

OBTENIR DES RÉSULTATS

La budgétisation fonctionnelle
dans les pays les moins avancés

Fonds d'Équipement des Nations Unies



Obtenir des résultats

La budgétisation fonctionnelle dans les pays les moins avancés



Fonds d'Équipement des Nations Unies

Copyright © Août 2006
Fonds d'Équipement des Nations Unies
2 United Nations Plaza, 26^e étage
New York, NY 10017
web: <http://www.uncdf.org>
e-mail: info@undp.org

Tous droits réservés
Première édition, août 2006

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds d'équipement des Nations Unies ou de l'une quelconque des organisations qui ont contribué à son développement.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'éditeur, des auteurs ou des organisations participantes aucune prise de position quant au statut juridique des pays ou territoires ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières.

Le dollar s'entend du dollar des États-Unis, sauf mention contraire.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Éditeur : Ronald McGill

Conception et production : Adam Rogers

Clichés : Adam Rogers /FENU

Publications des Nations Unies : numéro de vente : F.06.III.B.22
ISBN : 978-92-1-226026-6

Références bibliographiques

1. Budgétisation fonctionnelle.
2. Décentralisation.
3. Administration locale.
4. Objectifs du Millénaire pour le développement.
5. Développement local.
6. Gestion des dépenses publiques.



Imprimé aux États-Unis d'Amérique sur du papier recyclé à l'aide de procédés ménageant l'environnement.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	1
AVANT-PROPOS	3
PRÉAMBULE TECHNIQUE	7
Un paradigme de développement institutionnel pour la budgétisation fonctionnelle	7
Principe	7
1. Mozambique.....	7
Le contexte : politiques, législation et règles	7
Structures organisationnelles et déploiement de fonctionnaires	8
Le cycle de planification	9
2. Yémen	9
Le contexte : politiques, législations et règles.....	9
Principaux éléments de la loi du point de vue de la planification et de la budgétisation	10
Le conseil du gouvernorat.....	10
Le conseil local de district	10
DSRP	10
Organigramme et déploiement des fonctionnaires.....	11
Cycle de planification	11
3. Arménie.....	12
Le contexte : politiques, législation et règles	12
Loi sur l'autonomie locale.....	12
Loi sur la budgétisation	13
DSRP et cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)	13
Le budget-programme dans le CDMT.....	14
Organigramme et déploiement des fonctionnaires.....	14
Le cycle de planification	15
Notes.....	16

LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS. CONCEPTS, INSTRUMENTS ET GOUVERNANCE

1] LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS.	
CONCEPTS, INSTRUMENTS ET GOUVERNANCE	17
Introduction	19
1. Les concepts.....	19
Aperçu.....	19
Itinéraires	20

Liste récapitulative	21
Logique externe	22
Figure 1 : Structure logique externe de la budgétisation fonctionnelle	23
2. Instruments	23
Le fonctionnement	23
Structure et résultats du RAPB.....	24
Principe.....	24
Analyses du niveau 1 – cadre stratégique	24
Niveau 2 – analyse du programme et des cibles.....	26
Tableau 1 : Cibles stratégiques	26
Tableau 2 : Ordre de priorité entre les cibles stratégiques.....	27
Tableau 3 : Cibles annuelles	27
Analyse de niveau 3.....	28
Tableau 4 : Tableau des cibles pour l’analyse des moyens à engager.....	28
Examen	29
3. Gouvernance	29
Responsabilisation.....	30
Figure 2 : Structure interne de la budgétisation fonctionnelle	31
Mesure	32
Conclusion	34
Tableau 5 : Examen de la performance budgétaire : tests d’économie, d’efficience et d’efficacité	35
Notes	36
 2] STATISTIQUES DES FINANCES PUBLIQUES : PRINCIPES. PRATIQUES ET LIENS CONCRETS AVEC LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE	 37
Introduction	37
Figure 1 : Classifications budgétaires, comptables et fiscales	38
1. Élaboration des classifications dans le cadres des SFP	39
L’interaction de l’État avec le reste de l’économie.....	39
Figure 2 : Classifications budgétaires, comptables et fiscales	39
Définition des institutions de gouvernement.....	40
Figure 3 : Définition de l’État	40
Définition des fonctions des administrations publiques	41
Figure 4 : Classification des dépenses par fonction des administrations publiques.....	42
Classification économique.....	43
Figure 5 : Opérations des administrations publiques selon le système SFP 2001..	45
Recensement des ressources qui financent les administrations publiques – apports	44
Définir les apports nécessaires à la production des services des administrations publiques – sorties.....	45

2. Liens entre une politique et les crédits budgétaires : le programme.....	46
Définition des politiques et priorités du gouvernement	46
Le contexte à moyen terme de la fourniture de produits et de services et les liens avec la CFAP.....	48
Classifications opérationnelles – options.....	48
3. De la budgétisation par programme à la budgétisation fonctionnelle.....	50
Budgétisation basée sur les coûts unitaires des produits.....	50
Incitations financières au fonctionnement des administrations	51
Cibles liées au budget	52
Conclusion	53
Notes	54
ANNEXE 1 DU CHAPITRE 2	55
Figure 1 : Classification des recettes fiscales.....	57
Figure 2 : Classification des recettes non fiscales.....	57
Figure 3 : Classification des recettes de cession d'actifs.....	58
Figure 4 : Classification des recettes provenant d'emprunts	58
Figure 5 : Classement des dépenses courantes.....	59
Figure 6 : Classification d'autres actifs.....	59
Figure 7 : Classification des actifs financiers.....	60
 <u>LA TANZANIE ET LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE</u>	
3] PLANIFICATION STRATÉGIQUE : L'IMPÉRATIF TANZANIEEN DE BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE	61
Introduction.....	63
1. Antécédents de la planification stratégique en Tanzanie	61
Système de gestion des retraites	62
Principaux éléments du modèle d'amélioration des résultats	62
2. Élaboration de plans stratégiques dans les ministères	63
Liens entre les plans stratégiques et les budgets fonctionnels	64
Figure 1 : Planification stratégique et budgétisation fonctionnelle en Tanzanie ...	65
3. Enseignements, questions, problèmes et leçons.....	65
Ce que d'autres pays peuvent attendre.....	66
Conclusion	67
Notes	67
ANNEXE 1 DU CHAPITRE 3 : CADRE DE SUIVI AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES AUTORITÉS LOCAUX.....	69

4] BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE : LE CAS DE LA TANZANIE	75
Introduction	75
1. Principales réformes dans le secteur public.....	75
2. Budgétisation fonctionnelle.....	77
3. Résultats obtenus et problèmes rencontrés dans les statistiques des finances publiques (SPF) et la budgétisation fonctionnelle (BF).....	79
Tableau 1 : Budget du Conseil de district de Babati, exercices 2005-06 et 2007-08 .	81
Objectif, type de cible et activité	81
4. Autres éléments complémentaires	82
Examen des dépenses publiques/cadre de dépenses à moyen terme.....	82
Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (NSGRP)	83
Conclusion	85
Notes	86

LE MOZAMBIQUE ET LE YÉMEN ET LA DÉCENTRALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

5] VERS UNE PLANIFICATION DÉCENTRALISÉE DU DÉVELOPPEMENT AU MOZAMBIQUE	87
Introduction	87
1. Administration locale et décentralisation au Mozambique	88
2. L'expérience de la planification décentralisée	90
3. Planification décentralisée et intégrée du développement	93
4. De la vision à la réalité.....	94
Conclusions : la budgétisation fonctionnelle – le problème de l'application	97
Bibliographie	101
Sigles.....	101
Notes	101
6] JETER LES BASES DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE AU YÉMEN	103
Résumé	103
1. Introduction	103
2. Programme de décentralisation et de développement local	104
Le programme de renforcement des capacités du DLDSP dans la gestion des dépenses publiques	105
3. Étapes de l'analyse de la budgétisation fonctionnelle par le biais du rapport annuel avec plan et budget (RAPB)	106
Collecte de données de référence et/ou évaluation des besoins de développement.....	108
Diagramme 1 : Création de systèmes participatifs	109

Diagramme 2 : Méthode participative d'évaluation des besoins et de collecte des données	111
Problèmes rencontrés dans la mise en place d'une infrastructure pour la gestion de l'information à l'échelon des districts	112
Définir et actualiser le rapport du district sur l'état général du développement.....	113
Nature des activités pilotes menées par le DLDSP.....	113
Diagramme 3 : Élaboration du rapport sur l'état général du développement.....	115
Développement des capacités institutionnelles de l'administration locale de produire le GDRP	116
Élaboration du plan et du budget intégrés de district	116
Ce qui est mis à l'essai par le DLSP.....	117
Diagramme 4 : Plan intégré de développement de district et programme annuel d'investissement	118
Fixation d'« objectifs quantifiables de développement : programmes de développement à moyen terme » (plan de développement intégré établi pour 3 à 5 ans)	119
Concrétisation des objectifs sous forme de programmes et de projets	120
Dérivation du plan annuel et du programme d'investissement – prévision budgétaire.....	121
Rapport annuel sur l'exécution des programmes (APR)	122
Diagramme 5 : Élaboration du rapport annuel sur l'exécution des programmes	124
Conclusion	125

LA BUDGÉTISATION ANTISEXISTE

7] LA BUDGÉTISATION ANTISEXISTE : CONCEPTS ET LIENS AVEC LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE AU NIVEAU LOCAL	127
Introduction	127
1. Budgétisation antisexiste axée sur les résultats	128
L'objet de la budgétisation antisexiste.....	128
Figure 1 : Le modèle de développement humain fondé sur le droit et la budgétisation antisexiste axée sur les résultats.....	131
3. Un cycle d'une politique antisexiste	131
Première étape : analyse de la situation sexospécifique au niveau microsocial.....	132
Figure 2 : Le cycle de la politique antisexiste.....	133
Deuxième étape : les droits, les buts et les normes	134
Troisième étape : examen de la politique antisexiste : les DSRP	136
4. L'interface entre budgétisation antisexiste axée sur les résultats et budgétisation fonctionnelle.....	140
Étapes 4 et 5 : planification, programmation pluriannuelle et budgétisation	140
Figure 3 : La chaîne des résultats dans la réduction de la pauvreté	145

Sixième étape : suivi et évaluation des DSRP et des budgets dans l'optique de l'égalité entre les sexes et de l'impact des dépenses.	146
Notes	147

8] INITIATIVES NATIONALES ET LOCALES DE BUDGÉTISATION ANTISEXISTE ET FONCTIONNELLE 149

Rwanda.....	149
Encadré 1 : Annexe à la Loi de finance 2004 et au Rwanda.....	151
La province de Gauteng (Afrique du Sud)	151
Tableau 1 : Vote 8 : administration locale et planification du développement....	152
Affectation de crédits à l'égalité entre les sexes et à l'action de promotion des femmes.....	152
Maroc	153
Un système de budgétisation centralisé, axé sur les consommations intermédiaires	153
La budgétisation antisexiste axée sur les résultats dans le contexte de la réforme budgétaire.....	154
Des OMD locaux, ventilés par sexe.....	155
Sénégal.....	156
Notes	158

VERS L'AVENIR

9] FORMATION À LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE : SCHÉMA DE FORMATION PAR L'EXPÉRIENCE..... 159

Étapes de l'analyse pour l'établissement du RAPB.....	160
Tableau 1 : Planification et budgétisation à partir de la base, axées sur les résultats.....	161
Atelier de formation de quatre jours	171
Notes	164

10] FORMATION À LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE : EXEMPLE DU RÉSULTAT DE LA FORMATION EN ARMÉNIE 165

Partie 1. Déclaration du Maire de la ville	166
Partie 2. Résumé de l'ensemble du document	166
Partie 3. Ensemble de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (2006-2008).....	166

TRADUIRE LES IDÉES EN ACTES

11] MANUEL DE BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE 199

Principes et schémas pour une planification et une budgétisation à partir de la base et axée sur les résultats..... 199

MANUEL DE BUDGETISATION FONCTIONNELLE 200

Modèle opérationnel pour l'administration locale dans les pays les moins avancés 200

Partie 1. A partir de la base 206

Tableau 1 : Budgétisation fonctionnelle – Cycle de planification, de budgétisation et d'examen : (« à partir de la base » et « visant des résultats ») 207

Tableau 2 : Définition du problème et proposition de projet« brut » 209

Partie 2. Budgétisation axée sur les résultats 211

Tableau 3 : Classement des impératifs de développement par ordre de priorité.. 213

Tableau 4 : Cibles stratégiques 214

Tableau 5 : Classement par ordre de priorité entre les cibles stratégiques 215

2.10 Cibles annuelles et analyse des moyens engagés.....215

Tableau 6 : Cibles annuelles 216

Tableau 7 : Tableau des cibles pour l'analyse des moyens à engager 217

2.11 Examen des résultats.....217

2.12 Structure interne de la budgétisation fonctionnelle217

Tableau 8 : Efficience et efficacité en fonction des résultats..... 218

Tableau 9 : Structure interne de la budgétisation fonctionnelle..... 219

Partie 3. Soumission et mobilisation récapitulatives 220

Tableau 10 : Plan de travail 222

Tableau 11 : Analyse de variance 223

Tableau 12 : Budgétisation annuelle – Analyse résumée au niveau du programme – La prévision budgétaire pour chaque objectif 225

APPENDICE 1 : LES MODALITÉS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL – UNE PERSPECTIVE

NATIONALE ET UNE PERSPECTIVE LOCALE 227

Principes 227

Institutions bénéficiaires 228

Les crédits du Fonds de développement local 228

Tableau 1 : Évaluation de la pauvreté dans un État 229

Utilisation des allocations du fonds de développement local..... 230

Niveau des contributions locales 231

Filières de financement et conditions de traitement 231

Notes 232

REMERCIEMENTS

Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) peut s'enorgueillir d'avoir testé de nouvelles politiques de développement local dans les pays les moins avancés (PMA). Dans cette optique, il essaie de résoudre les problèmes de la budgétisation fonctionnelle dans le cadre de son travail sur la décentralisation et le développement local dans certains de ces pays. Je tiens à remercier le Directeur du Groupe du développement local du FENU, Kadmiel Wekwete, pour avoir su trouver les moyens de poursuivre cette entreprise, à la fois comme sujet de recherche et comme question de développement, et pour illustrer des pratiques novatrices. Henriette Keijzers, Secrétaire exécutive adjointe du FENU, a tracé la voie de cette expérience. Notre propre nouveau Secrétaire exécutif, Richard Weingarten, a non seulement reconnu l'importance de cette expérience mais a également consenti à écrire la préface, ce dont nous le remercions.

Sur le plan conceptuel, des inspirations récentes sont venues de la lecture de diverses études de Jack Diamond sur la budgétisation fonctionnelle, publiées dans les documents de travail du FMI¹, et des débats qui ont suivi avec lui. Marc Robinson, rencontré d'abord lors d'un atelier régional organisé par le FMI aux Caraïbes, à Sainte-Lucie, en 2004, a donné des aperçus pratiques complémentaires. Nous avons depuis développé une relation de travail qui a conduit à ma participation à son séminaire international, convoqué par le FMI, sur la budgétisation fonctionnelle, en décembre 2005 à Washington. J'y ai présenté la perspective du FENU sur les problèmes que soulève l'application de la budgétisation fonctionnelle dans les pays les moins avancés.

Il est impossible de tester des politiques sans la participation véritable des équipes de pays. Je tiens à ce propos à remercier Aladeen Shawa, Conseiller technique principal du FENU et du PNUD pour le programme de décentralisation au Yémen; John Barnes, notre Conseiller technique principal au Mozambique; Yemane Tekle-Mariam, qui exerce la même fonction en Érythrée; Narine Sahakyan, Administratrice de projets au PNUD; et Suzan Bagratuni, Coordinatrice du projet de budgétisation fonctionnelle du PNUD en Arménie. Ils se heurtent tous aux difficultés que soulève la budgétisation fonctionnelle dans ces pays.

Le présent ouvrage est le résultat direct des travaux de l'atelier organisé par le FENU sur les problèmes de l'application de la budgétisation fonctionnelle au niveau des administrations locales, tenu à Dar-es-Salaam (République-Unie de Tanzanie) du 13 au 15 septembre 2005. Les équipes des Nations Unies au Mozambique, en Érythrée, au Yémen et en Tanzanie étaient représentées à cette réunion. On eut l'occasion de souhaiter la bienvenue aux délégations soudanaises, l'une du nord, l'autre du sud de ce vaste pays.

On trouvera les notes à la fin de chaque chapitre. Les notes de la présente section se trouvent à la fin du préambule technique.

Enfin, je dois dire que j'ai longtemps travaillé en Tanzanie, notamment pour aider le Ministère des finances à introduire dans ce pays la budgétisation fonctionnelle dans le cadre de la réforme de la fonction publique et pour améliorer l'efficacité de celle-ci ². Mon homologue, dans cette entreprise, était M. Magambo, qui est désormais le contrôleur budgétaire de ce ministère. Il est l'auteur du chapitre 4 du présent ouvrage. Son attachement à la budgétisation fonctionnelle est largement reconnu.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a series of loops and a final 'M' with a period.

Ronald McGill
Conseiller technique principal, FENU
Août 2006

AVANT-PROPOS

En 1966, l'Assemblée générale a confié au Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) la tâche d'investir dans les pays en développement. À l'heure actuelle, c'est le seul organisme des Nations Unies capable d'engager des fonds visant exclusivement à réaliser des investissements dans les pays les moins avancés (PMA). Dans ceux-ci, le FENU travaille généralement dans les zones les plus pauvres, surtout rurales. Notre point d'entrée est l'administration de l'État et les collectivités qu'elle sert. L'un des aspects principaux de la pratique du FENU consiste à adhérer à la décentralisation pour réaliser un développement local large, tout en appliquant aussi des principes de bonne gouvernance et de développement économique.

Le FENU travaille actuellement dans 28 des 50 PMA et nous espérons, à la fin de la présente décennie, porter ce chiffre à 45 au moins. Notre mission est de réduire la pauvreté dans ces pays et d'aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Nous travaillons généralement aux niveaux local, régional ou national dans nos projets. Les administrations, à ces niveaux, sont parmi nos principaux partenaires. Notre méthode de travail inclut les investissements dans les capacités humaines et les capacités institutionnelles d'améliorer le développement local et les petits équipements, ainsi que l'accès aux services sociaux. Nous cherchons aussi à créer un secteur financier accessible à tous, dans les pays où nous opérons, et réaliser des investissements dans l'infrastructure financière et les institutions de microfinance du pays. Nous cherchons à reproduire des projets expérimentaux, à en augmenter l'échelle, et nous fournissons des conseils techniques propres à accroître les capacités au niveau politique de nombreuses administrations nationales et locales.

La modalité du financement d'équipements que nous appliquons avec les administrations locales pour financer les infrastructures socioéconomiques est connue sous le nom de Fonds de développement local (FDL). C'est le moyen de réaliser un développement local durable en veillant à ce que la planification, la budgétisation, la gestion et le suivi des dépenses publiques aient bien lieu au niveau local. Cette gestion locale des dépenses publiques est étroitement liée à la planification nationale et au système de budgétisation de façon que, à ces deux niveaux, des mécanismes appropriés de création de capacités et de financement soient mis en place.

Un fonds de développement local est généralement ouvert par le FENU avec une administration locale, à l'aide d'un investissement modeste par habitant. L'idée est que quand un tel financement est initialement disponible auprès de sources extérieures (le FDL), des institutions, des capacités se créent pour obtenir accès à ce financement. Par la suite, un investissement effectif doit être fait et surveillé pour assurer un accès prolongé à ces fonds. Comme le financement par le FDL provenant du FENU est appelé à diminuer (en raison surtout de nos exigences de programmation, qui veulent que le FDL devienne

une partie institutionnelle d'une stratégie nationale de décentralisation), une capacité locale accrue de mobilisation des recettes publiques et de meilleurs systèmes de transferts budgétaires de l'administration centrale sont appelés à remplacer le Fonds Cet objectif d'institutionnalisation et de viabilité reste un aspect central de notre travail de développement local.

Cependant, la mobilisation des recettes publiques locales et l'augmentation des transferts venant de l'administration centrale ne suffisent pas à déterminer comment le système interne d'une administration locale va gérer ces recettes publiques, organiser le développement, convertir les plans en programmes de dépenses, ou allouer les fonds à ces programmes. Ces dernières années, le FENU a cherché à répondre à cette question par la budgétisation fonctionnelle, dont le principe consiste à convertir les budgets de moyens en budgets de résultats. Il faut pour cela préparer des plans de développement local et les intégrer dans un budget local. Le thème de la budgétisation fonctionnelle est donc double : il faut d'abord introduire une responsabilisation dans l'examen des résultats, l'exécution et la planification. Deuxièmement, il faut introduire des moyens de mesure, dans l'ensemble de l'économie, des tests d'efficacité et d'efficience. La modalité, à cette fin, est le rapport annuel de l'administration locale qui doit comporter un plan et un budget.

Le FENU s'occupe de budgétisation fonctionnelle au Mozambique, au Yémen et en Érythrée. Il conseille également le Gouvernement arménien pour la formulation d'un programme de budgétisation fonctionnelle. Des possibilités sont à l'étude au Soudan. L'Éthiopie a manifesté un intérêt pour cette démarche du FENU au niveau local pour compléter les réformes de la budgétisation nationale, actuellement soutenue dans ce pays par le FMI. Les équipes de spécialistes de la budgétisation fonctionnelle venus de ces pays ont assisté à un atelier comparatif organisé en Tanzanie par le FENU en septembre 2005 (l'Éthiopie n'y participait pas à l'époque). La Tanzanie est le pays où le responsable de la rédaction du présent ouvrage s'occupait, auparavant, de budgétisation fonctionnelle.

Le présent ouvrage est conçu pour tenter de répondre aux problèmes que soulève la budgétisation fonctionnelle dans les PMA. L'atelier tenu en Tanzanie a produit l'essentiel des informations mentionnées dans ces pages. L'atelier et notre propre expérience dans d'autres pays et dans le même domaine soulignent aussi le fait (réaffirmé lors du séminaire du FMI sur la budgétisation fonctionnelle organisé en décembre 2005) que la budgétisation fonctionnelle exige un engagement à long terme pour réaliser sur place les importants changements techniques, institutionnels et politiques qui sont nécessaires³.

Une action plus récente de formation à la budgétisation fonctionnelle à Rumbek, au Soudan, puis à Port-Soudan a mis en évidence deux autres impératifs. D'abord il faut partir de la base dans la budgétisation et la planification. Dans le cadre des priorités nationales, notamment l'engagement de réaliser les OMD, les collectivités locales doivent avoir les moyens de planifier les réalisations importantes pour elles, de participer à la mise en œuvre et de procéder ultérieurement à l'examen. Le deuxième impératif est que la planification et la budgétisation doivent viser « un produit », assurément au niveau de l'administration locale, mais idéalement aussi aux niveaux régional et national. C'est pourquoi le FENU travaille étroitement avec le FMI et d'autres partenaires. Le FMI, en particulier, est l'origine première des conseils techniques sur les réformes de la gestion des finances publiques nationales, quand il a introduit les statistiques des finances publiques. Cela constitue une approche structurée du problème du classement des dépenses et des recettes publiques. Toute l'expérimentation à laquelle procède le FMI en matière de budgétisation fonctionnelle a lieu dans les pays où ont lieu les réformes prescrites par le FMI sur les statistiques des finances publiques.

L'objectif de toute budgétisation fonctionnelle est de rendre les administrations locales capables de dresser et d'appliquer des plans de développement économique local dans leur cadre de développement économique national. Ces plans doivent se traduire par des processus ouverts à tous, faisant intervenir de nombreux acteurs et doivent aboutir à des structures durables et viables de planification, de gestion et de financement. En fin de compte, cependant, les plans doivent être appliqués et les investissements doivent être faits sur le terrain afin de faciliter l'accès aux infrastructures et aux services sociaux et encourager le développement des collectivités locales. Par ce développement, nous sommes convaincus que les administrations locales pourront établir durablement, de façon prévisible, diverses sources de recettes publiques régulières qui devront à leur tour réaliser des investissements visant à réduire la pauvreté et à améliorer la protection sociale. Ces sources de financement doivent d'abord comprendre les taxes locales, les transferts fiscaux de l'administration centrale, le soutien des donateurs et d'autres sources de financement mais dans tous les cas, ces recettes, et les dépenses rendues possibles par elle doivent être vérifiables, transparentes et mesurables.

Ainsi, l'approche suivie par le FNU est de plus de plus de concevoir le développement local comme devant partir de la base et viser des résultats. La budgétisation fonctionnelle est d'importance critique à cet égard et c'est une conception à laquelle le FENU est fermement attaché. De ce fait, nous cherchons à partager notre expérience et les leçons que nous avons dégagées sur cet important sujet, et le présent ouvrage devrait être un moyen d'y parvenir.

Pour conclure, je tiens à remercier Ron McGill, l'un de nos principaux conseillers techniques et spécialiste de la budgétisation fonctionnelle, pour les efforts qu'il a conduits avec autorité et l'initiative de produire le présent ouvrage. Ses nombreuses années d'expérience dans les administrations et collectivités locales, en particulier dans les PMA, donnent aux pages que l'on va lire un parfum de réalité, de bonne information, bien nécessaire et d'ailleurs apprécié par les praticiens du développement local. Je tiens aussi à remercier tous les collègues de Ron dans le domaine de pratique du développement local au FENU, en particulier par le canal des équipes de projets dans les pays, qui ont collaboré avec lui à la publication de ce livre. C'est ce travail collectif, cette expérience durement acquise qui devraient rendre précieuse l'analyse que l'on trouvera dans ce livre.



Richard Weingarten
Secrétaire exécutif du FENU

PRÉAMBULE TECHNIQUE

UN PARADIGME DE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL POUR LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

RONALD MCGILL, FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

PRINCIPE

Dans son principe, la réforme de l'État se ramènerait à : a) la compréhension de ses fonctions actuelles et souhaitées et b) la traduction des fonctions souhaitées en :

- Des politiques, une législation et des règles,
- Des structures organisationnelles, le déploiement de fonctionnaires et leur formation, et
- Un cycle de planification et de budgétisation, des procédures administratives et des systèmes auxiliaires d'information.

C'est ce qu'on entend par un programme de développement institutionnel⁴. Le développement institutionnel est un processus qui a pour but de réaliser, localement, des réformes bien comprises et résolues, visant à faciliter le changement lui-même⁵.

L'essentiel est que le contexte, les structures et les processus du développement institutionnel puissent remplir leurs fonctions et être mutuellement compatibles. Cela optimise le potentiel de fourniture efficiente et efficace d'équipements et de services. Si une partie du programme est en retard, ne « colle » pas, cette partie amenuise le potentiel de résultat intégral de l'institution particulière à réformer⁶.

Le FENU a déterminé le potentiel de ce programme de développement institutionnel dans trois pays. Cette analyse était une condition préalable à remplir pour s'aventurer dans la problématique de la budgétisation fonctionnelle. Ces pays sont le Mozambique, le Yémen et l'Arménie. L'analyse a été menée à la fin de 2003 et au début de 2004.

1. MOZAMBIQUE

Le contexte : politiques, législation et règles

La volonté du Mozambique d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est, sur le plan politique, exprimée dans son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui, dans le cas de ce pays s'appelle le plan d'action pour la réduction de la pauvreté (PARPA). Ce plan est mené sous l'égide du FMI, qui a approuvé un système de soutien budgétaire et qui fait bénéficier le Mozambique de la Facilité de croissance pour la réduction de la pauvreté (FCRP)⁷. Le PARPA est la stratégie qui régit les dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté. Il est intégré dans les cycles

de planification et l'exécution. Il est mis en œuvre par le plan économique et social annuel, ainsi que le budget de l'État. Il a été passé en revue en 2003⁸. Cet examen a amené à conclure notamment que :

- Les changements introduits dans la planification devraient viser à améliorer les choix des activités en établissant un ordre de priorité et en reliant plus étroitement les décisions prises et les résultats attendus.
- La déconcentration et la décentralisation des décisions publiques, notamment de planification, est un processus qui vise durablement à renforcer et à étendre la planification participative.

Faire de meilleurs choix en établissant des priorités et en les reliant aux actions, c'est bien là ce qu'on appelle la budgétisation fonctionnelle. Au plan national, le gouvernement s'est déjà engagé dans cette voie en développant le SISTAFE qui, notamment, cherche à exprimer le PARPA en processus harmonisés et cohérents, en instruments de planification pour l'allocation des ressources et la budgétisation par objectifs ou résultats. Une initiative pilote est en cours dans les ministères du plan et des finances et de l'éducation. Le deuxième point part de l'expérience locale de la planification (entendue au sens large) élaborée grâce au projet original de décentralisation du FENU à Nampula. Le Gouvernement mozambicain cherche désormais à suivre cette même démarche de budgétisation par les résultats, au niveau du district. Le nouveau projet FENU/PNUD offre l'occasion d'allier les principes du SISTAFE avec sa propre expérience, à ce jour, de la planification, du financement et de la participation communautaire au niveau du district. C'est ce qu'on examine plus bas, à propos du cycle de planification.

Outre le choix de ces politiques, des réformes de la législation commencent à avoir un effet sur la structure et le fonctionnement de l'État. La récente Loi sur les organes locaux de l'État est un cadre qui définit bien les fonctions et l'organisation des provinces et des districts notamment. Deux aspects de cette loi concernent la planification :

- Les budgets des provinces et des districts indiquent des attributions précises de planification, de programmation et de gestion conformes aux nouveaux systèmes de gestion financière publique; le SISTAFE⁹; et
- La nécessité de coordonner les plans et les programmes avec les municipalités.

L'un des thèmes essentiels de ces politiques et de cette législation est d'appliquer un budget de résultats par un budget de programme (le SISTAFE étant alors à la fois le concept et le système d'information soutenant le « programme »). On reviendra à cette notion à propos du cycle de planification, plus bas.

Structures organisationnelles et déploiement de fonctionnaires

Dans le contexte ci-dessus, il est nécessaire d'envisager la restructuration ou la réforme organisationnelle de l'État. Il s'agit d'un processus à deux étapes, dont la première est un « itinéraire » fonctionnel de l'ensemble du système public. Il s'agit surtout d'une phase horizontale ou diagnostique. Le diagnostic cherche alors à définir les attributions de chaque organisation publique, d'en recenser les éléments qui sont éventuellement redondants pour retenir ceux qui sont essentiels et donc pour rationaliser l'ensemble des fonctions de l'État. Cela implique par exemple la suppression de certains ministères ou leur fusion, la création d'autres ministères en fonction de la nouvelle situation de développement¹⁰. Le Gouvernement mozambicain est attaché à cette réforme en deux étapes, découlant d'une analyse fonctionnelle. Il s'emploie actuellement à achever cet « itinéraire » fonctionnel de l'ensemble du système.

Avec ce diagnostic, et une fois défini et convenu l'ensemble des fonctions, la voie est libre pour une restructuration organisationnelle détaillée, le déploiement des fonctionnaires et les propositions de formation. C'est la dimension verticale de la réforme de l'État. Ici, par exemple, un nouveau cycle de planification devient dépendant des organisations responsables de son exécution¹¹. Ainsi, idéalement, non seulement le Ministère est restructuré, mais également l'administration au niveau territorial et local qui appliquera ce cycle de planification (dans le cas du Mozambique, il s'agit des provinces, des districts et des municipalités).

À la perspective de la décentralisation, le point normal d'entrée du FENU au niveau des administrations locales est (de plus en plus) élargi au niveau intermédiaire, celui des régions et des provinces, mais aussi au niveau du ministère central « parent ». Il s'agit d'assurer le succès pratique de la décentralisation de la planification qui dépend souvent du soutien et des réactions des niveaux d'administration situés au-dessus du niveau local.

Le gouvernement, au Mozambique, s'oriente vers cette deuxième phase, verticale, de la restructuration avec l'appui de divers donateurs. C'est notamment le PNUD qui finance la réforme du Ministère de l'administration publique. Étant donné le contexte des politiques et de la législation, c'est dans cette phase de la restructuration que doit fonctionner le nouveau cycle de planification.

Le cycle de planification

Les conditions institutionnelles techniques préalables à une planification et une budgétisation sont en place au niveau du contexte et des structures. Le cycle de planification lui-même doit comprendre trois éléments, comme suit :

- Établir le lien entre la définition, par le gouvernement, de la pauvreté (de l'optique des OMD) et sa stratégie de réduction de la pauvreté (PARPA);
- La mise en correspondance des dépenses publiques et du PARPA, par un programme structuré, c'est-à-dire par un budget fonctionnel (SISTAFE);
- La conversion des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté (PARPA) en une budgétisation ciblée (SISTAFE), à l'aide d'un cycle de planification dans les districts, les municipalités et les provinces, dont il est rendu compte localement.

C'est cette « conversion » qui présente pour le FENU deux possibilités intéressantes. D'abord, comme on l'a vu plus haut, le nouveau projet FENU/PNUD de « décentralisation » offre la possibilité de conjuguer les principes du SISTAFE avec sa propre expérience acquise à ce jour en matière de planification, de financement et de participation communautaire au niveau du district. Ensuite, durant la mission dépêchée au Mozambique en septembre 2003, on a proposé d'étendre ce « concept » de conversion pour y inclure la mise à l'essai de la budgétisation fonctionnelle dans un contexte urbain (municipal) et un contexte rural (conseil de district). Cette proposition a été bien accueillie par le coordinateur du SISTAFE.

On trouvera au chapitre 5, plus loin, l'analyse des progrès réalisés depuis.

2. YÉMEN

Le contexte : politiques, législations et règles

Au regard des trois éléments essentiels du développement institutionnel : a) les politiques et la législation, b) les organisations qui en résultent et c) les processus de leur fonctionnement, le Yémen a un avantage par rapport à de nombreux autres pays en développement

comparables, celui de s'être doté d'une loi concernant les autorités locales, la Loi no 4 de 2000. Les paramètres de fonctionnement, d'organisation et de planification que définit cette loi conditionnent la première vague d'expérimentation de la planification décentralisée du développement local, grâce au programme de soutien à la décentralisation et au développement. Les principaux éléments de cette loi doivent être bien compris.

Principaux éléments de la loi du point de vue de la planification et de la budgétisation

L'article 4 de la loi dispose que « le système d'autorité locale repose sur le principe d'une décentralisation administrative et financière et celui d'un élargissement de la participation populaire aux décisions et à la gestion des problèmes locaux dans les domaines du développement économique, social et culturel. Cela est rendu possible par des conseils locaux élus qui proposent des programmes, plans et budgets d'équipement ». Les mots essentiels ici sont ceux de « décentralisation », de « participation populaire » et de « programmes, plans et budgets d'équipement ». On peut donc estimer que l'ensemble du cycle plan-budget repose sur le principe de la participation populaire.

Le conseil du gouvernorat

Le gouvernorat est, au Yémen, l'équivalent d'une province ou d'une région. C'est un niveau d'administration qui se situe entre l'administration centrale et les districts. L'article 19 de la loi dispose que « le conseil local de gouvernorat » étudie les projets de plans détaillés au niveau du gouvernorat et supervise leur exécution. Il supervise et contrôle le travail des conseils de district ... En particulier au titre du paragraphe 1 de l'article 19 de la loi, le gouvernorat « étudie et adopte les plans et budgets annuels de développement social et économique ». Les mots essentiels, ici, sont de « plans détaillés » qu'un gouvernorat étudie (c'est-à-dire prépare) et adopte. Ces plans détaillés sont d'importance essentielle car ils préparent une intégration sectorielle des plans et budgets au niveau de chaque gouvernorat.

Le conseil local de district

Le district est la plus petite circonscription de l'administration publique. L'article 61 de la Loi sur les autorités locales dispose que « le conseil local de district propose un projet de plan de développement social et économique du district et supervise sa réalisation selon des modalités qui prévoient et mettent en oeuvre des services essentiels pour la société locale et son développement ». Le paragraphe 1 du même article dispose que le district « propose des projets de plan et un budget annuel ». Ceux-ci sont révisés et approuvés par le Conseil local du gouvernorat. Deux caractéristiques sont à relever. D'abord, pour fournir et mettre en oeuvre des services essentiels il faut s'assurer que le public participe à la définition de ces services essentiels. L'expression décisive de « participation populaire » donne vie à ce principe. Deuxièmement, un projet de plan et un budget doivent être approuvés par le gouvernorat.

DSRP

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) doit s'intégrer à la budgétisation publique pour que l'engagement déclaré de la réduction de la pauvreté puisse se concrétiser. Au Yémen, c'est bien le cas (voir l'annexe 2 du DSRP de ce pays). Mais trop souvent les engagements pris au niveau national ne trouvent pas d'expression concrète dans le choix d'un montant de dépenses publiques à consacrer à la réduc-

tion de la pauvreté au niveau local. Il est donc souhaitable de mettre en place un cycle de planification et de budgétisation au niveau local, en utilisant les techniques de la budgétisation fonctionnelle pour obtenir une production d'équipements et de services locaux qui aura un impact tangible sur les divers indicateurs de pauvreté retenus. Le texte du DSRP est encourageant à cet égard. La section 4.5.1.4 concerne le renforcement de l'autorité locale et la décentralisation, notamment pour encourager la participation communautaire à la prise de décisions responsables en vue d'un développement social et économique local.

Organigramme et déploiement des fonctionnaires

Dans ce contexte il faut envisager la restructuration de l'État, sa réforme.

En renforçant le Ministère de l'administration locale, le Gouvernement yéménite s'oriente vers la « deuxième phase » de la restructuration. Ce ministère est en effet responsable du système d'administrations locales et joue un rôle essentiel dans la décentralisation et le développement d'une politique nationale venant la soutenir. Ce travail se poursuit au sein de ce ministère, et au niveau de l'administration territoriale (gouvernorat) et locale. Dans le contexte de la politique et de la législation du pays, c'est au cours de cette phase de restructuration que le nouveau cycle de planification et de budgétisation va fonctionner.

Cycle de planification

Les conditions institutionnelles préalables à la budgétisation fonctionnelle sont en place, à la fois dans leur contexte et leur structure. Pour le cycle de planification lui-même, trois conditions doivent être réunies :

- Il doit exister une relation étroite entre la définition de la pauvreté retenue par le gouvernement (dans l'optique des OMD) et sa stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP);
- Il doit exister une correspondance entre les dépenses publiques et le DSRP, par le canal d'un budget de programme structuré (qui n'est autre que le budget fonctionnel);
- Il faut convertir les préoccupations nationales en fait de la réduction de la pauvreté (DSRP), par le biais d'un budget ciblé, en un cycle de planification responsable dans les districts et les gouvernorats.

C'est cette « conversion » qui (une fois de plus) offre de vastes possibilités au FENU. Le FENU exécute en effet le programme de décentralisation et de soutien au développement local du Yémen, initiative dont les sources de financement sont multiples. Le FENU vise en particulier à mettre au point des systèmes meilleurs de gestion locale des dépenses publiques. L'objectif premier est le cycle de planification et de budgétisation. Il s'agit ensuite de l'appliquer, et c'est alors que l'ensemble des processus financiers prennent le dessus.

Le cycle de gestion des dépenses publiques locales proposé a été présenté au Ministère de l'administration locale en novembre 2003. Il préconisait notamment :

- Le rôle de la planification stratégique, son contexte pour la budgétisation et son rôle potentiel dans l'intégration sectorielle;
- La fonction consistant à fixer chaque année un objectif de la budgétisation des résultats;
- L'importance de la participation publique à la planification, la mise en oeuvre et l'examen de toutes les infrastructures et tous les services produits localement.

Le thème sous-jacent est que ces trois points constituent des composantes essentielles de la budgétisation fonctionnelle. Le Ministère des administrations locales a accueilli avec intérêt la place faite à la gestion des dépenses publiques locales, au Yémen, et a approuvé la teneur du cycle proposé à cet effet – notamment son nouveau produit : un rapport annuel comportant un budget et un plan, document unique émanant de chaque gouvernorat et chaque district. Il a également été convenu de publier des manuels du développement, de former des formateurs et d'assurer une formation en cours d'emploi. À son tour, le Ministère des administrations locales a marqué de l'intérêt pour le programme de budgétisation fonctionnelle, tout en évoquant le manque de capacités locales. Dans l'examen qui a suivi, on s'est mis d'accord sur l'idée que dans le programme de décentralisation au Yémen, il serait intéressant, à titre expérimental, de constituer d'abord des bases locales solides pour la budgétisation fonctionnelle.

Les progrès réalisés depuis sont résumés au chapitre 6, plus loin.

3. ARMÉNIE

Le contexte : politiques, législation et règles

S'agissant des trois conditions préalables du développement institutionnel : (a) un environnement constitué de politiques et d'une législation, (b) les organisations qui en résultent et (c) les processus de leur fonctionnement, l'Arménie compte déjà certains avantages. La constitution du pays est la base de la Division administrative et territoriale. En 2001, l'Arménie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale. Les principes de la Constitution et de la Charte européenne sont intégrés dans la Loi sur l'autonomie locale¹² et repris dans la loi sur la budgétisation. Ces deux lois font bien augurer de la poursuite de la décentralisation en Arménie.

Loi sur l'autonomie locale¹³

Son article 4, intitulé « Collectivité locale » est intéressant :

La collectivité locale est la base démocratique du système de l'État. Elle constitue la réunion des habitants et d'une subdivision administrative, dans les limites définies de l'autonomie locale, qui est mise en œuvre par les résidents directement ou par l'intermédiaire d'organes élus. Une collectivité locale est une entité ayant la personnalité juridique, dont les caractéristiques sont définies par la présente loi. Elle gère ses biens de façon indépendante, établit un budget, et peut utiliser le sceau de la République d'Arménie, ou son propre sceau, ainsi que son nom.

La collectivité locale est donc une personne morale ayant un budget indépendant. Ce n'est pas un simple appendice du gouvernement central, ce qui renverrait au modèle de la « déconcentration ». Il s'agit d'une authentique « dévolution » au gouvernement local.

L'article 16 spécifie les responsabilités en matière de planification d'un conseil communautaire, notamment :

- Approuver le programme de développement de la collectivité locale;
- Approuver le budget annuel de celle-ci, les amendements proposés par son chef élu et une déclaration annuelle de celui-ci sur l'exécution du budget;
- Superviser l'exécution du budget de la collectivité locale et l'utilisation des prêts et d'autres moyens financiers reçus par elle.

Le programme de la collectivité locale est censé s'inscrire dans un cadre de développement stratégique de trois ans. Le budget annuel est la conversion naturelle de ce plan en dépenses annuelles consacrées à la production d'équipements et de services.

Loi sur la budgétisation¹⁴

Le budget de l'État comprend deux niveaux : au niveau 1, l'État lui-même, et au niveau 2, les collectivités locales. Les 11 administrations régionales (*Marze*) émargent au budget de l'État. Ce sont donc des antennes « déconcentrées » de l'administration centrale.

L'article 27 sur les principes de l'établissement des budgets des collectivités locales est encourageant. Il prévoit notamment :

- La planification des ressources financières nécessaires pour réaliser les objectifs fondamentaux de la notion même de collectivité locale sur la base de plans de développement de trois ans présentés par le chef de la collectivité locale aux conseillers municipaux pour approbation;
- La rentabilité, les dépenses devant correspondre à l'acquisition d'actifs tangibles et intangibles correspondants; et
- L'efficacité, qui veut qu'une relation appropriée existe entre les dépenses et les prestations recueillies par la collectivité locale.

Les deux lois sont donc tout à fait dans l'esprit de la budgétisation fonctionnelle. La loi sur l'autonomie locale exige que les collectivités locales établissent des plans de développement de trois ans et des budget annuels : c'est la base même de la budgétisation fonctionnelle (comme on le verra plus complètement au chapitre premier, plus loin). La loi sur le budget souligne les principes « d'une planification et d'un financement pour réaliser les objectifs », de la « rentabilité » et de « l'efficacité », ce qui entre bien dans la notion même de budget fonctionnel (voir la partie 4).

DSRP et cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)

Dans l'appareil juridique et réglementaire de la décentralisation en Arménie, la politique établie et le cadre de dépenses publiques se renforcent mutuellement. Il existe dans ce pays à la fois un DSRP¹⁵ et un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)¹⁶. Le DSRP donne les bases d'une politique de décentralisation :

- En fonction de la priorité consistant à améliorer l'efficacité de l'administration publique (6.3.1.1), le Gouvernement arménien a adopté de nouvelles stratégies de réforme structurelle dans le but d'améliorer l'efficacité, la qualité et l'accès des services publics, leur transparence, l'exercice des responsabilités et le contrôle de l'administration publique (168); et
- La décentralisation des services publics figure parmi les priorités du développement de l'administration publique (172).

Le chapitre 9 (p. 146) présente les bases du budget consolidé de réduction de la pauvreté, au sens large, dont fait partie la décentralisation. Le budget est annualisé jusqu'en 2006, avec des prévisions budgétaires pour 2009, 2012 et 2015.

Le CDMT part du cadre budgétaire du DSRP et porte sur la période 2004-2006. Dans la réforme du secteur public, le CDMT met nettement l'accent sur la budgétisation et souligne notamment (p. 42) :

- La nécessaire amélioration de la transparence du processus budgétaire ... de façon à créer des conditions préalables de la *participation* des citoyens et de la société civile...
- Le renforcement de la *supervision* de l'exécution du budget...
- Le budget doit être clair et accessible à tous les citoyens, de façon à permettre aux groupes sociaux de tenir les pouvoirs publics *comptables* de leurs décisions.

La participation (à la planification et la budgétisation), la supervision (de la réalisation des projets et de la prestation des services) et la responsabilisation (dans l'examen des résultats) sont autant d'éléments essentiels de la budgétisation fonctionnelle.

Le budget-programme dans le CDMT

Un aspect très important du CDMT est l'introduction de la notion de budget-programme. L'encadré 9.1 à la page 79 déclare :

- Un projet pilote de budgétisation de programme a été lancé au Ministère de la sécurité sociale en avril 2002.
- Ce ministère a redéfini ses programmes pour mieux fournir les services dont il est responsable, conformément aux principes de la budgétisation de programme, ou budgétisation fonctionnelle.
- Les programmes ainsi redéfinis montrent plus clairement ce que le Ministère produit en échange du financement qu'il reçoit, et les implications pour de nouvelles modalités de financement.

Le même encadré montre aussi a) le classement des dépenses et b) les programmes redéfinis. La définition des programmes se rapproche trop de la notion initiale de « programme » défini dans la seconde série de travaux de budgétisation fonctionnelle, d'abord aux États-Unis, puis ailleurs, dans les années 60 et 70. La notion relevait alors des systèmes PPBS (planification, programmation, budgétisation)¹⁷. L'encadré 9.1 indique :

Chaque programme fournit un ensemble de services ou de biens similaires, offerts à des tiers par le Ministère et par les institutions qui en dépendent et qui sont financées par son budget.

Organigramme et déploiement des fonctionnaires

L'État

L'État regroupe l'administration centrale et toutes les institutions qui en dépendent directement. Ce sont les régions et les entreprises non commerciales qui relèvent directement du ministère parent. Des progrès ont été faits dans la réforme de la fonction publique, dont les fonctions ont été analysées et redistribuées. Cela a permis de ramener de 21 à 16 le nombre des ministères, qui remplissent désormais les fonctions d'administration centrale en matière de formulation des politiques, de réglementation, de suivi et de coordination. Les fonctions de prestations de services et d'inspection ont été déléguées à des organismes et inspections subordonnés.

Les collectivités locales

La situation des collectivités locales diffère nettement de celle de l'administration centrale. On compte en Arménie 930 collectivités locales dans un pays qui compte environ 3,2 millions d'habitants; leur population va de quelques centaines d'habitants à plusieurs dizaines de milliers. On compte 48 municipalités urbaines, les autres collectivités locales étant rurales. Le Gouvernement arménien a admis la nécessité d'un changement pour introduire une certaine rationalité dans le système de l'administration locale. Cela devrait offrir des perspectives d'économie d'échelle pour permettre l'organisation d'un minimum de services publics déterminés et produits localement. La nouvelle loi budgétaire (note 5, page 4) a apporté une nouvelle impulsion à l'obtention de ces économies d'échelle. Cette nouvelle loi confirme la délégation aux collectivités locales d'attributions de perception de droits fonciers. Mais il n'est guère utile de déléguer des pouvoirs d'imposition à des organismes qui n'ont guère de perspectives de pouvoir fournir des services publics même élémentaires. Le gouvernement a donc admis le principe d'associations volontaires de collectivités locales, mais il faut aller plus loin encore.

Dans la négociation portant sur la coordination des activités d'administration territoriale et d'équipement au milieu de 2004, des observations pertinentes sur la poursuite des réformes de décentralisation en Arménie ont été faites, et notamment les suivantes :

- Le ministère a déclaré que la volonté du Gouvernement arménien de poursuivre la décentralisation en général et la décentralisation budgétaire en particulier, notamment par l'utilisation expresse d'une formule de péréquation;
- Le ministère a admis que les collectivités locales étaient trop nombreuses pour être véritablement viables et fournir des équipements et des services locaux, et que le regroupement volontaire des collectivités locales n'avait guère réussi; et donc
- Il a confirmé qu'une nouvelle loi serait présentée au parlement pour rendre obligatoire le regroupement de plusieurs collectivités locales en syndicats intercommunaux.

Ainsi, la décentralisation accroîtra progressivement la capacité des collectivités locales d'organiser et d'exercer leurs responsabilités en matière d'équipement et de prestations de services. Le représentant du ministère a donc été convaincu que les principes et la pratique de la budgétisation fonctionnelle contribueraient à cet objectif (à la lumière des réformes expérimentales menées par l'administration centrale, notamment le Ministère de la sécurité sociale évoqué plus haut) mais que de tels progrès prendraient du temps pour se concrétiser. Ainsi, il ne faut pas hésiter à lancer la budgétisation fonctionnelle au niveau local à titre expérimental. Au moment où elle s'implantera ainsi au niveau local puis au niveau régional, elle devrait coïncider avec son extension parallèle dans les administrations centrales, et certains syndicats intercommunaux pourraient avoir déjà été créés.

Le cycle de planification

Les conditions institutionnelles préalables à la budgétisation fonctionnelle semblent être réunies, tant pour ce qui est du contexte que des structures. Pour le cycle de planification lui-même, trois conditions doivent être réunies :

- Il doit exister une relation entre la définition de la pauvreté par le gouvernement (dans l'optique des OMD) et sa stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP); cette condition est réalisée.

- Il doit exister une correspondance entre le CDMT et le DSRP, par le biais d'un programme structuré (en d'autres termes un budget fonctionnel); cette condition est réalisée, notamment dans les nouvelles classifications de recettes et de dépenses du Système financier public¹⁸, et cela est repris dans les travaux pionniers de budgétisation fonctionnelle du Ministère de la sécurité sociale.
- Il faut convertir les préoccupations nationales en matière de réduction de la pauvreté (DSRP), par le biais d'une budgétisation ciblée, en un cycle de planification localement responsable (au moins à court terme) pour les collectivités locales urbaines et pour les régions qui les contiennent.

En pratique, il faut que la gestion locale des dépenses publiques soit menée par un processus de budgétisation fonctionnelle. Cela nécessite les conditions suivantes :

- Le rôle de planification stratégique, son contexte pour la budgétisation et son rôle potentiel dans l'intégration sectorielle;
- La fonction de détermination annuelle d'objectifs, comme base de la budgétisation par résultat; et
- L'importance de la participation des citoyens à la planification, l'exécution et l'examen de la production locale d'équipements et de services.

Ces trois éléments sont des aspects essentiels de la budgétisation fonctionnelle. Ils se trouvent réunis dans un document unique : un rapport annuel avec plan et budget (RAPB)¹⁹. Un tel document devrait être établi par toute collectivité locale choisissant d'appliquer à titre expérimental la budgétisation fonctionnelle²⁰.

NOTES

- ¹ IMF Working Papers WP/03/169, juin 2003. *From Programme to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging-Market Economies*. WP/03/33, février 2003. *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*. WP/02/240, décembre 2002. *Performance Budgeting: Is Accrual Accounting Required*
- ² McGill, R. (1999). Civil service reform in Tanzania: organization and efficiency through process consulting. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No 5, pp 410-419.
- ³ Le séminaire du FMI a noté qu'aux États-Unis on était à la quatrième génération de budgets fonctionnels : la première : le système PPBS (planification, programmation, budgétisation); la deuxième : la gestion par objectif; la troisième : la budgétisation à base zéro et actuellement la phase GPRA (*government performance and results act*) qui constitue la toute dernière tentative d'introduire la budgétisation fonctionnelle. Un commentateur a fait observer que cette quatrième génération est la preuve que les responsables politiques et les spécialistes de la gestion des dépenses publiques admettent l'importance fondamentale de la notion de budget fonctionnel, et c'est incontestablement en soi un indicateur de succès !
- ⁴ McGill, R (1995). Institutional development: a review of the concept. *International Journal of Public Sector Management*, Vol 8, No 2, pp 63-79.
- ⁵ Voir note 2 ci-dessus.
- ⁶ Au Malawi, le gouvernement a décidé que les principales municipalités urbaines se chargeraient de l'aménagement urbain et de la création, la gestion et l'entretien des zones d'habitat traditionnelles (ZHT). Il a fallu deux années de plus pour que la législation auxiliaire soit modifiée, ce qui remplissait les conditions contextuelles pour la production de ces nouveaux services d'aménagement urbain. Le résultat a été un nouvel organigramme, et un accord sur le recrutement d'un personnel nouveau et sa formation. Le développement de processus destinés en particulier à soutenir la gestion et l'entretien des ZHT a également été mené à bien, avec le soutien

technique du programme de développement municipal. En bref, une fois que le programme de développement institutionnel a été mis au point, il n'existait plus d'obstacle (institutionnel) non plus que d'excuse pour de mauvais résultats.

- ⁷ FMI et République du Mozambique 2003. Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies. (<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/moz/01/>).
- ⁸ FMI et République du Mozambique 2003. Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report (<http://www.imf.org/External/pubs/ft/scr/2003/cr0398.pdf>)
- ⁹ Le SISTAFE est le système d'administration des finances de l'État. Il comprend cinq éléments : le budget de l'État, les comptes publics, le Trésor, l'inventaire des biens de l'État, le contrôle interne. Il vise sept variables de vérification des dépenses : économique, fonctionnel, organisationnel, territorial, programmatique, source. Un programme se divise en projets et en mesures. Toutes les dépenses sont mesurées en fonction de cette variable de classement. On distingue trois unités budgétaires. Gestion, bénéficiaires, gestion et bénéficiaires.
- ¹⁰ Voir note 2 ci-dessus.
- ¹¹ Voir note 2 ci-dessus.
- ¹² Extrait du programme régional pour les pays du Caucase du Sud : administration publique et initiative d'autonomie locale, PNUD, Institut de la Banque mondiale. « *Optimization of territorial and administrative division of the republic of Armenia and local self-governance development* » Erevan, septembre 2003.
- ¹³ Loi arménienne sur l'autonomie locale adoptée par l'Assemblée nationale arménienne le 7 mai 2002.
- ¹⁴ Loi sur le système budgétaire, adoptée par l'Assemblée nationale arménienne le 24 juin 1997 et mise à jour par des amendements en juillet 2003.
- ¹⁵ Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la République d'Arménie, Erevan, 2003.
- ¹⁶ Cadre de dépenses publiques à moyen terme, 2004-2006, République d'Arménie, Erevan, 2003.
- ¹⁷ McGill, R (2001). Performance budgeting. International Journal of Public Sector Management, Vol. 14, No. 5, pp 376-390.
- ¹⁸ Les statistiques financières publiques constituent un système cohérent de classement des programmes et des recettes et dépenses publiques, de façon à permettre aux autorités gouvernementales de suivre et de mesurer l'activité économique du secteur public. Ce système est analysé au chapitre 2, plus loin.
- ¹⁹ Le RAPB est analysé plus complètement au chapitre premier, plus loin.
- ²⁰ On trouvera au chapitre 10 du présent volume des exemples du RAPB de l'Arménie.

1 LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS. CONCEPTS, INSTRUMENTS ET GOUVERNANCE

RONALD MCGILL, FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

INTRODUCTION

On trouvera dans le présent chapitre un exposé des problèmes de la budgétisation fonctionnelle et de son inclusion dans la gestion des dépenses publiques, en particulier au niveau des collectivités locales dans les pays les moins avancés (PMA). Le texte traite des collectivités locales, ce qui est déjà difficile. Cela s'explique par la prédominance de l'expérience internationale au niveau des administrations centrales et par la rareté de la pratique au niveau des administrations locales. Le présent chapitre porte non seulement sur les pays en développement, mais aussi sur les plus pauvres – ceux qu'on appelle les pays les moins avancés (PMA) – et on peut se demander quelle peut être la pertinence d'un tel classement. Le présent chapitre recommande de chercher à résoudre les problèmes de la budgétisation fonctionnelle dans les PMA par la pratique. Il faut pour cela examiner les concepts du développement institutionnel dans lesquels s'inscrit la budgétisation fonctionnelle. Le chapitre présente les instruments de celle-ci, appliqués dans divers programmes de décentralisation soutenus par le FENU1. Enfin, on examine ici la contribution potentielle de la budgétisation fonctionnelle à une bonne gouvernance.

1. LES CONCEPTS

Aperçu

La demande d'équipements et de services se pose dans toutes les collectivités locales des pays en développement. La fragilité de ces administrations complique la tâche. L'importance fondamentale de l'accès aux équipements et aux services comme moyen de développement économique et de réduction de la pauvreté dans ses différents aspects est désormais largement acceptée. Dans la perspective des administrations locales, le problème est triple :

- Il faut mobiliser les sources de financement pour permettre aux administrations locales d'assurer la fourniture d'équipements et de services;
- Il faut utiliser tous les moyens de fourniture des équipements et des services²;
- Il faut engager un processus de mesure de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience de cette production.

Actuellement, un processus de planification et de mesure visant à soutenir la production ciblée d'équipements et de services est pratiqué dans les pays développés, il est de plus en plus appliqué dans les économies en transition et est étudié au niveau des dépenses de

l'État dans les pays en développement. Le processus est connu sous le nom de budgétisation fonctionnelle. La première condition de son succès est de bien comprendre les fonctions de l'État et leur cohérence mutuelle.

En matière de réforme de l'État, le programme d'action se ramène à : a) bien comprendre les fonctions actuelles et les fonctions souhaitées de l'État et b) traduire les fonctions souhaitées en :

- Politiques, législation et règles ;
- Structures organisationnelles, déploiement de fonctionnaires et formation de ceux-ci ; et
- Cycle de planification et budgétisation, procédures administratives et systèmes auxiliaires d'information.

Il s'agit là, pour résumer, du programme de développement institutionnel. Ce programme, pour que les réformes soient comprises et décidées localement, suppose que l'on facilite le changement lui-même³.

L'essentiel est que le programme de développement institutionnel du contexte, des structures et des processus, pour réaliser les fonctions voulues, soit cohérent. Cela optimise les possibilités de production efficiente et efficace d'équipements et de services. Si une partie de ce programme prend du retard, ne « colle » pas, cela compromet le potentiel intégral de réforme de l'institution en question⁴.

Itinéraires

Les débats actuels sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les Documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui visent ces objectifs et les décisions de gestion des dépenses publiques, dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sont surtout conçus au niveau national, ou macroéconomique. Or, au niveau local, ces préoccupations nationales sont mal traduites en progrès réels. Ce problème du passage à l'échelle locale est encore compliqué par l'approche sectorielle de la planification et du financement de la fourniture des services : il s'agit d'une logique verticale. Or cela est contraire au principe d'une planification intégrée du développement où tous les acteurs et tous les bailleurs de fonds contribuent à une stratégie de développement commune ou intégrée dans un lieu donné : une ville, un district, et il faut donc mettre en œuvre une logique horizontale ou même spatiale.

Dans les pays en développement, les administrations locales ont de plus en plus pour mission d'assurer la fourniture d'équipements et de services élémentaires. Ces responsabilités nouvelles sont souvent compromises par l'environnement institutionnel : les attributions en matière de prestations de services publics sont décentralisées sans que des ressources correspondant à ces fonctions décentralisées soient dévolues au niveau local. En bref, les débats sur la gestion des dépenses publiques, la production d'équipements et de services tendent à privilégier les systèmes centralisés de gouvernement. Alors que c'est là une condition préalable essentielle, l'impact sur les administrations locales et l'importance d'élaborer des solutions aux problèmes de la planification et de la budgétisation au niveau local ne reçoivent pas actuellement l'attention qu'ils méritent⁵:

Il faut distinguer quatre ensembles d'éléments de la décentralisation qui interviennent dans l'environnement politique et pratique de la budgétisation fonctionnelle :

1. L'itinéraire institutionnel de l'accomplissement des fonctions déterminées au niveau national, le contexte, les structures et les processus qui en résultent pour la réalisation des OMD, des DSRP et la gestion des dépenses publiques dans le cadre de dépenses à moyen terme, leur soutien et les obstacles à une bonne planification-budgétisation du développement des administrations locales – pour améliorer la performance du développement institutionnel;
2. La détermination des sources de revenu des administrations clientes : i) recettes locales, ii) transferts de l'administration centrale, iii) financement non gouvernemental (provenant surtout des donateurs) et iv) le cas échéant une estimation des transferts cachés (quand certains secteurs financent directement une école, une clinique, etc.) pour déterminer l'utilisation des fonds qui s'appliquent à toutes les dépenses encourues par les administrations locales, quelle que soit l'origine des recettes;
3. L'analyse (et le cas échéant la mise à l'essai) des formules, structures et processus de planification du développement local comme moyen de définir les problèmes du développement dans une circonscription locale quelconque pour comprendre a) les perspectives d'intégration territoriale de « l'administration non locale » (par exemple antenne locale d'un ministère technique, secteur privé) et b) l'étendue d'une participation réelle de la population au processus ;
4. Le passage de la budgétisation classique « par rubrique » en une formule de budgétisation par fonction ou par résultat – pour viser et mesurer la performance de l'administration locale par rapport au développement institutionnel et aux dimensions locales des OMD.

Liste récapitulative

On a suggéré, sous forme de liste récapitulative, un ensemble de sept principes opérationnels régissant l'application de la budgétisation fonctionnelle⁶.

1. La budgétisation fonctionnelle échoue au premier obstacle si le passage du budget de moyens au budget de résultats n'est pas accepté ni pratiqué.
2. Elle est conceptuellement redondante en l'absence d'une perspective à long terme pour régler la répartition des ressources.
3. Cette perspective à long terme de la budgétisation fonctionnelle est de plus en plus obtenue par l'établissement de rapports publics annuels sur les résultats (impact sur la société au sens large) et les produits réalisés (réalisations spécifiques, pouvant être directement attribuées à une organisation).
4. La budgétisation fonctionnelle suppose que la véritable épreuve est l'affectation des ressources en fonction des intentions futures (plans), modérées par un examen récent des résultats.
5. Elle exige un classement de toutes les priorités de façon que les choix difficiles à faire ne soient pas évités.
6. L'unité principale d'analyse, pour la planification et la budgétisation, est le programme. Cependant, la budgétisation fonctionnelle doit concilier la structure d'un programme avec la structure organisationnelle qu'il représente⁷.
7. La budgétisation fonctionnelle mesure l'économie, l'efficacité et l'efficience des équipements et des services fournis par une organisation ou pour le compte de celle-ci.

L'acceptation de ces principes de la budgétisation fonctionnelle amène à formuler quatre conclusions principales. En dehors du besoin habituel de soutien politique, d'un engagement réel des équipes dirigeantes et des mesures de création de capacités, les conditions préalables techniques de la budgétisation fonctionnelle sont les suivantes :

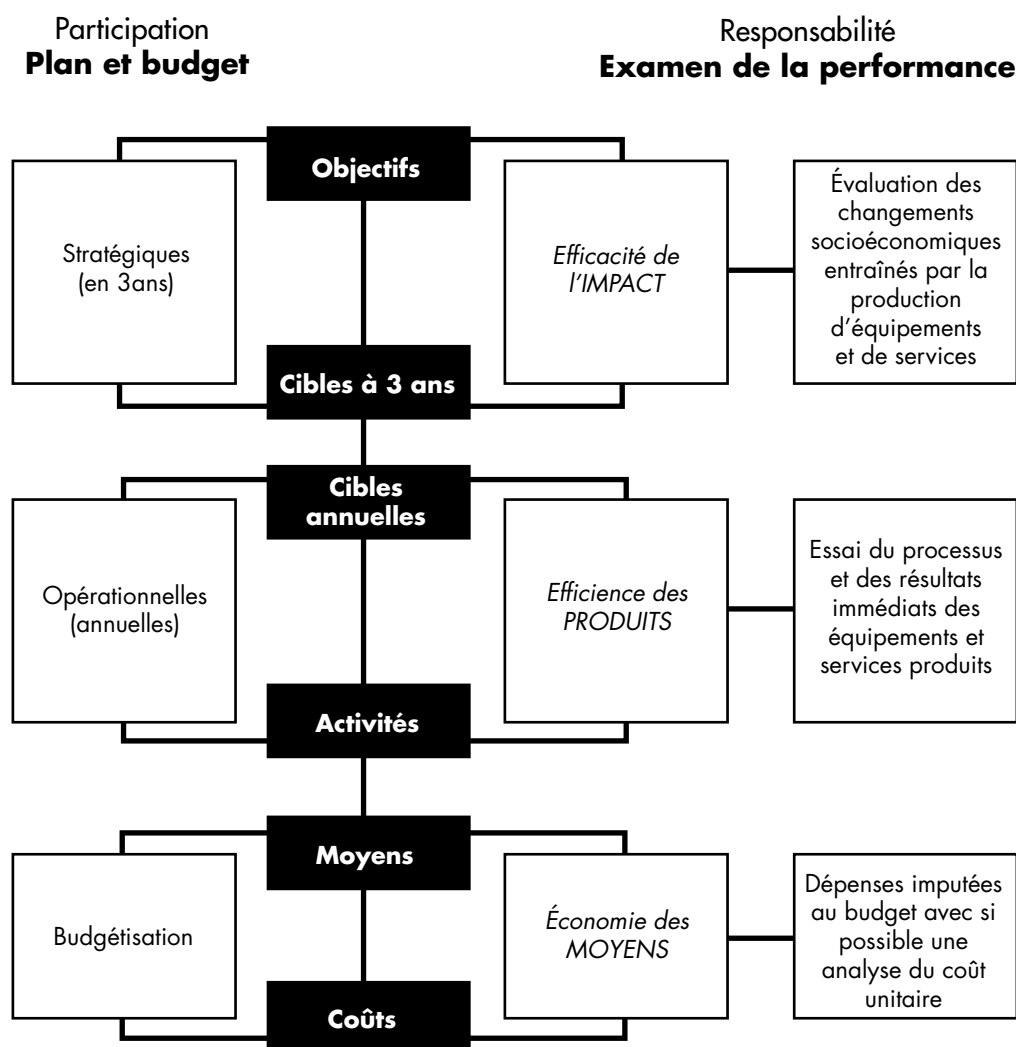
1. Il faut prévoir un horizon de trois à cinq ans (selon la pratique locale) puis passer à des objectifs annuels – idéalement, dans un rapport annuel avec plan et budget rendu public (RAPB);
2. L'analyse de l'activité et des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre chaque objectif est la base même de la budgétisation;
3. Un système structuré de codification renforce à la fois les moyens de classement des priorités et de suivre les dépenses vers leur objectif; et
4. La performance est examinée chaque année (résultats) et à plus longue échéance (impact) – trois ans par exemple –, ce qui permet de dégager un nouveau cadre stratégique.

En bref, le cadre stratégique est le lien entre la planification traditionnelle du développement (intersectorielle ou intégrée) et la planification stratégique spécifique d'une organisation⁸. L'analyse de l'activité et des moyens vérifie l'enveloppe budgétaire à trouver pour réaliser des objectifs précis – qui découle de la stratégie et des enveloppes de dépenses résultantes, pour chaque objectif, avec une estimation des dépenses à moyen terme; et la définition globale d'un programme. Le système structuré de codification découle de la logique du système de finances publiques (voir chapitre 2). La mesure des résultats est examinée de façon plus détaillée plus loin.

Logique externe

Pour conclure cette première section, il faut comprendre la logique externe de la budgétisation fonctionnelle et la « base de référence » suggérée pour les variables institutionnelles décrite plus haut (voir figure 1). Deux ensembles logiques sont concernés. Une logique verticale concerne quatre aspects. De gauche à droite : d'abord les éléments essentiels du plan et du budget; deuxièmement, les composantes techniques précises du plan et du budget (le budget fonctionnel lui-même); troisièmement, les trois « E » – économie, efficience et efficacité de la mesure; quatrièmement, les aspects spécifiques des résultats évalués. La logique horizontale comprend trois aspects : stratégique, opérationnel et financier. On trouvera ainsi à la figure 1 la structure logique externe de la budgétisation fonctionnelle.

FIGURE 1 : STRUCTURE LOGIQUE EXTERNE DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE



2. INSTRUMENTS

Le fonctionnement

Les administrations locales se trouvent toujours impliquées dans un cycle annuel de planification, de budgétisation, d'application et d'examen. Ce cycle annuel est l'expression des conséquences annuelles d'une stratégie : stratégie de réduction de la pauvreté retenue par l'État (DSRP) et cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Ce cadre de dépenses est alors converti, par un plan annuel et un budget, en la production d'équipements et de services. L'un des moyens de donner effet aux décisions annuelles de l'État, dans le cadre de la budgétisation fonctionnelle, est de publier un rapport annuel, avec plan et budget (RAPB) d'une administration.

Quand ce cycle du RAPB fonctionne pleinement, il couvre toujours un enchaînement de trois ans : la performance obtenue l'an dernier, l'exécution pour cette année et le plan de l'an prochain. Ce rapport doit être composé chaque année, au niveau d'une collectivité locale, au début du cycle annuel. Le résultat attendu d'un RAPB est donc un moyen

soutenu par la collectivité locale, donnant lieu à des responsabilités publiques d'examen, de planification et de budgétisation des ressources, pour la production d'équipements et de services définis.

Structure et résultats du RAPB

Un rapport annuel normal commence par un exposé général de l'organigramme de l'administration concernée. L'ordre des matières exposées est à peu près le suivant :

- Une déclaration, par le chef de l'organisation concernée, comprenant un exposé des principales réalisations de l'année précédente et de l'orientation pour l'année suivante (première partie du RAPB) ;
- Un résumé de l'ensemble du document (deuxième partie).

La partie analytique du RAPB, aux fins de la budgétisation fonctionnelle, comprend :

- Un ensemble de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (troisième partie du RAPB) ;
- L'examen des résultats de l'année précédente (quatrième partie) ;
- Des propositions pour l'année suivante (cinquième partie du RAPB) ;
- Les ressources nécessaires pour l'année suivante : la prévision budgétaire (sixième partie du RAPB).

Le résultat souhaité du RAPB est donc un instrument dont il est rendu compte devant l'opinion, qui bénéficie de l'appui de la collectivité locale, pour la production d'équipements et de services bien définis. Cette production doit avoir un impact direct sur certains groupes clients (à court terme) et sur la situation socioéconomique générale (à moyen terme). Il répond donc à la double finalité des OMD et du développement local.

Principe

Ainsi, on distingue dans la budgétisation fonctionnelle trois niveaux d'analyse :

1. L'analyse du cadre et des objectifs à long terme (ou stratégiques)
2. L'analyse du programme et des cibles
3. L'analyse des activités et des moyens

Le cadre stratégique est un moyen de passer des données de référence à des objectifs quantifiés. Cette phase est impérative. C'est le contexte du niveau 2. L'analyse du programme et des cibles est le noyau même du budget fonctionnel. Il comprend la conversion de chaque objectif en cibles à trois ans. Il faut ensuite établir un ordre de priorité entre ces cibles. Et pour cela il faut convertir ces cibles à trois ans en cibles annuelles, avec un classement initial des moyens – capital, opérations ou capacités. Le résultat de cette opération donne le contexte du niveau 3. L'analyse des moyens passe des cibles annuelles aux activités et moyens, notamment à l'aide de codes des coûts et des dépenses. L'analyse des moyens est conçue comme une vérification des prévisions de dépenses annuelles. Aux fins du présent exercice, on s'intéresse surtout aux niveaux 1 et 2.

Analyses du niveau 1 – cadre stratégique

La troisième partie du RAPB est le cadre stratégique exprimé comme stratégie de développement local avec un horizon de trois ans. Sa structure comprend les éléments suivants :

- Information de base, pour dresser un tableau d'ensemble du développement
- Indicateurs de pauvreté, qui permettent de cadrer le problème général du développement
- Définir les impératifs de développement stratégique
- Convertir ces impératifs en objectifs de développement quantifiables
- Traduire ces objectifs en cibles de développement stratégique, assortis de coûts

Les données de référence à réunir entrent dans deux catégories : d'abord un profil socioéconomique :

- Accès aux équipements et aux services comme l'eau et les routes et indicateurs de pauvreté
- Indicateurs de santé et de pauvreté
- Indicateurs d'éducation et de pauvreté
- Évaluation globale de la pauvreté.

Deuxièmement, un profil d'activité économique en fonction de la géographie locale :

- Activité économique avec classement des emplois
- Infrastructure économique, indiquant les réseaux et les profils de demande
- Classement des emplois, par sexe
- Profil de budget des administrations locales : recettes, dépenses et capital.

Les conclusions de l'interprétation de ces deux ensembles d'information doivent offrir une compréhension de l'état général de développement de chaque localité.

Ce profil socioéconomique donne des indicateurs de pauvreté, établis à partir des OMD et de ce que fait l'État. Le profil d'activité économique suggère alors les voies d'augmentation de l'activité économique pour réduire la pauvreté. Ces deux éléments permettent de mieux comprendre le problème général du développement. À partir de là, un objectif de développement doit être défini. On trouvera ici un exemple emprunté à un travail de formation mené récemment par le FENU dans le sud du Soudan :

Pour affermir l'application de l'accord de paix et pour créer un système de gouvernance répondant aux besoins des habitants et donc à l'impératif de développement socioéconomique du sud du Soudan, des impératifs de développement ont été choisis en commun.

Le tableau général du développement et le problème global du développement amènent le Conseil local et ses organes exécutifs à se mettre d'accord sur les impératifs de développement stratégique qui vont s'imposer aux autorités locales. Quatre « impératifs » peuvent ainsi être retenus :

- Eau
- Assainissement
- Routes
- Électricité

Ces quatre impératifs sont manifestement liés à la pauvreté et au développement économique local. Il faut établir entre eux un ordre de priorité. Pour important que soit chacun d'eux dans un endroit donné, il n'est peut-être pas possible de financer le tout en même temps. Ces impératifs doivent donc être exprimés en objectifs de développement quantifiables.

Pour un objectif donné, il est nécessaire de déterminer le niveau actuel de fourniture de services. C'est la donnée de référence, qu'on exprimera le mieux en pourcentage. L'augmentation proposée de fourniture de services (comme objectif réalisable), toutes choses étant égales par ailleurs) peut alors être déterminée. À titre d'exemple, l'impératif « adduction d'eau » est exprimé en objectifs de développement comme suit :

Accroître l'adduction d'eau de 30 % à 60 % des besoins locaux pour les ménages, les entreprises et l'agriculture dans un délai de trois ans.

L'objectif doit être défini en fonction de la situation présente (30 %) et du niveau prévu à la fin du plan stratégique (60 %). L'objectif est alors converti en un ensemble de cibles de développement à trois ans, assorti de coûts.

Niveau 2 – analyse du programme et des cibles

Il est nécessaire d'abord de définir toutes les sources possibles d'augmentation de l'offre d'eau. On peut citer en exemple :

- Les trous de sonde
- La collecte de l'eau de pluie
- Les puits
- Les petits barrages

Il faut déterminer aussi si l'une de ces sources d'eau ne pourrait, à elle seule, satisfaire 100 % de l'objectif visé. Il faut se mettre d'accord sur les chiffres unitaires. Enfin, les coûts unitaires et les coûts totaux doivent aussi être calculés. Le résultat pour chacun des objectifs est donc un tableau de cibles stratégiques, dont on peut donner l'exemple suivant :

TABLEAU 1 : CIBLES STRATÉGIQUES

A. Cibles stratégiques à 3 ans	Pourcentage de l'objectif à réaliser	Valeur unitaire/ superficie/ personne	Coût unitaire en dollars	Coût total pour chaque objectif, CDMT
CDMT (de base) programme		(A)	(B)	(A x B)
1. Trous de sonde	50	50	10 000	500 000
2. Collecte des eaux de pluie	30	10	2 000	20 000
3. Puits	5	5	1 000	5 000
4. Petits barrages	15	7	20 000	140 000
5. Maintien de la continuité du service	N/A	6	10 000	66 500
6. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/A	1	10 000	6 650
Totaux	100	N/D	N/D	738 150

Cet exemple met en évidence l'investissement capital à réaliser pour accroître la fourniture d'eau et les coûts de canalisation et d'entretien nécessaires pour obtenir le service existant.

Les interventions du programme – les projets annuels – doivent être classées par ordre de priorité. C'est ce que montre l'exemple ci-dessous. Ce classement est fait à l'aide d'une notation simple, de 0 à 5. Le résultat permet de convertir ces interventions en un ensemble de priorités en fonction de critères (voir plus bas). Ainsi, le tableau des cibles à 3 ans donne

le montant des dépenses nécessaires à moyen terme pour réaliser l'objectif. Le tableau des cibles, illustré ici dans le cas de l'eau, doit être établi pour chacun des objectifs de développement. Une fois que les quatre tableaux sont achevés, un pour chaque impératif de développement, on peut déterminer le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Avec un classement par ordre de priorité en fonction des critères (illustration plus loin), le CDMT est intégré verticalement; il donne également un ordre de priorité.

TABLEAU 2 : ORDRE DE PRIORITÉ ENTRE LES CIBLES STRATÉGIQUES

B. Cibles stratégiques à 3 ans classées par priorité	Coût total pour chaque objectif, CDMT	Impact économique	Impact sur la pauvreté	Impact sur la condition féminine	Total
1. Trous de sonde	500 000	5	5	5	15
2. Collecte des eaux de pluie	20 000	5	5	4	14
3. Puits	5 000	4	3	4	11
4. Petits barrages	140 000	4	3	4	11
5. Maintien de la continuité du service	66 500	4	4	4	12
6. Appui (relations humaines, finances, etc.)	6 650	3	3	3	9
Totaux	738 150	25	23	24	N/D

TABLE 3 : CIBLES ANNUELLES

C. Cibles annuelles-projets	Total annuel (hypothèse initiale : 1/3 du total du CDMT)	Coût annuel de CAPITAL – proportion initiale : 89 %	Coût annuel des moyens (exploitation et entretien) – proportion initiale : 10 %	Coût annuel de la création de CAPACITÉS, proportion initiale : 1 %	Solde annuel avec T = 0	Solde du CDMT pour le cycle de 3 ans	Pourcentage du CDMT engagé chaque année
1. Trous de sonde	166 650	148 319	16 665	1 667	–	333 350	33
2. Collecte des eaux de pluie	6 666	5 933	667	67	–	13 334	33
3. Puits	1 667	1 483	167	17	–	3 334	33
4. Petits barrages	46 662	41 529	4 666	467	–	93 338	33
5. Maintien de la continuité du service	22 164	19 726	2,216	222	–	44 336	33
6. Appui (relations humaines, finances, etc.)	2 216	1 973	222	22	–	4 434	33
Totaux	246 025	218 963	24 603	2 460	–	492 125	33

Les cibles annuelles sont simplement celles qui peuvent être réalisées une année donnée du cycle de trois ans. C'est la cible à budgétiser l'année de la réalisation effective. L'exposé le plus simple des cibles annuelles peut alors être, pour chaque impératif de développement, une version précise du tableau des cibles à trois ans. L'illustration se poursuit avec le graphique C.

Les problèmes du développement institutionnel, pour réaliser cette analyse de planification et de budgétisation, sont examinés en profondeur au chapitre 6 dans le cas du Yémen.

Analyse de niveau 3

On peut ensuite passer aux budgets par cible à l'aide de l'analyse d'activité et des moyens à mettre en œuvre, comme suit :

- Activités (les éléments de l'exécution)
- Moyens (les quantités nécessaires en main-d'œuvre, équipement, etc.)
- Le coût des moyens
- La codification budgétaire des moyens
- Le coût total par cible.

Pour cette analyse, on pourra suivre la formule donnée plus bas. Cette analyse des moyens à mettre en œuvre est la base même de la codification budgétaire. C'est pourquoi, alors que le RAPB définit la stratégie, les cibles stratégiques et annuelles, ainsi que le budget, il faut également assortir l'ensemble d'un volume technique qui donnera les tableaux techniques pour chaque cible.

TABEAU 4: TABLEAU DES CIBLES POUR L'ANALYSE DES MOYENS À ENGAGER

D. Activités à réaliser pour la cible « petits barrages »	Moyens nécessaires pour chaque activité	Code de chaque ligne de moyens	Coût estimatif par moyen	Total, par activité
1. Relevé topographique	(Ce qui est nécessaire pour chaque activité : personnel spécialisé, matériel, transport, matériaux, etc.)	(Code de ligne ou de dépense, pour chaque moyen. Souvent, pour chaque activité, plusieurs moyens sont nécessaires)	(Chaque moyen a évidemment un coût)	(Il faut faire le total des moyens pour chaque activité)
2. Conception initiale				
3. Acceptabilité locale et environnementale				
4. Conception et coûts détaillés				
5. Dossiers d'appel d'offres				
6. Appel d'offres				
7. Adjudication d'un contrat				
8. Préparation du site				
9. Construction des fondations				
Coût total pour réaliser la cible annuelle			(par exemple le coût total de toutes les activités)	

L'analyse de niveau 3 n'est pas examinée en détail dans le présent texte. Les expériences menées par le FENU en budgétisation fonctionnelle tentent toujours de régler les problèmes des niveaux 1 et 2. Le chapitre 5, sur le Mozambique, met cet aspect en évidence,

et on y présente les difficultés d'obtenir un large engagement en faveur de la notion de planification-budgétisation intégrées. Le chapitre 6, sur le Yémen, évoque les problèmes et les tâches de l'analyse nécessaire pour produire le RAPB.

Examen

Le cadre stratégique et les propositions annuelles seront suivis, à la fin d'une année donnée, par un examen des résultats obtenus l'année précédente. Ici, l'économie des moyens est appréciée en fonction de la précision de la relation entre le budget et les coûts effectifs : si les uns et les autres atteignent 100 % (la budgétisation est parfaitement adaptée à la cible). L'efficacité des moyens est déterminée en fonction de « la réalisation des spécifications » et « l'exécution dans les délais prévus » ; si la moitié seulement des spécifications sont satisfaites, on retiendra 50 %; s'il faut deux fois plus de temps que prévu pour achever le projet, on retiendra aussi 50 %. L'efficacité de l'impact est mesurée par l'occupation ou l'utilisation de l'équipement réalisé et de la solution du problème initial. Si l'équipement est pleinement utilisé on retiendra 100 %; si le problème initial est résolu, on retiendra aussi 100 %. La somme de « ces trois E » (économie, efficacité et efficacie) donne une évaluation de la performance totale⁹. Le tableau 5 présente un exemple différent. Il s'agit là du cycle annuel. Chaque troisième année, un examen stratégique doit être effectué. Il sera la base d'une évaluation de la performance au niveau des objectifs, c'est-à-dire le progrès réalisé en passant de X % à Y %. Cet examen stratégique, ainsi que le troisième examen « annuel », formeront la base du cadre stratégique pour la période suivante de trois ans.

En bref, le cycle de gestion des dépenses publiques, ici, est conçu dans le cadre de la budgétisation fonctionnelle. Ce cadre met en évidence le lien entre planification (but, objectifs, cibles stratégiques), la budgétisation (cibles annuelles, activités, moyens) et l'examen (économie, efficacité et efficacie). Tous ces éléments sont regroupés dans le rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de chaque organisme. On a là, avec les tableaux marqués 1 à 4 plus haut et 5 à la fin du présent chapitre, l'essentiel de la structure interne de la budgétisation fonctionnelle, ce qu'illustre la figure 2.

3. GOUVERNANCE

La budgétisation fonctionnelle est un moyen de bonne gouvernance. Ici, la bonne gouvernance est la relation qui doit s'instaurer en fin de compte entre l'administration locale et les diverses collectivités administrées. Idéalement, cette relation doit être une relation d'égalité. En d'autres termes, les deux groupes (administration locale et collectivités locales gouvernées) doivent avoir également accès à l'information à l'aide de laquelle elles pourront participer au développement local, faire des propositions pour sa réalisation et pour les résultats¹⁰.

Plus précisément, le test, en fin de compte, de la budgétisation fonctionnelle peut être double : d'abord, le succès et la production, approuvée par le public, d'équipements et de services. Ici, la collectivité locale participe au cycle annuel d'examen des résultats de l'année précédente, de la mise en route des travaux pour cette année et la préparation des travaux de l'an prochain – ce qui est consigné dans le rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de l'organisme public. Deuxièmement, l'intention est de parvenir à un système plus ouvert et plus transparent de planification pour l'exécution et l'examen des dépenses afin d'obtenir des résultats. C'est aussi, en principe, le moyen de dénoncer les mauvais résultats, et peut-être le début d'une lutte contre la corruption.

Responsabilisation

La responsabilisation, dans la gestion des dépenses publiques, qui sont consacrées à la production d'équipements et de services, revient à la participation des collectivités et des groupes clients à :

1. L'évaluation des résultats de l'année précédente;
2. La supervision des travaux de l'année; et
3. Les propositions pour l'année suivante.

Les collectivités locales doivent jouer un rôle central dans l'examen des résultats. Elles doivent tester les progrès accomplis (achèvement à temps, comme indiqué, au bon endroit) dans la solution du problème initial défini localement. C'est le cas en particulier quand un nouvel équipement public (route d'accès, clinique) a été construit. Si un service est fourni, les collectivités clientes doivent juger elles-mêmes l'impact immédiat (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation de l'équipement; en bref, le problème initial est-il résolu?).

Les collectivités locales doivent participer au processus d'acquisition des moyens pour réaliser de nouveaux projets, en particulier si ceux-ci ont un effet local direct. Pour des projets plus ambitieux, des représentants d'une collectivité locale doivent jouer un rôle dans un groupe de contrôle qui doit également mesurer les progrès vers la réalisation.

Ce sont les collectivités locales qui doivent déterminer localement un problème puis une solution, par la définition d'un « projet brut ». Celui-ci est alors lié aux autres projets, idéalement sous la forme d'un itinéraire (les avoirs, les possibilités et les problèmes étant indiqués). Les projets sont ensuite classés par ordre de priorité. Ce classement est d'importance essentielle pour la participation et pour la notion plus large de responsabilisation. C'est pourquoi la budgétisation fonctionnelle exige que toutes les priorités soient classées par ordre, de façon que de choix difficiles puissent être évités.

L'ensemble de ce travail est regroupé dans un rapport annuel avec plan et budget (RAPB) du Conseil local. C'est le cadre de l'exercice des responsabilités. Ce RAPB est la méthode indispensable pour réaliser la budgétisation fonctionnelle et pour en rendre compte. Ce document doit être largement disponible, être diffusé sous forme de prospectus, à la radio, etc. Ainsi, la budgétisation fonctionnelle oblige à rendre des comptes par la participation collective et la publication des résultats.

La budgétisation fonctionnelle encourage l'exercice des responsabilités au niveau d'un conseil local qui fournit le service public ou veille à sa production. Le RAPB indique au public quel est le cadre stratégique de l'action d'un organisme donné. Il permet de vérifier la réalisation des cibles déclarées pour l'année précédente. Le cadre stratégique et la performance de l'année précédente conditionnent ce qui peut être proposé pour l'année suivante. Ainsi, l'organisation est obligée a) de dire au public ce qu'elle entend faire et ce que coûtera la réalisation de chaque cible; et b) à la fin de l'année, si la cible en question a été atteinte et à quel prix. La différence entre a) et b), consignée dans le RAPB, oblige l'organisation en question à en rendre compte. Cette responsabilisation suppose une capacité de mesure (voir plus bas). Elle s'exerce annuellement et tous les trois ans. Il s'agit en fin de compte d'un examen intégré de l'efficacité, de l'efficience opérationnelle et d'une budgétisation économique.

FIGURE 2 : STRUCTURE INTERNE DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

Environnement de développement : arrondissement, État, et pour chacun, les diverses dimensions de la pauvreté	Impact : sur la situation socioéconomique : indicateurs de pauvreté à moyen terme, dans un cycle de trois ans, par exemple	Produits : fournis à temps et comme spécifié, et impact sur les groupes clients, à court terme, dans le cycle d'un an, l'équipement est-il pleinement utilisé, le problème initial résolu pour la collectivité locale?	Moyens
Plan	Analyses de niveau 1 But (intention générale à réaliser dans l'environnement de développement) Objectifs (traduction du but en élément quantifiable – par exemple adduction d'eau passant de 30 % à 60 % des besoins en trois ans) Enchaînement des priorités, pour établir le cadre stratégique initial)	Analyses de niveau 2 Cibles stratégiques (conversion de chaque objectif en tâches précises à exécuter pendant le plan – petit barrage ou oléoduc par exemple). Tableau 1 Enchaînement des priorités; en proportion des cibles de 3 ans (par exemple, un tiers du barrage ou de l'oléoduc pendant la première année) ou réalisation complète d'une cible pendant la première année en veillant aux conséquences spatiales du choix). Tableau 2 Cibles annuelles (conversion des cibles stratégiques en un programme annuel) Tableau 3	
Budget		Analyses de niveau 3 Analyses d'activité (conversion de chaque cible annuelle en tâches à accomplir pour construire le barrage et l'oléoduc; relevés topographiques, conception technique, etc.) Budget par activité (conversion des activités en moyens nécessaires : temps de travail, frais de fonctionnement, matériaux, transport, etc.) Tableau 4	Moyens, codes des moyens, coûts (pour chaque activité) puis total pour la cible annuelle visée)
Examen ultérieur	Stratégique (tests d'efficacité, tels que degré de changement et conditions sociales générales, dans l'optique par exemple de chaque OMD)	Annuels : opérationnels (tests d'efficacité : rapport temps/résultats ou coûts unitaires des tâches à accomplir et impact immédiat sur les groupes clients qu'ils aident à déterminer). Tableau 5	

Mesure

La mesure est intégrée dans les principes de vérification de l'économie, l'efficacité et l'efficience de tous les travaux. La budgétisation fonctionnelle mesure l'économie des MOYENS, l'efficience des PRODUITS et l'efficacité de l'IMPACT.

L'économie des moyens mesure l'utilisation des fonds utilisés pour atteindre les cibles fixées. Si possible, les coûts unitaires doivent également être évalués. Une méthode de mesure consiste à analyser les écarts, pour s'assurer qu'une organisation donnée est bien tenue comptable de l'utilisation de ses fonds. Si les fonds sont correctement utilisés, la cible sera atteinte. S'ils sont dépensés mais que la cible n'est pas atteinte, cela constitue un clignotant de danger pour les dirigeants de l'organisation. Si les fonds sont utilisés et la moitié seulement d'une école a été construite, les fonds ont été détournés à d'autres usages ou le devis initial était erroné, sous-estimé. D'importants écarts par rapport aux cibles devraient amener l'organisation concernée (a) à mettre en question sa planification et sa budgétisation, (b) son aptitude à produire des résultats et c) son intégrité. L'examen de l'évolution de chaque coût unitaire est le moyen le plus simple de comparer avec les années précédentes, pour le même type d'équipements ou de services – sous réserve de l'inflation et des disparités géographiques, qui ajoutent des coûts supplémentaires. L'économie de moyens est directement attribuable à l'organisation productrice.

L'« efficience des produits » mesure le processus de fourniture de l'équipement et des services. Elle vérifie que le problème initial défini localement a bien été résolu à temps, comme prévu au bon endroit. Il ne sert à rien de produire un service ou un équipement de façon efficiente si ce n'est pas la chose demandée, si c'est au mauvais endroit et que personne ne l'utilise. L'efficience des produits est directement attribuable à l'organisation productrice.

L'« efficacité de l'impact » mesure le résultat de la fourniture d'équipements et de services. Dans le cycle annuel, le test est l'impact immédiat sur les groupes clients particuliers (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation de l'équipement et solution effective du problème). Dans l'examen stratégique (évaluation triennale et préparation d'une nouvelle stratégie de développement), l'accent est mis sur l'évolution des conditions socioéconomiques (l'évolution des divers indicateurs de pauvreté) rendue possible par la fourniture d'équipements et de services. L'impact à plus long terme sur des groupes clients particuliers comme les femmes et les personnes âgées – c'est-à-dire la sociologie budgétaire des dépenses publiques – doit également y figurer. L'efficacité de l'impact immédiat sur des groupes clients particuliers est directement attribuable à l'organisation productrice (taux d'occupation, utilisation des équipements). L'efficacité de l'impact à plus long terme sur la situation sociale générale est souvent attribuable, indirectement, à l'organisation productrice. Par exemple, la réduction des épidémies de choléra peut être aussi bien due à l'amélioration de l'adduction d'eau qu'à d'autres mesures de santé publique. Ainsi, si l'administration locale n'est pas responsable de la fourniture de l'eau, manifestement, le succès dans la prévention du choléra peut en particulier être attribué à l'organisation distincte qui organise l'adduction d'eau¹¹.

Examinons un peu plus en détail ces mesures : si les 100 000 dollars ont été dépensés intégralement à la fin de l'année, en termes de moyens, l'objectif fixé a été atteint. Cependant, il faut comprendre que si le moyen est utilisé (l'argent a été dépensé), le produit n'a pas été nécessairement fourni. Si tout l'argent a été dépensé mais la moitié seulement du pont a été construite, deux explications sont possibles : ou bien le devis quantitatif et le devis

financier résultant ont été mal calculés et les dépenses se sont révélées deux fois plus lourdes; l'explication de base est alors une simple incompétence. Une explication plus sinistre est que les quantités et les devis résultant étaient exacts mais les fonds ont été détournés. C'est alors le mot de « corruption » qui vient à l'esprit et une enquête s'impose. Si les résultats de l'analyse de écarts sont publiés (et ils doivent l'être dans le RAPB), les politiciens et entrepreneurs locaux peuvent ressentir la pression de la désapprobation publique. De même, si un budget scolaire prévoit 10 enseignants et le matériel correspondant, mais que sept seulement sont effectivement employés toute l'année, alors que les fonds ont été intégralement utilisés, il faut poser des questions, obtenir des réponses. Cela est mesurable et facilement communiqué au public, dans l'esprit de l'obligation de rendre des comptes.

Les coûts unitaires peuvent également être utilisés. Si par exemple le coût d'un pont, d'une route, d'une année d'enseignement primaire dans une petite ville est 100 000 dollars (ou l'équivalent local), la première question à poser est : est-ce là un devis raisonnable pour l'équipement ou le service à produire? Ou bien, coûte-t-il autant de construire une route et d'organiser un enseignement primaire dans d'autres localités? Si « oui », alors le devis est raisonnable. Par conséquent l'économie de moyens est bonne; le coût de l'obtention du produit est bien le plus faible. Cela est également mesurable.

La deuxième mesure est celle de l'efficacité des produits (l'équipement ou le service fournis). La principale question est : « l'équipement (le pont) ou le service (l'enseignement primaire) sont-ils construits ou fournis à temps et comme indiqué? ». Le temps est mesurable (comme pourcentage d'écart par rapport à la date prévue d'achèvement pour le pont), de même que la disponibilité intégrale de l'enseignement primaire organisé. La spécification est également mesurable. Un devis de construction (quantitatif) comprend 53 éléments. Si les 53 éléments sont achevés, le résultat est 100 %. Si le résultat est moins bon, on peut facilement calculer le degré de réalisation. Pour l'enseignement primaire, les normes nationales doivent être respectées. Il y a une liste récapitulative : si 10 éléments sont spécifiés et 5 seulement sont considérés comme pleinement atteints, et 5 comme partiellement atteints, on retiendra 75 % pour ce service d'enseignement primaire particulier. Là encore tout cela est mesurable et peut facilement être communiqué au public, dans un souci de responsabilisation.

Le troisième et dernier élément de la mesure concerne l'efficacité de l'impact. C'est l'objectif même du développement institutionnel : de meilleurs équipements, de meilleurs services sont assurément une augmentation de la capacité de fonctionner. S'agissant des impacts immédiats, on peut citer en exemple l'utilité d'un pont (résout-il le problème) comme initialement prévu. Les usagers locaux en seront les meilleurs juges. L'école fournit-elle un enseignement primaire suffisant pour que les enfants passent en classe supérieure. Dans les deux cas, la préoccupation est le niveau cible – les services et équipements fournis. S'agissant de l'impact à plus long terme, la préoccupation passe au niveau stratégique supérieur, celui de l'objectif. Ici, l'objectif est normalement présenté en termes socioéconomiques – l'augmentation de la production d'eau, 30 % à 60 % en trois ans. Des données plus rigoureuses sont nécessaires pour vérifier les conclusions anecdotiques, mais la collectivité locale, les hommes d'affaires et les dirigeants politiques peuvent rapidement confirmer que l'impact à moyen terme a bien été obtenu. Si c'est le cas, les résultats comprennent une augmentation de l'activité économique locale et une réduction du niveau de pauvreté sous ses formes multiples.

CONCLUSION

Ce que la budgétisation fonctionnelle doit accomplir, de façon démontrable, est de produire des équipements et des services qui soient fournis de façon plus économique, plus efficient et plus efficace. Ce processus doit donc être mesurable et responsable. Le concept de budgétisation fonctionnelle proposé ici et appliqué dans certains programmes de développement local menés par le FENU devrait en établir la preuve. Cette preuve doit non seulement confirmer un processus plus transparent et mieux ciblé de fourniture de services mais également apporter une impulsion à un impact plus large dans le choix des politiques et être susceptible d'être reproduit par tout autre gouvernement soucieux de dynamiser les administrations locales.

Pour évaluer le progrès à l'aide de la liste récapitulative de la budgétisation fonctionnelle (voir section 1 plus haut), on s'attache à améliorer le cadre stratégique de celle-ci (et les chapitres 5 et 6 donnent des informations plus détaillées). Le problème critique de la conversion d'un budget de moyens à un budget de résultats est très près d'être résolu puisque sa structure fait l'objet d'un consensus technique (voir section 2 plus haut), mais il appartient encore à un gouvernement de déclarer son attachement à son application au niveau des administrations locales, après de premières expériences.

La finalité de la budgétisation fonctionnelle est un système plus ouvert et plus transparent de planification pour l'exécution et le contrôle des dépenses afin d'obtenir de meilleurs résultats. Si les choses se passent bien c'est la base a) d'une dénonciation des mauvais résultats et b) d'une première attaque contre la corruption. La budgétisation fonctionnelle pourrait donc être un moyen de lutter contre la corruption. Cette affirmation, à elle seule, devrait encourager les authentiques dirigeants politiques à se faire les avocats de la budgétisation fonctionnelle.

Le problème pratique, ici, est la difficulté, pour les administrations locales, de réaliser la fourniture d'équipements et de services de la façon la plus économique, la plus efficiente et la plus efficace possible (en ceci que les administrations locales fournissent ou surveillent la production de la plupart des services locaux). Cependant, l'administration centrale doit également introduire une plus grande responsabilisation et de meilleurs moyens de mesure par la budgétisation fonctionnelle dans ses propres mécanismes de gestion de dépenses publiques.

Pourtant, au niveau local comme au niveau central, on espère voir se manifester une maturité politique des dirigeants. Au niveau de l'administration locale, cela se ramène à souhaiter un maire ou un dirigeant local politique équivalent. L'autorité qu'il exercera devrait affermir le comportement éthique de la fonction publique et faire bien comprendre que tout argent dérobé ou volé dans la caisse publique est de l'argent dérobé aux citoyens qui ont élu le maire ou le conseillers municipaux. À son tour, le maire devrait être solidement soutenu par son conseil municipal – chef de l'administration locale, contrôleur financier local, etc. – pour avoir la détermination et le charisme nécessaires afin d'assurer la bonne application de la budgétisation fonctionnelle.

Cette autorité, cette maturité politique sont des qualités qui font évidemment défaut quand la corruption règne.

TABEAU 5 : EXAMEN DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE : TESTS D'ÉCONOMIE, D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ

	Projets 2003 (\$400 000)	Budget	Dépenses effectives	Écart	Écart (%)	(1) Économie de moyens (T + 100 %)	A % spécification	B % Temps	(2) (A+B)/2 = efficacité du produit	C % Taux d'occupation/utilisation de l'équipement	D % Évaluation : « problème résolu »	(3) (C+D)/2 = efficacité de l'impact	efficacité de l'impact (1+2+3/3)
1	Salles de classe et bureaux : Kerkebet	73 981	69 570	4 411	6	94	96	55	76	100	100	100	90
2	Salles de classe et bureaux : Geleb	61 436	37 834	23 602	38	62	80	45	63	100	100	100	75
3	Salles de classe et bureaux : Hagaz	72 631	72 511	120	0	100	100	90	95	100	100	100	98
4	Salles de classe et bureaux : Habero	107 793	116 192	(8 399)	-8	108	100	40	70	100	100	100	93
5	Salles de classe et bureaux : Hamelmalo	74 460	66 949	7 511	10	90	100	45	73	100	100	100	87
	Total	390 301	363 056	27 245	7	93	95	55	75	100	100	100	89

NOTES

- ¹ Le FENU investit actuellement dans le développement de la budgétisation fonctionnelle au Mozambique, au Yémen et en Érythrée. Il a formulé un programme de budgétisation fonctionnelle pour le PNUD, en Arménie, qui fonctionne avec succès. Dans ces quatre pays, il y a aussi des programmes de réforme des systèmes de finances publiques; c'est une condition institutionnelle pour le PNUD, en Arménie, qui fonctionne avec succès. Dans ces quatre pays, il y a aussi des programmes de réforme des systèmes de finances publiques; c'est une condition institutionnelle.
- ² Dans des circonstances normales, une administration locale est libre de décider si elle est le mieux placée pour fournir divers éléments de l'équipement ou des services, par elle-même, ou s'il est préférable de chercher ailleurs (des fonds, du matériel, des spécialistes) pour les réaliser en son nom. Cela peut aller de l'accord sectoriel au partenariat public-privé ou à une privatisation pure et simple. Par exemple au Malawi (1989-93), des missions de la Banque mondiale ont été très surprises par la détermination du Conseil municipal de posséder, gérer et entretenir les hôtels rudimentaires existant dans ce pays.
- ³ McGill, R (1999). Civil service reform in Tanzania: organization and efficiency through process consulting. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No. 5, pp. 410-419.
- ⁴ Au Malawi, la politique suivie voulait que les principaux conseils municipaux se chargent à la fois de l'aménagement urbain et de la construction, de la gestion et l'entretien des zones d'habitat traditionnelles. Il a fallu deux années supplémentaires pour obtenir une modification de la législation auxiliaire, pour remplir les conditions contextuelles des nouveaux services d'aménagement urbain. Le résultat a été un accord sur un nouvel organigramme avec le recrutement et la formation d'un nouveau personnel. Le développement des processus de soutien à la gestion et à l'entretien des zones d'habitat traditionnelles a également été mené à bien avec l'appui technique du Programme de développement municipal. En bref, une fois que le programme de développement institutionnel a été « arrêté » il n'y avait plus guère d'obstacle institutionnel à de bons résultats, non plus que d'excuses pour de mauvais résultats.
- ⁵ ODI (Overseas Development Institute) 2003. John Roberts: Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction, Londres, document de travail 203.
- ⁶ McGill, R (2001). Performance Budgeting. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 5, pp. 376-390.
- ⁷ Cela demeure un énorme problème dans la budgétisation fonctionnelle en raison du peu de cohérence des définitions des programmes.
- ⁸ Cet argument, dans le contexte urbain d'un pays en développement très pauvre, est avancé longuement par le présent auteur dans : « Institutional development : a Third World city management perspective ». St. Martin's Press, New York (É.-U.), janvier 1997 et Macmillan Press, Basingstoke (R.-U.), novembre 1996, p. 328
- ⁹ On parle couramment des trois E : économie, efficience et efficacité, dans les travaux sur la gestion de l'administration publique, et on envisage actuellement d'inclure un quatrième E : équité. L'équité, dans ce contexte, concerne surtout les problèmes de la parité entre les sexes par une budgétisation attentive à ce problème. Le présent auteur a fait valoir les avantages de cette notion dans la budgétisation fonctionnelle. On trouvera aux chapitres 7 et 8 une argumentation plus éloquente.
- ¹⁰ Le chapitre 6 revient longuement sur ce point.
- ¹¹ C'est le cas de Lilongwe (Malawi) par exemple : le Conseil de l'adduction d'eau par opposition au conseil municipal.

2 **STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES : PRINCIPES, PRATIQUES ET LIENS CONCRETS AVEC LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE**

DUNCAN LAST, FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Les vues exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du FMI, non plus que la politique suivie par celui-ci.

INTRODUCTION

La codification budgétaire et plan comptable sont les éléments les plus fondamentaux du système de gestion des finances publiques. Ils constituent les moyens par lesquels le gouvernement se tient informé, puis rend compte au parlement et à l'opinion. Les décisions relatives au choix des systèmes de classification peuvent donc avoir des ramifications très étendues. Elles peuvent en effet améliorer ou réduire la capacité de l'État de prévoir, superviser, allouer, classer, gérer, contrôler, comptabiliser, auditer et publier les fonds publics collectés et dépensés.

On distingue généralement trois classifications principales, comme l'illustre la figure 1 : les classifications (a) administratives (ou institutionnelles), (b) fonctionnelles ou opérationnelles, et (c) économiques ou par objet ou moyen. Cela correspond à trois finalités différentes :

- La classification administrative indique **QUI** est responsable de la collecte et de la dépense des ressources publiques, depuis un niveau très général de responsabilité jusqu'aux unités ou projets individuels;
- La classification fonctionnelle, et les systèmes connexes de classification, qui visent à désigner les opérations de l'État, à indiquer **CE QUE** l'État accomplit et comment ces opérations s'articulent sur les priorités, l'objet et plan à long terme du gouvernement;
- La classification économique indique **COMMENT** les fonds sont collectés et dépensés, c'est-à-dire quel impôt ou droit est appliqué et quelle est la combinaison de moyens à engager pour produire un service public particulier.

FIGURE 1 : CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES, COMPTABLES ET FISCALES

Qui?	Quoi?	Comment?
<p><i>Classifications opérationnelles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dépend du pays. ◆ Couvre tous les organismes et administrations de l'État central et des collectivités locales. ◆ Les statistiques de finances publiques (SFP) ne prescrivent pas de classement particulier mais simplement. 	<p><i>Classifications fonctionnelles, opérationnelles, par programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La classification fonctionnelle permet une large analyse, utilisée pour la publication des états financiers. ◆ Les SFP offrent un cadre internationalement accepté de classification fonctionnelle pleinement conforme à la classification ONU-OCDE des fonctions gouvernementales. ◆ Les programmes sont élaborés en fonction des priorités et objectifs de chaque administration. Les activités et projets exécutent des tâches précises dans la réalisation d'ensemble. ◆ Le programme doit être développé dans la classification fonctionnelle pour faciliter l'analyse. ◆ Les programmes donnent corps aux fonctions 	<p><i>Classifications économiques, par objet, par compte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Les moyens nécessaires pour exécuter les tâches sont déterminés pour chaque activité ou projet. ◆ Classification par objet des recettes. ◆ Utilisées pour la budgétisation et la comptabilité, elles facilitent l'établissement des rapports à tous les niveaux, notamment budgétaire. ◆ Les SFP offrent une classification économique et par objet acceptée internationalement.
<p><i>Utilisations : Budget, comptabilité, trésorerie, audit, décideurs, rapports financiers, statistiques.</i></p>		

Étant donné leur nature première, les classifications budgétaires et comptables existent depuis longtemps. Elles ont évolué au fil des ans. Elles ont été périodiquement modifiées à mesure que :

- De nouvelles exigences de présentation de l'information sont apparues;
- Les activités de l'État sont devenues complexes;
- Une exigence de responsabilisation et de plus grande efficacité est apparue;
- La nécessité d'analyser le rôle et l'impact de l'État sur l'ensemble de l'économie est devenue essentielle pour guider le développement et la croissance; et
- De nouveaux moyens de comptabilisation (les ordinateurs) sont devenus disponibles.

Les traditions administratives diffèrent selon le pays et ont créé une profusion de modèles parmi lesquels il faut choisir, quand un pays envisage d'améliorer ses classifications. Depuis le milieu des années 1980, les pays ont eu à leur disposition diverses possibilités d'améliorer leur classification, en particulier l'ensemble désigné sous le nom de Statistiques des finances publiques (SFP), élaboré par le FMI sur la base de la meilleure pratique recensée dans le monde, qui est mise à jour périodiquement de façon officielle.

Dans la présente étude, on examine les avantages de la version 2001 des SFP pour l'élaboration des classifications budgétaires et comptables. En particulier, la partie I présente le cadre général de ces statistiques. La partie 2 traite du lien entre le choix des politiques et l'affectation des ressources budgétaires. La partie 3 examine certains aspects de la budgétisation fonctionnelle.

1. ÉLABORATION DES CLASSIFICATIONS DANS LE CADRE DES SFP

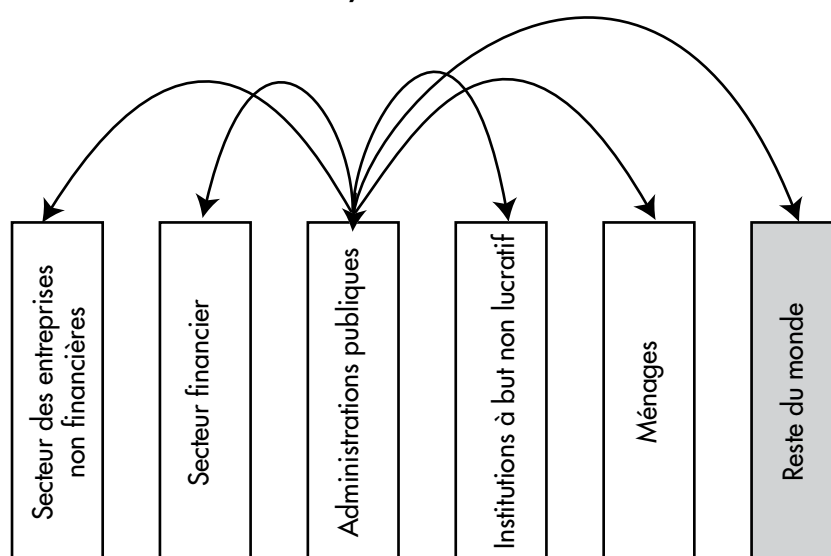
Le cadre des SFP a été lancé par le FMI durant les années 1980, principalement dans le but d'assurer la comparabilité des statistiques produites par les gouvernements, entre les pays qui ont des traditions différentes de classification de données financières. Comme l'analyse macrobudgétaire devait être améliorée, le SFP 2001 a souligné : a) la nécessité de définitions claires et communes de la délimitation des différentes administrations, et b) comment les opérations de l'État entrent en interaction avec les secteurs de l'économie et le reste du monde. Pour produire des données comparables entre pays sur la façon dont les ressources publiques sont dépensées, les SFP incorporent des classifications types ONU-OCDE des fonctions des administrations publiques (CFAP, en anglais COFOG). En outre, pour préciser clairement les utilisations dans les divers pays, les SFP prennent grand soin de définir toutes les consommations intermédiaires, ou moyens, dans la classification économique.

Les sections qui suivent examinent l'approche suivie dans le SFP 2001 pour chacune de ces classifications. On y montre ce qui est nécessaire pour les concevoir et les appliquer. La question de l'élaboration de classifications opérationnelles plus appropriées, en particulier pour des structures de programme, est la première étape, après les SFP, et on l'examine dans les parties 2 et 3 plus loin.

L'interaction de l'État avec le reste de l'économie

Il est nécessaire de bien préciser les trois actions entre « l'État central » et les autres quatre grands secteurs fonctionnels (définis par le Système de comptabilité nationale – SCN) plus le reste du monde. Les classifications aident à clarifier ces relations. Dans les SFP, on met nettement l'accent sur la définition de « l'État » et sur la nature des transactions. Cela est particulièrement important pour la gestion budgétaire, car les budgets sont (ou devraient être) le moyen d'affecter des ressources entre les différentes priorités de l'État. Pourtant, la plupart de ces priorités sont en dehors du gouvernement en tant que tel et prennent la forme d'une fourniture de services à d'autres secteurs. Pour un complément d'information sur le SCN on consultera le site du FMI (www.imf.org).

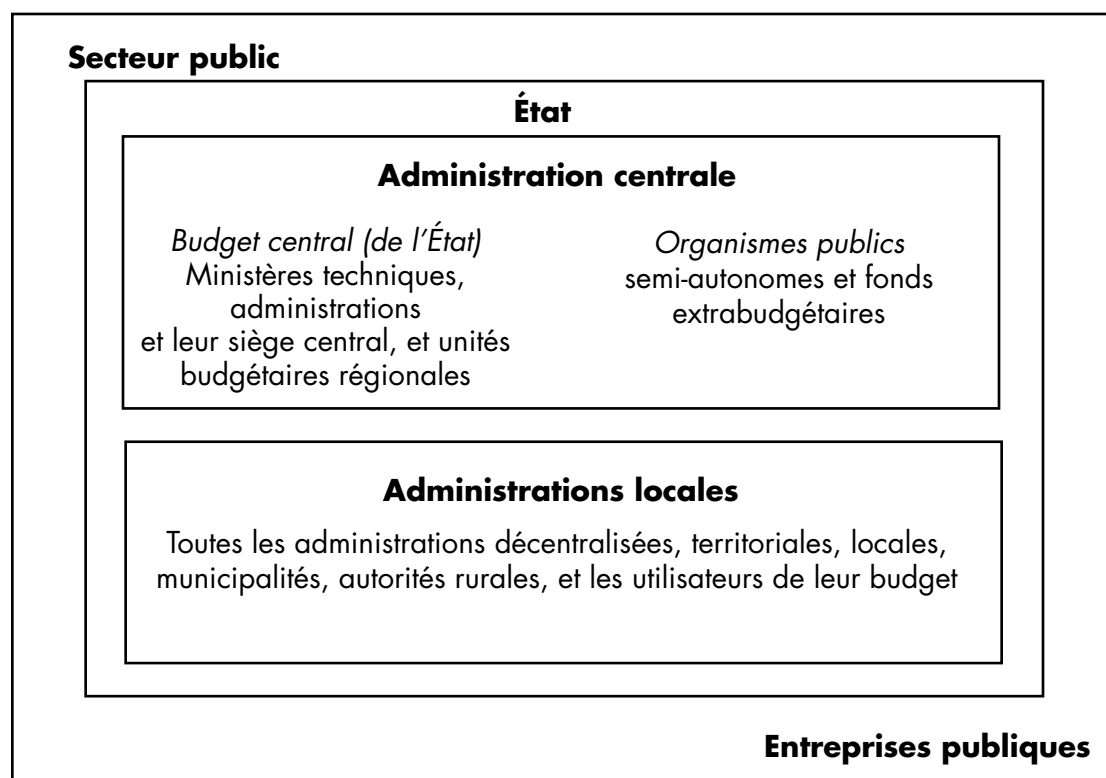
FIGURE 2 : CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES, COMPTABLES ET FISCALES



Définition des institutions de gouvernement

Alors que les institutions de gouvernement varient considérablement d'un pays à l'autre, la définition de l'État (et de ce qu'il n'est pas) est universelle. Le diagramme simple, plus bas, illustre ce qu'on inclut dans « l'État » en comparant ce terme à la notion de « secteur public ». Ne pas faire une distinction précise entre ces deux notions introduirait des erreurs, en particulier au niveau de l'analyse macroéconomique.

FIGURE 3 : DÉFINITION DE L'ÉTAT



Une fois définies les limites des administrations publiques, leur classification variera d'un pays à l'autre. De façon générale, le système SFP ne décrit pas de méthode particulière, mais prescrit qu'un pays doit avoir une telle méthode. La plupart des pays classent leurs institutions en fonction de leurs attributions : autorité centrale ou locale, les ministères étant groupés avec leurs administrations. D'autres pays partent d'une codification structurelle, les ministères « techniques » ayant un caractère administratif, économique, social ou consacré à l'équipement. Pourtant, cette codification est souvent faussée quand de nouveaux ministères sont créés, d'autres sont supprimés, ce qui laisse d'importantes lacunes dans la codification. Avec la diffusion des classifications fonctionnelles, cet aspect sectoriel de la classification des administrations devient superflu. D'autres caractéristiques deviennent plus importantes, par exemple le degré de dépendance d'une administration donnée à l'égard du budget de l'État (central ou local). La justification de l'emploi des fonds détermine aussi le niveau jusqu'auquel doit être poussée la classification institutionnelle. On retient alors des unités comptables ou centres de coûts, et des structures organisationnelles temporaires, par exemple des unités de gestion d'un projet ou des commissions spéciales.

Une classification institutionnelle rigoureuse couvrira en général toutes les administrations publiques jusqu'à un niveau assez détaillé, pour répondre aux nécessités comptables. Cela reflète la nature hiérarchique des relations dans l'ensemble des administrations publiques, ce qui permet un regroupement progressif des budgets et des comptes.

Définition des fonctions des administrations publiques

La classification fonctionnelle sert un objet différent, celui de recenser les activités de l'État, de façon plus complexe que la répartition sectorielle traditionnelle évoquée dans la section précédente. La classification fonctionnelle est généralement de nature statistique. Elle est utilisée pour déterminer le degré d'intervention de l'État dans des domaines comme l'éducation, la santé publique, l'agriculture, le tourisme, la justice par exemple. En soi, la classification fonctionnelle ne suffira pas à déterminer des orientations spécifiques prises dans une fonction donnée, non plus que les produits qu'on peut attendre de l'intervention publique. La norme acceptée en matière de classification fonctionnelle est la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). Sa structure est reproduite à la figure 4¹.

La CFAP est conçue pour répondre aux besoins de tous les pays et est donc détaillée. Certains pays trouveront que certaines sous-fonctions sont d'intérêt limité : aide économique étrangère, aide militaire, prestations d'assurance chômage, et les sous-fonctions relatives à la recherche-développement (R-D). Cependant ce n'est pas une raison pour ne pas utiliser la CFAP.

La CFAP aux pays un moyen à la fois élaboré et normalisé de classer les fonctions des administrations publiques. Elle remplace donc utilement la classification sectorielle traditionnelle encore utilisée dans beaucoup de pays. Un résumé des fonctions selon les catégories de la CFAP peut en général être rapidement établi en retrouvant la structure du budget d'un pays (les diverses rubriques et sous-rubriques, les projets) à l'aide des codes de la CFAP. Une plus grande précision est introduite quand on recense les lignes budgétaires qui ont plusieurs usages (par exemple les programmes de développement rural) et qui appelle donc une analyse plus poussée pour déterminer la répartition entre sous-fonctions. Quand une telle analyse n'est pas possible, la ligne budgétaire peut être rattachée à la sous-fonction dont relèvent la majorité des dépenses².

L'analyse et la présentation des dépenses publiques à l'aide de la classification fonctionnelle rend plus claires les opérations de l'État. Son introduction et son utilisation peuvent aider à améliorer l'affectation des ressources entre diverses priorités. C'est un premier lien direct avec la budgétisation fonctionnelle. Dans certains cas cette analyse peut également amener à identifier et à réduire ou éliminer les éventuels doubles emplois entre activités des administrations publiques. Et cela permet de dégager les déterminants fonctionnels des structures résultantes³.

Figure 4 : Classification des dépenses par fonction des administrations publiques¹ R&D = Recherche-développement.² n.c.a. = Non classé ailleurs.

01 Services généraux des administrations publiques	056 Protection de l'environnement, n.c.a.
011 Fonctionnement des organes exécutifs législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères	06 Logements et équipements collectifs
012 Aide économique extérieure	061 Logements
013 Services généraux	062 Équipements collectifs
014 Recherche fondamentale	063 Alimentation en eau
015 R-D ¹ concernant les services généraux et les administrations publiques	064 Éclairage public
016 Services généraux des administrations publiques, n.c.a. ²	065 R-D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
017 Opérations concernant la dette publique	066 Logements et équipements collectifs, n.c.a
018 Transferts de caractère général entre les administrations publiques	07 Santé
02 Défense	071 Produits, appareils et matériels médicaux
021 Défense militaire	072 Services ambulatoires
022 Défense civile	073 Services hospitaliers
023 Aide militaire à des pays étrangers	074 Services de santé publique
024 R-D concernant la défense	075 R-D dans le domaine de la santé
025 Défense n.c.a.	076 Santé n.c.a.
03 Ordre et sécurité publics	08 Loisirs, culture et culte
031 Services de police	081 Services récréatifs et sportifs
032 Services de protection civile	082 Services culturels
033 Law courts	083 Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
034 Tribunaux	084 Culte et autres services communautaires
035 R-D concernant l'ordre et la sécurité publics	085 R-D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte
036 Ordre et sécurité publics, n.c.a.	086 Loisirs, culture et culte, n.c.a.
04 Affaires économiques	09 Enseignement
041 Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi	091 Enseignements préélémentaire et primaire
042 Agriculture, sylviculture, pêche et chasse	092 Enseignement secondaire
043 Combustible et énergie	093 Enseignement postsecondaire non supérieur
044 Industries extractives et manufacturières, construction	094 Enseignement supérieur
045 Transports	095 Enseignement non défini par niveau
046 Communication	096 Services annexes à l'enseignement
047 Autres branches d'activité	097 R-D dans le domaine de l'enseignement
048 R-D concernant les affaires économiques	098 Enseignement, n.c.a.
049 Affaires économiques, n.c.a.	10 Protection sociale
05 Protection de l'environnement	101 Maladie et invalidité
051 Gestion des déchets	102 Vieillesse
052 Gestion des eaux usées	103 Survivants
053 Lutte contre la pollution	104 Famille et enfants
054 Préservation de la biodiversité et de la protection de la nature	105 Chômage
055 R-D concernant la protection de l'environnement	106 Logement
	107 Exclusion sociale, n.c.a.
	108 R-D dans le domaine de la protection sociale
	109 Protection sociale, n.c.a.

Classification économique

Pour la classification économique, le système SFP offre une structure claire et détaillée grâce à laquelle la multitude des transactions des administrations publiques peut être retrouvée. Son objet immédiat est d'améliorer l'établissement des rapports sur les activités économiques et financières des administrations publiques de façon rapide, précise et complète. C'est un bon guide pour l'analyse du budget de l'État et pour la formulation, la gestion et l'évaluation des opérations budgétaires.

FIGURE 5 : OPÉRATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES SELON LE SYSTÈME SFP 2001

Apports	Sorties
Recettes	Dépenses
Recettes fiscales et cotisations sociales	Rémunération des salariés
Autres recettes et dons	Utilisation de biens et services
	Consommation de capital fixe
	Subventions, dons, prestations sociales, secours d'urgence et autres transferts
	Intérêt
	Autres dépenses, transferts en capital [et réserves courantes pour imprévus]
Solde opératoire net	
Cessions et ventes d'actifs non financiers	Acquisition d'actifs non financiers
Actifs de capital fixe	Capital fixe
Inventaires, stocks et marchandises	Inventaires, stocks et marchandises
Actifs non produits	Actifs non produits
Objets de valeur	Objets de valeur
Acquisition nette d'actifs non financiers	
Opérations nettes de prêts ou d'emprunts (besoins de financement)	
Acquisition d'actifs financiers	Prêts officiels, rétrocession de prêts et prises de participation
Recettes des opérations de prêts	Prêts intérieurs
Intérêts perçus sur les dépôts	Prêts à l'étranger
Recettes sur les ventes d'actions et de parts, et sur la privatisation	Prises de participation intérieure
Recettes perçues sur actions étrangères	Prises de participation étrangères
Soldes en espèces	
Encours net de passif	
Acquisition nette d'actifs financiers	
Incidence des passifs financiers	Transactions sur passifs financiers
Emprunts intérieurs	Remboursement d'emprunts intérieurs
Emprunts à l'étranger	Remboursement d'emprunts étrangers
Accounts Payable	
Financement	
Solde général	

Alors que le système SFP 2001 propose la méthode de la comptabilité d'exercice pour comptabiliser les transactions, il peut aussi être utilisé dans l'esprit de la comptabilité de caisse, dans l'attente de l'adoption de la première méthode. La principale différence réside dans le traitement de certains types de transactions telles que les achats de biens d'équipement et la façon dont ils seront comptabilisés. Dans la comptabilité de caisse, par exemple, le coût de l'achat d'un véhicule est imputé entièrement à l'exercice durant lequel l'achat a eu lieu, tandis que dans la comptabilité d'exercice, le coût est amorti sur plusieurs années, ce qui reflète mieux la consommation de l'article par l'administration publique concernée. L'avantage de la comptabilité d'engagements se perçoit aussi quand on comptabilise les arriérés, qui se refléteront dans le bilan comme élément de passif, ou sommes dues. Dans la comptabilité de caisse, ces arriérés peuvent être indiqués uniquement pour mémoire. Dans la comptabilité d'exercice, il est également plus facile de comptabiliser d'autres transactions qui n'impliquent pas nécessairement de paiement ou de recette. Ces transactions sont alors désignées comme d'autres flux économiques : pertes et gains de change par exemple, engagements non financés au titre des pensions à verser, et variation de la valeur des stocks et des actifs, autant d'éléments qui affectent la position financière ou la « valeur nette » d'une administration publique donnée. Le passage à la comptabilité d'exercice présente de nombreux avantages, mais plusieurs étapes préparatoires doivent être franchies avant qu'un pays puisse envisager un tel passage (on trouvera un traitement plus complet de la question dans les documents de l'IFAC⁴ et du FMI⁵).

L'un des principaux résultats du système de classification économique est de pouvoir produire un bilan significatif. Le tableau 6 fait apparaître la structure d'un bilan selon le système SFP 2001.

Recensement des ressources qui financent les administrations publiques – apports

Dans le système SFP 2001, la partie « ressources » d'un budget découle pour l'essentiel d'une structure établie de longue date de la fiscalité : impôts, subventions et autres recettes (non fiscales surtout). Prises ensemble, il s'agit des recettes publiques. Dans cet ensemble, on peut poursuivre la classification des transactions qui affectent l'actif et le passif d'une administration publique. On peut citer en exemple les ventes et aliénations d'équipements physiques, la vente d'actions (ce qui inclut les recettes publiques de la privatisation), le recouvrement d'actifs financiers (résultant d'opérations de prêts) et les emprunts. Les différentes recettes fiscales, les recettes non fiscales telles que les droits, dons, etc., varient d'un pays à l'autre. Le Manuel de statistiques de finances publiques offre un cadre et un guide pour le classement de ces transactions.

Dans la comptabilité d'exercice, les recettes non perçues, pour lesquelles des mandements de payer ont été émis, doivent être consignées comme sommes dues, mais le consensus général est que cela risque de créer des attentes de recettes publiques dont il n'est pas réaliste de croire qu'elles se concrétiseront à l'avenir. Un grand nombre de créances de l'État ne seront jamais recouvrées (par exemple une société qui doit un impôt est peut-être déjà en faillite, ou une évaluation peut être modifiée à l'avenir en raison d'un audit). C'est pourquoi le traitement des recettes publiques dans le système SFP 2001 suit essentiellement les règles de la comptabilité de caisse.

Les principaux aspects de la plupart des classifications de ressources sont données à l'annexe 1.

Définir les apports nécessaires à la production des services des administrations publiques – sorties

Dans le système SFP 2001, la structure des sorties de fonds suit également les principes établis. À un niveau très général, on distingue les articles de consommation des articles qui constituent des actifs ou qui réduisent des éléments de passif. Les articles de consommation des administrations publiques sont regroupés comme dépenses. Elles sont subdivisées selon des catégories bien connues : rémunération des fonctionnaires, utilisation de biens et de services, transferts publics, subventions et prestations sociales, versement d'intérêts, autres dépenses. Dans la comptabilité d'exercice, l'approche retenue dans le SFP 2001, un autre article correspond à la consommation de capital fixe, qui correspond à la quantité de capital consommé pendant la période comptable. En outre, les cotisations de sécurité sociale sont considérées sous la même rubrique que la rémunération des employés. Dans la comptabilité d'exercice, une provision supplémentaire doit être faite pour les obligations au titre de la sécurité sociale qui ne sont pas financées, en particulier les pensions, au titre des cotisations sociales imputées. Enfin, dans la comptabilité d'exercice intégrale, certains biens et certains services ne seront comptabilisés qu'au moment de leur consommation. C'est le cas quand il existe des stocks (ainsi, quand un ministère conserve un stock de fournitures de bureau, qui ne sera pas entièrement consommé pendant la période comptable). Dans la comptabilité d'exercice, une partie seulement de ce qui est consommé sera comptabilisé, tandis que dans la comptabilité de caisse, le coût de l'achat des articles stockés sera intégralement imputé à la date de l'achat. Dans la comptabilité de caisse, ces articles seront conservés en réserve jusqu'au moment où on passera à un mode de comptabilité d'exercice.

L'achat (ou toute autre forme d'acquisition) d'actifs doit se distinguer de la dépense. Ces actifs ne sont consommés qu'au moment où ils sont utilisés. Et cela peut se produire sur plusieurs années (ou même décennies dans le cas des grands équipements). Leur traitement différera en fonction du mode de comptabilité – d'exercice ou de caisse – retenu par le pays. En comptabilité de caisse, ces achats seront comptabilisés au moment de l'acquisition. En comptabilité d'exercice, la dépense ne sera comptabilisée qu'au moment de la consommation. Les sorties de fonds résultantes figurant dans le système SFP comprennent les transactions portant sur des actifs financiers (l'achat d'actions, prêts) et comme éléments de passif (remboursement d'une dette).

L'importance du système SFP pour la classification économique des sorties de fonds tient à la perspective de pouvoir déterminer le coût réel de la production de services pendant une période comptable donnée. Par exemple, en comptabilité de caisse, le coût de la construction d'une école est imputé à l'année de la construction, mais les avantages découlant de l'existence de cette école sont étalés sur plusieurs années. En outre, la meilleure comptabilisation des actifs devrait en principe améliorer la planification de l'entretien des actifs (en d'autres termes la gestion des actifs), ce qui peut avoir pour effet de prolonger la vie de ceux-ci.

Alors que le système SFP 2001 offre une structure pour la conception de classifications des sorties de fonds, il est indispensable de l'adapter à chaque pays. Des articles qui seraient d'importance locale recevront alors l'importance qu'ils méritent. Les groupements typiques qu'on peut s'attendre à retrouver dans une classification des sorties de fonds sont également donnés à l'annexe 1.

2. LIENS ENTRE UNE POLITIQUES ET LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES : LE PROGRAMME

L'une des tâches les plus redoutables de la gestion budgétaire est de s'assurer que le budget reflète bien les politiques et les priorités de l'État. Traditionnellement, les budgets retiennent la méthode de l'augmentation progressive des apports. Cela a entraîné une certaine confusion dans l'affectation des ressources et une expansion de la bureaucratie. Ce manque de clarté tient au fait que les apports sont dissociés de la fourniture des services. Les bureaucraties, on le sait, sont attachées à la défense de leurs acquis et hésitent souvent à envisager une réduction de leurs crédits budgétaires, même quand l'objet initial de ces crédits a disparu. C'est pourquoi le système ne facilite pas un redéploiement des ressources en fonction des besoins nouveaux. Les efforts récents menés en Afrique ont porté surtout l'élaboration du CDMT comme moyen d'affectation des ressources. En pratique, il n'y a toujours pas de lien étroit entre ce CDMT et les budgets adoptés.

L'un des inconvénients de la méthode du CDMT pratiquée en Afrique est le fait que le versement des salaires et des traitements est dissocié des décisions d'affectation des ressources⁶, ce qui réduit l'efficacité des décisions de redéploiement budgétaire et dissocie le personnel (comme apport) des objectifs du CDMT (comme produit). Pourtant, la méthode du CDMT est essentielle pour bien montrer que les dépenses publiques doivent se penser dans le moyen terme, c'est-à-dire dans le cadre stratégique de la budgétisation fonctionnelle⁷. Le CDMT devient ainsi une matrice plus efficace dans laquelle peuvent être prises les décisions d'ouvrir des crédits budgétaires, si le système de gestion budgétaire sous-jacent évolue avec lui.

La réflexion budgétaire moderne est manifestement orientée vers les résultats, l'accent étant mis sur les produits et sur des liens plus cohérents et plus solides avec les politiques de l'État. Pour que cela devienne une réalité, la structure opérationnelle du budget doit évoluer d'un budget d'apport à un budget de produit, et ne doit pas simplement être établie par reconduction. La structure doit pouvoir incorporer la fixation des objectifs, l'attribution de responsabilités spécifiques dans la réalisation des résultats et un examen et une analyse systématiques pour assurer que les crédits budgétaires atteignent bien les cibles voulues. Une fois établie, une telle structure doit également se prêter à l'affectation des responsabilités de gestion et à la transparence budgétaire.

Les sections qui suivent examinent certains des principaux éléments nécessaires à réunir pour établir une structure budgétaire opérationnelle orientée vers les résultats.

Définition des politiques et priorités du gouvernement

Étant donné que le système doit améliorer les liens entre les politiques suivies et la détermination des crédits budgétaires, il est essentiel que ces politiques et les priorités associées soient clairement définies. À première vue, il devrait sembler assez facile de repérer les priorités publiques. Cependant, avec les détails, de nombreux problèmes peuvent se poser. On peut citer en exemple les suivants :

- Les politiques suivies par le gouvernement ne couvrent pas nécessairement toutes ces opérations, ce qui laisse des lacunes difficiles à remplir. Ces lacunes sont souvent les fonctions administratives de l'État, auxquelles sont attribuées d'importantes ressources.
- Les politiques suivies ne sont pas toujours formulées d'une façon susceptible d'être facilement traduite en crédits budgétaires. Par exemple, on ne voit pas immédiatement comment une politique visant à encourager la croissance économique peut s'exprimer en programmes publics précis d'action. Des travaux plus détaillés seront donc nécessaires à cette fin.

- Parfois il y a un conflit entre les approches nécessaires pour réaliser une politique donnée. Un gouvernement souhaite souvent paraître dépenser des fonds, alors que la meilleure méthode pour réaliser une politique précise peut parfois consister à retirer l'intervention de l'État d'un domaine particulier (par exemple les banques) et permettre à d'autres secteurs d'assumer des responsabilités.
- Les politiques qui appellent une réduction des crédits budgétaires sont souvent difficiles à faire approuver par le Cabinet, le ministre responsable faisant sans doute tout pour s'y opposer.
- Les politiques sont souvent liées entre elles, le succès de l'une dépendant de l'application d'une autre. Cela peut poser problème si la politique initiale n'est pas proprement financée ou appliquée. Typiquement, la réforme de la fonction publique est l'une des plus difficiles à réaliser, et pourtant de nombreuses autres politiques dépendent de son succès.

Même quand les politiques sont bien définies, il n'est généralement pas possible de passer directement au calcul des crédits budgétaires en l'absence d'un plan pour le secteur concerné⁸. Par exemple :

- En l'absence d'un plan d'équipement routier à long terme, dans lequel la construction et l'entretien des routes seraient correctement programmé dans les limites d'une enveloppe budgétaire donnée, il est impossible de déterminer rationnellement la répartition des crédits budgétaires qui est nécessaire chaque année. Cela conduit souvent à des dépenses de circonstance, motivées par des facilités politiques, alors que des éléments essentiels tels que l'entretien restent sous-financés.
- Les politiques qui préconisent une expansion de l'enseignement primaire sont souvent mises en vedette, en particulier par les donateurs. De ce fait, souvent, on voit que l'on construit bien des écoles mais que l'on ne fait pas assez attention à la formation des maîtres ou à l'obtention de matériel pédagogique⁹.
- L'expansion de l'adduction d'eau de boisson et pour l'irrigation ne peut être réalisée en l'absence d'une étude de faisabilité sur la viabilité à terme des ressources en eau dans une région donnée. Une utilisation excessive d'eau entraîne souvent une baisse de la nappe phréatique et le retour des mêmes problèmes quelques années plus tard¹⁰.

Ces politiques et les plans à long terme prévoient la structure essentielle d'un nouvel environnement de gestion budgétaire axée sur la performance. Cela aide à cerner les programmes qui doivent être définis et établis. Ces politiques permettent aussi de s'assurer que les programmes ont des objectifs bien compris et des résultats mesurables. Les programmes doivent traiter le problème des dépenses récurrentes et des besoins d'investissement pour que les politiques et les plans soient réalisés. En soi, cela suppose que l'on abandonne la pratique actuelle consistant à distinguer un budget de fonctionnement d'un budget de développement, et l'intégration de l'aide liée et fournie par les donateurs dans un seul cadre de gestion budgétaire¹¹.

On ne saurait trop souligner l'importance qu'il y a à définir clairement les politiques, qui doivent s'appuyer sur des plans à long terme viables. Si l'on ne prête pas assez attention à ces plans, l'introduction d'une nouvelle structure budgétaire reposant sur la notion de budget de production se bornera à un exercice factice, sans donner de résultats tangibles.

Le contexte à moyen terme de la fourniture de produits et de services et les liens avec la CFAP

Dans un contexte où les ressources sont limitées, ce qui est le cas général des gouvernements des PMA, il n'est pas possible de réaliser toutes les priorités en une année donnée. Même si cela était possible, la réalité s'imposerait rapidement, qui veut qu'il faut un certain temps pour construire une route ou former un maître. En outre, de nombreux crédits budgétaires ont un caractère semi-permanent (par exemple le coût de fonctionnement d'une école ou d'entretien des routes) et doivent donc être reconduits pour que le produit soit préservé¹². Les structures de gestion budgétaire privilégiant les résultats doivent être conçues dans la perspective du moyen terme. La conception des programmes doit en tenir compte, car une fois qu'ils sont établis, la plupart des programmes ont un horizon à moyen ou long terme, même si des produits spécifiques et dans certains cas des objectifs précis doivent être ajustés d'une année à l'autre.

La conception d'une structure de gestion budgétaire orientée vers le résultat, par exemple une structure de budgétisation par programme, doit être clairement liée au produit. Pour l'essentiel, cela signifie une structure conçue autour des diverses obligations de fourniture de services publics. Et c'est pourquoi la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), qui est exhaustive, est un bon point de départ pour la conception des programmes. Cependant, la classification des programmes doit être opérationnelle pour pouvoir être reliée aux politiques suivies et aux plans à long terme. La structure intégrée de programme élaborée par le FENU en est un exemple pratique (voir le tableau 12 du chapitre 11).

Enfin, il importe de reconnaître qu'un programme a besoin d'une administration d'appui, dont le coût est un élément essentiel du coût total. Par exemple, l'administration scolaire – délivrance des diplômes, gestion des affectations et des emplois et autres questions d'intérêt pour les maîtres, ainsi que les services qui définissent la politique de l'enseignement au ministère de l'éducation, font bien partie intégrante d'un programme d'éducation. Faute de ces éléments, un tel programme n'atteindrait pas ses objectifs¹³.

Classifications opérationnelles – options

Les classifications des programmes varient d'un pays à l'autre, mais dans beaucoup de domaines on retrouve des thèmes communs, ce qui s'explique par la similitude des fonctions de l'État. La structure par programme doit refléter les grands objectifs à moyen terme de l'action de l'État. Pour cela on peut établir un ensemble de grands programmes intimement liés à ces objectifs. Ceux-ci, établis pour les grands programmes, peuvent être empruntés directement aux déclarations de politique générale et plans à long terme. Ils offrent un lien manifeste avec le niveau des politiques. Ces grands programmes privilégient les résultats plutôt que les produits, en général, car c'est à un niveau situé au-dessus de l'administration qu'ils sont généralement conçus. Cependant, il importe d'assigner, au sein du Cabinet, les attributions administratives nécessaires à la réalisation de chaque programme. Quand les grands programmes concernent plusieurs ministères, il importe de choisir un chef de file pour éviter les conflits d'attribution et les erreurs d'orientation. On peut donner en exemple de programme intéressant plusieurs ministères la lutte contre le sida, à laquelle participent plusieurs ministères mais également la présidence du pays.

L'innovation importante qu'une approche par les grands programmes peut apporter est de déplacer la réflexion nécessaire à l'établissement des crédits budgétaires, de l'optique de la préservation des budgets de chaque ministère vers une logique d'un budget visant à

réaliser un ensemble bien défini d'objectifs de politiques choisies par le gouvernement. L'obtention de fonds publics dépendra alors de ce qu'un ministère peut apporter à un objectif défini en commun. En outre, l'approche par les grands programmes est un moyen utile pour le gouvernement de présenter ses grands objectifs budgétaires au parlement, d'obtenir son aval une fois que les crédits sont définis dans le détail, peut-être pendant la première phase d'une session parlementaire comprenant deux phases d'examen du budget.

Un autre avantage de l'approche par les grands programmes concerne les situations où plusieurs unités administratives contribuent à la réalisation d'un programme. Par exemple, dans un environnement décentralisé, le programme « Éducation nationale » comprendra des activités menées à différents niveaux :

- Au niveau de l'administration centrale (planification du secteur, réglementation, établissement des programmes d'enseignement, certains des grands investissements, contrôle général, suivi, inspection et administration du corps enseignant);
- Au niveau des autorités locales (certains investissements, recrutement local des maîtres et financement des écoles), les écoles elles-mêmes (leur fonctionnement); et
- Au niveau de la collectivité locale (entretien des locaux et logement des maîtres).

Le financement peut aussi être une question complexe quand les ressources budgétaires proviennent de l'administration centrale, des administrations locales, de donateurs, de la collecte de frais de scolarité et des collectivités locales. Le cas de l'enseignement supérieur est encore compliqué par le fait que les politiques de l'État sont appliquées par des institutions semi-indépendantes, qui ont pour « contrat » de produire des diplômés qualifiés dont l'économie a besoin.

Les programmes opérationnels, qui, ensemble, contribuent à réaliser les objectifs et les résultats des principaux programmes doivent être solidement rattachés à des ministères techniques de façon que les responsabilités administratives et financières soient pleinement exercées. Ces programmes opérationnels doivent avoir une visée précise, avec des objectifs et des résultats mesurables bien définis, assignés à chacun d'eux. Des programmes complexes supposent une nouvelle désagrégation en activités courantes et en projets d'investissement ou de création de capacités, un ensemble de résultats précis devant être assigné à chacun de ces domaines.

En bref, la conception d'une structure par programmes n'est pas simplement un problème de classification (pour cela il y a la CFAP). Il faut aussi veiller à ce que toutes les opérations des administrations publiques (à quelque niveau que ce soit) soient bien couvertes par la structure mise en place, qu'elles soient compatibles avec l'exercice des responsabilités de gestion, afin de produire des résultats spécifiques, dans un horizon à moyen terme, où des crédits budgétaires sont définis dans la limite des contraintes budgétaires générales.

Manifestement l'introduction d'une structure de gouvernement définie par des programmes n'est pas une tâche simple et doit être entreprise avec soin, après des consultations approfondies et avec un authentique engagement de l'équipe dirigeante. L'expérience a montré que la mise en œuvre prend plusieurs années, étant donné les capacités limitées de réforme. Les avantages de l'introduction d'une structure par programme sont nombreux, notamment parce qu'elle met en évidence des relations budgétaires plus claires dans le CDMT, avec les affectations de ressources, et qu'elle offre une base plus claire pour la présentation du programme du gouvernement au parlement et à l'opinion, avec une réduction

tion ou une élimination des doubles emplois dans les fonctions de l'État, une visée précise des produits et des services fournis et une compréhension des attributions individuelles des fonctionnaires, avec un cadre de vérification objective pour la publication des réalisations gouvernementales.

3. DE LA BUDGÉTISATION PAR PROGRAMME À LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

La budgétisation par programme peut être considérée comme une première étape vers la budgétisation fonctionnelle. Cette dernière est une notion plus large qui couvre un ensemble d'initiatives dont toutes visent à améliorer la performance de l'administration. Le chapitre premier étudie la budgétisation fonctionnelle de la perspective de l'autorité locale, dans un cadre de développement institutionnel plus large (y compris national), dans l'optique de la gestion de dépenses publiques. Le reste du présent chapitre examine certains des autres aspects de la budgétisation fonctionnelle.

Les formes nouvelles plus récentes de budgétisation fonctionnelle, qui ont été élaborées au cours des 15 dernières années environ, visent à resserrer la relation entre financement et résultats, généralement mais pas exclusivement comme moyen de faire pression sur les administrations pour qu'elles améliorent leur performance. En première analyse, on peut énoncer ainsi les principales approches utilisées pour resserrer cette relation :

- L'utilisation des coûts unitaires d'un produit donné dans l'estimation des dépenses nécessaires;
- Les « incitations » financières sur la base de la performance;
- Le modèle acheteur-fournisseur; et
- Un budget lié à des objectifs de résultats.

Il serait erroné de considérer les modèles contemporains de budgétisation fonctionnelle comme une solution destinée à remplacer la budgétisation par programme. Il s'agit plutôt d'une extension et d'une adaptation de cette dernière notion, car la plupart des systèmes contemporains de budgétisation fonctionnelle utilisent comme point de départ le classement des dépenses par programme sur la base des résultats.

Budgétisation basée sur les coûts unitaires des produits

Une méthode, pour resserrer le lien entre financement et résultats, consiste à utiliser les coûts unitaires de produits¹⁴. Par exemple, dans l'enseignement primaire, il est possible de déterminer le coût de l'enseignement par écolier et par année, puis d'utiliser ce coût unitaire pour estimer les besoins budgétaires devant couvrir les dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire, en multipliant le coût unitaire par le nombre prévu d'élèves. C'est là une méthode très précieuse quand on l'applique à des types de produits bien définis et c'est pour cette raison qu'elle est de plus en plus utilisée dans le monde dans les cas où elle s'applique (par exemple dans le cadre du processus du CDMT).

Cependant, il existe d'importantes catégories de produits du secteur public pour lesquels cette méthode n'est pas indiquée. L'un des plus importants est celui des produits à caractère hétérogène¹⁵, comme par exemple les enquêtes de police criminelle. Certaines enquêtes sont simples à mener, d'autres très difficiles et parfois impossibles. Le coût unitaire varie donc beaucoup d'une affaire à l'autre. Ainsi, même si on connaissait le nombre probable de meurtres sur lesquels la police devrait enquêter l'an prochain, il ne servirait à rien d'estimer un crédit budgétaire en multipliant le nombre prévu de meurtres par le coût moyen d'une enquête criminelle.

Pour cette raison et pour plusieurs autres, l'utilisation des coûts unitaires de produits comme base de la budgétisation doit être envisagée comme un instrument à utiliser de façon sélective pour certains types de services et il n'y a donc pas là une méthode s'appliquant à l'ensemble du budget. Pour généraliser, c'est une méthode mieux adaptée à des services standardisés produits en quantités assez grandes. Il faut noter que pour cette raison c'est une méthode qui, dans un État fédéral, sera sans doute plus largement applicable au niveau territorial plutôt que fédéral, bien que certains domaines, relevant du gouvernement fédéral, comme les universités, peuvent s'y prêter assez bien.

Incitations financières au fonctionnement des administrations

Parmi les idées importantes qui inspirent les débats actuels sur la budgétisation fonctionnelle figure la notion d'« incitations » financières au fonctionnement des administrations. Ces incitations peuvent prendre l'une de ces deux formes, ou les deux :

- Un financement supplémentaire en cas de bons résultats : la proposition, ici, est que les administrations qui obtiennent de bons résultats doivent voir leur budget augmenter, car cette incitation les poussera à améliorer encore leur performance. Et réciproquement, les administrations qui obtiennent de mauvais résultats devraient être poussées à les améliorer sachant que si elles ne le font pas leur budget risque d'être amputé.
- La conservation des économies réalisées par un regain d'efficacité : une administration qui produit plus efficacement que prévu devrait pouvoir conserver les économies réalisées, même si son financement global n'augmente pas. Le modèle « Acheteur-fournisseur » examiné dans la section suivante est peut-être l'application la plus notable de ce principe. La question de savoir ce qu'elles peuvent dépenser, sur leurs économies, doit cependant être examinée avec soin, en particulier quand les ressources générales sont limitées.

L'idée, dans les deux cas, est de susciter, dans l'administration, un intérêt pour les profits et pertes, comme dans le secteur privé, ou une rémunération à la performance au niveau individuel, de façon à améliorer la performance générale de l'administration.

Pour que de telles incitations financières au niveau d'une administration produisent de meilleurs résultats, elles doivent être susceptibles de pousser chaque fonctionnaire à améliorer ces résultats. Pour cette raison, les incitations financières accordées à des administrations sont souvent accompagnées par une clause permettant à ladite administration d'utiliser les « profits » ainsi réalisés pour offrir des primes financières à la performance à leurs fonctionnaires.

L'idée d'un financement additionnel en cas de bons résultats a été appliquée à l'échelle sectorielle – comme partie intégrante d'un modèle de financement pour la répartition des crédits entre fournisseurs multiples d'un même type de service public. Ainsi, dans le cas des universités publiques, dans beaucoup de pays, des primes de résultat reposant sur des indicateurs tels que le taux d'emploi ultérieur des diplômés figurent dans des formules nouvelles de financement. Comme dans cet exemple, le financement de telles primes repose habituellement sur des indicateurs de résultat ou des indicateurs de qualité du produit (et, contrairement au paiement sur la base du produit – voir plus loin – cette méthode n'est généralement pas fondée sur une mesure du coût de la réalisation de ces résultats ou de cette qualité, qu'il est souvent impossible ou très difficile de mesurer).

Néanmoins, à la seule exception peut-être de l'Ontario, au Canada, rien de tel n'a encore été mis en pratique dans la confection d'un budget d'un État. L'une des principales raisons est que s'il est facile de noter la performance relative d'administrations fournissant le même type de produit (par exemple de comparer une université à une autre), assigner une note à la performance de ministères remplissant des fonctions très différentes est une tâche très difficile.

Le déterminant principal du niveau de financement budgétaire accordé aux ministères devrait être la priorité relative que les gouvernements attachent au type de produit qu'ils assurent. Il s'ensuit que les incitations financières aux ministères ne pourraient jamais suffire à créer un lien automatique entre de bons résultats et une augmentation du crédit alloué, ou entre de mauvais résultats et une réduction de ce crédit. Pour cette raison, une prime financière liée aux résultats devrait, comme les dispositifs sectoriels, prendre la forme d'un bonus temporaire distinct de l'allocation budgétaire primaire qui devrait être fondée sur les priorités entre les dépenses.

À l'heure actuelle, on n'a pas encore de réponse certaine à la question de savoir si le financement d'une prime au résultat serait un élément utile dans la confection du budget de l'État et, si c'est le cas, comment cette prime aurait des effets.

Cibles liées au budget

Comme on l'a noté plus haut, à l'heure actuelle, dans beaucoup de pays, la définition de cibles pour les produits et les résultats est un aspect commun des systèmes de gestion axés sur les résultats. Généralement, pourtant, ces cibles n'ont pratiquement aucun lien avec le niveau du financement budgétaire accordé aux administrations concernées et sont tout à fait indépendantes du processus budgétaire lui-même. L'idée de cibles liées au budget est de s'assurer que les objectifs de performance seraient soigneusement calculés en fonction du niveau de financement fourni, et vice-versa.

L'un des meilleurs exemples de la budgétisation fonctionnelle reposant sur des cibles de ce genre est offert par le système des Accords de la fonction publique, au Royaume-Uni, système qui met nettement l'accent sur des résultats ciblés. Le contexte de l'introduction de ce système était un changement de gouvernement et la conviction de la part du nouveau gouvernement que des domaines essentiels des services publics tels que la santé et l'éducation souffraient d'un déficit de financement. Le nouveau gouvernement était par contre préoccupé par le risque que s'il n'exerçait pas une pression suffisante sur les administrations pour qu'elles obtiennent de bons résultats, les ressources supplémentaires qu'il déverserait sur ces secteurs risqueraient de ne pas se traduire par une amélioration proportionnelle des résultats, dans l'intérêt général. De ce fait, dans le système de l'Accord sur la fonction publique, les administrations bénéficiant d'un financement supplémentaire important devaient s'engager à réaliser des résultats précis. Parmi les autres systèmes de budgétisation fonctionnelle s'appuyant sur des résultats ciblés il faut citer l'État de Floride, aux États-Unis, qui met un accent égal sur les produits et les résultats.

Ces systèmes ont des avantages considérables. Cependant, la question qui se pose à leur propos est de savoir ce que signifie l'établissement d'un lien entre des résultats ciblés et le financement quand la relation sous-jacente entre les résultats et le financement est, à divers degrés, tout à fait incertaine. C'est le cas en particulier des situations résultantes. Par exemple, si l'on tente de mettre en évidence un lien entre le financement de la police et des objectifs de réduction de la criminalité, on se heurte à la difficulté que le taux de criminalité n'est que partiellement contrôlable par la police et est déterminé au contraire par tout un

ensemble d'autres facteurs sociaux et économiques. Il est donc très difficile de deviner à quel niveau de réduction de la criminalité il faut s'attendre à atteindre avec une certaine augmentation des crédits accordés à la police, et sur quelle période. L'établissement de liens entre les cibles de produits et le budget est moins problématique, au moins quand il s'agit de produits relativement normalisés. Si le service fourni est très hétérogène, on se heurte là aussi à des difficultés.

Une partie de la réponse à ce problème réside dans la façon dont les résultats, au regard de cibles déterminées à l'avance, sont évalués et traités. Dans un modèle « acheteur-fournisseur », l'impossibilité d'atteindre les cibles de production (ce qui, en fait, est en jeu dans l'exigence de fournir une certaine quantité de produits à un certain prix) se traduit automatiquement par des pénalités (une perte financière), sans examen a posteriori pour déterminer pourquoi la cible visée n'a pas été atteinte. Par contraste, dans un système s'appuyant sur des cibles, il est à la fois possible et très souhaitable de créer un processus formel d'examen de la performance par rapport à la cible fixée, le but étant de pouvoir se prononcer sur la mesure dans laquelle l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés peut être attribuée à l'administration concernée, plutôt qu'à des facteurs échappant à son contrôle.

La conclusion tirée de tout ceci est que l'établissement de liens entre des cibles chiffrées et les crédits budgétaires doit être tenté uniquement quand le Ministère des finances peut dire lui-même quels produits et quels résultats il est raisonnable d'attendre des administrations qui reçoivent un certain niveau de crédits. Adopter hâtivement un tel système quand cette information n'existe pas conduira inévitablement à la fixation de cibles arbitraires qui manqueront donc d'autorité et ne seront guère motivantes. Les cibles de performance liées au budget peuvent, quand le moment est opportun, être articulées sur un système de budgétisation par programme. Pour un pays qui s'embarque tout juste dans l'adoption d'un système d'information sur les résultats et de budgétisation par programme, cela devrait être considéré comme un objectif à envisager à l'avenir.

CONCLUSION

L'expérience internationale donne à penser que :

- Le point de départ approprié pour l'introduction de la budgétisation fonctionnelle est la mise en place d'un système de budgétisation par programme dans lequel les dépenses sont classées par objectif¹⁶, et une amélioration progressive de l'information sur la performance, utilisée comme élément du processus budgétaire pour faciliter la prise de meilleures décisions sur l'affectation de ressources budgétaires, nécessairement limitées, à des objectifs concurrents;
- Au fil du temps, à mesure que l'information nécessaire est réunie, l'usage sélectif d'estimations budgétaires fondées sur une mesure des coûts unitaires peut être ajouté à un modèle de budgétisation par programme élémentaire – mais uniquement pour des types appropriés de produit (surtout des produits normalisés, prenant des volumes importants, par exemple l'éducation scolaire);
- La fixation de cibles liées au crédit budgétaire ne doit pas être adoptée hâtivement, mais devrait d'abord être tentée uniquement quand les responsables du budget de l'État ont acquis l'ensemble des informations nécessaires.

Ainsi, le présent chapitre a évoqué l'importance du système SFP 2001 pour le développement de classifications budgétaires et comptables. On a également identifié deux éléments indispensables pour passer progressivement à une structure de gestion budgétaire suscep-

tible d'offrir une meilleure liaison logique entre la politique définie par le gouvernement et les crédits budgétaires, en mettant l'accent expressément sur l'élaboration d'une structure de budget par programme, première étape vers une budgétisation fonctionnelle. Le chapitre cherche à présenter les grandes questions que devront résoudre ceux qui envisagent de réformer en profondeur la procédure budgétaire pour appliquer la budgétisation fonctionnelle. Le chapitre souligne donc la nécessité d'un engagement de l'équipe dirigeante avant que l'on s'engage dans cette voie. En d'autres termes, comme on l'a déjà souligné ailleurs, la nécessité habituelle d'un soutien politique, d'un engagement de la haute administration et la prise des mesures de création des capacités nécessaires¹⁷, doivent déjà exister pour que l'expérience de budgétisation fonctionnelle dépasse le stade expérimental.

NOTES

- ¹ On trouvera des explications détaillées sur la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) dans le Manuel de Statistique de finances publiques 2001, que l'on trouvera au site du FMI : www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual.
- ² La notion d'« itinéraire » financier est présentée au chapitre 1, première partie, ainsi que dans la perspective du développement institutionnel, où cette notion renvoie à la structure (la hiérarchie) et au processus (la fourniture d'équipements et de services) de la gestion des dépenses publiques.
- ³ Le concept d'analyse « fonctionnelle », déterminant du développement institutionnel ultérieur, au sens de structure, de processus et de réforme contextuelle, est également présenté au chapitre 1, première partie (contexte).
- ⁴ La Fédération internationale des comptables agréés (FICA) a un chapitre spécialiste du secteur public; le lecteur intéressé peut y obtenir des informations sur le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice. Adresse : www.ifac.org/PublicSector.
- ⁵ Le Manuel de Statistiques de finances publiques 2001 et le guide permettant de passer du SFP 1986 au SFP 2001 traite de la question des deux modes de comptabilité (adresse plus haut). Un document de travail du FMI datant de 2002 qui examine la nécessité de passer à la comptabilité d'exercice dans le contexte de la budgétisation fonctionnelle peut être consulté aussi à l'adresse suivante : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02240; WP/02/240 ; le document WP/02/240 est également mentionné à la note 1 de la partie « Remerciements » du présent volume.
- ⁶ Cette dissociation entre l'apport d'effectifs et les produits de l'activité de l'administration publique est examinée au chapitre 4 du présent ouvrage, où est relatée l'expérience du Ministre des finances tanzanien.
- ⁷ Voir : chapitre 1, partie 1, liste récapitulative, point 2.
- ⁸ Des exemples pratiques sont donnés, dans une perspective nationale, au chapitre 5 du présent volume.
- ⁹ Le Manuel général de budgétisation fonctionnelle (chapitre 2, appendice 1) assure qu'aucun investissement d'équipement ne peut être engagé si l'investissement nécessaire dans les dépenses de fonctionnement n'est pas engagé en même temps par le secteur responsable (et donc avant la construction des immeubles et leur équipement initial). Ce principe est emprunté à la version érythréenne du manuel.
- ¹⁰ Les techniques d'examen élémentaire de l'impact sur l'environnement permettent d'établir l'ampleur initiale de ces éléments de passif à prévoir (amenuisement de la nappe phréatique).

L'analyse des conséquences est également importante ici car il faut en fin de compte déterminer le moindre de deux maux; voir chapitre premier, note 8. L'analyse des conséquences est conçue pour faire apparaître précisément ces dilemmes. La budgétisation fonctionnelle oblige à des choix difficiles : voir chapitre premier, partie 1, Ordre de priorité.

- ¹¹ On trouvera un exemple de structure budgétaire intégrée au tableau 2 du chapitre 11. L'objectif est de déterminer le niveau de définition d'un programme. Chaque cible est un projet; soit d'équipement (collecte de l'eau), soit une opération courante (maintien du niveau de services actuels). Pour tous les projets, le coût annuel des moyens distingue le capital, les opérations et les capacités. L'intégration du budget fonctionnel est alors complète. Une analyse plus poussée doit être faite pour l'enrichir à l'aide du SFP.
- ¹² L'entretien du service existant (considéré comme une priorité) est un élément constitutif du budget fonctionnel intégré (voir note 11).
- ¹³ Dans l'analyse des organisations, cette notion est collectivement désignée comme fonction « personnel » par opposition à la fonction « production » de la fourniture effective du service (enseigner les enfants des diverses classes). La structure de budget intégré (note 11) inclut aussi « l'appui en personnel » (ressources humaines, finances, etc.) et l'appui « au maintien de la fourniture du service – « production » ». Il s'agit chaque fois d'un projet distinct, appelant donc une définition du produit et des objectifs annuels à réaliser à l'aide des moyens.
- ¹⁴ Il s'agit souvent du coût unitaire variable. C'est ce qui est mentionné à propos de la « mesurabilité » à la section 3 du chapitre premier.
- ¹⁵ L'hétérogénéité des produits tient à la différence entre les unités du même type de produits dans le dosage et la quantité d'activités résultant de différences dans les caractéristiques des clients ou des affaires. L'hétérogénéité des produits peut introduire un élément imprévisible important dans la détermination du coût moyen des produits.
- ¹⁶ Dans la structure du rapport annuel avec plan et budget (RAPB) évoquée à la partie 2 du chapitre premier, chaque objectif définit un programme d'intervention spécifique au cours de la période du CDMT (3 ans dans les exemples retenus), les chiffres étant ensuite annualisés pour l'approbation d'un crédit budgétaire spécifique. S'agissant du FENU, le point de départ se ramène au programme, défini dans le cadre stratégique d'analyse et de fixation des objectifs : en d'autres termes la définition d'un programme.
- ¹⁷ Chapitre premier, section 1, liste récapitulative.

ANNEXE 1 DU CHAPITRE 2

FIGURE 1 : CLASSIFICATION DES RECETTES FISCALES

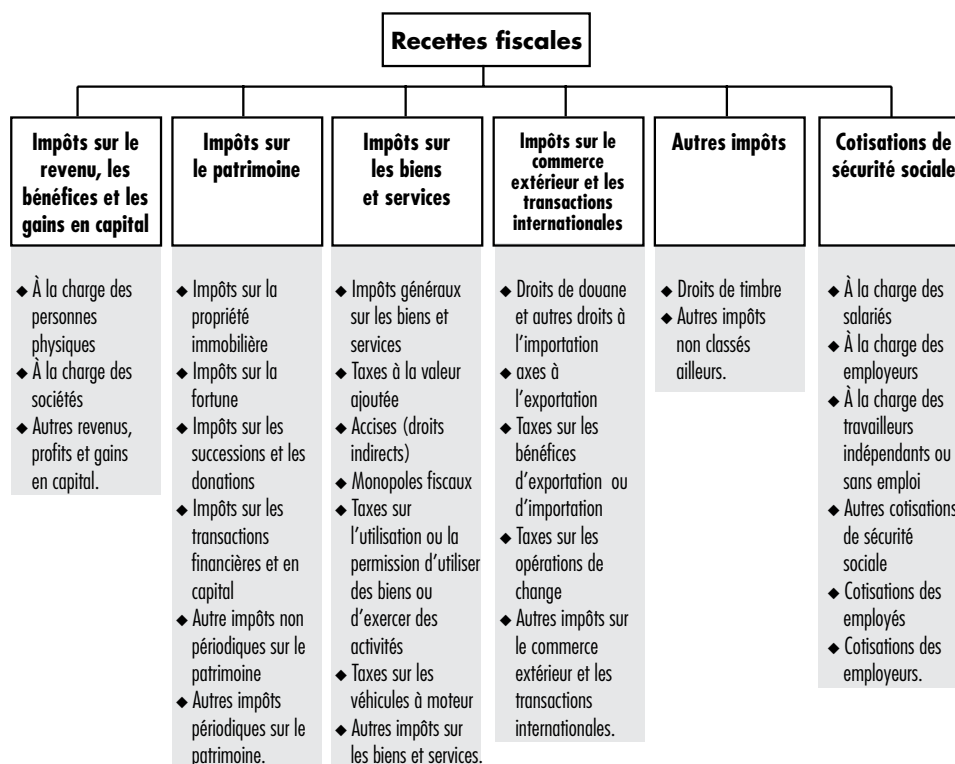


FIGURE 2 : CLASSIFICATION DES RECETTES NON FISCALES

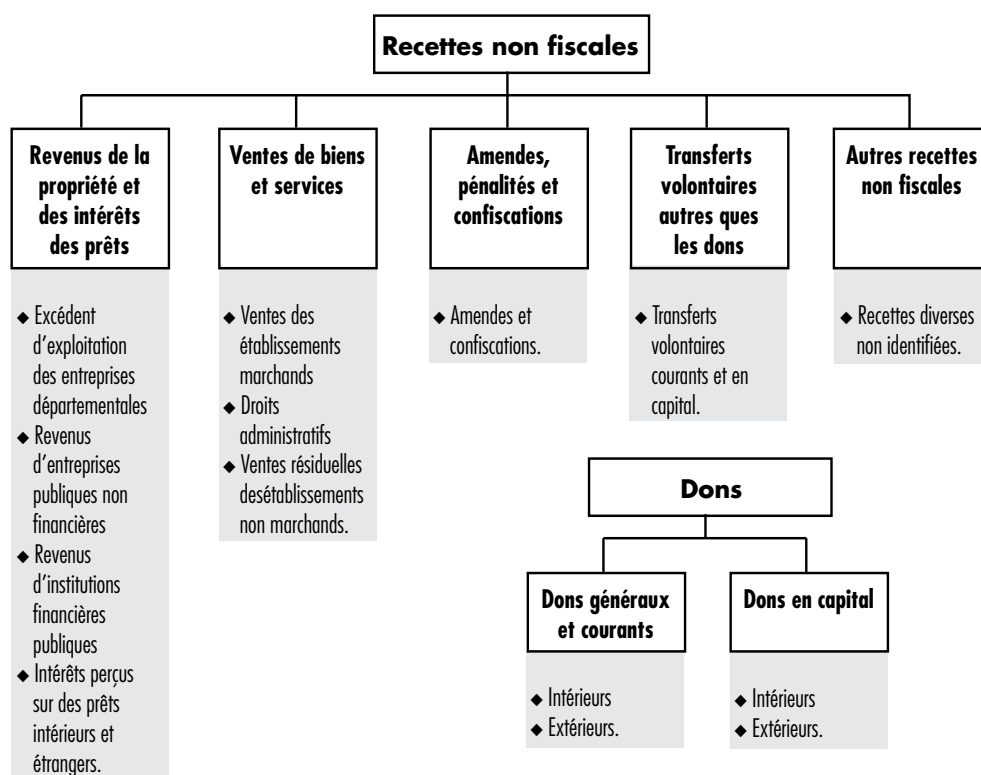


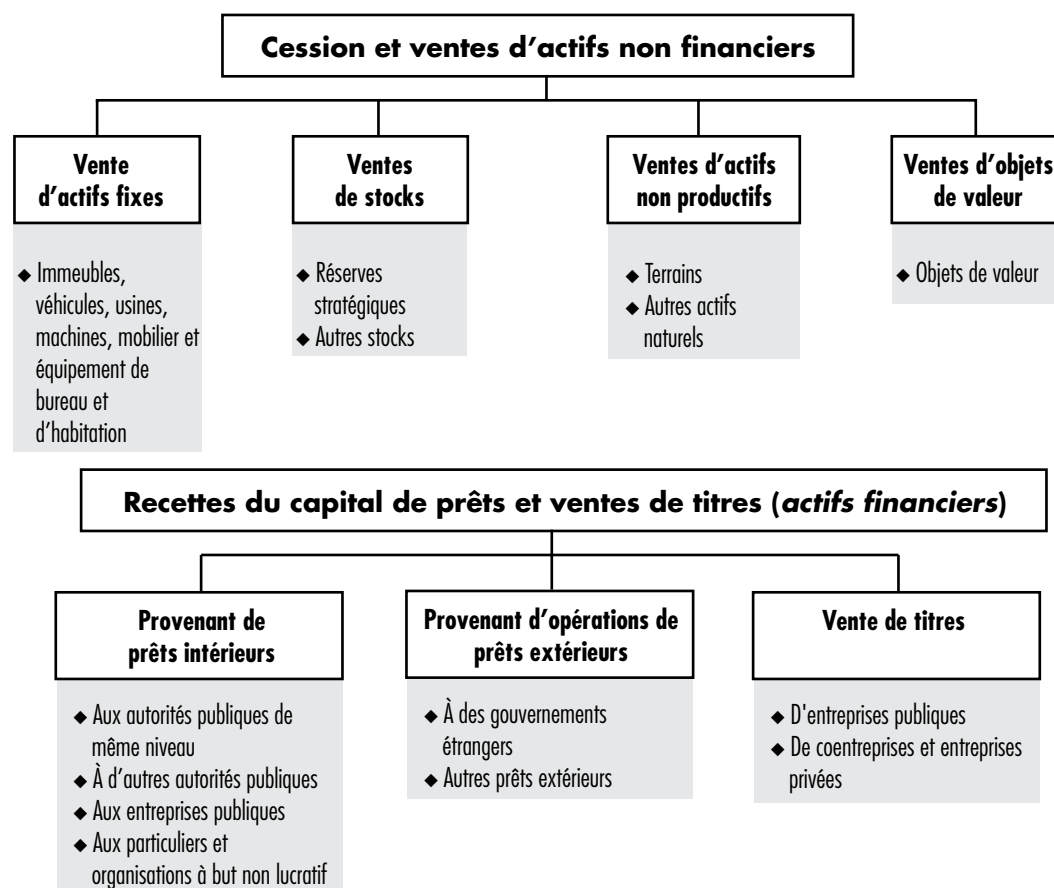
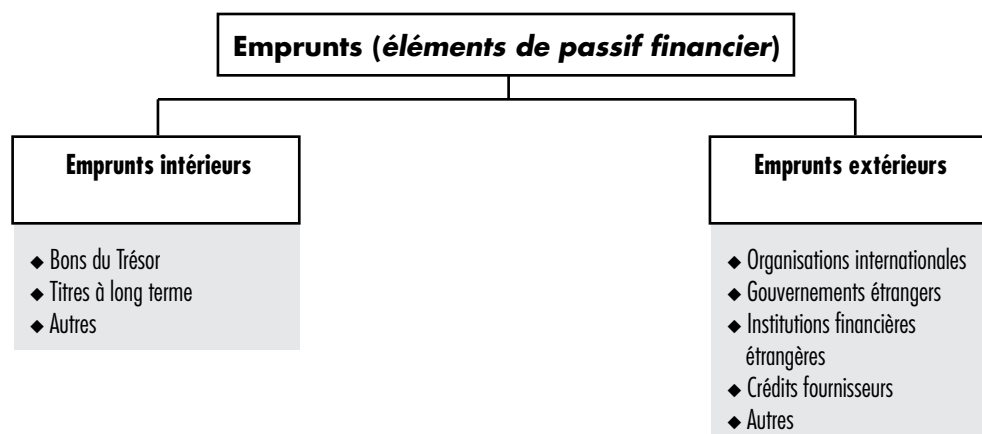
FIGURE 3 : CLASSIFICATION DES RECETTES DE CESSION D'ACTIFS**FIGURE 4 : CLASSIFICATION DES RECETTES PROVENANT D'EMPRUNTS**

FIGURE 5 : CLASSIFICATION DES DÉPENSES COURANTES

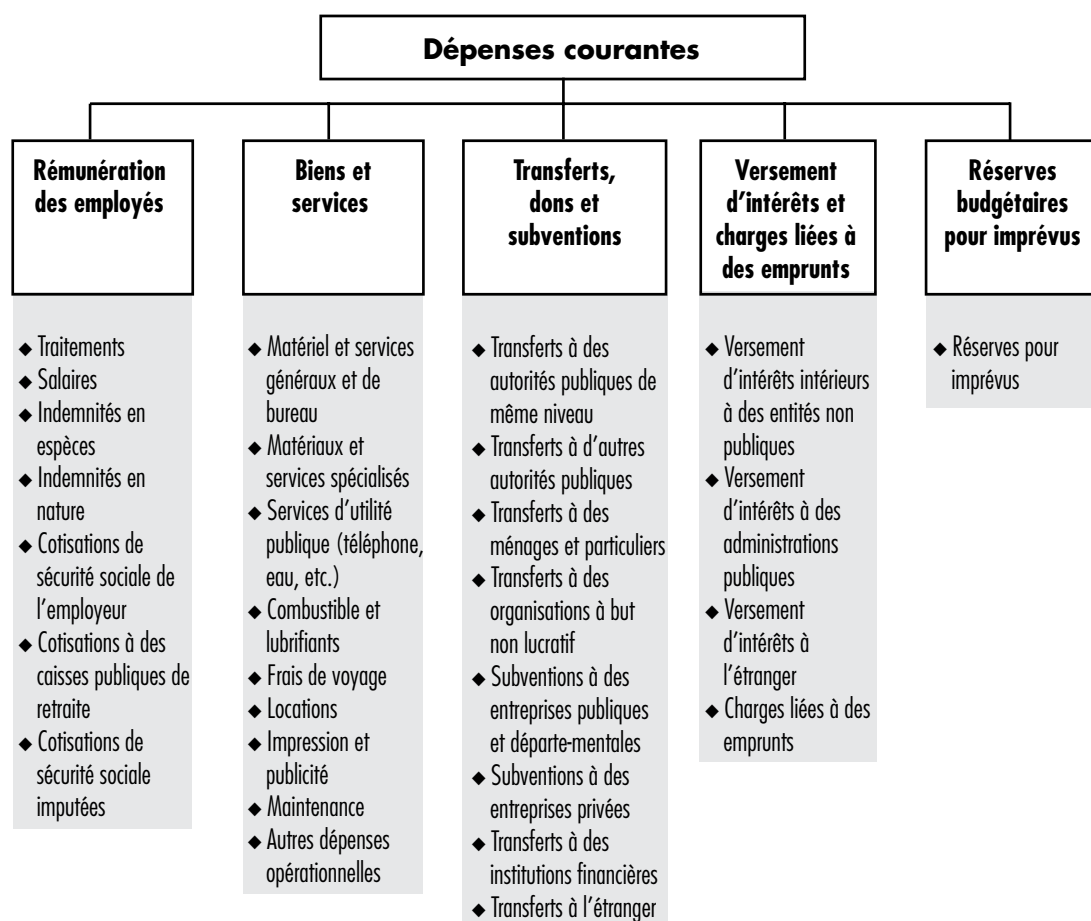


FIGURE 6 : CLASSIFICATION D'AUTRES ACTIFS

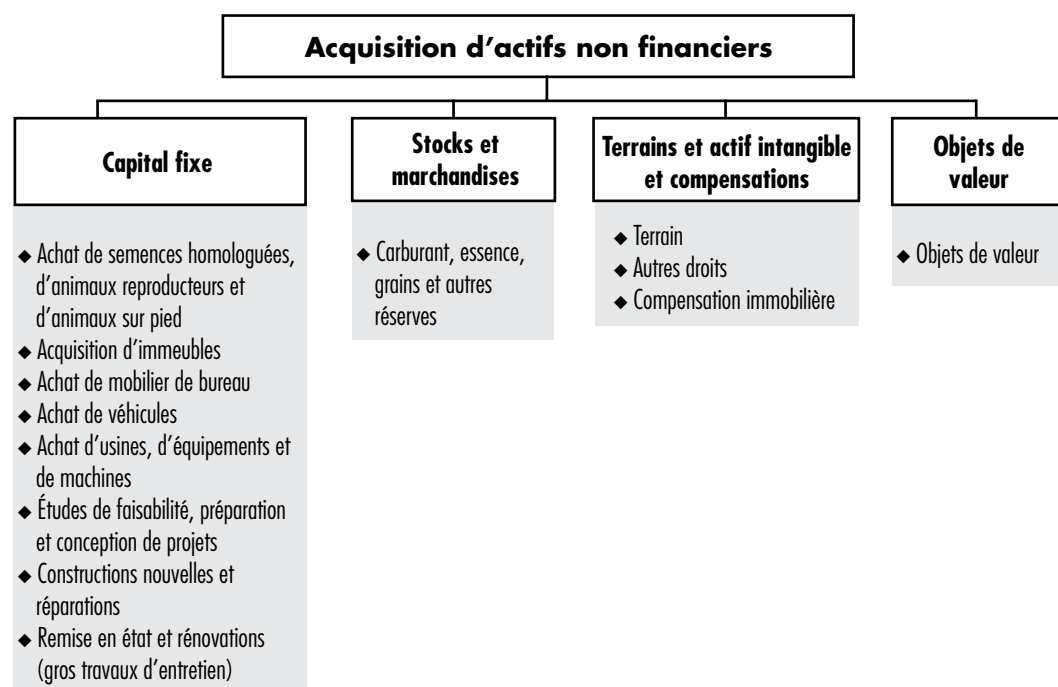
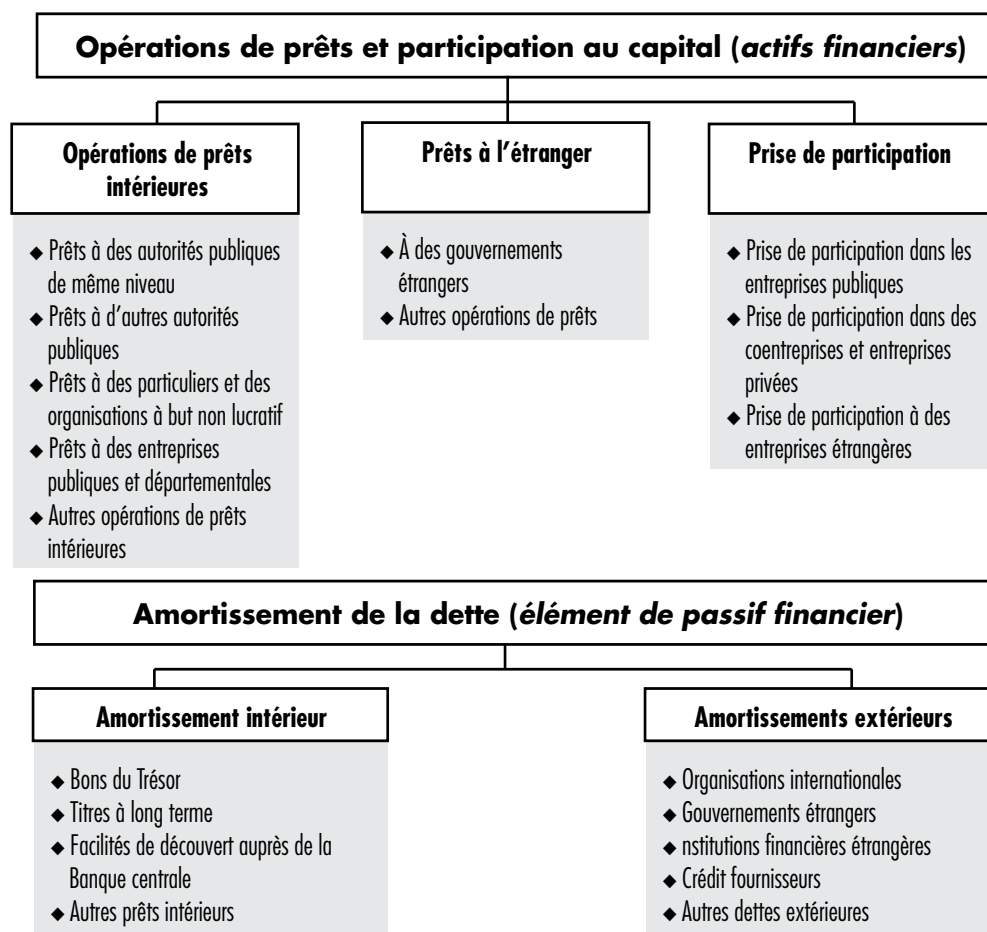


FIGURE 7 : CLASSIFICATION DES ACTIFS FINANCIERS



3

PLANIFICATION STRATÉGIQUE : L'IMPÉRATIF TANZANIEN DE BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

*E. SHITINDI, CABINET DU PRÉSIDENT, GESTION DU SECTEUR PUBLIC
GOUVERNEMENT TANZANIEN*

INTRODUCTION

Le présent chapitre met en lumière l'expérience de la Tanzanie en matière d'adoption de la planification stratégique dans la fonction publique et de la pertinence de celle-ci pour la budgétisation fonctionnelle. La première partie examine les antécédents de la planification stratégique dans le service public en Tanzanie; la deuxième partie donne un aperçu de la préparation des plans stratégiques par les ministères et de ses liens avec la budgétisation fonctionnelle; la troisième partie rend compte de l'expérience acquise jusqu'ici, des problèmes rencontrés et des enseignements tirés.

1. ANTÉCÉDENTS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE EN TANZANIE

La planification stratégique n'est utilisée que depuis peu dans la fonction publique en Tanzanie. Les premiers éléments de planification stratégique dans la fonction publique en Tanzanie ont été adoptés dans le cadre du programme de réforme réalisé en 1995-1998 au titre des examens d'organisation et d'efficacité (O&E)¹. Ces examens axés sur les structures et les processus internes des ministères et des départements autonomes visaient à en améliorer les résultats fonctionnels.

À l'époque, on considérait que l'efficacité des institutions exigeait que chaque service du Gouvernement élabore un rapport annuel et un plan d'amélioration des services (ARSIP), comprenant un cadre stratégique triennal et des cibles annuelles. Cette formule, qui a tout d'abord été mise à l'essai dans sept ministères en 1999-2000, devait constituer la base de la budgétisation fonctionnelle du gouvernement. Ces rapports/plans devaient devenir les mécanismes qui permettraient d'atteindre les cibles du plan annuel en matière de prestation de services au moyen d'un budget spécifique pour chaque cible.

La planification stratégique a été adoptée dans le cadre de la mise en oeuvre par le secteur public de la nouvelle politique de gestion et d'emploi dans la fonction publique (PSMEP) que le Gouvernement tanzanien a adoptée en janvier 1999, parce qu'il avait décidé de prendre des mesures énergiques afin d'améliorer les résultats dans la fonction publique et la prestation des services fournis à la population en général.

Cette politique exigeait que tous les ministères et les services indépendants renoncent à la budgétisation axée sur les moyens, au profit de la budgétisation axée sur les résultats.

C'est ainsi que la budgétisation fonctionnelle et la planification stratégique ont vu le jour. À partir de là, tous les services de la fonction publique ont été tenus d'installer un système de gestion des résultats, de remplacer la budgétisation classique fondée sur une base différentielle, les budgets de moyens et de caisse généralement utilisés, par la budgétisation axée sur les résultats. La budgétisation fonctionnelle devait être formulée à partir des résultats que l'organisation devait obtenir conformément à son plan stratégique au lieu d'être formulée sur la base des entrées.

Système de gestion des résultats

À partir de 1999, le gouvernement a pris des mesures afin de garantir l'institutionnalisation d'un système de gestion des résultats dans la fonction publique. Avant d'appliquer ce système, le gouvernement a arrêté les grandes lignes de sa mise en place sous la forme d'un modèle d'amélioration des résultats (PIM).

En 2000, le gouvernement a entrepris un programme de réformes de la fonction publique. La mise en place du système de gestion des résultats en était un élément central. Le Gouvernement tanzanien estime que le système de gestion des résultats constitue une formule intégrée pour parvenir à une vision et une compréhension communes, à un accord sur les résultats à atteindre et sur l'approche à adopter pour la mise au point, l'évaluation et l'analyse des activités de manière à améliorer constamment la qualité des services fournis.

On a eu recours à des fonctionnaires du gouvernement pour faciliter la mise en place du système de gestion des résultats dans les MDA entre 1999 et 2002. Afin de garantir l'application de ce système dans l'ensemble du secteur public dans des délais raisonnables, il a été fait appel à des bureaux d'experts-conseils à partir de la fin de l'année 2002. L'installation du système dans 25 ministères et 11 services indépendants était terminée vers le milieu de l'année 2004.

Le modèle d'amélioration des résultats (PIM) a servi de cadre général pour l'adoption et la mise en place du système de gestion des résultats. Ce modèle, qui avait été élaboré, mis à l'essai et officiellement accepté par le Gouvernement tanzanien, est considéré comme un processus de planification comportant trois étapes interdépendantes. Il fait appel à la participation des cadres et de leurs employés aux échelons stratégique (élaboration des plans à moyen terme), opérationnel (plans opérationnels et annuels) et personnel (examen et évaluation du développement individuel et des résultats annuels).

Principaux éléments du modèle d'amélioration des résultats

Le modèle comporte les éléments suivants :

- **Enquêtes sur la prestation de services** – ces enquêtes peuvent fournir des informations sur le niveau des services fournis à la population qui relève du processus de planification stratégique de chaque ministère. Elles doivent permettre d'établir des repères quant à la qualité des services fournis, de recenser leurs utilisateurs et de réunir des informations sur la manière dont ces services fonctionnent².
- **Auto-évaluation fonctionnelle** – chaque ministère procède à une auto-évaluation au moyen du modèle d'excellence de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité, qui fournit des renseignements sur les aspects à améliorer et à mesurer.
- **Plan stratégique** – les ministères élaborent des plans stratégiques à partir de modèles fournis par le service de gestion de la fonction publique du Cabinet du Président (PO-PSM).

- **Plan annuel d'opération (AOP) et plan d'action (AP)** – après avoir élaboré des plans stratégiques, les ministères établissent chaque année des plans opérationnels triennaux ainsi que des plans d'action annuels pour leur mise en œuvre. C'est à ce niveau que les plans se rattachent à la budgétisation fonctionnelle. L'interface entre la planification stratégique et la budgétisation est l'un des piliers du modèle d'amélioration des résultats (PIM).
- **Système ouvert d'analyse et d'évaluation des résultats (OPRAS)** – il s'agit là d'un nouveau système d'évaluation des résultats dans lequel chaque employé doit rendre compte des résultats obtenus. Pour cela, chaque fonctionnaire doit avoir signé un accord de résultats qui définit les cibles à atteindre au cours de l'année. Cet accord est conclu entre l'employé et son supérieur immédiat.
- **Charte des services au client** – les ministères sont tenus d'élaborer des chartes qui témoignent d'une volonté évidente de fournir des services de qualité à leurs clients, en informant les clients et les parties prenantes de la qualité du service qu'ils sont en droit d'attendre, de la méthode qui sera utilisée, de leurs droits et obligations et des recours à utiliser pour obtenir des réparations.
- **Système de suivi et d'évaluation (M&E)** – ce système a été mis au point en tant que mécanisme permettant de suivre l'application des plans stratégiques en garantissant que ce qui est mesuré est fait.

2. ÉLABORATION DE PLANS STRATÉGIQUES DANS LES MINISTÈRES

Les plans stratégiques occupent une place centrale dans le système de gestion des résultats. Ces plans sont censés être la réponse des ministères aux stratégies nationales et constituer une base à partir de laquelle les chartes des services au client et le système ouvert d'analyse et d'évaluation des résultats sont établis. Voici quelques-uns des avantages escomptés des plans stratégiques :

- Fournir un cadre pour l'amélioration des résultats dans un MD déterminé;
- S'attacher aux activités prioritaires qu'un MD est en mesure de mettre en œuvre;
- Rattacher les activités prioritaires dans les limites des ressources disponibles;
- Aider à mesurer les résultats à tous les niveaux de l'organisation ; et
- L'ensemble du processus de planification stratégique crée et encourage un sentiment d'appropriation au sein de l'organisation.

Afin que les ministères puissent s'approprier le produit qui en résulte, le processus d'élaboration de leurs plans stratégiques est censé être aussi participatif que possible. Les ministères participent eux-mêmes à l'élaboration et à l'articulation des plans en ayant recours à des directives élaborées par le Cabinet du Président (PO-PSM). Selon ces directives, les plans stratégiques du ministère devaient être élaborés dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté en Tanzanie, des stratégies sectorielles, et devaient servir de base pour un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Chaque ministère est tenu de constituer une équipe de gestion du changement, qui est le facteur de changement au sein de l'organisation. La constitution d'équipes et l'orientation du changement font partie des premières activités de fond dans la mise en place d'un système de gestion des résultats dans les ministères.

Les plans stratégiques des ministères sont élaborés à partir d'observations critiques recueillies au cours de discussions internes avec le personnel d'encadrement. Ils reprennent également les résultats des enquêtes sur la prestation de services, auto-évaluations, ateliers sur la planification stratégique, activités de constitution d'équipes, facteurs de changement et autres éléments spécifiques tirés de la documentation des ministères. Ces plans rendent également compte des meilleures pratiques observées dans la fonction publique d'autres pays en matière de prestation de services.

L'élaboration de plans stratégiques dans les ministères comporte les opérations suivantes :

- Analyse et synthèse des apports reçus des ateliers de planification stratégique de chaque ministère et de son CDMT;
- Analyse de la situation et recensement des principales questions sur lesquelles devra porter le plan stratégique par le biais de discussions avec le personnel, y compris avec les cadres supérieurs et les chefs de services;
- Élaboration de la matrice du plan stratégique, qui définit les principaux domaines d'intervention, les objectifs stratégiques, les stratégies, les cibles en matière de prestation de services, les principaux indicateurs de résultats et la responsabilité des résultats;
- Examen des principales forces de nature à favoriser ou à limiter les effets du plan stratégique (analyse des facteurs propices ou contraires au changement);
- Recensement des activités ou des processus pouvant être sous-traités ou améliorés par le biais d'initiatives d'amélioration/de réorganisation des processus d'exécution des tâches (BPI/BPR).

Le descriptif définitif du plan stratégique contient les éléments suivants : antécédents institutionnels, analyse de situation, perspective, mission et valeurs essentielles, principaux domaines d'intervention (KRA), objectifs, cibles et principaux indicateurs de résultats (KPI) et enfin matrice du plan stratégique.

Liens entre les plans stratégiques et les budgets fonctionnels

La figure 1 illustre les liens entre les plans stratégiques et les budgets fonctionnels ainsi que d'autres éléments du système de gestion des résultats.

Les objectifs et les cibles énumérés dans le plan stratégique de chaque ministère constituent la base de l'élaboration de plans annuels d'opérations établis pour 3 ans ou d'un budget et d'un plan d'action fonctionnels (PB-AP). Cela offre le moyen de rattacher la planification stratégique à la budgétisation et constitue véritablement un cadre de planification à moyen terme (CPMT).

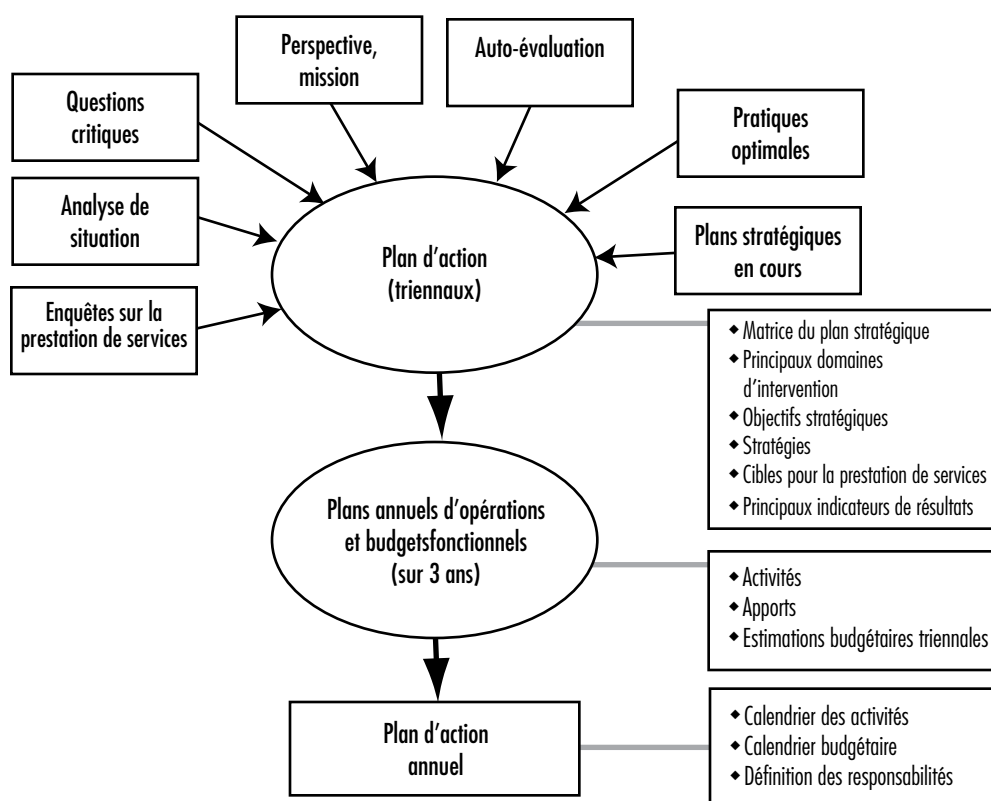
L'interface entre la planification stratégique et la budgétisation constitue un pilier central du modèle d'amélioration des résultats (PIM) en permettant aux ministères, lorsque les plans stratégiques sont arrêtés, de s'intéresser aux détails des activités jugées nécessaires à moyen terme et d'en chiffrer le coût afin de délivrer des produits pour chaque stratégie en tenant compte du montant déclaré de l'enveloppe des ressources.

Le processus d'élaboration d'un budget et d'un plan d'action fonctionnels se décompose comme suit :

- Discussions approfondies avec la direction et le personnel d'encadrement au sujet des activités qui permettront d'atteindre les objectifs et les cibles.

- Adoption d'une méthode progressive destinée à faire comprendre les liens qui existent entre le plan stratégique d'ensemble, les indicateurs de résultats et les budgets correspondants pour atteindre les objectifs recherchés dans le délai de trois ans.
- Formulation définitive des moyens nécessaires pour mener à bien chaque activité considérée.
- Estimation des besoins budgétaires pour chaque activité sur une période de trois ans à partir du cadre de planification à moyen terme (CPMT).
- Codification de chaque apport à partir de la liste des rubriques des statistiques des finances publiques (SFP) fournies par le Ministère des finances.
- Activités prévues dans le plan d'action qui ont servi à conclure des accords de résultats individuels dans un système ouvert d'analyse et d'évaluation des résultats (OPRA).

FIGURE 1. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE EN TANZANIE



3. ENSEIGNEMENTS, QUESTIONS, PROBLÈMES ET LEÇONS

L'expérience de la planification stratégique en Tanzanie est encore relativement courte. Ses diverses itérations depuis 1995-1998 (voir ci-dessus) ont abouti il y a un an seulement, lorsque l'installation du système de gestion des résultats a été achevée. Toutefois, les analyses récemment effectuées dans divers ministères donnent à penser que les fonctionnaires ont quelque peu pris conscience des liens entre les objectifs de l'institution et ceux de l'individu grâce au système ouvert d'analyse et d'évaluation des résultats (OPRA). En revanche, ces mêmes analyses collectives font apparaître ce qui suit :

- La qualité de certains plans ministériels laisse à désirer et la planification n'est pas prise très au sérieux.
- Les plans ministériels ne sont pas cohérents. Les institutions ont des plans multiples, un pour chaque audience ou défenseur du plan.
- Les plans ministériels ne sont pas respectés au stade de la mise en oeuvre.
- Il n'est que peu ou pas rendu compte officiellement du suivi et des résultats obtenus par les ministères.
- Un trop grand nombre de processus ont été adoptés simultanément, et dépassent la capacité d'absorption des ministères.

Ces conclusions s'expliquent par diverses raisons. Les paragraphes qui suivent dégagent les problèmes qui pourraient avoir un impact sur la mise en œuvre des plans stratégiques.

Liens insuffisants entre la planification stratégique et la budgétisation fonctionnelle. Si des progrès ont été réalisés en vue de mettre en place la planification stratégique dans la fonction publique, la mise en œuvre des plans a été entravée dans une certaine mesure du fait que le processus de planification stratégique n'est pas lié à la budgétisation fonctionnelle. Il existe à l'heure actuelle des problèmes liés à la terminologie utilisée et aux liens entre les plans stratégiques et les cadres de planification à moyen terme. Certains ministères ont ainsi eu des difficultés à mettre en œuvre leurs plans stratégiques..

Directives claires. Les directives utilisées par les consultants et les facilitateurs du Gouvernement pour la mise en place du système de gestion des résultats n'étaient pas suffisamment détaillées. En conséquence, les consultants ont eu tendance à s'écarter des modèles fournis par le Cabinet du Président (PO-PSM). Par ailleurs, les ministères ont eu des difficultés à maintenir les changements opérés en l'absence de directives détaillées auxquelles se référer.

Engagement et appropriation. L'engagement du personnel à tous les niveaux est important et constitue une condition impérative pour toute entreprise. La participation de certains des ministères semble toutefois avoir été sérieusement entravée par l'incapacité de la haute direction à adhérer au processus. Il semblerait que même les membres du personnel concerné n'étaient pas toujours disponibles. Leur aptitude à absorber et internaliser le processus s'en est trouvée réduite, ce qui a porté atteinte à sa viabilité générale.

Renforcement des capacités. La plupart des notions sur lesquelles porte le système de gestion des résultats sont encore très nouvelles pour la plupart des fonctionnaires. Une formation intensive et un recyclage s'imposent pour que la nouvelle culture du travail axé sur les résultats fasse partie intégrante du service. Il faudrait insister sur le développement de valeurs et d'attitudes positives afin de garantir que les connaissances acquises serviront à améliorer la performance des employés. Un principe universel consiste à les intéresser aux résultats³.

Ce que d'autres pays peuvent apprendre

Les pays qui envisagent d'adopter les systèmes de planification stratégique ou de gestion des résultats pourraient réfléchir aux enseignements ci-après tirés de l'expérience de la Tanzanie :

- Commencer avec un cadre simplifié et s'attacher aux principaux processus.

- Des directives et des matériels de formation devraient exister avant de se lancer dans une entreprise de ce type. Ce sont là des éléments utiles pour l'assurance de la qualité et la viabilité grâce à la formation en cours d'emploi.
- Avant d'adopter ces processus, il importe de s'assurer que les systèmes sont adaptés aux institutions et de décider à quelle institution incombe la responsabilité de chaque processus. Par exemple, le processus de planification est-il aligné sur le cadre budgétaire⁴?
- L'engagement à tous les niveaux garantira l'appropriation et le succès de la mise en œuvre. Toutes les institutions doivent comprendre les incitations et les sanctions.
- Renforcement des capacités : il est capital de disposer de personnes compétentes et qualifiées pour comprendre et mettre en œuvre les nouveaux changements⁵.
- Système de récompenses : en dernière analyse, il est important d'avoir un système de récompenses.

CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons examiné l'expérience de la fonction publique en Tanzanie en matière de planification stratégique et expliqué comment celle-ci se rattache à la budgétisation fonctionnelle. La principale conclusion à en tirer est que la cohérence entre les processus de planification et de budgétisation dans la fonction publique et l'adoption de méthodes communes dans des pays tels que la Tanzanie sont indispensables pour une planification stratégique efficace.

Note de l'auteur : *L'essentiel est peut-être de suggérer qu'il ne devrait pas y avoir de conceptions communes des processus de planification et de budgétisation, mais plutôt qu'il conviendrait d'adopter une conception intégrée de la planification et de la budgétisation comme formant un tout. Le chapitre 1 recommande certainement cette approche. Le chapitre 2 suggère les bases d'un système d'information intégré à l'appui de cette approche.*

NOTES

¹ Voir chapitre 1, note 2.

² L'appendice 1 au présent chapitre donne un exemple de cadre permettant de mesurer les besoins minimaux des autorités locales comme base pour la prestation de services. L'exemple est emprunté au guide tanzanien de la planification et de la gestion des autorités régionales (2003). L'élément central est que, dans l'esprit de la volonté de décentralisation : a) les ministères se sont déchargés de la responsabilité directe de la prestation de services au profit d'orientations politiques et juridiques et d'une surveillance générale; b) les secrétariats régionaux chargés du développement régional – c'est-à-dire les bureaux décentralisés des ministères sectoriels chargés du développement et de la prestation de services (avec des effectifs de 250 personnes), ont cessé d'assurer directement ces services pour devenir des services de consultation et de courtage (avec des effectifs de 83 personnes) – l'essentiel de ces réductions de personnel étant « protégées » avant le transfert des personnes concernées aux administrations locales. L'exemple le plus évident et le plus violemment contesté a été le transfert des services de vulgarisation agricole du Ministère de l'agriculture aux autorités locales; ces contestations se sont poursuivies pendant quatre ans avant que la décision en faveur de la décentralisation ne soit prise. Autrement dit, les fonctions des infrastructures et de la prestation de services ont été décentralisées au bénéfice de l'échelon le plus bas des autorités compétentes, c'est-à-dire des conseils de district, dans une Tanzanie essentiellement rurale. La première étape pour garantir la qualité de la prestation de services consiste à créer les capacités pour le faire; les cibles de la Tanzanie à cet égard sont indiquées dans cet appendice.

- ³ Un texte séminal à cet égard a été écrit par A. Israël (1987). Institutional development : incentives to performance. Banque mondiale, Washington (É.-U.) et Johns Hopkins University Press, Baltimore (É.-U.).
- ⁴ Voir chapitre 1, section 1 (Aperçu).
- ⁵ Renforcement des capacités à quelle fin? En complément de la note 2 ci-dessus, l'appendice 1 ci-après offre un exemple.

ANNEXE I DU CHAPITRE 3 :

CADRE DE SUIVI AU RENFORCEMENT

DES CAPACITÉS DES AUTORITÉS LOCALES

Les classifications fonctionnelles de « développement de la gestion », « développement économique », « développement de la planification physiques et de la conception technique » et « développement du secteur social » correspondent aux activités génériques de la plupart des autorités locales à vocation générale. Dans le cas de la Tanzanie, elles représentent également les quatre domaines techniques (et la structure qui les sous-tend) du nouveau niveau régional (décentralisé) des pouvoirs publics, et son intention de fournir des conseils et des services de courtage dans ces domaines aux autorités locales qui sont ses clients.

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100 %
Développement de la gestion		
Administration des autorités locales Service complet d'administration de comité comprenant le choix des programmes, l'administration du comité, la rédaction et la publication de comptes rendus fidèles des réunions. Il comprend également toutes les questions liées au développement des ressources humaines. Cela porte sur les besoins de perfectionnement du personnel et les mesures nécessaires pour y répondre, les programmes de formation et autres.		Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 % TOTAL = ? %
Gestion financière des autorités locales Gestion financière. En premier lieu, création d'actifs. En second lieu, nécessité de faire face aux dépenses récurrentes. Enfin, chaque conseil devrait étudier les moyens d'augmenter les recettes.		Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 % TOTAL = ? %
Analyse et planification économique Chaque conseil est tenu d'établir un budget/ARSIP par le biais de son processus d'appui O&OD. L'ARSIP devrait porter sur l'ensemble des infrastructures et de la prestation de services destinés à aider la communauté à réaliser son potentiel économique. L'acheminement des marchandises vers les marchés, par exemple, veut dire qu'il faut disposer de routes rurales utilisables pour le transport des marchandises. L'ARSIP/ budget devra aussi comprendre les mesures de renforcement des institutions afin de garantir que les administrations locales sont capables de fournir l'infrastructure et les services et d'assurer leur maintenance.		Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 % TOTAL = ? %

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100%
<p>Collecte de données et analyse statistique</p> <p>Des données fiables sont indispensables pour la planification. Aucun conseil ne pourra planifier sans avoir en mains des données de base. Les besoins minimaux en matière de données sont comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • population • potentiel économique • revenus des ménages • production économique • principales utilisations des sols (avec pourcentages) et profil écologique • inventaire et tracé des infrastructures primaires ou secondaires (par exemple eau, routes, électricité, etc.) • disponibilité de services de santé primaire • disponibilité d'enseignement primaire. <p>Les données devraient être de nature à illustrer clairement les problèmes qui se posent, à permettre à l'économiste/planificateur de les interpréter et de les utiliser pour constituer le cadre de développement ou le cadre stratégique pour l'ARSIP, par le biais du processus O&OD.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %.</p>
<p>Rédaction et interprétation de textes juridiques</p> <p>Rédaction de nouveaux projets de loi et interprétation des projets de loi existants. Les autorités locales doivent aussi pouvoir interpréter les lois tanzaniennes généralement applicables. Elles doivent pouvoir approuver des projets de loi à l'échelle des villages.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %.</p>
<p>Développement communautaire et promotion de la parité</p> <p>Tous les programmes de développement doivent tenir compte du principe de la parité entre les sexes. Il est donc proposé à titre de norme minimale d'entrer en contact avec tous les groupes communautaires connus au moins tous les trois mois et de prendre à la suite de chacune de ces rencontres un ensemble de mesures précises. Par ailleurs, tous les nouveaux groupes potentiels devraient recevoir une aide. En outre, chaque administration locale doit avoir un comité chargé notamment du développement communautaire et de la promotion de la parité entre les sexes.</p>		<p>Personnel in post = 20% Personnel fully trained = 30% Fully equipped and systems in place = 20% Fully productive = 30%</p> <p>TOTAL SCORE = ? %.</p>

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100%
<p>Comptabilité</p> <p>Les registres comptables de chaque administration locale doivent être en permanence convenablement établis et tenus, conformément au manuel relatif à la comptabilité des autorités locales et au memorandum financier.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Vérification interne</p> <p>Plan de vérification annuelle destiné à s'assurer de l'efficacité et de l'efficience du fonctionnement. Ce plan devrait prévoir les vérifications de routine et des vérifications à intervalles réguliers.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Lois du travail</p> <p>Arbitrer et résoudre les conflits du travail habituels, ce qui devrait être fait sans avoir à recourir à une autorité extérieure ou supérieure. Un recours extérieur ne devrait s'imposer que lorsque cela est spécifié dans la loi.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
Développement économique		
<p>Planification et productivité agricoles</p> <p>Par le biais du service de vulgarisation, le conseil doit pouvoir contacter tous les groupes d'agriculteurs reconnus ou, lorsqu'il n'existe pas de groupes, les agriculteurs indépendants, au moins une fois tous les trois mois. Les avis consultatifs fournis devraient être suffisamment constructifs pour contribuer à améliorer la productivité. Tous les objectifs en matière de prestation de services (à atteindre avec ces capacités internes) devraient être rattachés aux stratégies sectorielles.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Développement et productivité dans le secteur de l'élevage</p> <p>Par le biais du service de vulgarisation, le conseil doit être en mesure de contacter chaque groupe d'éleveurs reconnu ou, lorsque aucun groupe n'existe, les éleveurs indépendants, au moins une fois tous les trois mois. Les avis consultatifs fournis devraient être suffisamment constructifs pour contribuer à améliorer la productivité. Tous les objectifs en matière de prestation de services (à atteindre avec ces capacités internes) devraient être rattachés aux stratégies sectorielles.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Équipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100%
<p>Création et gestion de coopératives</p> <p>Par le biais du service de vulgarisation, le conseil doit pouvoir contacter chaque coopérative/association reconnue au moins une fois tous les trois mois. Les avis consultatifs fournis devraient être suffisamment constructifs pour contribuer à améliorer la productivité. Par ailleurs, les avis fournis devraient encourager la formation de nouvelles coopératives et associations. Tous les objectifs en matière de prestation de services (à atteindre avec ces capacités internes) devraient être rattachés aux stratégies sectorielles.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL =? %</p>
<p>Promotion des échanges et investissements</p> <p>Chaque administration locale cherche à assurer un service en faveur du développement économique local. Ce service s'articule autour des éléments suivants : a) promotion des échanges, b) investissements dans le commerce et c) création d'associations de négociants. Chaque conseil doit pouvoir élaborer et mettre en œuvre une stratégie de commercialisation pour l'autorité locale afin d'encourager la création de nouvelles petites entreprises. Il doit aussi pouvoir délivrer des licences commerciales et recueillir les recettes qui en résultent. Enfin, le responsable commercial devrait pouvoir organiser des séances de formation périodiques ou occasionnelles sur les principes de base de la gestion commerciale.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL =? %.</p>
<p>Préservation de l'environnement</p> <p>Chaque conseil doit disposer d'un système complet de données sur l'environnement afin d'en enregistrer les aspects positifs et négatifs. Cela concerne non seulement les autres attractions et possibilités à mettre en valeur, mais aussi la dégradation, l'érosion des sols, le déboisement, etc.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL =? %.</p>
<p>Développement des ressources naturelles</p> <p>Prendre conscience des possibilités qu'offrent les ressources naturelles de la région considérée. Les résultats de l'analyse de la préservation de l'environnement devraient s'accompagner d'un examen des possibilités qu'offrent les ressources naturelles.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL =? %.</p>

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100%
Planification physique et conception technique		
<p>Conception technique</p> <p>Chaque conseil doit avoir des capacités de conception technique. Il doit pouvoir mettre au point des dessins techniques et administrer des marchés pour des travaux d'ingénierie. Il doit pouvoir négocier et surveiller l'exécution d'un contrat par un entrepreneur privé.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Planification de la construction</p> <p>Chaque conseil doit pouvoir établir et actualiser un plan d'aménagement. Ce plan devrait être en rapport avec les questions découlant de l'analyse des données (5.5). Le plan d'aménagement est un prolongement de l'ARSIP/budget mentionné plus haut. La différence est que ce plan est uniquement spatial. Il constitue aussi une base pour décider de l'emplacement des aménagements proposés par le secteur privé. C'est donc sur la base du plan d'aménagement que seront délivrés des permis de construire.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Relevés cadastraux</p> <p>Chaque conseil doit avoir la capacité de procéder à des relevés cadastraux. Ces relevés devraient comporter une indication de la démarcation des parcelles et leur jalonnage, ainsi que de leur numérotation. Un système de base en matière de gestion des terres doit être en place et doit pouvoir négocier un contrat de métrage et en contrôler l'exécution par un entrepreneur privé.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
Développement du secteur social		
<p>Développement et administration de l'éducation</p> <p>Le conseil doit être en mesure de garantir un enseignement primaire (qui comprend l'enseignement préscolaire) à tous les enfants d'âge scolaire dans la localité. Cela signifie que le conseil doit pouvoir fournir et entretenir les bâtiments scolaires et s'assurer qu'ils fournissent les services d'éducation requis. En outre, le conseil doit être en mesure de mobiliser la collectivité pour construire et administrer des écoles post-primaires (collèges techniques par exemple) et secondaires. Cela devrait permettre d'absorber tous les enfants qui ont été jusqu'au bout de leur enseignement primaire sur le territoire de l'administration locale.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>

Capacités minimales des autorités locales	Description des progrès obtenus	Renforcement des capacités nécessaire en pourcentage pour atteindre 100%
<p>Développement et administration des services sociaux</p> <p>Il s'agit là d'un service axé sur les clients, qui comprend notamment l'aide sociale à la famille et à l'enfance, l'aide aux personnes handicapées et réadaptées et les services sociaux. On estime donc indispensable de disposer de dossiers à jour pour chaque personne ou famille qui a recours à ces services. En outre, toutes les affaires traitées par ce service devraient faire l'objet de visites au moins une fois par mois.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Promotion et administration de la santé</p> <p>L'accent doit d'une part être mis sur les services de prévention et la santé publique. D'autre part, il devrait aussi porter sur les services de santé primaires. L'inspection de chaque foyer et entreprise dans le district au moins une fois par mois afin de déceler les infractions éventuelles aux lois et projets de loi en matière de santé publique devrait constituer une règle minimale dans ce secteur. S'agissant des services de santé primaires, chaque foyer devrait avoir accès à un établissement de soins approprié.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>
<p>Mise en valeur et gestion des eaux</p> <p>Il conviendrait de s'attacher à encourager une bonne utilisation de l'eau salubre pour la consommation. Chaque village devrait avoir un comité chargé de l'utilisation économiquement viable de l'eau et un fonds pour l'eau. Ce fonds est une contribution à l'exploitation et l'entretien des sources existantes et la mise en valeur de nouvelles sources. A titre de mesure minimale, chaque comité de l'eau de chaque collectivité devrait faire l'objet d'une visite au moins tous les trois mois.</p>		<p>Personnel en poste = 20 % Personnel pleinement formé = 30 % Equipement complet et systèmes en place = 20 % Pleinement productif = 30 %</p> <p>TOTAL = ? %</p>

4 BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE : LE CAS DE LA TANZANIE

M. MAGAMBO, MINISTÈRE DES FINANCES,
GOUVERNEMENT TANZANIE

INTRODUCTION

Au début des années 90, la Tanzanie a connu de graves problèmes économiques et financiers en tête desquels venaient des services publics coûteux et inefficaces, un lourd endettement et des ressources insuffisantes pour faire face aux besoins croissants d'infrastructures et de services. Pour faire face à cette situation difficile, un certain nombre de programmes de réformes ont été entrepris pour résoudre les problèmes rencontrés. Au nombre de ces réformes figuraient des programmes économiques ou financiers et des programmes portant sur le secteur public (par ex. ESAF/PRGF), un programme de réforme de la fonction publique (PRSP), une stratégie pour la réduction de la pauvreté et des réformes de la gestion des finances publiques. Grâce à ces interventions, la stabilité macro-économique a été rétablie. L'inflation a sensiblement reculé, étant ramenée de 28 % en 1995 à moins de 10 % à partir du début de 1999. Le montant brut des réserves internationales a aussi nettement progressé. Des réformes structurelles ont à leur tour entraîné la privatisation d'un grand nombre d'entreprises d'État ou leur conversion en organismes de gestion.

Dans le cadre de ces divers programmes de réforme, la Tanzanie a pris plusieurs initiatives interdépendantes. Elle a eu recours à des instruments de planification et de gestion budgétaires, en commençant avec le plan à horizon mobile avec budget anticipé (RPFB) au début des années 90 puis, plus tard au cours de la même décennie, en ayant recours à la budgétisation fonctionnelle et au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

La présente communication met en lumière quelques-unes des grandes réformes menées par le Gouvernement dans le secteur public, en s'attachant plus particulièrement à l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la budgétisation fonctionnelle en Tanzanie. Nous y examinons aussi brièvement d'autres réformes connexes comme l'adoption de la classification des statistiques des finances publiques (SFP), mais aussi l'examen des dépenses publiques (PER) et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ainsi que la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (NSGRP).

1. PRINCIPALES RÉFORMES DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le Gouvernement tanzanien a décidé de prendre un certain nombre d'initiatives afin d'améliorer les résultats dans le secteur public. Ce processus de réforme a été engagé dans diverses perspectives, mais la plupart de ces réformes visaient à améliorer l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilisation et la bonne gouvernance. Ces réformes ont

été menées par les ministères concernés tels que le Cabinet de la Présidence – Département de la fonction publique (CSD), devenu maintenant Gestion de la fonction publique (PSM) du Cabinet de la Présidence. La Commission de planification, qui est désormais chargée de la planification et de la privatisation (POPP), et le Ministère des finances.

Le programme de réforme qui s'appelait initialement le programme de réforme de la fonction publique, a ensuite été rebaptisé pour devenir le Programme de réforme du secteur public (PRSP) afin d'en élargir le champ d'application. Il s'agit, dans le cadre de ce programme, de dresser le bilan des insuffisances de la fonction publique et de chercher à mettre en place une gestion efficace axée sur les résultats en respectant le code de déontologie qui a été publié. La réforme des salaires à moyen terme, la gestion axée sur les résultats, les méthodes de recrutement en fonction du mérite et l'élaboration de chartes des services aux clients figurent parmi les principaux domaines sur lesquels porte cette réforme.

La première phase du Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRP) a été mise en œuvre en 1998. Les composantes en étaient notamment les suivantes : gestion budgétaire, comptabilité, analyse des politiques et administration fiscale. Au nombre des projets réalisés au titre de ce programme figurait le Projet intégré de responsabilisation de la gestion financière (IFMAP). Ce projet reprenait deux projets antérieurs, à savoir le Projet de développement de la comptabilité nationale (GADP) et le Projet d'établissement du budget intérimaire (IBDP).

D'importants résultats ont été enregistrés au cours de la première phase du PFMRP et de l'IFMAP en particulier. Au nombre de ces résultats figure la mise en place d'un système de gestion financière dans les ministères et les régions, l'adoption d'un organigramme comptable à des fins de budgétisation et de comptabilité, comme par exemple le Système intégré de gestion financière (IFMS) et l'amélioration de l'établissement du budget grâce au processus d'examen des dépenses publiques.

La budgétisation fonctionnelle a été adoptée par les pouvoirs publics afin de passer d'une budgétisation de moyens à une budgétisation de résultats ou de cibles. Cette technique de budgétisation a initialement été adoptée comme un prolongement logique des travaux effectués par la composante organisation et efficacité (O&E) des programmes de réforme de la fonction publique (CSR), en tenant compte des rôles institutionnels établis au sein du gouvernement. Après avoir permis de définir les structures organisationnelles, la composante O&E de ces programmes a été utilisée pour améliorer l'efficacité et la responsabilisation dans la prestation de services. Il a été établi qu'une efficacité, une efficience et une responsabilisation améliorées des organisations pourraient être réalisées par la méthode des rapports annuels de résultats et des plans d'amélioration des services (ARSIP). La budgétisation fonctionnelle a ainsi été recommandée comme un moyen de rendre opérationnel l'ensemble du processus¹.

Cette nouvelle approche était sensée améliorer l'exécution du budget, mesurée par les indicateurs de résultats, les coûts unitaires et la quantité mesurable de services fournis pour une affectation déterminée des ressources budgétaires. Après l'adoption par chaque ministère d'un plan stratégique et d'un système de gestion des résultats (PMS) – qui était axé sur les résultats – la budgétisation fonctionnelle a fourni le cadre d'appui nécessaire. L'amélioration des résultats (grâce à la fixation de cibles économiques efficaces) devait se retrouver dans le processus d'affectation des crédits budgétaires.

2. BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

La budgétisation fonctionnelle devait garantir une mise en œuvre efficace des perspectives institutionnelles. Elle était donc envisagée sous l'angle d'une planification organisationnelle dont les principales composantes étaient les suivantes :

Vision de l'organisation

Il s'agit généralement d'un ensemble d'objectifs qui définissent l'orientation que l'organisation souhaite suivre. C'est ainsi par exemple que la vision du Ministère de la santé pourrait consister à être une institution dynamique capable d'améliorer sensiblement la santé de tous les Tanzaniens, ce qui définit la mission de l'organisation.

Mission de l'organisation

La mission est une déclaration concernant la nature de l'organisation, sa principale raison d'être, les membres qui la composent, l'essentiel de son activité et les valeurs qu'elle défend. Cela permet à l'organisation de définir l'orientation et la portée de son activité.

Objectifs

Les objectifs devraient être définis comme une suite logique de l'énoncé de la mission. Les objectifs déterminent les grandes lignes de ce qui doit être réalisé et des améliorations à faire. Ainsi donc, dans la mesure du possible, les objectifs peuvent être spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et assortis de délais. Un objectif représente donc un aboutissement particulier à atteindre.

Politiques et stratégies

Une politique énonce un principe général ou indique la direction à suivre pour atteindre un objectif, tandis qu'une stratégie est une mesure spécifique qui doit être prise pour mettre en œuvre la politique et atteindre l'objectif.

Cibles, activités et apports

Les cibles représentent l'aboutissement à atteindre en matière de biens et de services, tandis que les activités sont les mesures prises pour atteindre les cibles. Les apports, en revanche, correspondent aux services ou aux biens nécessaires pour mener ces activités.

Objectifs institutionnels de la budgétisation fonctionnelle

De l'avis général, la budgétisation fonctionnelle visait à produire des résultats pratiques, au nombre desquels figuraient notamment les suivants :

- (i) Améliorer l'efficacité de la prestation de services;
- (ii) Améliorer la responsabilisation de la gestion grâce au suivi et à l'analyse des résultats;
- (iii) Améliorer l'affectation des ressources en la rattachant à certaines cibles quantitatives et mesurables;
- (iv) Garantir la cohérence de l'affectation des ressources avec les perspectives institutionnelles dans un cadre stratégique à moyen terme; et
- (v) Faciliter une conception globale de la budgétisation de nature à accroître l'intégration budgétaire.

La mise en application de la budgétisation fonctionnelle s'est faite en plusieurs étapes. Tout d'abord, ce qui était alors le Département de la fonction publique (CSD) a organisé à ESAMI, en novembre 1997, des cours de formation portant sur les rapports annuels et les

plans d'amélioration des services ainsi que sur la budgétisation fonctionnelle. Ont suivi cette formation des responsables de la planification, de la budgétisation et de l'administration appartenant à tous les ministères, y compris au Ministère des finances. En janvier 1998, le gouvernement a décidé d'appliquer la formule de la budgétisation fonctionnelle à ses estimations annuelles progressives. Cela a été expliqué dans les directives du plan à horizon mobile avec budget anticipé (RPFB) pour la période allant de 1998-1999 à 2000-2001.

Dans un deuxième temps, le Gouvernement a choisi sept ministères et services indépendants pour élaborer des estimations pilotes axées sur les résultats pour 1998-99. Les ministères choisis étaient chargés des questions suivantes : éducation, santé, travaux publics, enseignement supérieur, énergie et minéraux, eau, et enfin agriculture. Ces ministères représentaient les secteurs prioritaires pour l'affectation des ressources.

Dans un troisième temps, les spécialistes techniques de ces ministères ont reçu une formation intensive et approfondie pendant trois jours en février 1998, la formation étant assurée par des CSRP. Cette formation visait à renforcer les compétences techniques, à préciser les modalités de la budgétisation fonctionnelle et à établir une liste récapitulative opérationnelle. Cette liste récapitulative a aidé les ministères pilotes à établir leurs estimations fonctionnelles pour les « autres charges » (OC) inscrites au budget de 1998-99. L'expérience des ministères pilotes a permis d'acquérir les bases et les capacités pour aider d'autres ministères et services indépendants à préparer et à proposer des budgets fonctionnels pour 1999-2000. Ce système a été élargi à l'administration régionale et aux autorités locales en 2000-01.

Dans un quatrième temps, il a été procédé à une analyse de l'expérience acquise dans l'établissement des estimations. Un manuel des opérations liées à la budgétisation fonctionnelle a par la suite été établi; il était accompagné d'une évaluation de la liste récapitulative et des observations formulées lors des ateliers de formation organisés en 1998 et en 1999.

Toutes ces données d'expérience ont été rassemblées dans un manuel de la budgétisation fonctionnelle qui devait fournir des directives pour la planification et la budgétisation fonctionnelles et servir de base à tous les ministères, services indépendants, administrations régionales et autorités locales pour l'établissement et la présentation de prévisions budgétaires fonctionnelles au cours des années à venir.

Les éléments essentiels de ce manuel des opérations de budgétisation fonctionnelle sont les suivants :

- Cadre fonctionnel des organisations
- Planification et fixation de cibles sur trois ans
- Examen de l'efficacité des organisations
- Fixation des cibles et des activités annuelles
- Moyens et ressources
- Processus de soumission et d'examen

Tout le travail effectué jusqu'ici s'est inspiré du principe de la réintroduction de la planification dans la budgétisation par le biais de la budgétisation fonctionnelle. Vers la fin de cette étape dans la mise au point de la budgétisation fonctionnelle, on a reconnu l'importance primordiale du système de statistiques des finances publiques (SFP) conçu par le FMI.

3. RÉSULTATS OBTENUS ET PROBLÈMES RENCONTRÉS DANS LES STATISTIQUES DES FINANCES PUBLIQUES (SFP) ET LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE (BF)

La faiblesse du système de codage utilisé dans le budget de l'État a fait apparaître la nécessité d'adopter une nouvelle classification. La structure de l'ancienne classification était insuffisante pour produire une analyse économique valable d'un budget de résultats. Pour cela, il fallait avoir une classification cohérente et uniforme afin d'évaluer les résultats en matière de cibles. Qui plus est, le système de comptabilité nationale était en passe d'être informatisé. On a donc jugé prudent d'uniformiser le système de budgétisation et de mettre à profit l'initiative de réforme comptable. Il était aussi nécessaire d'adopter des normes communes en matière de comptabilité internationale.

Les SFP représentent une méthode internationale de classification, dans laquelle on a tenté de grouper les rubriques de dépenses et de recettes autour de thèmes économiques. Les SFP facilitent ainsi l'analyse économique des transactions des pouvoirs publics au niveau de l'administration centrale, entre les secteurs de l'État et les autres secteurs de l'économie et avec le reste du monde. Ce système vise à fournir des statistiques afin de permettre aux décideurs d'étudier l'évolution des opérations financières et la position du secteur public. Le système SFP est un système complet de codage qui s'applique aux recettes, au budget de fonctionnement et au budget de développement. Les rubriques des recettes et des dépenses y constituent des groupes économiques visant à faciliter l'analyse de l'impact du budget sur l'économie².

Grâce aux SFP, les projets de développement ont été ventilés par rubriques de dépenses à des fins de codage et de classification. Mais, ce qui est plus important encore, les SFP facilitent l'intégration du budget grâce à un système normalisé de codage et de classification.

La reclassification du budget au moyen du manuel des statistiques des finances publiques (GFSM, 1986) a commencé en 1999 et a été réalisée de façon progressive, en commençant avec la classification économique des budgets de fonctionnement des ministères, services et régions. Après avoir acquis l'expérience nécessaire, les Conseils y ont eux-mêmes participé. C'est ainsi que dès 2000-2001, l'ensemble du budget de fonctionnement était établi en utilisant le codage des rubriques des SFP. Par la suite, le budget de développement a lui-même fait l'objet d'une reclassification, ainsi qu'il ressort du livre des prévisions budgétaires pour l'année 2003-2004 (volume IV).

Voici quelles ont été les principales mesures prises afin de rendre opérationnelle la classification des SFP :

- Le Ministère des finances, avec l'aide d'un consultant, a mis au point la structure de classification des SFP;
- Une méthode initiale de codage des rubriques des SFP a été mise au point;
- Un tableau de passage indiquant le lien entre les anciennes rubriques et les nouvelles rubriques ou sous-rubriques correspondantes dans les nouvelles SFP a été établi;
- Les responsables du budget ont été formés aux aspects techniques des SFP;
- La liste des codes des rubriques utilisés dans les SFP a été révisée et utilisée comme source de référence pour le codage du budget;
- Les ministères ont été formés à la classification des SFP afin de leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires;

- Le budget de fonctionnement pour l'année 2000-2001 a été établi au moyen des codes des SFP. Cela a par la suite été élargi au budget de développement.

La budgétisation fonctionnelle a été utilisée avec d'assez bons résultats tant par l'administration centrale que par les autorités locales. Ainsi que cela a déjà été précisé, à compter de l'exercice 2000-2001, tous les ministères, services indépendants et régions, y compris les administrations locales, ont établi des budgets fonctionnels/de résultats. Dans le cadre de la présentation des budgets des institutions, on peut repérer des objectifs/cibles et activités quantifiables/qualitatives dits « SMART » (mesurables, réalisables, réalistes et assortis d'échéances). Parmi les autres résultats positifs figurent une responsabilisation, une transparence et une efficacité accrues dans l'affectation des ressources.

La classification économique des SFP, qui se fonde sur le manuel SFP de 1986, est terminée. Les volumes I à IV du budget ont été codés conformément aux spécifications des SFP.

Par ailleurs, les annexes aux volumes III et IV, qui rendent compte des transferts aux autorités locales, utilisent les codes des SFP. L'annexe du volume III fournit des précisions au sujet des affectations de ressources pour l'éducation, la santé, l'eau, l'agriculture, les routes et les activités générales, tandis que l'annexe du volume IV fournit des précisions au sujet des projets de développement. Dans l'une et l'autre annexes, les affectations de ressources se rattachent à des objectifs prédéterminés, des cibles et des activités « SMART ».

Afin de faciliter l'analyse des résultats, les codes de référence du segment 2 sont indiqués pour chaque entrée de données dans le budget informatisé, qui se décompose comme suit :

- Objectif
- Cible
- Type de cible
- Activité
- Rubrique des SFP

Le tableau 1 donne un exemple de cette structure des données.

L'insuffisance des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacité des interventions/programmes sectoriels et intersectoriels a figuré au nombre des principaux problèmes rencontrés. Il demeure nécessaire d'améliorer l'énoncé des cibles et des activités afin de faciliter l'analyse et l'évaluation des résultats. Il a été difficile de définir et de quantifier certaines cibles et activités administratives. Un autre problème concernait les faiblesses inhérentes à la classification et au codage auparavant utilisés dans le budget, qui permettaient mal de suivre l'évolution des résultats dans l'organigramme comptable. Cela s'est trouvé facilité par l'application aux prévisions budgétaires du système de codage des statistiques des finances publiques (SFP) et l'introduction du segment 2.

Du fait toutefois que la plupart des autorités locales ne se sont pas rattachées au système intégré de gestion financière (IFMS), il n'a pas été possible d'utiliser efficacement le code de référence du segment 2 pour les budgets de résultats. Désormais, avec l'introduction de MKUKUTA (ou DSRP II), qui est axé sur les résultats, il y a lieu de renforcer la comptabilisation des résultats obtenus. Cela contribuera à améliorer la performance, mais aussi la responsabilisation des autorités locales.

TABEAU 1 : BUDGET DU CONSEIL DE DISTRICT DE BABATI, EXERCICES 2005-06 ET 2007-08

Objectif, type de cible et activité

Code de titulaire de certificat : 5001				Description : Élevage		Segment
Objectif	Cible	Type de cible	Activité	Description		
A				Améliorer l'accès des éleveurs du district au service de vulgarisation et la qualité de celui-ci		
	01			Améliorer la qualité et la quantité des produits de l'élevage en faisant passer le poids des animaux du niveau actuel de 70 kg à 250 kg et la production de lait du niveau actuel de 8 litres à 20 litres par jour d'ici l'année 2008		
		S		Prestation de services		
			01	Sensibiliser les éleveurs de 82 villages aux meilleures méthodes d'élevage du bétail d'ici à 2008	A01S01	
			02	Contrôler le déclenchement et la propagation d'épizooties dans 82 villages d'ici à 2008	A01S02	
			03	Faciliter chaque année 20 visites officielles en dehors du district	A01S03	
			04	Assurer chaque année l'entretien et la réparation de deux véhicules à moteur.	A01S06	
	03			Améliorer les compétences de 21 agents de vulgarisation dans divers domaines d'ici à 2008		
		C		Renforcement des capacités		
			01	Former 21 personnes aux diverses méthodes de vulgarisation d'ici à 2008	A03C01	

4. AUTRES ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES

Examen des dépenses publiques/cadre de dépenses à moyen terme

L'examen des dépenses publiques (PER) remonte à plusieurs années et a pour fonction d'analyser le processus budgétaire du point de vue de la gestion, du contrôle et de la responsabilisation. Il s'agissait fondamentalement d'évaluer la budgétisation fonctionnelle par rapport aux cibles et procédures ou processus approuvés afin d'en déterminer les insuffisances et les mesures à prendre pour y remédier. Depuis 1998 toutefois, l'examen des dépenses publiques en Tanzanie s'est fait sur une base annuelle qui suit de près le cycle budgétaire de l'État. Cet examen se fait sous la direction du groupe de travail chargé de l'examen des dépenses publiques (PER), dont le Ministère des finances assure la présidence. Ce groupe de travail se compose d'un large ensemble de représentants du Gouvernement, de partenaires de développement et de la société civile tanzanienne. Cet examen s'est inscrit dans la ligne des diverses initiatives prises en Tanzanie afin d'adopter un processus ouvert pour formuler les politiques et la stratégie budgétaire.

Les objectifs de l'examen des dépenses publiques sont doubles. Il s'agit d'une part de faciliter et d'améliorer la réalisation d'un effort à moyen terme visant à renforcer la gestion du budget en rendant le budget de l'État plus prévisible, efficace et viable. Il s'agit d'autre part d'évaluer les résultats par rapport au cadre budgétaires et aux cibles de résultats qui ont été approuvés afin de déterminer si les fonds ont été utilisés aux fins convenues et si les services à l'origine des dépenses ont atteint les objectifs recherchés. Il s'agissait aussi essentiellement d'accroître la part des fonds des donateurs consacrée non plus à des projets mais à un appui budgétaire plus large afin d'assouplir les affectations de fonds en faveur des investissements et des postes des dépenses renouvelables.

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été adopté comme une suite logique du processus d'examen des dépenses publiques afin d'accroître l'efficacité de la gestion budgétaire. Le cadre triennal a été jugé idéal pour l'élaboration de plans et de budgets bien conçus et viables, et préférable à un cadre annuel ou plus long.

La première phase du processus d'examen des dépenses publiques réalisé pour l'exercice 1999 a porté sur l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Une part considérable des efforts déployés pour mettre en œuvre ce processus pendant l'exercice 1999 visait à réévaluer la base du CDMT. À cette fin, il a fallu notamment revoir les programmes d'investissements sectoriels (SIP), et également actualiser les estimations du coût des services publics essentiels, et notamment les incidences financières à long terme des SIP, l'actualisation des plans de financement des donateurs et l'examen de l'efficacité des systèmes de gestion budgétaire, y compris les préparatifs en vue de la décentralisation budgétaire par le biais des autorités locales. Ces activités visaient principalement à élaborer des directives budgétaires plus complètes.

En substance, le CDMT est un budget prioritaire intégré établi pour trois ans sur la base d'une budgétisation fonctionnelle selon un plan stratégique. Le CDMT commence par l'examen des résultats du budget de l'année précédente et de l'année en cours et l'évaluation des ressources disponibles avant de s'attacher à déterminer le coût de la mise en œuvre des activités destinées à atteindre les objectifs fixés. Il s'agit également d'établir un ordre de priorité parmi les objectifs et enfin de formuler des estimations en fonction des résultats intégrés envisagés sur trois ans et de l'enveloppe des ressources, qu'elles soient d'origine locale ou fournies par des donateurs. Cette méthode permet de rattacher les ressources à la réalisation d'objectifs spécifiés. Le CDMT met plus l'accent sur la prestation

de services et la satisfaction des besoins des parties prenantes prioritaires. Il a d'ailleurs renforcé la budgétisation fonctionnelle à tous les niveaux et dans tous les organismes d'État.

En bref, la conception annuelle initiale de la budgétisation fonctionnelle a été élargie non seulement pour parvenir à la présentation d'un budget de résultats, mais aussi pour que ce budget s'insère dans un cadre stratégique, ce qui correspondait aux deux premiers impératifs de la liste récapitulative (voir la partie 1 du chapitre 1). Si cela définit la perspective normative, il est également capital d'étoffer le CDMT grâce aux stratégies de réduction de la pauvreté. Au niveau stratégique, il ne devrait pas y avoir de déconnexion entre les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les CDMT

Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (NSGRP)

L'adoption du DRSP en 2000 a donné un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté et à l'orientation de l'affectation stratégique des ressources. Plus précisément, dans le cadre du DSRP, le Gouvernement s'est engagé à considérer comme prioritaire l'affectation des ressources aux secteurs/domaines suivants (secteurs prioritaires dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté) :

- (i) Agriculture (recherche et vulgarisation)
- (ii) Éducation de base
- (iii) Soins de santé primaires
- (iv) Eau
- (v) Routes rurales
- (vi) Pouvoir judiciaire
- (vii) VIH/sida

Au titre de l'initiative du DSRP, les dépenses envisagées par le Gouvernement ont été évaluées en fonction des progrès réalisés dans l'amélioration du financement/la mobilisation du financement/ des budgets dans ces secteurs ou domaines. À l'heure actuelle, les budgets des secteurs sur lesquels porte la stratégie de réduction de la pauvreté représentent 51,6 % du total du budget net de CFS, contre 45,3 % en 1998-99.

La première génération des secteurs prioritaires dans la lutte contre la pauvreté (liée à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)), avait été fixée pour trois ans, c'est-à-dire jusqu'en 2002-2003. Au contraire de la première génération axée sur les secteurs, la génération suivante (stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté – NSGRP) a fait intervenir les changements suivants :

- Une liste comparative des stratégies dans les domaines économique, social et politique a été subdivisée en trois grands groupes (croissance et réduction de la pauvreté grâce aux revenus; amélioration de la qualité de vie et du bien-être social; enfin gouvernance et responsabilisation). Cette formule s'écarte de celle des secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté et recoupe tous les domaines du développement national.
- Recensement des intervenants chargés de mettre en œuvre les stratégies intersectorielles.
- Chaque stratégie se rattache non seulement à un objectif, mais aussi à des résultats opérationnels, qui dans certains cas sont mesurables, ainsi que réalisables, réalistes et assorties d'échéances (SMART).

Ces changements devraient faciliter le suivi de la performance au vu des résultats escomptés à moyen terme.

La nouvelle stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (NSGRP) (PRS-II ou MKUKUTA) répond à la nécessité d'être plus axée sur les résultats en adoptant trois volets prioritaires :

- (i) Croissance et réduction de la pauvreté par les revenus;
- (ii) Amélioration de la qualité de vie et du bien-être social; et
- (iii) Responsabilisation des pouvoirs publics.

Le volet est le niveau le plus élevé; viennent ensuite les objectifs, puis les stratégies thématiques qui traversent les secteurs. Il y a également des résultats opérationnels (ou indicateurs de résultats mesurables). En outre, les acteurs concernés, y compris les MDA, sont rattachés aux stratégies des volets. En conséquence, la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (NSGRP) met l'accent sur les résultats. Les stratégies des volets qui s'y rattachent remplaceront la méthode utilisée pendant la première étape de la stratégie de lutte contre la pauvreté, dans laquelle seulement sept « secteurs prioritaires » avaient été retenus.

Un logiciel d'accès Microsoft (système stratégique d'affectation budgétaire – SBAS) a été mis au point pour tenir compte de la complexité des données budgétaires concernant ces stratégies intersectorielles. Cette opération s'est déroulée à deux niveaux, comme indiqué ci-après :

Niveau 1 :

- Les MDA ont rempli un formulaire normalisé (modèle dans la version Micro 1) du logiciel pour leurs demandes au titre du CDMT. Le personnel concerné de tous les MDA a été formé à l'utilisation du logiciel en septembre et octobre 2004.
- Les données provenant de tous les MDA ont été communiquées au Ministère des finances par la voie électronique (version Macro 1 du logiciel). La présentation normalisée des entrées a été utilisée par le Comité des directives budgétaires pour l'allocation des ressources inscrites dans le cadre budgétaire aux cibles stratégiques et pour analyser les affectations générales aux stratégies concernant les volets de la NSGRP et les stratégies qui échappent à ce cadre.
- Des niveaux plafonds ont été fixés pour les ressources budgétaires de chaque ministère, avec une indication claire de la proportion qui était censée être utilisée pour financer les volets stratégiques de la NSGRP (objectifs du CDMT).
- Pour les autorités locales, le Comité des directives budgétaires a déterminé l'ensemble des ressources mises à la disposition des conseils et réparties entre l'éducation, la santé, les routes, l'eau, l'agriculture et l'administration. Le Comité des directives budgétaires a également utilisé le système d'affectation que le Cabinet avait approuvé en février 2004 afin d'appliquer la réserve sectorielle de ressources à l'ensemble des conseils afin que chacun d'eux connaisse la part qui lui revient de l'ensemble des subventions accordées par l'administration centrale. Cela a facilité la planification de leur budget détaillé pour 2005-2006 et les années suivantes.

Le niveau 1 vise principalement à améliorer l'énoncé des directives budgétaires en améliorant la participation des MDA et les liens avec les résultats groupés par volets de la NSGRP.

Niveau 2:

Établissement d'estimations annuelles

- Une fois les plafonds approuvés pour chaque cible et par conséquent pour chaque MDA, ces derniers étaient tenus de ventiler les cibles en fonction du niveau d'activités et d'apport pour le budget annuel ainsi que pour les autres années du CDMT.
- Les budgets détaillés des administrations locales ont également été ventilés. Un problème majeur pour l'établissement des budgets à l'avenir consiste à garantir que lorsque la formule est utilisée pour déterminer le niveau des subventions accordées aux administrations locales, les mêmes groupes de stratégies de la NSGRP sont intégrés aux cibles du CDMT, tout comme les MDA l'ont fait pour le cycle budgétaire précédent.

Le processus amélioré d'élaboration du budget exposé plus haut devrait permettre d'obtenir les résultats suivants :

- Budget axé sur les résultats : la NSGRP axée sur les résultats amène le budget à attribuer également des plafonds de ressources en fonction du résultat plutôt que du secteur.
- Cohérence entre politique et budget : les stratégies groupées de la NSGRP sont explicitement rattachées aux cibles du CDMT, qui seront répertoriées jusqu'au niveau des entrées dans les SFP.
- Apports normalisés aux directives budgétaires : les MDA utilisent un modèle normalisé pour remplir leurs CDMT, qui sont adressés par la voie électronique au Ministère des finances (version Macro 1 du système stratégique d'affectation budgétaire – SBAS) pour en faciliter l'analyse.
- Examen approfondi du budget par les parties prenantes : les MDA, les partenaires de développement et d'autres peuvent aisément constater la cohérence entre les affectations stratégiques au niveau des cibles dans les directives budgétaires et les affectations définitives aux activités de la NSGRP dans le budget annuel.
- Exactitude et cohérence des estimations établies : le programme (version Macro du logiciel) peut allouer des ressources aux cibles et produire des rapports de résultats dans lesquels sont analysés divers volets du budget – objectifs de la NSGRP, cibles de la NSGRP, répartition des MDA, etc. Toutes les catégories sont codées et correctement répertoriées dans le système. Cela améliore la précision et garantit une analyse cohérente et rapide du budget dans les différents documents établis par le Gouvernement.

CONCLUSION

Le présent chapitre donne un aperçu des principales réformes entreprises dans le secteur public afin d'améliorer et accroître l'efficacité de la gestion des ressources publiques en particulier, et du développement économique en général. L'accent y est mis sur l'expérience de la mise en œuvre de la budgétisation fonctionnelle en Tanzanie, de la classification des statistiques des finances publiques (SFP) et autres éléments nouveaux qui sont apparus au sujet des autorités centrales et locales.

L'introduction de la budgétisation fonctionnelle a été une étape capitale dans l'amélioration des affectations budgétaires et de leur application. L'affectation des ressources est désormais liée à des cibles spécifiques, quantitatives et mesurables. La responsabilisation de la gestion s'est trouvée améliorée par le suivi et l'analyse des résultats. Diverses mesures ont été prises en vue d'adopter la budgétisation fonctionnelle dans le système de budgétisation de l'État. Désormais, tous les budgets, à savoir les budgets de fonctionnement et les budgets de développement, sont axés sur les résultats.

De la même manière, l'adoption de la classification économique des SFP a amélioré le codage des prévisions budgétaires. L'analyse de l'impact des dépenses de l'État sur l'économie peut être faite avec plus d'efficacité qu'auparavant. Le Gouvernement a pris d'autres initiatives en vue d'améliorer la responsabilisation et l'efficacité dans la gestion des ressources publiques et dans la mise en place du cadre institutionnel pour la participation des intervenants au processus budgétaire. L'examen des dépenses publiques (PER) continue de fournir un important dispositif pour la participation du secteur public à l'examen des questions de gestion des dépenses.

Ce processus constitue également l'une des initiatives principales dans l'amélioration de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques, puisque les apports du PER sont incorporés dans les plans et les budgets sectoriels. Le CDMT, qui est issu de ce processus, est fondé sur la budgétisation fonctionnelle et vise à rendre la gestion des dépenses publiques plus prévisible et plus efficace, dans le cadre d'un calendrier établi à l'horizon de trois ans.

La seconde phase de la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (NSGRP) a souligné l'importance de la budgétisation fonctionnelle. Initialement, les plafonds pour l'allocation des ressources étaient généralement fixés au niveau sectoriel ou individuel. Avec MKUKUTA (PRSP II), l'accent est désormais placé sur les résultats obtenus ou les résultats escomptés.

Par conséquent, la budgétisation fonctionnelle devient de plus en plus une réalité en Tanzanie. Elle a été adoptée dans de nombreuses réformes budgétaires tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des autorités locales. Des résultats plus conséquents semblent toutefois avoir été enregistrés en matière de planification budgétaire. Les principaux problèmes concernent toujours le suivi et l'évaluation des résultats. La mise au point de logiciels appropriés et l'amélioration des capacités des principaux acteurs au niveau de l'administration centrale et des autorités locales s'imposent si l'on veut que les résultats obtenus soient observés et comptabilisés. La nécessité d'adopter une attitude novatrice pour faire face au défi que posent ces systèmes d'information organisationnelle est capitale.

NOTES

¹ L'auteur de la présente publication était le conseiller pour l'organisation et l'efficacité (O&E) du Programme de réforme de la fonction publique (CSRP).

² Le chapitre 2 de la présente publication expose en détail les statistiques des dépenses publiques (SFP).

5 **VERS UNE PLANIFICATION DÉCENTRALISÉE DU DÉVELOPPEMENT AU MOZAMBIQUE**

JOHN BARNES, CONSEILLER TECHNIQUE PRINCIPAL,
PROGRAMME DE DÉCENTRALISATION DU MOZAMBIQUE

Notes de l'éditeur : ce chapitre porte sur le problème de l'établissement d'une relation causale directe entre plan et budget.

INTRODUCTION

On reconnaît généralement que le Mozambique a connu une évolution remarquable au cours des 20 dernières années. Alors que c'était une économie dirigée, le pays a accepté la discipline du marché et l'ajustement structurel dirigé par le Fonds monétaire international. Le Mozambique est sorti d'une longue et douloureuse guerre civile pour connaître une période de paix et de stabilité qui dure désormais depuis 13 ans. Et surtout, le pays a fait assez facilement la transition d'un régime à parti unique à une démocratie pluraliste.

Cependant, les changements intervenus dans l'administration, la réforme du secteur public et la décentralisation ont pris du retard. Dans une certaine mesure, cela est compréhensible. D'une part, la stabilité politique et sociale et la croissance économique ont eu la priorité sur la restructuration de l'appareil d'État. Un certain nombre de contraintes légitimes pèsent sur la possibilité technique et institutionnelle de décentraliser vraiment l'administration. On y reviendra plus loin. En revanche, comme dans beaucoup d'autres pays, la question de la décentralisation fait problème au Mozambique. Une analyse régionale des résultats des scrutins des deux premières élections pluralistes au Mozambique¹ montre que si des formes décentralisées de gouvernement avaient existé alors, le parti au pouvoir, le FRELIMO, aurait sans doute perdu dans six des 11 provinces du Mozambique. L'équipe dirigeante a alors été amenée à suivre une méthode plus progressive en matière de réforme de l'administration. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la décentralisation des fonctions et des attributions en matière de dépenses publiques. Le fait demeure qu'à l'exception d'une expérience précoce assez limitée de la municipalisation, le Mozambique demeure un État fortement centralisé.

On observe pourtant des signes de changement dans le rythme de cette approche progressive. Au cours de deux dernières années, d'importants changements dans la législation et les procédures administratives ont été introduits. Ils créent la possibilité d'une décentralisation par un transfert des attributions discrétionnaires de l'État à des administrations territoriales. Le Ministère du Plan et du développement² a été l'un des principaux partisans de ce changement. De plus, il semble avoir été influencé par des réalisations importantes obtenues dans le domaine de la planification et le financement décentralisés qui relèvent de lui.

La présente étude commence par examiner la structure de l'administration locale au Mozambique, pour donner le contexte des expériences de décentralisation de la planification et des dépenses publiques. Deuxièmement, l'étude porte sur les changements intervenus récemment dans la législation et les procédures administratives, qui ont modifié les perspectives et le potentiel de la planification décentralisée. On verra comment ces changements ont été interprétés et appliqués dans la province de Nampula et comment les conditions préalables de la budgétisation fonctionnelle au niveau local sont progressivement réunies. Cependant, les changements qui ont été introduits ne vont pas sans risques. Le Gouvernement mozambicain et ses partenaires se heurtent à de graves difficultés dans l'application, en raison en partie de la capacité très limitée de l'administration locale de répondre à cette volonté de changement. C'est ce que l'on examinera dans la dernière section de l'étude.

1. ADMINISTRATION LOCALE ET DECENTRALISATION AU MOZAMBIQUE

On imagine souvent que le Mozambique a un système d'administration locale proche de celui de beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne anglophones. Ces pays ont presque tous hérité d'un modèle d'administration locale reposant sur le système britannique des conseils de district, composés de conseillers élus représentant des circonscriptions géographiquement bien définies. Un tel système n'a jamais existé au Mozambique. C'est pourquoi, il n'y a guère de tradition de gouvernement local démocratiquement élu dans ce pays. Avant l'indépendance, le Mozambique était en effet une province portugaise gouvernée depuis Lisbonne. Bien que le système colonial ait été aboli en 1978, il a été remplacé par une administration très centralisée et les plans et les décisions sont l'apanage de la capitale, Maputo (Cuereneia, 2001).

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de présence de l'État au niveau local au Mozambique. Mais cela ne doit pas être confondu avec une administration locale. En fait, le terme « administration locale » est rarement utilisé au Mozambique, où on lui préfère celui de « organes locaux de l'État », dont le sens est très clair. Historiquement, on distingue au Mozambique deux niveaux d'administration territoriale. Actuellement, il existe dans le pays 11 provinces et 128 départements. Les départements sont à leur tour subdivisés en postes administratifs, et localités. Les départements sont relativement importants, avec quelque 6 000 km² et une population moyenne de 110 000 habitants. Cependant, ces moyennes cachent d'importantes variations régionales.

Il serait erroné de parler, pour ces niveaux d'administration territoriale, de gouvernements provinciaux ou départementaux. En effet ce ne sont pas des organes élus. À ces deux niveaux on trouve des représentants désignés par le parti au pouvoir : un gouverneur dans le cas de la province et un préfet dans le cas du département. Ces deux fonctionnaires cumulent des fonctions administratives et politiques. Ils doivent appliquer les directives de l'administration publique et ont en matière de finances une marge de manœuvre limitée. Le résultat est que leur compétence pour définir et appliquer des politiques est elle-même limitée. De façon générale, leur rôle est essentiellement administratif ou a trait à la notion assez confuse de coordination intersectorielle (Fozzard, 2002). En fait, jusqu'à récemment, l'administration départementale en tant qu'entité juridique n'existait pas au Mozambique.

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs initiatives ont visé à réformer et moderniser cette situation et à introduire dans l'administration mozambicaine une certaine décentralisation. La première et la plus radicale de ces réformes a eu lieu avant les premières élections pluralistes, en 1994. L'Assemblée nationale a alors institué un système de réforme

de l'administration locale. Elle a proposé la création de municipalités urbaines et rurales autonomes. Celles-ci seraient dirigées par un responsable élu, devant rendre des comptes devant une assemblée élue. L'assemblée locale aurait alors un large ensemble d'attributions couvrant par exemple l'éducation, la santé publique, l'adduction d'eau et la voirie.

Les résultats des premières élections présidentielles et parlementaires ont entraîné une modification radicale de cette proposition. Le FRELIMO est resté de justesse au pouvoir après ces élections mais il est apparu en revanche que le soutien populaire au parti d'opposition, le RENAMO, dans la moitié au moins des provinces, était tel que si des élections locales avaient eu lieu comme initialement prévu, le pouvoir serait passé à l'opposition, en particulier dans les campagnes. La législation de 1994 a été donc abrogée en 1996 et remplacée par une démarche beaucoup plus prudente et limitée. Il s'agissait de créer des municipalités urbaines autonomes désignées sous le nom d'« Autarquias ». Les zones rurales étaient expressément exclues de ce dispositif.

Cette législation a été adoptée en 1997 : 33 municipalités ont été créées durant une première phase, avec les 23 grosses villes mozambicaines et 10 des 68 bourgades rurales. Les premières élections ont eu lieu en 1998. Le boycottage, par les partis d'opposition, explique le très faible taux de participation, et le fait que les 33 municipalités sont allées au parti au pouvoir, le FRELIMO. Le degré d'autonomie de ces municipalités est donc, en pratique, tout à fait douteux. Alors qu'on envisageait que l'essentiel des recettes municipales seraient levées localement, en pratique, le financement dépend toujours de subventions de l'administration publique. De plus, les municipalités ont été dotées de plusieurs autres attributions, en dehors de celles qu'elles exerçaient avant le processus de municipalisation.

L'introduction des municipalités a créé un troisième niveau d'administration territoriale. En même temps, la situation était quelque peu insolite, puisqu'on voyait cohabiter des conseils municipaux démocratiquement élus et des gouverneurs de province et des préfets de département, nommés. Certaines de ces contradictions n'ont pas encore été pleinement résolues. Néanmoins, en raison de sa nature limitée, la municipalisation a représenté la première étape vers une décentralisation de l'État.

Deux autres initiatives intéressantes ont été introduites vers la fin de la décennie, avant les secondes élections législatives. Alors que la municipalisation représentait une décentralisation authentique, même sur une base limitée et progressive, ces initiatives concernaient plus une déconcentration des fonctions et des procédures administratives. Pourtant, les deux initiatives renvoyaient aux fonctions de planification. Le Ministère du plan et des finances y a joué un rôle central.

La première a été la décision prise en 1995 d'accroître la part des provinces dans le budget d'équipement interne. En même temps, elle a donné une certaine latitude quant à la distribution du budget. L'idée était méritoire mais a été compromise par deux évolutions simultanées – une réduction financière et l'introduction des programmes d'investissement sectoriel. Ces programmes en particulier constituaient en fait une recentralisation des décisions de planification et de budgétisation au profit des grands ministères techniques, l'agriculture, l'éducation, la santé publique, les routes et l'eau.

La deuxième initiative a été l'approbation directe par le gouvernement de la décentralisation du programme de planification et de financement sur une base expérimentale dans la province, politiquement essentielle, de Nampula dans le nord du pays³. La principale contrepartie de ce programme serait la création, au Ministère du plan et des finances, d'une direction nationale du plan et du budget (DNPO).

La participation du Ministère du plan et des finances à amener certains observateurs à conclure que c'était une « tentative de décentralisation subreptice », dans l'espoir que l'impact cumulé d'expériences réussies amènerait des changements institutionnels plus vastes. Ces changements officialiseraient le rôle du département dans une planification du développement commençant par la base (Fozzard, 2002). C'est bien en fait ce qui s'est passé dans une certaine mesure.

2. L'EXPERIENCE DE LA PLANIFICATION DÉCENTRALISÉE

Le Gouvernement mozambicain a, de longue date, fait du département, l'unité de base de la planification et du développement. Pourtant à quelques exceptions près, la planification, à ce niveau, n'a commencé à apparaître qu'au milieu des années 90 avec une forte augmentation des interventions des donateurs à la suite de l'Accord de paix de 1992, ce qui n'est pas une coïncidence. Plusieurs organismes de développement, en particulier ceux qui s'occupent de développement rural intégré aux niveaux territorial et local, ont constaté l'absence quasi totale d'une politique précise ou d'un cadre de planification dans lesquels ils puissent orienter leurs interventions et leurs investissements d'équipement. En outre, il n'y avait guère de participation de la population à l'analyse des problèmes et au choix des priorités.

Certains organismes du développement ont commencé à travailler avec les autorités départementales et la population pour élaborer des plans de développement départementaux assez sommaires et introduire des méthodes participatives⁴. Pour l'essentiel cette intervention s'intégrait à des objectifs de développement plus larges. En fait, à l'époque, il n'y avait pas de base légale ou institutionnelle d'un tel travail. Les plans eux-mêmes se limitaient pour l'essentiel aux résultats d'une analyse des problèmes et au choix des priorités en matière d'équipement.

En 1997, la planification départementale sous diverses formes a été entreprise dans cinq provinces au moins. Les organismes d'aide internationaux ont apporté leur soutien. En fait, l'étendue des activités de planification départementale a conduit le Ministère du plan et des finances, qui étudiait déjà les possibilités d'une planification décentralisée, à commander une analyse de « l'état de la question » (DNPO, 1997). Le rapport qui en a résulté a eu deux effets importants : d'abord il a conduit à la publication, par ce même ministère, avec le ministère de l'administration d'État, de directives d'élaboration de plans de développement départementaux. Ces directives étaient en fait un mélange de méthodes déjà en usage dans divers organismes de développement et reposaient fortement sur la méthode du « cadre logique ». Ces directives étaient assez rudimentaires et simplistes, mais le fait que le gouvernement les ait publiées est tout à fait important, en particulier car il n'existait pas de base légale de la planification départementale.

Deuxièmement, cette étude a amené le Gouvernement mozambicain à négocier avec le FENU, déjà actif dans la province de Nampula, pour l'établissement d'un projet de planification décentralisée dans cette province, qui servirait d'expérience pilote nationale. Le choix de Nampula est important à plusieurs égards, et il a marqué une étape dans l'avènement de la planification décentralisée au Mozambique. D'abord, c'est le premier projet expressément consacré à une planification décentralisée, départementale et participative avec l'appui des ressources importantes non seulement pour la préparation mais aussi l'application du plan⁵. Deuxièmement, le projet de Nampula a adopté un cadre provincial en partenariat avec l'administration publique (par le Ministère du plan et des finances⁶) et, en conséquence, avait une solide base institutionnelle dans le gouvernement provincial,

par le biais de la Direction provinciale du plan et des finances (DPPF). Grâce à ce dispositif, le projet a pu avoir l'oreille des dirigeants du pays, facteur qui s'est révélé décisif pour le succès de la décentralisation au Mozambique⁷.

L'expérience pilote de Nampula a approfondi la compréhension conceptuelle de la planification décentralisée. L'hypothèse de base du projet était que des formes décentralisées et participatives de planification, en rapprochant les décideurs de la population concernée, répondraient mieux aux priorités de la population locale. Cela aurait donc un impact plus grand sur la réduction de la pauvreté. Cinq ans après le début du projet, une analyse d'impact a montré quelques indices allant dans ce sens (FENU, 2004). D'autres recherches plus nettement universitaires indiquent que la dynamique des relations entre l'État central et l'administration locale est un facteur plus déterminant dans la réduction de la pauvreté (Bird, R. et Ebel, R., 2005).

Le projet de Nampula a introduit certaines innovations intéressantes dans la planification intégrée, la formation en cours d'emploi et la création de capacités, la création d'institutions et de mécanismes participatifs et l'utilisation des fonds de développement local. Le projet est largement considéré comme un succès par le Gouvernement mozambicain aux niveaux provincial et national. En atteste, un peu plus de deux ans après sa conception, la possibilité de sa reproduction dans d'autres provinces, actuellement en discussion. En 2003, le FENU a élargi son programme à la province voisine de Cabo Delgado et au début de 2004 un projet soutenu par la Banque mondiale a reproduit le modèle défini à Nampula dans les quatre provinces centrales du Mozambique. Ainsi, en l'espace de cinq ans, le « programme » décentralisé de planification et de financement (PDPF) s'est largement répandu. Un inventaire récemment réalisé par la DNPO des organismes qui soutiennent le programme a montré qu'au moins 23 organismes travaillant dans huit des 11 provinces du Mozambique avaient investi en moyenne tous les ans 40 millions de dollars (DNPO, 2005).

Malgré le succès largement reconnu de la planification décentralisée au Mozambique, le programme comporte plusieurs contradictions ou incohérences. D'abord, la base légale de la planification départementale elle-même est ambiguë. Alors que les directives de préparation et d'application du plan ont été publiées, le statut légal de ce plan demeure douteux. Il n'y a aucune obligation pour les départements de produire des plans et aucune obligation pour les ministères sectoriels d'en tenir compte. De ce fait, la relation de causalité entre planification départementale du développement et les décisions de dépenses prises aux niveaux ministériel et sectoriel demeure fragile et même pratiquement inexistante. Bien que on ait tenté d'intégrer les priorités des plans départementaux dans les plans sectoriels au niveau provincial, le problème est que les plans opérationnels ou stratégiques au niveau provincial et les propositions budgétaires se reflètent mal dans les plans des budgets, quand ils sont additionnés au niveau national : la situation est exacerbée par l'introduction des programmes sectoriels dans les principaux secteurs.

En revanche, il existe une relation causale claire entre les plans et les décisions de dépenses dans les situations où des fonds de développement départementaux d'usage discrétionnaire sont à la disposition des départements. C'est le cas à Nampula, par le canal des subventions de développement local adoptées par le FENU. Cependant, alors que les subventions de développement local ont facilité l'application des plans et garanti une certaine autorité à la planification elle-même, elles soulèvent des questions de pérennité. Essentiellement, le gouvernement pourra-t-il garantir l'obtention de fonds de développement discrétionnaire dans le cadre du budget de l'État. Or, cette question s'est révélée décisive.

L'évolution de la planification décentralisée au Mozambique, accompagnée par des contraintes juridiques et un manque de capacités, a conduit à une forme de planification stratégique au niveau départemental. Celle-ci s'est concentrée sur l'organisation d'un consensus sur une perspective à long terme et sur de vastes objectifs de développement, s'appuyant sur un portefeuille de projets d'équipement. Les plans ont été intégrés en ce sens qu'ils ont adopté une démarche multisectorielle, coordonnée, pour résoudre les problèmes définis localement. Pourtant, jusqu'à récemment, le niveau de coordination et d'intégration des plans sectoriels et nationaux est assez mince. Cependant, ces deux dernières années, certains changements importants intervenus dans la législation donnent à penser que cette situation pourrait évoluer.

3. PLANIFICATION DÉCENTRALISÉE ET INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT

En 2002, une loi présentée par le Ministère du plan et des finances a été adoptée en vue de l'établissement d'un système d'administration financière de l'État (loi 9/2002) connue sous son nom de SISTAFE. De façon assez surprenante, la gestion des dépenses publiques, la budgétisation, la comptabilité et l'audit avaient dans une certaine mesure été régies par des lois remontant à la colonisation portugaise, parfois âgée de plus de 100 ans, sur la base de la comptabilité « en partie double ».

La justification du SISTAFE est de moderniser la gestion des dépenses publiques et en particulier de surmonter plusieurs difficultés repérées dans la programmation et l'exécution du budget de l'État, notamment⁸ :

- L'absence de liaison systématique entre plans et budgets ;
- La fongibilité des fonds publics et l'absence de moyens de repérer l'origine du financement consacré à des dépenses précises.

Le SISTAFE est conçu dans l'esprit des SFP (Statistiques des finances publiques) élaboré par le Fonds monétaire international. Le nouveau système intègre un système de codification budgétaire, un plan comptable, un unique compte du Trésor et un mécanisme par lequel les unités budgétaires peuvent puiser dans les fonds, « en temps réel », par des moyens électroniques, en ligne, connu sous le nom de SISTAFE. En outre, le système élargit la classification des dépenses en introduisant deux nouvelles variables de classification, l'origine du financement et la désignation des programmes. Ces changements sont conçus pour lier les affectations budgétaires plus étroitement aux objectifs de l'État. Ils ont aussi permis d'inclure dans le budget des fonds fournis par les donateurs d'autres sources qui actuellement ne passent pas par le système des paiements publics et ne sont pas comptabilisés dans les comptes publics. Ces changements introduisent aussi la possibilité d'une budgétisation fonctionnelle. Le gouvernement s'est engagé à introduire ses méthodes.

Le SISTAFE, qui fait partie intégrante de la réforme du secteur public, a eu aussi d'importantes conséquences pour la dimension territoriale de la planification et de la gestion budgétaire. Son objectif est de :

« Etablir et harmoniser les règles et les procédures de programmation, gestion, exécution et contrôle des dépenses publiques, de façon que les fonds publics soient utilisés au mieux, et de produire des informations, intégrées et rapides, sur l'administration financière des organes et institutions de l'État » (Gouvernement mozambicain, 2002).

De ce fait, dans la mesure où la planification et le financement décentralisés exigent l'acheminement des dépenses publiques aux niveaux provincial et départemental, le SISTAFE offre le cadre législatif et administratif du décaissement et de la gestion des fonds.

L'année suivante, en 2003, la loi sur les organes (LOLE) locaux de l'État a été votée. C'est en quelque sorte une loi de gouvernement local. Pourtant, pour les raisons expliquées plus haut, le terme « gouvernement local » n'est pas entièrement approprié à la situation mozambicaine⁹. La Loi sur les organes locaux de l'État (Loi 8/2003) définit le rôle, les attributions et le statut des administrations provinciales et départementales, en unités « déconcentrées » de l'État central. La loi réaffirme leur subordination à l'administration publique et formalise juridiquement les relations entre les deux niveaux. Dans une certaine mesure, ces principes sont déjà acceptés dans la pratique. Cependant, la Loi sur les organes locaux de l'État cherche aussi à assurer une plus grande intégration et une plus grande cohérence de l'action de l'État au niveau local, en faisant pencher la balance entre les ministères sectoriels d'une part et les unités territoriales de l'État d'autre part en faveur de ces dernières.

Alors que dans une certaine mesure la Loi sur les organes locaux de l'État maintient et légitime le statu quo, elle introduit aussi certains changements importants. Ils commencent à avoir un impact profond et sont ressentis surtout au niveau départemental. La Loi, pour la première fois, établit l'administration départementale comme entité ayant la personnalité juridique. Cette entité comprend l'administration du département et plusieurs services départementaux. La Loi lui accorde le statut d'unité budgétaire, lui confère la responsabilité d'établir son propre budget et ses propres propositions de dépenses et de recevoir des crédits¹⁰. De plus, le plan de développement départemental est pour la première fois légalement reconnu comme l'instrument principal de confection du plan et du budget. C'est le Ministère de l'administration publique qui est le principal auteur de la loi et dans ces deux dernières composantes l'influence du Ministère du plan et des finances est manifeste.

Les orientations détaillées de la mise en oeuvre de la loi, en pratique, sont données dans un ensemble distinct de règlements d'application. Ceux-ci ont été promulgués en avril 2005¹¹. Ces règlements d'application montrent dans quelle mesure les instruments de planification et de budgétisation élaborés durant la première phase du programme de décentralisation ont influencé l'application de la Loi, et été incorporés dans celle-ci. Par exemple, il y a une référence au plan de développement départemental, au plan provincial (stratégique) et aux plans économiques et sociaux annuels des provinces et des départements (PES¹²) avec leur budget correspondant, et des indications claires quant à leurs hiérarchies et quant aux rôles respectifs joués par les électeurs, l'administration locale et les organes de l'État central dans leur approbation.

En outre, la législation se réfère à des questions méthodologiques : les plans et budgets opérationnels doivent être guidés par les plans de développement provincial et départemental et ne pas être simplement définis comme une « politique de l'État ». En outre, pour que le département intègre pleinement les recettes et les dépenses pertinentes dans son budget, il a besoin d'information sur les propositions de dépenses émanant de l'administration publique pour les provinces et les départements. La modalité pratique de cette planification décentralisée, qui repose sur les équipes techniques multisectorielles, établies au niveau des provinces et des districts, est également reconnue.

Une place plus large est faite aux administrations départementales et provinciales dans leur ensemble, par opposition aux services locaux des ministères techniques. Le

Gouverneur de province a en outre l'attribution d'autoriser les investissements en santé publique et pour l'éducation menés au niveau des départements; il peut déléguer cette attribution aux administrations départementales. L'Administrateur de département (préfet) et l'administration départementale sont alors responsables de l'exécution des services dans leur département. Un nouveau poste de secrétaire permanent est établi aux deux niveaux, afin d'assurer la mémoire institutionnelle de ces organes et de les aider dans leur travail – le déploiement des équipes multisectorielles évoquées plus haut.

Enfin, la Loi sur les organes locaux de l'État reconnaît la nature participative, sans exclusive, de la confection décentralisée du plan et du budget. Les conseils généraux des départements (Conselhos Distritais¹³) ont pour rôle de préparer, d'approuver et d'appliquer les instruments de planification au niveau du département, en dehors de la nécessité de consulter la population et de la faire participer aux décisions. Des conseils de coordination, entre le département et les postes administratifs et entre le département et la province sont les filières officielles de communication nécessaires à la bonne application de la Loi sur les organes locaux de l'État. Alors que cette loi ne les mentionne pas directement, il est prévu que des assemblées provinciales¹⁴ auront le rôle d'approuver les instruments de planification au niveau des provinces.

La Loi sur les organes locaux de l'État définit le département comme unité de base de la planification au Mozambique. Les deux lois, avec leurs règlements d'application respectifs, offrent un cadre pour la décentralisation des plans et des budgets, qui réalisent cette conception. En fait, c'est sur cette base que le nouveau Ministère du plan et du développement a, cette année, commencé à élaborer une stratégie nationale d'expansion et de conciliation du programme décentralisé de planification et de financement.

Mais comment cette conception sera appliquée en pratique? L'expérience du projet de planification décentralisé mené par le FENU, dans la province de Nampula avec certaines innovations connexes introduites dans le budget de 2006 donne certaines premières indications de la façon dont les choses peuvent évoluer.

4. DE LA VISION À LA RÉALITÉ?

Dans la province de Nampula, le plan économique et social départemental a été introduit dans le cycle de planification départementale après l'élaboration de premiers plans au niveau du département. La budgétisation de ces plans est restée limitée d'abord à la programmation des fonds de développement local du FENU en faveur de projets d'équipement choisis comme prioritaires dans les plans de développement de département. Cependant, plus récemment, le programme décentralisé de planification et de financement a facilité l'élaboration d'un plan opérationnel annuel intégré et budgétisé connu sous le nom de PESOD¹⁵. Une condition préalable à cette transformation a été l'introduction d'une plus grande transparence dans la collecte et la gestion des recettes publiques locales. Les départements ont pour attribution de percevoir un certain nombre de recettes publiques au niveau local : impôts locaux et nationaux, patentes et autres droits. Dans certains cas par exemple, la taxe annuelle de reconstruction nationale, la majorité des fonds collectés sont transmis au Trésor (via la province) mais dans la plupart des cas, jusqu'à 60 % des fonds perçus sont conservés par le département. Avec l'appui du Programme décentralisé de planification et de financement, l'administration provinciale a introduit dans certains départements à titre expérimental un système connu sous le nom de SISRECORE¹⁶ – système d'enregistrement et de contrôle des recettes publiques. Les résultats ont été impressionnants puisque dans certains départements le volume des recettes publiques a décuplé en cinq ans passant de

10 000 dollars seulement par an à plus de 100 000. Le secret de ce succès tient au fait que le système repose sur les primes versées aux percepteurs, l'introduction de règles de transparence et de bonne comptabilité et la conservation par le département et par le poste administratif de leurs portions respectives des recettes publiques.

Avec l'organisation plus efficace de la perception locale des impôts, le Programme décentralisé de planification et de financement s'est orienté vers la solution du problème plus vaste de la préparation d'un plan ou budget annuel au niveau départemental, où, jusqu'à présent, les liens entre le processus de planification et de budgétisation était resté précaire. À ce sujet, la province de Nampula s'est montrée à la hauteur des problèmes posés par l'application de la Loi sur les organes locaux de l'État en montrant comment le modèle du département comme unité budgétaire pouvait être appliqué en pratique.

Les deux principaux instruments de ce processus sont le plan de développement départemental, la composante de planification stratégique et le plan économique et social annuel, qui traduit les objectifs stratégiques en actions classées par ordre de priorité. La phase suivante consiste à intégrer la composante budgétaire dans le plan économique et social départemental, dans lequel les recettes escomptées doivent être en équilibre avec les dépenses proposées (de fonctionnement et d'équipement) pour donner un budget-plan annuel équilibré. Conformément au principe d'universalité des recettes publiques consignées dans le SISTAFE, les départements sont tenus d'intégrer toutes les sources de recettes dans leur budget. Elles sont au nombre de trois :

- Les transferts de l'État central, liquidant les trésoreries locales ;
- Les recettes non fiscales et la proportion conservée des recettes fiscales (voir plus haut) ;
- Les ressources d'origine extérieure destinées à des projets et programmes négociés par les administrations territoriales (par exemple les subventions de développement local accordées par le FENU).

Par le système SISRECORE, le département devient capable de prévoir les recettes de l'année suivante, et l'information relative aux plans de financement extérieur des organismes internationaux de développement comme le FENU et des ONG (par exemple SNV et CARE) sont relativement faciles à collecter. La difficulté réside dans l'intégration des dépenses sectorielles (de fonctionnement et d'équipement) aux niveaux provincial et central. C'est un processus que le personnel des projet locaux a décrit comme « tortueux », mais s'il prend du temps, il a amené une situation dans laquelle pour la première fois au Mozambique des plans et budgets opérationnels aux niveaux départemental et provincial ont été intégrés et harmonisés, aspiration de l'administration publique qui en fait était bien loin d'être pleinement réalisée¹⁷.

Sans aucun doute, c'est une étape importante. Pourtant, deux mises en garde importantes s'imposent. D'abord, le processus budgétaire départemental est plus un exercice cartographique, dans lequel toutes les dépenses peuvent être exécutées au niveau départemental mais pas nécessairement par l'administration départementale elle-même. En d'autres termes, le département gère effectivement une faible proportion des fonds consignés dans son budget. Deuxièmement, le SISTAFE indique clairement qu'il n'y a qu'un seul budget au Mozambique et que c'est celui de l'État central approuvé par le parlement. En ce sens, le budget départemental n'est qu'une proposition budgétaire. Il ne peut être approuvé par l'administration départementale; il est agrégé au niveau de l'État central, et le budget est alors soumis au parlement pour approbation.

Malgré cela, le travail novateur entrepris dans la province de Nampula a eu deux effets importants. D'abord, il a créé la possibilité d'introduire une budgétisation fonctionnelle au niveau local indépendamment du fait que c'est déjà le cas, d'une certaine manière, au niveau national. Les conditions préalables de la budgétisation fonctionnelle sont en place dans la province de Nampula. Le contexte stratégique de la subordination des crédits existe sous la forme d'un plan de développement départemental de cinq ans. Les priorités, définies à long terme et classées, sont converties en un plan-budget annuel qui englobe toutes les sources de recettes publiques et relie les objectifs stratégiques à des mesures précises. Enfin, un système structuré de qualification, qui suit la formule du SISTAFE crée la possibilité de localiser les dépenses publiques.

Néanmoins, ce travail est encore à une phase expérimentale dans la province de Nampula. La budgétisation fonctionnelle suppose que le vrai test est la répartition des ressources au regard des intentions futures, sous réserve de la performance récente (voir chapitre premier, première partie, liste récapitulative). Cet élément d'évaluation de la performance, dans le cycle de la budgétisation fonctionnelle, sera introduit l'an prochain pour la préparation des plans-budgets opérationnels pour 2007.

Le deuxième effet important du programme décentralisé de planification et de financement de la province de Nampula a été la décision prise par la Direction nationale du plan et du budget de mettre à la disposition des 128 départements du Mozambique, en 2006, des fonds d'équipement de l'ordre de 300 000 dollars chacun; cela met le Ministère du plan et du développement en position de mieux appliquer la Loi sur les organes locaux de l'État. Cette décision, qui résulte en partie de la place nouvelle donnée par le nouveau gouvernement¹⁸ au département, comme pôle de développement, rationalise efficacement le programme décentralisé de planification et de financement qui jusqu'à cette date était resté expérimental. Dans les directives publiées par la Direction nationale du plan et du budget pour la préparation du budget 2006, les fonds mis à la disposition du département ont principalement pour but des projets d'équipement physique. Ils doivent être choisis à l'aide de techniques de planification participative et impliquer, s'ils existent, les conseils généraux consultatifs des départements. De plus, les départements doivent préparer un plan budgétisé qui est concilié avec les propositions de dépenses sectorielles.

La décision est audacieuse et courageuse et elle n'est pas sans danger. Le risque en effet demeure que de nombreux départements, en particulier ceux qui n'ont pas encore été intégrés dans le Programme décentralisé de planification et de financement, auront des problèmes pour s'acquitter de leurs obligations dans la préparation du PESOD (Plan économique et social départemental). De plus, il est à craindre que la capacité d'exécution, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans l'application de ces fonds soient défaillants. Les échecs, à cet égard, compromettraient les progrès accomplis dans le domaine de la décentralisation et la notion même de décentralisation – au moins une interprétation plus progressiste de la Loi sur les organes locaux de l'État. Malgré cela, la décision représente aussi un succès majeur pour ceux qui comme le FENU (et d'autres) ont préconisé l'introduction de méthodes de planification décentralisées et participatives.

CONCLUSIONS : LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE – LE PROBLÈME DE L'APPLICATION

Il y a un peu plus de 10 ans, il n'existait pratiquement pas au Mozambique de planification et de finances décentralisées. Les partisans de la décentralisation étaient invités à démontrer la viabilité et les possibilités pratiques de cette notion. En fait, rares étaient ceux qui prenaient l'exercice au sérieux. Comme le montre la présente étude, il s'est produit une remarquable évolution de la situation, et les méthodes de planification décentralisées et participatives ont été systématiquement appliquées grâce à l'introduction d'une nouvelle législation et de nouvelles règles. De plus, le Ministère du plan et du développement prépare actuellement une stratégie nationale en vue du programme décentralisé de planification et de financement. Cette stratégie guidera son développement et son évolution au cours des 10 prochaines années.

En dépit de ces évolutions positives, certaines mises en garde s'imposent quant au contexte politique, aux organigrammes et aux procédures de planification budgétaire qui sous-tendent et déterminent le succès de la réforme et du développement institutionnel. Il y a eu certaines tentatives pour réformer et restructurer l'administration territoriale et introduire le principe de la participation populaire. Cependant, il faut souligner qu'en dehors du programme de municipalisation, les changements introduits au niveau des provinces et des départements représentent une déconcentration des responsabilités administratives. La décentralisation est toute autre chose. Alors que le Gouvernement mozambicain reste favorable à la publication d'une politique de décentralisation, l'État mozambicain, en dépit d'une législation récente, demeure pour le moment très centralisé. Les efforts en cours dans le programme de réforme du secteur public pour une restructuration complète de l'appareil d'État avancent lentement en raison d'une résistance des institutions.

De plus, aux termes de la Loi sur les organes locaux de l'État (LOLE), les départements peuvent avancer des propositions budgétaires mais ne peuvent approuver leur propre budget. Le budget départemental et le budget provincial sont regroupés au niveau national dans un unique « budget de l'État », approuvé par le parlement. Ainsi, la décentralisation au Mozambique n'a pas encore atteint le stade où les départements (ou même les provinces) disposeraient d'une autonomie substantielle ou d'un pouvoir discrétionnaire important.

S'agissant des modalités précises de la budgétisation fonctionnelle, alors que les conditions préalables sont bien réunies pour l'introduction de cette notion au niveau départemental, il s'agit essentiellement d'un ajout à des procédures existantes plutôt que l'avènement d'une nouvelle conception de la planification et de la budgétisation locales. À son tour au niveau central, en dépit des progrès en application des SFP par l'introduction progressive du SISTAFE, il y a toujours un certain scepticisme sur la réalité des conditions préalables essentielles au succès d'une budgétisation fonctionnelle, et de sa création éventuelle à court ou moyen terme (voir par exemple DNPO, 2003).

S'agissant du contexte des politiques, certains problèmes importants demeurent. En ce qui concerne le contexte organisationnel et administratif, là encore plusieurs ensembles de questions doivent être résolues pour consolider et prolonger les progrès accomplis jusqu'à présent. Sur le plan organisationnel, la principale difficulté tient à une capacité humaine et institutionnelle insuffisante. C'est le cas en particulier dans les administrations territoriales, où le problème est d'adopter, de promouvoir et d'appliquer les changements envisagés dans la législation et les règlements récemment introduits. Dans le programme de réforme du secteur public, on appelle cela « gestion du changement ». La Loi sur les organes locaux de l'État et le SISTAFE en particulier exigent une restructuration de l'administration

départementale pour qu'elle puisse se charger des responsabilités nouvelles. Il faudra établir un service départemental de planification et de financement et une trésorerie départementale, qui jusqu'à présent n'existent pas. À un niveau plus fondamental, l'ensemble des compétences et de l'expérience nécessaires pour appliquer la nouvelle loi font défaut au niveau départemental. Cela suppose un important investissement dans la formation de fonctionnaires en particulier pour l'administration, la prévision et la budgétisation, l'exécution et l'audit. Un changement de mentalité s'impose, si l'on veut accréditer la notion d'administration départementale comme unité homogène, plutôt que comme un ensemble de représentants des ministères sectoriels, avec une administration départementale et conformément à une démarche orientée vers la fourniture de services publics. Cette façon de penser n'est pas du tout évidente au niveau départemental, dans l'un et l'autre cas.

Comme on l'a indiqué plus haut, on peut se demander si de nombreux départements ont bien la capacité de gérer et d'exécuter des fonds discrétionnaires de développement qui leur sont alloués en 2006 et également si le secteur privé a bien la capacité de répondre à un tel défi. De plus, on peut se demander s'il existe une capacité de gérer ces fonds de façon transparente et financièrement responsable étant donné l'absence généralisée de procédure d'audit au niveau départemental. Pourtant, comme on l'a vu dans la présente étude, le processus budgétaire départemental est en réalité simplement un exercice de cartographie. Rares sont les ressources qui apparaissent dans la budgétisation départementale et qui sont actuellement gérées et exécutées par le département lui-même. La gestion et l'exécution des dépenses restent pour l'essentiel l'apanage des administrations sectorielles au niveau provincial et même ministériel. Comme on l'a vu plus haut, les départements, quoique désignés comme unités budgétaires, n'ont pas encore une fonction de trésorerie non plus qu'un service de planification et de financement propre. Ainsi, il est probable qu'alors que les administrations départementales pourront sans doute prévoir et budgétiser leurs investissements discrétionnaires, elles ne géreront probablement directement qu'une petite partie de ces investissements. À plus long terme, par conséquent, la difficulté est d'accroître progressivement la part des fonds discrétionnaires d'investissement effectivement gérés par le département lui-même.

S'agissant du processus, une difficulté particulière de la budgétisation fonctionnelle réside dans la bonne synchronisation du cycle plan-budget au Mozambique. Ce cycle commence, au niveau provincial, en juin de l'année précédente. Par nécessité il doit donc commencer en avril au niveau du département. En d'autres termes, la préparation du plan-budget pour 2007 doit commencer en avril 2006, ce qui signifie que l'évaluation des résultats ne peut s'appliquer qu'à l'année précédente, 2005 (c'est-à-dire deux avant l'année du budget).

À ce propos, il importe de prêter attention au suivi et à l'évaluation des résultats. Il est à craindre par exemple que le processus annuel de suivi et de diffusion de l'information, qui fait partie intégrante du cycle de la budgétisation fonctionnelle, soit insuffisant. On peut se demander en effet si les capacités informatiques, analytiques et de rédaction des rapports sont bien suffisantes pour assurer une bonne évaluation des résultats. Il faut en outre se demander comment promouvoir une plus grande responsabilisation vers le bas, par l'introduction de techniques de communication appropriées pour s'assurer que ceux qui participent à la confection du plan sont bien informés du résultat de leur concours. Si ce n'est pas le cas, le processus de planification et d'exécution risque d'être compromis.

La mesure dans laquelle la population locale peut réellement participer au cycle de planification et de budgétisation est également douteuse. Le classement des priorités est un élément important de la budgétisation fonctionnelle et pourtant les conseils consultatifs

sont pour la plupart composés de petits agriculteurs et commerçants qui n'ont qu'un niveau d'instruction limité. Pour beaucoup de membres des conseils consultatifs départementaux, le simple fait d'assister à une réunion est un engagement majeur. Ils ont maintes autres tâches à accomplir. Pour cette raison, étant donné la déférence, historique et culturelle, à l'égard de l'autorité, au Mozambique, dans quelle mesure peut-on s'attendre à ce que les membres des conseils consultatifs participent réellement au débat sur les avantages des plans économiques et sociaux départementaux, leurs priorités et leur budget¹⁹? Au niveau départemental, il y a un « déficit de démocratie » au Mozambique et cela devait être résolu par la création des conseils consultatifs départementaux. Mais ceux-ci ne doivent pas être considérés à long terme comme un moyen de faire l'économie d'une administration locale démocratiquement élue.

Ces problèmes ne sont pas propres à l'administration territoriale. Au niveau national, l'insuffisance de la gestion financière, des systèmes et des audits financiers crée de graves problèmes d'inefficacité, de déresponsabilisation et de transparence dans la collecte et l'application des fonds publics. La relation causale entre plan et budget demeure fragile. Un système intégré, harmonisé de planification et de budgétisation, reliant les objectifs budgétaires et stratégiques à moyen terme avec les plans économiques et sociaux et budgets annuels, n'a pas encore été pleinement réalisé au niveau national (bien que des progrès sur ce front soient plus sensibles aux niveaux départemental et provincial dans la province de Nampula). De plus, les priorités territoriales et les budgets à ce niveau sont encore mal intégrés dans le système national de planification et de budgétisation. Des changements récemment intervenus dans la législation et la réglementation appellent un aménagement des transferts budgétaires entre niveaux d'administration, sur la base de critères précis, de façon à créer une raisonnable certitude, chez les administrateurs départements et provinciaux. La décision d'accorder aux 128 départements le même niveau de fonds discrétionnaires, en 2006, est une solution acceptable à titre provisoire et expérimental, mais ce n'est pas une solution logique à long terme.

On suppose que l'introduction du SISTAFE résoudra certaines des difficultés et des incohérences du système existant de gestion des dépenses publiques. Le potentiel est certainement là. Pourtant, sa mise en œuvre présente des difficultés techniques et logistiques majeures dans la mesure où le système n'a pas encore été introduit avec succès dans un ministère à titre expérimental. En fait, le calendrier de déroulement du SISTAFE semble toujours retardé. Dans la mesure où le SISTAFE est un système en ligne, il suppose un niveau minimum d'équipement technique et institutionnel²⁰ et il est donc difficile de prévoir quand il pourra être étendu au niveau des départements ou de provinces. On peut aussi se demander si le SISTAFE sera utilisé comme simple outil comptable, plutôt que dans tout son potentiel d'instruments de gestion et de prévision financières (par exemple voir PAP, 2005 et DWG, 2005).

Enfin, la situation évolue au Mozambique et cela crée des difficultés pour les donateurs comme le FENU et le PNUD. L'introduction de fonds discrétionnaires de développement accordés aux départements dispense de la nécessité, pour le FENU et d'autres, d'accorder des subventions de développement. La nécessité, maintenant, au niveau local, n'est pas tant d'obtenir des fonds d'équipement mais d'accroître l'investissement consacré à l'assistance technique et à la création de capacités pour garantir que les administrations territoriales aient bien la capacité de dresser un plan et un budget pour l'utilisation de ces fonds et de passer à la phase de la mise en œuvre de façon efficace et transparente.

L'efficacité et la transparence ont en effet les caractéristiques de la budgétisation fonctionnelle comme on l'a vu au chapitre premier, qui définit ces notions à l'aide de celles de responsabilisation et de mesurabilité. Dans le contexte du SISTAFE et en raison des autres conditions institutionnelles préalables (voir le préambule technique du présent ouvrage au sujet du Mozambique), la budgétisation fonctionnelle doit être poursuivie avec vigueur. Il existe en effet de nombreuses possibilités de développement institutionnel qu'il faut mettre en valeur.

BIBLIOGRAPHIE

- Bird, R et Ebel, R., 2005. « Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry », ITP Paper 0509, Institute for International Business, Université de Toronto, document inédit.
- Cuereneia, A., 2001. « The Process Of Decentralization And Local Governance In Mozambique: Experiences and Lessons Learnt », www.uncdf.org/countries/mozambique/local_governance/technical_review_reports/Acuereneia.php.
- DNPO, 1997. « District Planning in Mozambique », préparé par Jackson, D., document inédit.
- DNPO, 2003. « The Prerequisites for the Introduction of Programme Budgeting: Theoretical Concepts and Practical Application », rédigé par Jim Stevenson pour FoPOS.
- DNPO, 2004. « The Implications of Decentralization and Deconcentration for the National Planning and Budget System », rédigé pour la DNPO par Jackson, D., Bazima, V. et Salomão, R., Principia, Cascais (Portugal).
- DNPO, 2005). « Support by Development Agencies to the Decentralised Planning and Finance Programme, Mozambique », rédigé par Allen C. et Hunt, C., juin, document inédit.
- DWG, 2005. « Input to the Mid-year Review of the PAF, 2005 », premier projet, document inédit.
- Fozzard, A., 2002. « How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique », Working Paper 167, mai 2002, Overseas Development Institute.
- Gouvernement Mozambicain, 2002. « Lei do Sistema da Administração das Finanças do Estado » (SISTAFE), Loi 09/02, Imprimerie nationale, Maputo.
- Gouvernement Mozambicain, 2002. « Decreto 17/02 sobre o Regulamento do Lei do Sistema da Administração das Finanças do Estado » (SISTAFE), Imprimerie nationale, Maputo.
- Gouvernement Mozambicain, 2003. « Lei dos Órgãos Locais do Estado » (LOLE), Loi 09/02, Imprimerie nationale, Maputo.
- Gouvernement Mozambicain, 2005. « Decreto 11/05 sobre o Regulamento do Lei dos Órgãos Locais do Estado », Imprimerie nationale, Maputo.
- Hodges, A. et Tibana R., 2005. « The political Economy of the Budget Process in Mozambique ». Principia, Cascais (Portugal).
- Ministère du plan et du développement, 2005. « National Strategy for Decentralised Planning and Finance, Draft for Discussion », National Directorate for Planning, rédigé par David Jackson, août, document inédit.
- PAP, 2005. « Joint Review – 2005 Aide-Mémoire », Version définitive, 12 mai, document inédit.
- UNCDF, 1994. « Companion Report Mozambique: Independent Programme Impact Assessment of the UNCDF Local Development Programme », rédigé par ECI Africa, mars, document inédit.

SIGLES

DNPO	Direction nationale du plan et du budget (au Ministère du plan et du développement)
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FRELIMO	Fonds de libération du Mozambique
LOLE	Lei dos Órgãos locais do Estado - Loi sur les organes locaux de l'État
MPD	Ministère du plan et du développement (avant 2005 c'était le MPF)
MPF	Ministère du plan et des finances (après 2005 c'est le MPD)
PES	Plan économique et social (plan annuel d'opérations)
PESOD	Plano Económico Social Orçamento Distrital – Plan départemental budgétisé annuel d'opérations
PDPF	Programme décentralisé de planification et de financement
RENAMO	Résistance nationale mozambicaine
SFP	Statistiques de finances publiques
SISRECORE	Système d'enregistrement et de contrôle des recettes publiques
SISTAFE	Système d'administration financière de l'État

NOTES

- ¹ 1994 et 1999.
- ² Jusqu'en 2004, c'était le Ministère du plan et des finances
- ³ C'est dans la province de Nampula que vivent 25 % des Mozambicains; c'est une des régions où l'agriculture est très productive.
- ⁴ La coopération allemande (GTZ) utilisait habituellement cette méthode, où la planification participative départementale faisait partie d'un projet de développement rural intégré plus vaste. Cependant d'autres utilisaient cette méthode.
- ⁵ L'étude du gouvernement avait fait apparaître une lacune dans les initiatives antérieures de planification décentralisée : les ressources financières étaient trop limitées pour permettre l'application du plan et il y avait donc un risque que la planification départementale en soi suscite des attentes qui ne seraient pas satisfaites, et compromettent ainsi son autorité. L'expérience de la province de Nampula a résolu ce problème en utilisant des fonds garantis de développement local fournis par le FENU pour l'accomplissement des priorités repérées grâce à la planification.
- ⁶ La DNPO était en fait l'institution officielle homologue; son directeur adjoint était le directeur du projet.
- ⁷ Il s'agit là aussi d'une insuffisance des efforts antérieurs de planification décentralisée. Dans beaucoup de cas ces efforts n'étaient pas reliés à l'action menée au niveau des provinces, et moins encore au niveau national.
- ⁸ *Conceptual Model for SISTAFE*, Groupe technique de la réforme de l'administration financière (UTRAFE), Ministère du plan et des finances du Gouvernement mozambicain, mars 2003.
- ⁹ Le sigle « LOLE » est parfois utilisé.
- ¹⁰ Auparavant, le département n'avait pas de proposition de budget à présenter et ne recevait de transfert de l'administration provinciale que pour certains coûts de fonctionnement.
- ¹¹ La loi mozambicaine est généralement assez vague, ouverte à plusieurs interprétations. Son sens exact doit donc être précisé par un décret d'application qui doit être publié dans les six mois après la promulgation de la loi. Dans le cas de la Loi sur les organes locaux de l'État, les décrets n'ont été publiés que deux ans plus tard.

- ¹² PES : Plan économique et social, en fait un plan annuel d'opérations.
- ¹³ Les conseils généraux sont des conseils consultatifs départementaux établis par le Programme décentralisé de planification et de financement pour faciliter la participation à la planification départementale.
- ¹⁴ Les assemblées provinciales qui seront élues pour la première fois en 2007.
- ¹⁵ Plan économique et social départemental, avec budget et annuel.
- ¹⁶ Sistema de Registo e Controlo de Receita, système d'enregistrement et de contrôle des recettes publiques.
- ¹⁷ La DNPO avait depuis plusieurs années encouragé la notion d'un processus unique de planification et de budgétisation, mais son application est encore assez lointaine.
- ¹⁸ Le Frelimo a de nouveau été élu en décembre 2004; il a à sa tête Armando Guebuza, le Président Chissano ayant décidé de se retirer. Des changements importants ont eu lieu dans les ministères.
- ¹⁹ Note de l'éditeur. Cet argument est tout à fait à l'opposé de l'expérience recueillie au Yémen.
- ²⁰ Le SISTAFE suppose que l'on dispose d'un ordinateur en ligne (ce qui déjà suppose une ligne de téléphone et un raccordement électrique fiables) et une banque. Rares sont les départements qui peuvent toujours satisfaire ces critères.

6 JETER LES BASES DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE AU YÉMEN

ALADEEN SHAWA, CONSEILLER TECHNIQUE PRINCIPAL,
PROGRAMME DE DÉCENTRALISATION AU YÉMEN

Note des auteurs de la publication : Le cadre de la budgétisation fonctionnelle a été présenté au chapitre 1, qui portait plus particulièrement sur la structure et l'analyse nécessaires pour répondre aux besoins de cette planification grâce à un rapport annuel, avec plan et budget (RAPB). Le présent chapitre traite des mesures analytiques nécessaires pour établir un RAPB et répondre aux exigences institutionnelles auxquelles le processus de réforme doit répondre.

RÉSUMÉ

Le présent exposé rend compte de l'expérience du programme d'appui à la décentralisation et à l'administration locale (DLDSP) au Yémen, lors de l'introduction de la budgétisation fonctionnelle dans le processus d'élaboration d'un plan de développement intégré à l'échelon des districts. Il examine dans quelle mesure les institutions de l'administration locale, les conseils élus et les collectivités sont prêts pour l'introduction de la budgétisation fonctionnelle dans leurs procédures de planification et de budgétisation. Il expose ensuite les lacunes rencontrées dans les structures institutionnelles à tous les niveaux de l'administration et de la participation communautaire que l'on s'efforce de combler, cela afin de garantir que la reformulation de ces processus se trouvera facilitée et l'introduction de la budgétisation fonctionnelle sera appuyée et que l'intérêt qu'elle présente sera compris. L'exposé décrit ensuite le processus graduel par lequel les méthodologies actuelles de planification et de budgétisation, de même que les attitudes, pourront être modifiées et restructurées. Cela a nécessité une réorientation totale de la méthode utilisée pour définir les besoins de développement des districts et l'élaboration d'un plan de travail qui leur soit précisément adapté en fonction des priorités, des capacités et des résultats mesurables escomptés.

1. INTRODUCTION

La République du Yémen a hérité d'une longue et riche tradition de participation par les localités aux processus de décision des autorités régionales ou centrales, cela sous des formes très variées. La prospérité et la stabilité des diverses anciennes civilisations du Yémen ont, à travers l'histoire, été directement associées à l'aptitude des dynasties dirigeantes à obtenir l'appui des tribus de la région en créant des formes complexes de représentation et de participation à l'échelon local. Cette tradition est née de la nécessité dictée par des structures sociales uniques en leur genre, la diversité et la complexité de la topographie, la distribu-

tion géographique des populations et enfin, la répartition équitable des ressources naturelles limitées du pays et l'accès à ces ressources. Tous ces facteurs existent toujours, bien que certains se soient rapidement transformés à partir seulement de la deuxième moitié du siècle dernier.

Au cours de l'histoire récente du Yémen, les divers partis politiques ont continué de réclamer une administration décentralisée et la garantie de la participation et de la représentation de la population et des régions du pays. Cette revendication s'est précisée après l'unification du pays, en 1990, et plus encore après la guerre civile de 1994. Ainsi donc, la décentralisation n'était plus seulement une méthode de gouvernement éprouvée et efficace au Yémen, mais aussi une revendication fondamentale de tous les partis politiques, définie comme le fondement de la stabilité et de l'aptitude d'une nation unifiée depuis peu à reconstruire son avenir.

Poussé par cette évolution récente et guidé par la transformation de la mosaïque sociopolitique particulière au pays, le Gouvernement yéménite a promulgué la loi sur les autorités locales (LAL) 4/2000. Cette loi, qui est entrée en vigueur en 2001, a créé deux niveaux d'administration à l'échelon local, les gouvernorats et les districts, et prévu l'élection de conseils locaux dans les uns et les autres.

La population du Yémen est estimée à 18 millions, les plus fortes concentrations occupant les hauts plateaux, les régions fertiles, les plaines côtières situées le long de la mer Rouge et le golfe d'Aden/mer d'Arabie. Le pays est divisé en 21 gouvernorats et 333 districts ayant diverses caractéristiques topographiques et socioéconomiques. Il est donc impératif que la représentation, la gouvernance et l'administration locale soient conçues de manière réactive et soigneusement adaptée.

À côté d'un Conseil local élu, des organes exécutifs ont été créés à la fois au niveau du gouvernorat et du district. Ces organes représentaient les administrations centrales et les ministères techniques, auxquels ils devaient rendre des comptes (responsabilité verticale) pour ce qui est des fonctions liées à la politique, de même qu'aux autorités locales (responsabilité horizontale) pour les rôles et les responsabilités liés à la prestation de services. Une structure administrative (Diwan) a été créée à chaque échelon local. Un gouverneur et un directeur de district ont été nommés à la tête de chaque conseil et des directeurs exécutifs ont été nommés à la tête de chaque unité administrative.

Quatre ans après la promulgation de la loi sur les autorités locales et la mise en place des autorités locales de gouvernorat et de district, un certain nombre de problèmes sont apparus en ce qui concerne le cadre juridique d'ensemble, la structure des autorités régionales et les processus connexes. L'interconnexion, le classement et la hiérarchisation de ces problèmes ont été au centre du programme d'appui à la décentralisation et au développement local (DLDSP), dans lequel une partie des efforts ont été réorientés dans le but d'aider le Gouvernement à arrêter et appliquer une stratégie nationale pour la mise en œuvre des mesures de décentralisation au Yémen.

2. PROGRAMME DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le DLDSP a été conçu par le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Sa première phase (2003-2004) a été principalement financée par le PNUD et le Fonds social pour le développement (SFD) du Yémen. Au cours de cette phase, le programme a mis à l'essai un système et des pratiques améliorés de gestion des dépenses publiques (PEM) dans

six districts et deux gouvernorats en associant cet apport technique à l'appui au budget d'investissement des districts concernés. Il s'agissait d'accroître le niveau de leurs ressources programmables afin d'améliorer les services et de mobiliser le développement économique. Dans le cadre de cet appui technique d'ensemble, le DLDSP a également mis à l'essai les concepts et les méthodologies de la budgétisation fonctionnelle (PB) au titre des phases de planification et de budgétisation intégrées du processus. Par ailleurs, ce programme a montré que les politiques de décentralisation budgétaire étaient à l'origine de certains des principaux obstacles à une mise en œuvre efficace du nouveau système et qu'il était nécessaire d'autonomiser les nouvelles administrations locales. Pour les surmonter, un ensemble de mesures ont été prises afin d'évaluer ces politiques dans l'intention de mener une campagne pour obtenir qu'elles soient révisées en engageant un dialogue avec le Ministère des finances. Grâce à cette phase pilote, le DLDSP a permis d'évaluer l'expérience des autorités locales et de faire le point sur les structures institutionnelles émergentes et les capacités pratiques utilisées quatre ans après le début de la décentralisation. Ces évaluations ont permis d'utiliser le programme pour aider le Ministère de l'administration locale (MOLA) à définir et à classer les principaux problèmes rencontrés afin de nourrir et d'orienter la concertation.

À la fin de la première phase, le DLDSP avait permis d'obtenir un appui décisif auprès des donateurs qui opèrent au Yémen. Les donateurs ont commencé à considérer ce programme comme la structure et la méthodologie qui auraient un effet unificateur pour l'adoption des mesures d'appui à la décentralisation dans le pays. Au début de la deuxième phase du DLDSP (2005-2007), l'appui dont il bénéficiait s'est élargi et comprenait le Fonds social pour le développement, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), DANIDA, le Gouvernement italien, en plus de l'appui de base qu'il recevait du PNUD et du FENU. Sa portée géographique a été élargie à 28 districts pilotes dans 6 gouvernorats représentant un large ensemble des caractéristiques topographiques, socio-économiques et politiques du pays.

La seconde phase prévoit un élargissement de la portée matérielle du programme parallèlement à la poursuite des activités de renforcement des capacités à l'échelon des districts menées dans le cadre du PEM et à l'initiative d'appui aux politiques menée avec le Ministère de l'administration locale (MOLA). Au niveau des gouvernorats, le DLDSP servira à préciser la division du travail entre les deux niveaux de l'administration locale et à développer les capacités des gouvernorats en matière de planification stratégique et régionale, en privilégiant le développement économique et les grandes infrastructures. Au cours de cette phase et en étroite coordination avec le MOLA, le programme aidera et guidera le processus d'élaboration de la stratégie nationale de décentralisation (NDS) et sa mise en œuvre. Il visera aussi à mettre au point et à administrer une campagne de mobilisation de fonds destinés à financer les études d'orientation nécessaires et la mise œuvre des réformes politiques et structurelles, dont le développement des capacités, recommandés dans la stratégie.

Le programme de renforcement des capacités du DLDSP dans la gestion des dépenses publiques

Le programme de renforcement des capacités mis en œuvre au titre du DLDSP à l'échelon des districts vise à procéder aux réformes institutionnelles, en particulier celles qui concernent les structures, les capacités, les procédures et les systèmes, afin de permettre à une autorité locale d'obtenir les résultats de base suivants :

- a. Évaluation précise et actualisée des services fournis et du développement socio-économique à l'échelon local, par le biais de systèmes participatifs de recensement et de hiérarchisation des besoins.
- b. Système d'information efficace et facile à utiliser permettant de déterminer le stade de développement et les changements et de suivre l'évolution et les indicateurs de résultats.
- c. Plan intégré à moyen terme (3-5 ans) et programme annuel d'investissements correspondant à une affectation équitable, logique et stratégique des ressources visant à améliorer les services et à produire un développement local tangible et viable.
- d. Capacité de mettre en œuvre ces plans et suivre efficacement l'économie et l'exécution des programmes et des projets ainsi que leur efficacité pour atteindre des objectifs de développement mesurables et s'attaquer aux problèmes de développement stratégique à l'échelon des districts.

Tous ces résultats constituent les bases de la budgétisation fonctionnelle. La qualité de ces résultats est une condition préalable de l'efficacité de son introduction et de la réalisation de ses objectifs. Afin de disposer des processus et des capacités indispensables pour atteindre ces résultats, la séquence d'activités suivante a été mise à l'essai à titre pilote dans le cadre du DLDSP, et un programme de formation en cours d'emploi a été entrepris afin de développer les compétences et les procédures nécessaires pour mener à bien ces activités. Ces mesures d'appui technique sont mises au point par une équipe technique de projets qui relève du Ministère de l'administration locale (MOLA). Elles sont appliquées dans des districts pilotes par des équipes de facilitation de district (DFT) affectées au programme par les services administratifs et les organes exécutifs concernés à l'échelon des gouvernorats.

3. ÉTAPES DE L'ANALYSE DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE PAR LE BIAIS DU RAPPORT ANNUEL AVEC PLAN ET BUDGET (RAPB)

Les étapes de l'analyse de la budgétisation fonctionnelle par le biais du rapport annuel avec plan et budget (RAPB) sont définies à la section 2 du chapitre 1 de la présente publication.

L'accès à des informations fiables et représentatives au sujet des besoins et des aspirations de la collectivité ne peut être assuré qu'au moyen de systèmes de participation communautaire viables et équitables. Des systèmes participatifs équitables constituent la base même de tout le processus visant à comprendre l'état de développement d'une localité, permettent de cerner les domaines stratégiques où une intervention s'impose et de suivre l'impact de ces interventions sur la vie des populations cibles. La qualité et le degré d'équité pouvant être garantis par ce système déterminent généralement dans quelle mesure les décisions locales liées à l'affectation des ressources publiques atteignent leurs objectifs, réduisent la pauvreté et répondent aux besoins de l'ensemble des collectivités.

La mise en place d'un système participatif de nature à garantir des échanges équitables et efficaces d'informations entre les collectivités et l'administration locale nécessite un appui, du temps et doit pouvoir évoluer de manière organique. Cela dépendra beaucoup de la nature des structures sociopolitiques de la zone cible. Cela dépendra également du degré de perfectionnement de la représentation communautaire ainsi que de la viabilité et de la qualité des moyens de communication entre ces structures et les membres des conseils élus.

La mise en place de systèmes de ce type dans les localités du Yémen est tout aussi difficile que dans tout autre pays en développement. En raison toutefois des caractéristiques qui lui sont propres, qui découlent d'une longue évolution, politiquement troublée, des

sociétés qui le composent, ainsi que de la multitude des origines ethniques et sociales de la population, cette situation déjà compliquée devient encore plus complexe. En raison de la nature des structures sociales au Yémen et de la dominance du système tribal ainsi que de l'existence d'une structure des classes fondée sur les castes, le degré d'influence et la « voix » des diverses couches de la société varient considérablement. L'évaluation initiale sur le terrain de la dynamique entre les conseils locaux et les divers segments de la collectivité, réalisée dans le cadre du DLDSP, a clairement montré que les groupes et les collectivités appartenant aux classes inférieures, qui sont représentés par des tribus plus faibles ou plus petites, sont marginalisés et en réalité incapables d'influer sur les processus de décision liés à la définition et à la hiérarchisation des besoins et à l'affectation des fonds publics.

Dans de nombreuses régions, les membres des conseils comptent sur leurs contacts avec de puissants chefs tribaux pour définir les besoins et priorités de la collectivité ou du district, phénomène qui a tendance à marginaliser les groupes dont l'influence est faible. Leur situation se trouve encore défavorisée par un système de délimitation des zones électorales qui, malgré les changements apportés, demeure défectueux. Cela aggrave encore la marginalisation des groupes sociaux qui n'ont que peu de pouvoir et sont sous-représentés. Ces facteurs limitent la participation équitable de la communauté dans la prise de décisions de l'administration locale et sapent les efforts visant à déterminer avec exactitude l'orientation de ces programmes d'intervention et d'investissement et d'en examiner l'impact. On trouvera ci-après un aperçu de quelques-uns des principaux facteurs à l'origine des problèmes auxquels se heurte le DLDSP lorsqu'il vise à titre pilote de renforcer et de stimuler des systèmes participatifs efficaces au niveau des districts :

1. Éloignement des villages et des zones de concentration de la population rurale.
2. Système de castes qui conduit à la marginalisation des classes inférieures et au sous-développement des organes de représentation susceptibles d'exprimer leurs besoins de façon précise.
3. Nouveauté du système des autorités locales et expérience limitée des membres des conseils élus en matière de développement des moyens de communication avec leurs mandants.
4. Caractère limité des budgets dont disposent les autorités locales et les membres des conseils élus pour créer et entretenir des centres de communication avec la population locale.
5. Prédominance des centres de communication traditionnels, axés sur les hommes qui, en règle générale, ne tiennent pas compte des besoins d'autres catégories de la population locale.
6. Taux d'analphabétisme élevé en règle générale, et plus particulièrement parmi les femmes.
7. Connaissance limitée du système d'administration locale ainsi que des droits et responsabilités réciproques des membres des conseils, des autres organes de l'administration locale et des collectivités locales.

Les essais pilotes réalisés dans le cadre du DLDSP visent à renforcer, dynamiser ou introduire des voies de communication équitables et viables entre les collectivités et leurs représentants élus, cela afin de garantir la mise en place d'un système participatif efficace pour servir de base au suivi de la planification, de la budgétisation et de l'évaluation de l'impact (résultats). En raison de la nouveauté du système actuel d'administration locale au Yémen, par rapport à la longue histoire et à la complexité des structures de sa société civile,

leur rattachement effectif nécessitera beaucoup de travail. À cette fin, on s'est attaché dans le DLDSP à mener une action sur plusieurs fronts pour atteindre cet objectif de la manière indiquée ci-après, ainsi que le montre le diagramme 1.

Un ensemble de mesures que le DLDSP a été mis au point pour aider les autorités locales à appliquer et réaliser l'objectif de cette phase. Il a fallu pour cela entreprendre des enquêtes sur le terrain dans les régions pilotes afin d'arriver à bien comprendre le fonctionnement des centres de communication actuels et les mécanismes qui sont effectivement utilisés par les membres des conseils élus ou d'autres représentants de la collectivité afin d'exprimer les besoins de celle-ci. À titre de suivi, on a entrepris dans le cadre du DLDSP d'enquêter sur des cas dans lesquels les collectivités sont marginalisées, pour en déterminer les raisons et étudier les moyens d'inverser cette tendance. L'enquête vise également à établir pourquoi certains lieux de rencontre ou certaines méthodes de communication et de participation fonctionnent, pourquoi d'autres ne fonctionnent pas et à vérifier si les méthodes efficaces pourraient être reproduites dans d'autres régions, au sein de collectivités qui présentent des caractéristiques socioéconomiques analogues.

Des équipes de facilitation de district (DFT) et des équipes mobiles (MT) ont été déployées dans le cadre du DLDSP pour déterminer la nature de l'appui et de la facilitation dont les membres élus des conseils ont besoin pour utiliser les lieux de rencontre existants et efficaces, les renforcer et en créer de nouveaux là où ils n'existent pas, en particulier dans le cas des collectivités qui ont été marginalisées. Afin de garantir que les membres des conseils bénéficieront d'un appui suffisant, le DLDSP visera en priorité, dans un premier temps, à renforcer les capacités pertinentes dans les services spécifiques des diwans et dans les comités des conseils. Afin de créer de telles capacités au sein du diwan de district, le DLDSP aura recours à des méthodes d'enquête sur le terrain ou y dirigera des recherches à titre pilote; il communiquera ensuite aux participants des autorités locales des exemples de lieux de communication efficaces, expérimentés dans d'autres parties du Yémen (voir cases DFT et MT dans le diagramme 1). Pour s'assurer que les conditions politiques, les structures institutionnelles et les budgets d'exploitation facilitent et appuient la réalisation de ces objectifs, les membres des équipes de facilitation de district (DFT) et des équipes mobiles (MT) soumettent leurs observations et leurs recommandations à cet égard au secrétariat technique qui les utilise comme arguments dans ses travaux de concertation.

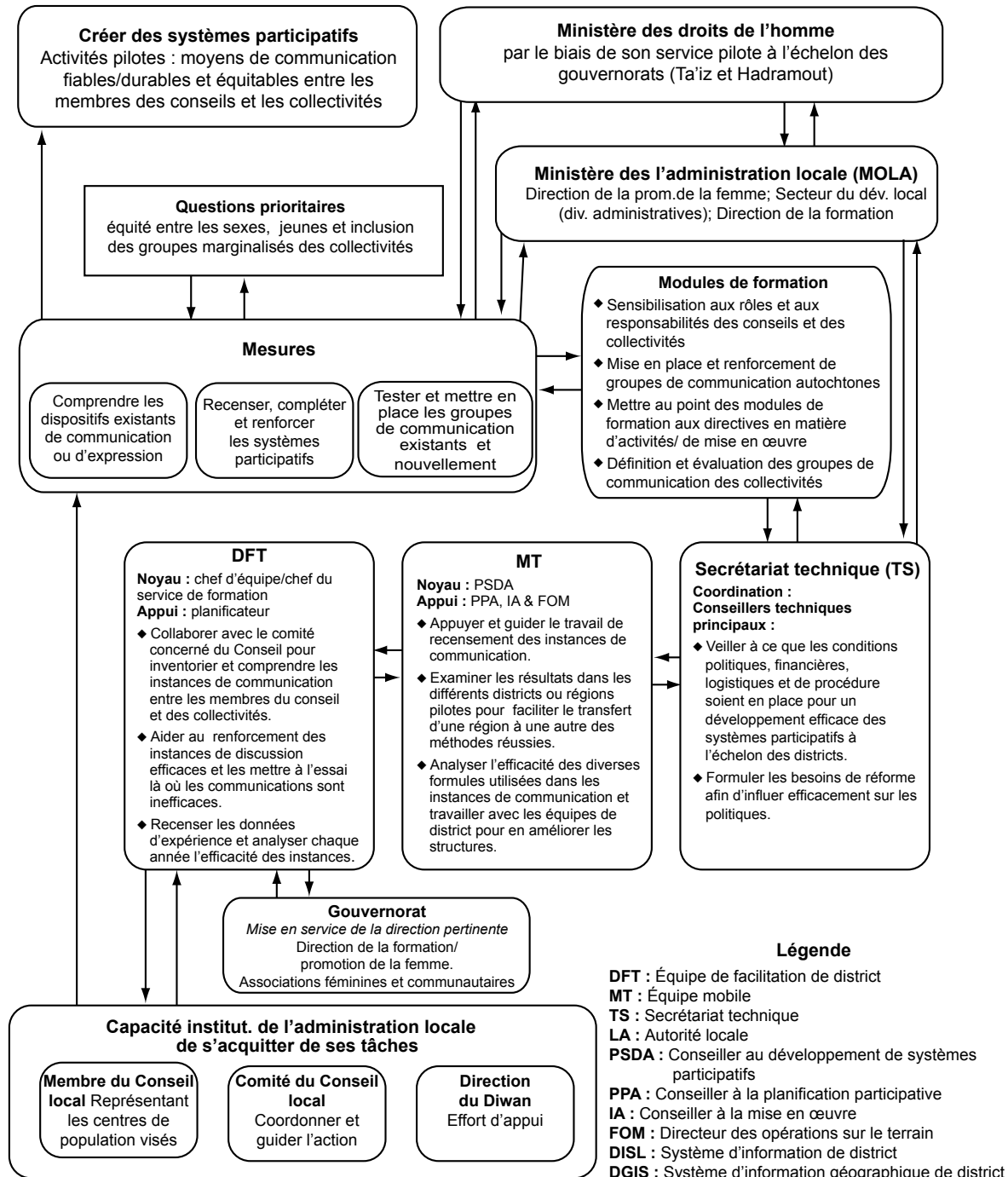
En raison de la complexité de ce domaine d'intervention et de la nécessité d'avoir des interventions ciblées et soutenues, le DLDSP a entrepris de coordonner son action avec celle d'autres institutions internationales et locales qui mènent des interventions visant à renforcer la participation communautaire et la mise en place d'instances où les voix locales puissent se faire entendre. Cette méthode permettra de concentrer l'action du DLDSP sur l'essentiel de ses opérations, qui consistent principalement à renforcer les capacités des autorités locales tout en garantissant la mise en place et le fonctionnement de l'interface avec les collectivités.

Collecte de données de référence et/ou réévaluation des besoins de développement

Un processus efficace de planification et de budgétisation dépend surtout d'informations précises, obtenues grâce à des méthodes participatives à la fois fiables et bien rodées de collecte de données et d'évaluation des besoins ainsi qu'à des infrastructures et des capacités éprouvées d'archivage et d'analyse des données. L'adoption de la budgétisation fonctionnelle nécessite l'intégration de mécanismes complexes de suivi qui permettent de surveiller efficacement les indicateurs de résultats et la circulation de l'information qui influe sur les efforts destinés à améliorer les résultats.

Compte tenu du développement limité du système récemment mis en place au Yémen pour les autorités locales, cette infrastructure de l'information, y compris ses systèmes, procédures et capacités, n'en est qu'à ses débuts. Les mécanismes d'accès à l'information, les capacités d'évaluation des besoins, de l'impact et des résultats n'ont pas encore établis, ce qui constitue un obstacle fondamental à l'introduction efficace de la budgétisation fonctionnelle.

DIAGRAMME 1 : CRÉATION DE SYSTÈMES PARTICIPATIFS



Ainsi que le montre le diagramme 2, l'objectif du DLDSP au cours de cette phase des activités d'appui consiste à implanter des systèmes précis et efficaces de collecte de données et d'évaluation des besoins à l'échelon des districts, afin de fournir une base viable pour les activités ultérieures de planification, de budgétisation et de suivi des résultats.

Grâce au déploiement de l'équipe de facilitation de district, le programme encourage les capacités au niveau du district à entreprendre et à appuyer une large campagne de collecte de données pour déterminer l'état de la prestation de services, la portée et l'échelle de l'activité économique et du développement social dans chaque district pilote. Au début de cette campagne, les équipes d'appui des districts sont encouragées à rechercher des sources de données secondaires sur le niveau de couverture des services, l'échelle et la valeur de l'activité économique, données qui sont en partie disponibles par le biais d'organes exécutifs au niveau des gouvernorats. Les informations secondaires disponibles à l'échelon des districts sont très limitées : la mise en place des organes exécutifs à ce niveau est inachevée, le département de l'information est toujours inopérant au diwan de district.

La phase initiale de la collecte de données secondaires est suivie d'un effort de collecte de données primaires destiné à vérifier et à ajuster les données secondaires et à tenir compte des observations critiques de la population locale afin de compléter les données quantitatives par des considérations qualitatives. Cette activité est lourdement tributaire des systèmes participatifs qui devaient être mis en place au cours de l'étape précédente. Les données recueillies grâce à ce processus constituent la base indispensable pour une performance efficace grâce au suivi de l'impact, qui est la pierre de touche de la budgétisation fonctionnelle.

Au cours de cette phase, le DLDSP vise principalement à fournir un appui et des directives aux membres des conseils (dans la zone que chacun d'eux représente) lorsqu'ils mettent à profit le système participatif de leur zone pour obtenir des informations primaires auprès des collectivités. Le DLDSP met l'accent sur la mobilisation du Département de l'information à l'échelle du district en tant que principal organe chargé de la coordination et de l'orientation de cet effort. Ce programme encourage également les comités des conseils à renforcer leur rôle en apportant un appui aux membres des conseils et aux collectivités qui s'emploient ensemble à définir et à hiérarchiser les besoins. Les membres des comités s'emploient également avec les fonctionnaires des conseils à améliorer leurs compétences en matière de communications et d'accès aux données. À l'appui des activités de cette équipe, le programme mobilise également les organes exécutifs des districts pour vérifier les informations qui se rapportent à leurs secteurs particuliers.

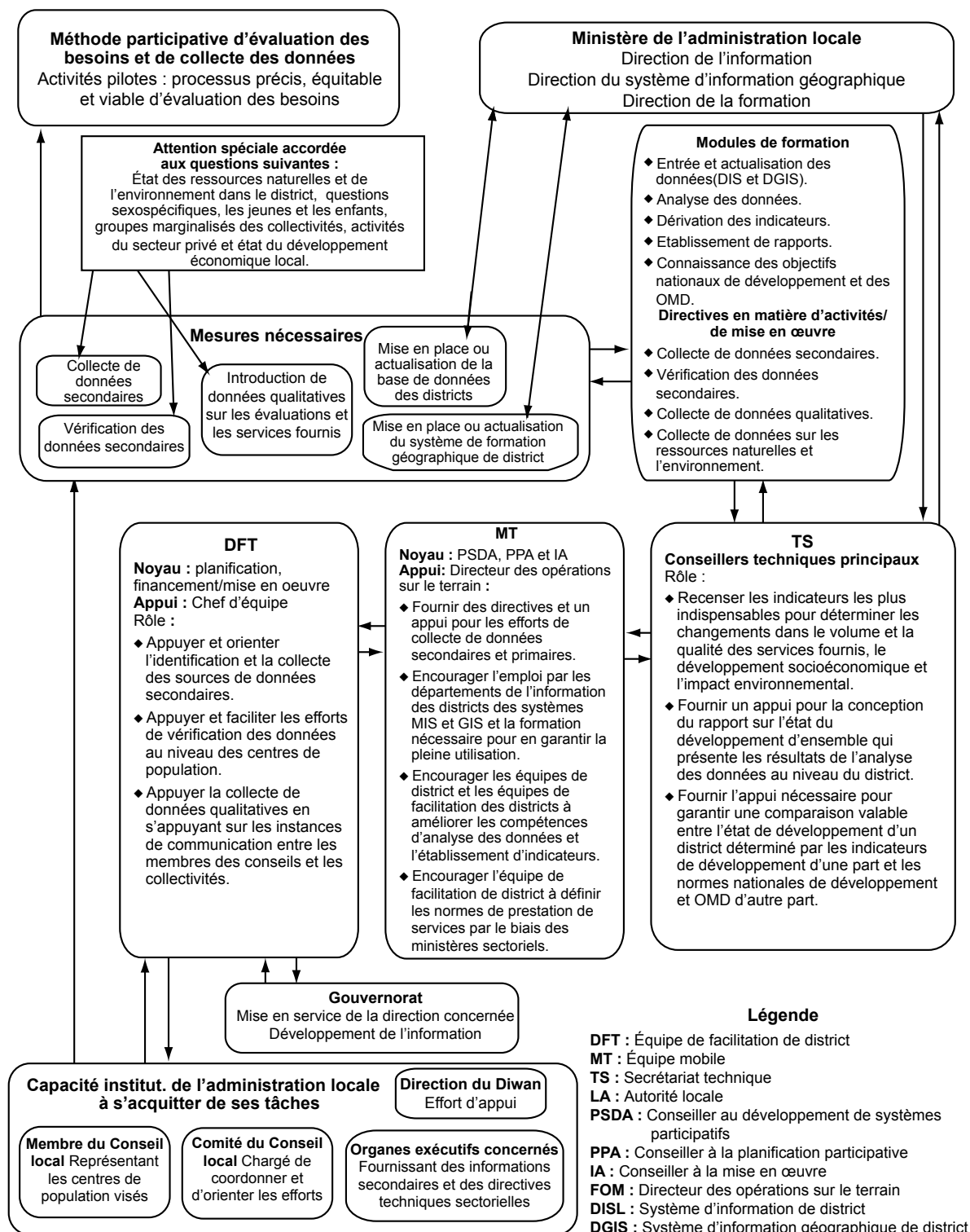
Le DLDSP vise également à ajouter les capacités suivantes au département de l'information à l'échelon du district afin qu'il puisse traiter et analyser efficacement les données réunies et les rendre accessibles à toutes les personnes concernées :

Aptitude à utiliser ces données afin d'améliorer la précision et l'équité des processus d'évaluation des besoins et de fixation des priorités.

Aptitude à utiliser ces données pour obtenir des indicateurs qui servent de repères fiables pour suivre l'économie, l'efficacité et l'efficience des interventions et pour mesurer le développement général et les progrès enregistrés en vue de la réalisation des cibles nationales et des OMD.

Compte tenu de l'insuffisance des mécanismes de collecte de données et de traitement de l'information au niveau du district et les capacités limitées de traitement de l'information, voire leur absence totale, le programme financera la mise en œuvre de ces activités sur une base annuelle pendant les trois années sur lesquelles porte le DLDSP.

DIAGRAMME 2 : MÉTHODE PARTICIPATIVE D'ÉVALUATION DES BESOINS ET DE COLLECTE DES DONNÉES



Problèmes rencontrés dans la mise en place d'une infrastructure pour la gestion de l'information à l'échelon des districts

Au Yémen, la structure institutionnelle et les capacités des autorités locales de district s'améliorent mais demeurent insuffisantes. Elles sont à l'origine des problèmes rencontrés pour établir des systèmes de collecte, d'archivage, d'analyse et d'actualisation des données. Le département de l'information (ID) au sein du diwan de district est l'organe censé constituer l'épine dorsale du processus de collecte et d'analyse des données et de recensement des besoins. Le plus souvent toutefois, ce département n'est pas encore opérationnel et, s'il est doté de personnel, il s'agit généralement de personnes non qualifiées et mal équipées.

Considérations financières

Le budget de fonctionnement alloué aux diverses composantes de l'autorité de district pour lui permettre de s'acquitter des tâches liées à la collecte de données et à l'évaluation des besoins est très limité.

Membres du conseil

Les membres du conseil, qui devraient contribuer de manière déterminante à faire entendre la voix de la collectivité, lui donner une plus large place et créer des moyens de communication équitables entre la population d'un district et les organes de décision administrés par l'autorité locale, n'ont pas les ressources nécessaires pour s'acquitter de ce rôle. Leurs frais de transport et de subsistance ne sont pris en charge que pour leur permettre d'assister aux réunions trimestrielles des conseils et ils ne reçoivent aucun financement pour des fonctions de communication.

Direction de l'information

Le budget d'exploitation du diwan de district est aussi extrêmement restreint et la part de la Direction de l'information y est extrêmement faible. Ce fait empêche un département de l'information opérationnel de jouer le moindre rôle d'importance dans ce processus.

Organes exécutifs

Les organes exécutifs (EO) ne disposent pas non plus du budget d'exploitation indispensable dont ils auraient besoin pour jouer leur rôle dans la collecte de données sur la couverture des services et l'évaluation de la qualité. Le plus souvent, les données conservées par ces organes sont dépassées et ne sauraient servir de base pour une évaluation précise des besoins ou une analyse de l'impact et des résultats.

Procédures

La LOL définit le rôle d'évaluation des besoins dans la prestation de services aux organes exécutifs. Le rôle des membres des conseils locaux se limite à un rôle de surveillance ou de conseil. Cette définition rend superflu, plutôt que central, le rôle de la Direction de l'information du diwan. Elle contribue aussi à fragmenter l'ensemble de l'information au niveau du district et empêche donc le district de le considérer comme un ensemble intégré pouvant servir de base pour une planification intégrée. Cette faute structurelle détermine les conditions de la réflexion et de la planification sectorielles ainsi que de la hiérarchisation des priorités.

Définir et actualiser le rapport du district sur l'état général du développement

Le passage de la collecte et de l'analyse de l'information à la rédaction d'un rapport cohérent et utilisable, présentant l'état de développement du district, pose un problème épineux pour la plupart des autorités locales de district au Yémen. Les districts ont une aptitude limitée à exprimer clairement les difficultés générales auxquelles ils se heurtent, les possibilités stratégiques qu'ils pourraient développer plus avant, et le degré d'efficacité de leurs interventions. En plus des restrictions afférentes à l'analyse des données et aux capacités d'établissement de rapports, le problème tient en partie à la délégation de cette tâche au bureau exécutif. Celui-ci se réunit une fois par semaine ou, dans certains cas, une fois par mois, et rassemble le directeur de district, le secrétaire général, les chefs des comités du conseil et les directeurs des organes exécutifs afin d'examiner les affaires du district. Cette structure et l'attribution du rôle important qui lui revient ont en fait renforcé la conception sectorielle de l'analyse et de la solution des problèmes de développement au niveau local. Ces réunions périodiques et l'absence d'un secrétariat permanent doté d'effectifs suffisants pour s'acquitter de ses fonctions et préparer ses décisions a réduit son rôle à celui d'un organe de coordination et non d'intégration. C'est là un problème fondamental.

Cette lacune institutionnelle présente un problème capital pour le bon déroulement du processus intégré de planification et l'inclusion dans ce processus des instruments de budgétisation fonctionnelle, étant donné qu'elle se situe à son point de départ. Pour y remédier, il faudrait repenser la structure institutionnelle du district et introduire des réformes dans les projets de loi des autorités locales. Il faudrait également réajuster les rôles des diverses composantes de l'administration locale de manière à confier la responsabilité de cette fonction fondamentale à un organe permanent et compétent. Cet organe devrait occuper une place centrale dans la structure de l'administration locale et être autorisé à administrer et intégrer la planification et les fonctions connexes liées au suivi de l'impact.

Nature des activités pilotes menées par le DLDSP

Les districts utilisent de plus en plus les formulaires de rapports fournis par le Ministère de l'administration locale (MOLA) pour rendre compte de leurs opérations. Ils ont toutefois tendance à utiliser des données disparates et incomplètes et des informations orales pour débattre de l'affectation de leurs fonds publics, du suivi des résultats et de l'impact de leurs interventions annuelles et pour prendre des décisions à ce sujet. Ils ont principalement recours à des débats informels et oraux, sans documents à l'appui, sur l'état de développement et les problèmes qu'ils rencontrent, ces débats se déroulant essentiellement au sein du bureau exécutif et entre les membres du comité de gestion. La participation des membres des conseils à l'établissement d'une utile documentation écrite, qui les aiderait à prendre des décisions mûrement réfléchies ou d'y avoir accès, demeure extrêmement limitée. L'interaction entre les membres du conseil et les membres du bureau exécutif ou du comité de gestion, intervient principalement au cours de la réunion trimestrielle que tient obligatoirement l'administration locale.

Le rapport sur l'état général du développement (GDPR), qui devrait rassembler tous les éléments d'information dont les administrations locales ont besoin pour prendre des décisions valables en connaissance de cause, est en passe d'être adopté dans le DLDSP. Ce rapport prépare la voie pour guider et surveiller l'orientation stratégique des efforts de développement, présents et à venir, déployés par l'autorité locale et ses partenaires. Il fournit également un moyen pratique de mesurer l'écart qui sépare l'état de développement du district et les objectifs stratégiques nationaux, à la fois sur le plan sectoriel et sur le plan général.

Dans le cadre du DLDSP, on veillera à s'assurer que le GDPR deviendra l'élément central de la première réunion statutaire du conseil local, prévue le 15 mars, qui enclenchera le processus de planification et de budgétisation. Au cours de cette réunion, le conseil local, les organes exécutifs et le directeur de district ainsi que l'administration feront le point sur l'état de développement de leur district, les insuffisances observées dans les services et les possibilités à exploiter au cours de l'année suivante, et en discuteront avant de fixer les priorités pour l'affectation des ressources. Les effets de la mise en œuvre du plan et du programme d'investissement de l'année écoulée sur l'économie et l'efficacité de l'exécution seront également examinés. Autrement dit, la planification et la budgétisation sont tempérées par l'examen des résultats récents.

Objectifs pilotes

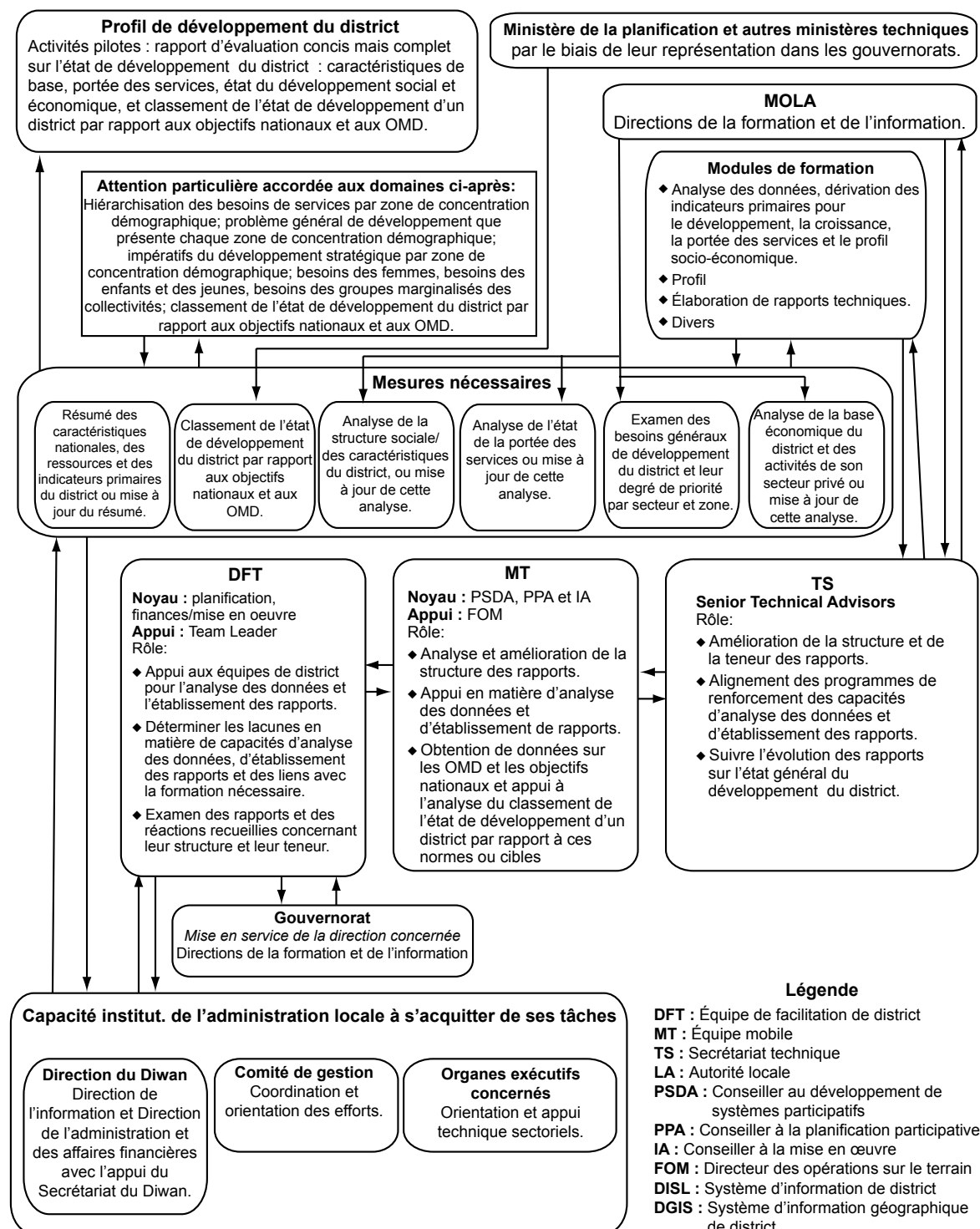
Le DLDSP fait intervenir la méthodologie et la structure nécessaires pour établir un rapport qui donne une idée à la fois concise et complète des principales caractéristiques, de la portée et de la qualité des services, des caractéristiques du développement socioéconomique et des informations sur les recettes et les dépenses dans un district. Le rapport met également en parallèle le degré de développement et la nature des résultats dans chaque district avec les objectifs nationaux et les OMD.

Ainsi que le montre le diagramme 3, pour réaliser tout cela, le DLDSP porte à la fois sur la restructuration des institutions (case Capacités de l'administration locale) et sur le renforcement des capacités (esquissé dans les cases DFT et MT) des composantes pertinentes de l'administration locale afin de permettre l'établissement du présent rapport.

Mesures prises

Ainsi qu'il est indiqué dans la case des mesures nécessaires dans le diagramme 3, une série d'activités et les capacités nécessaires pour les entreprendre sont prévues dans le programme. Plus précisément, le DLDSP fournira les capacités d'exploiter les données quantitatives et qualitatives pour en faire un rapport susceptible d'être utilisé et qui donnera le profil général du développement et des progrès annuels réalisés dans chaque district. Ce rapport définit les principales caractéristiques topographiques, politiques et socio-économiques des districts. Il rend compte de la portée des services, de la structure et de la localisation des activités économiques ainsi que des lacunes et des insuffisances des uns et des autres. Il compare ensuite le niveau de développement du district aux objectifs nationaux de développement, aux objectifs sectoriels ainsi qu'aux OMD.

DIAGRAMME 3 : ÉLABORATION DU RAPPORT SUR L'ÉTAT GÉNÉRAL DU DÉVELOPPEMENT



Développement des capacités institutionnelles de l'administration locale de produire le GDPR

Pour appuyer l'exécution de l'analyse ci-dessus ainsi que la rédaction et la mise à jour du GDPR, le DLDSP créera une équipe qui sera chargée de ce rôle. Cette équipe constitue un élément central au sein du groupe de travail chargé de la planification et de la budgétisation, dont la description figure à la section suivante du présent rapport. L'équipe de rédaction et d'actualisation du GDPR recevra une formation à l'analyse des données et à l'établissement de rapports, mais aussi à la présentation d'exposés et aux techniques de communication.

Élaboration du plan et du budget intégrés de district

Au cours des quatre premières années de leur existence dans le cadre du système d'administration locale, introduit depuis peu et en raison de capacités limitées, la plupart des districts du Yémen ont eu recours au bureau exécutif du gouvernorat et à ses organes exécutifs pour élaborer et mettre en œuvre leurs plans annuels et leurs programmes d'investissement. Cette situation évolue peu à peu, à mesure que les capacités des districts se développent et que les gouvernorats commencent à leur déléguer plus de pouvoirs dans le cadre de la LOL. Pratiquement tous les plans établis par les districts (grâce à l'appui des gouvernorats), au cours des trois premières années qui ont suivi la mise en place du système de l'administration locale, avaient un caractère annuel et se composaient de listes de projets sectoriels, par poste budgétaire. Ces plans ne comportaient aucune information ou analyse à l'appui, ne spécifiaient pas d'objectifs précis ou d'objectifs de développement. Dans la plupart des cas, les idées de projets étaient élaborées par les organes exécutifs et n'étaient analysées et entérinées par les membres des conseils qu'à l'occasion des réunions trimestrielles de ces derniers, ce qui donne une idée de la responsabilité limitée de l'organe élu et de l'absence de participation de la collectivité à la détermination et à la hiérarchisation des besoins.

Encouragés par l'appui technique reçu du DLDSP, la plupart des gouvernorats qui comptaient des districts participants ont accéléré la délégation des pouvoirs aux districts pour qu'ils assument un plus large ensemble de responsabilités. Au cours de l'étape initiale du programme, huit districts pilotes ont reçu l'appui du DLDSP pour développer leurs capacités de collecte de données, leurs bases de données et le soutien à l'élaboration de leur rapport sur l'état général du développement et de leurs plans et budgets triennaux intégrés. Les huit districts concernés ont été en mesure d'établir un rapport annuel avec plan et budget (RAPB) satisfaisant. Grâce à ce processus de renforcement des capacités en cours d'emploi, il a également été possible dans le cadre du DLDSP de rédiger le premier projet de manuel de planification et de budgétisation intégrées, qui est actuellement mis à l'essai dans les 28 districts pilotes qui correspondent à la portée géographique actuelle du programme.

La mise en place effective des capacités nécessaires pour la gestion et l'orientation d'une planification intégrée nécessite un certain nombre de conditions préalables, la première étant l'existence d'une structure institutionnelle adéquate, dans laquelle les attributions et les responsabilités ainsi que les capacités requises pour assumer ces responsabilités sont clairement assignées. Cependant, un autre élément qui s'avère être critique est l'aptitude des participants, ou au moins certains d'entre eux, à réfléchir de manière analytique et stratégique et à suivre un enchaînement logique d'activités cognitives qui aboutissent cumulativement à la production d'un plan stratégique intégré.

Ce qui est mis à l'essai par le DLDSP

Le DLDSP met à l'essai une autre structure institutionnelle pour coordonner l'élaboration du plan de développement intégré du district. La structure proposée vise à garantir la présence d'un organisme permanent pour gérer ce processus, suivre l'impact de ses interventions et en modifier l'orientation de façon constante. Par ailleurs, cette structure garantit que les membres du conseil, par le biais des comités, du département de l'information et du département des affaires financières et administratives, font en permanence partie de cette équipe. À leur tour, les organes exécutifs y sont aussi directement inclus et y jouent un rôle technique consultatif.

Le DLDSP met aussi à l'essai la méthodologie liée à l'élaboration d'un plan stratégique de district portant sur trois à cinq ans et d'un programme d'investissement annuel. Les diverses étapes indiquées ci-après pour l'élaboration du plan de district intégré sont actuellement en passe d'être mises en place dans les 28 districts pilotes dans le cadre du DLDSP (voir le diagramme 4 pour une représentation schématique du processus). Chaque étape nécessite une combinaison des composantes énumérées plus haut et pose donc des problèmes différents au stade de la mise à l'essai et du renforcement des capacités, problèmes qui devront progressivement être réglés afin de garantir la viabilité du processus et les capacités nécessaires.

Définition du défi général du développement

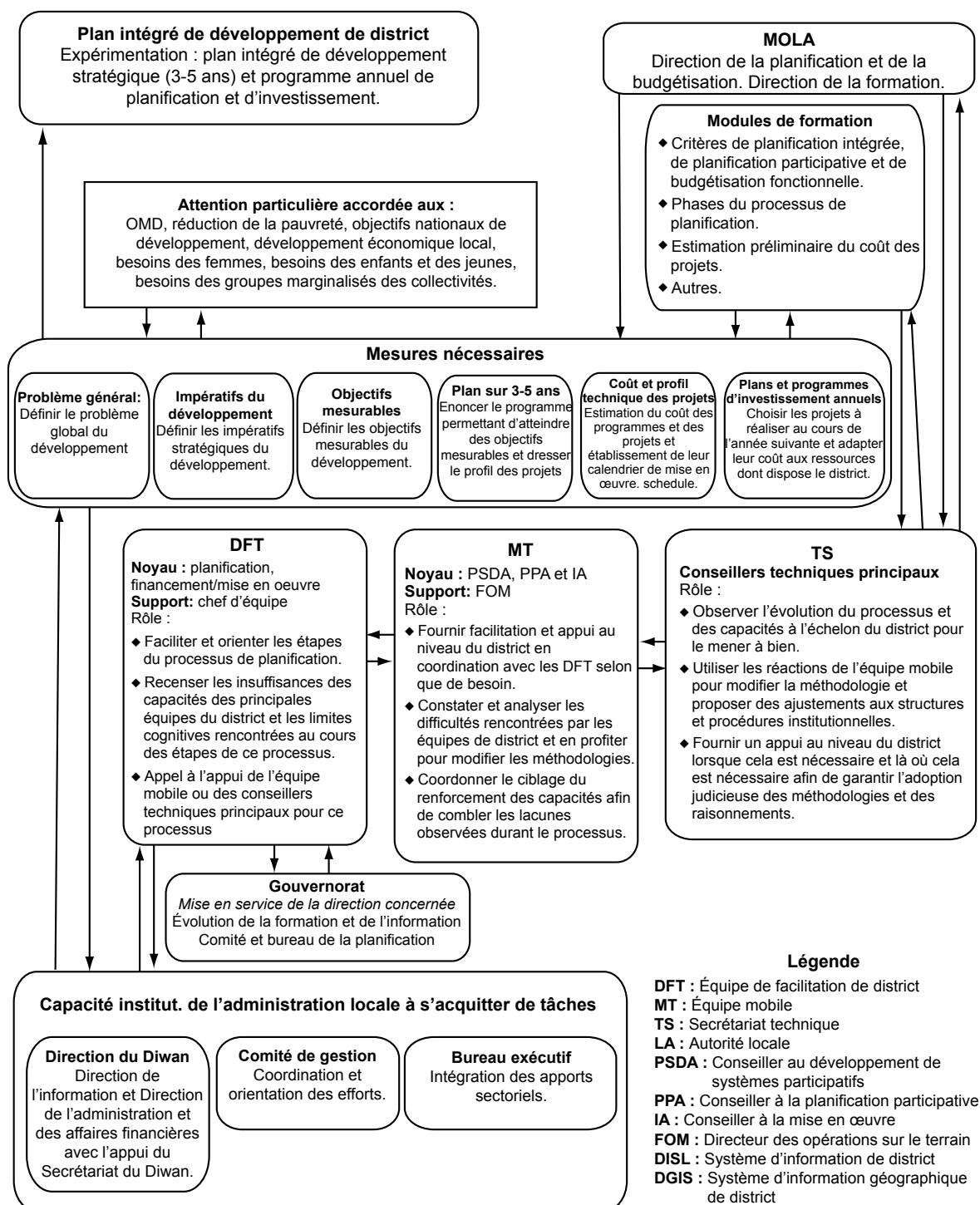
Les débats et examens axés sur le GDPR qui auront lieu lors de la réunion du conseil en mars, devraient permettre d'arriver à un consensus au sujet de la conception globale du développement à l'échelle du district, qui fera l'objet d'une déclaration définissant le défi général que pose le développement dans le district. L'ancrage de cette déclaration dans une analyse nuancée de l'état de développement d'un district et l'écart qui existe entre cet état de développement, d'une part, et les propres aspirations du district ainsi que celles définies par l'administration publique, d'autre part, donne les paramètres de l'orientation stratégique du plan d'action à venir. Les districts qui ont déjà défini ce défi et ont entrepris de mettre en œuvre leurs plans de développement à moyen terme (3 à 5 ans) réévalueront chaque année la validité de cette déclaration et en affineront l'orientation selon que de besoin.

Voici les obstacles rencontrés au cours de cette étape :

- Les participants ont eu tendance à s'occuper rapidement des problèmes spécifiques que connaît le district mais ont généralement beaucoup de mal à envisager la situation dans son ensemble et à définir la portée générale du problème.
- Il existe une solide tradition de réflexion sectorielle, qui généralement conduit directement à des propositions de projets qui laissent de côté tout le processus de réflexion stratégique.
- Difficulté pour la plupart des participants (en particulier les membres du conseil) de penser au district dans son ensemble et tendance à s'intéresser principalement aux zones qu'ils représentent ou dont ils viennent.
- Les participants ne disposent que d'un temps limité à consacrer à cette étape du processus : la plupart des membres du conseil sont bénévoles, ils doivent reprendre le cours de leur vie privée et de leur emploi, ils ne disposent que de ressources très limitées pour consacrer davantage de temps à cette étape.

- Absence d'un organe spécialisé et permanent au sein de la structure de l'administration locale pour continuer à gérer ce processus et à le développer activement en garantissant la qualité des résultats produits par cette étape.

**DIAGRAMME 4 : PLAN INTÉGRÉ DE DÉVELOPPEMENT DE DISTRICT
ET PROGRAMME ANNUEL D'INVESTISSEMENT**



Définition et hiérarchisation des impératifs stratégiques du développement

Une fois défini le défi général du développement et approuvé par les participants, ceux-ci doivent définir les impératifs stratégiques du développement qui doivent être satisfaits si l'on veut relever le défi global du développement. Ces impératifs concernent généralement de multiples secteurs. Il est capital de les définir de manière précise étant donné qu'ils constituent la base de la planification intégrée. Les impératifs une fois définis doivent être hiérarchisés par consensus. Il s'agit là d'une étape capitale puisqu'elle déterminera l'ordre de priorité des objectifs et des programmes.

Obstacles rencontrés au cours de cette étape :

- La définition des impératifs liés au défi général du développement est difficile pour les participants au processus.
- La définition d'impératifs qui recoupent de multiples secteurs va à l'encontre d'une tendance innée à penser de façon sectorielle.
- Le maintien du lien entre cette étape du processus et la source d'informations (le GDPR) qui doit continuer à être orienté constitue une autre difficulté, qui nécessite de revenir à l'analyse de l'état de développement du district.
- La hiérarchisation des impératifs enclenche le processus de négociation entre les membres du conseil et entre les organes exécutifs, ces deux groupes ayant tendance à défendre leur zone géographique (dans le cas des membres du conseil) ou leur secteur (dans le cas des organes exécutifs).
- La gestion de ce processus, et sa médiation pendant la hiérarchisation des impératifs, sont officiellement appuyées par le directeur de district et le secrétaire général du conseil local. Les preuves documentaires, qui sont tirées du GDPR, sont rarement utilisées en raison de l'absence d'un organisme officiel de facilitation, d'appui technique et de gestion pour mener à bien ce processus.

Fixation d'« objectifs quantifiables de développement » : programmes de développement à moyen terme (plan de développement intégré établi pour 3 à 5 ans)

La fixation des objectifs mesurables de développement, qui correspondent aux impératifs définis et convenus, doit être fondée sur une connaissance approfondie de l'état de développement du district et des données multisectorielles, quantitatives et qualitatives, de nature à justifier leur orientation et leur portée. Elle doit aussi être fondée sur une connaissance des ressources dont dispose le district (ses ressources propres ainsi les autres ressources extranationales et non gouvernementales, y compris celles provenant de donateurs) qui pourraient être utilisées pour atteindre ces objectifs. Pour ces raisons, il faudra avoir accès, pendant ce stade du processus, aux sources d'information du district, c'est-à-dire aux données sur son état de développement ainsi qu'aux données sur les ressources que le conseil pourrait gérer directement ou indirectement.

Obstacles rencontrés au cours de cette étape :

- Insuffisance des données du fait que l'infrastructure pilote chargée de rassembler l'information sur les districts n'en est qu'à ses débuts.
- Lorsque l'information existe, il est très difficile pour les districts de fixer des objectifs raisonnables de développement à partir de données quantitatives et qualitatives en raison de l'absence de la capacité d'analyse des données indispensable pour calculer des indicateurs, mais aussi en raison de la difficulté de définir les bons indicateurs à utiliser pour des objectifs spécifiques.

- Caractère imprévisible du montant des ressources dont disposeront les districts chaque année sous forme de subventions des autorités publiques, de recettes propres et de recettes partagées. En raison du manque de coordination des sources de financement extérieures (donateurs et fonds nationaux) à leur niveau, les districts ont du mal à prévoir les contributions potentielles. Toujours en raison de ce manque de coordination, les districts ont des difficultés à convaincre les sources extérieures de financer leur budget et d'accepter le plan intégré produit à leur échelon.

Concrétisation des objectifs sous forme de programmes et de projets

Les objectifs sont atteints par la mise en œuvre de programmes qui représentent un ensemble de projets et cibles stratégiques dans un certain nombre de secteurs. C'est ainsi par exemple qu'un programme conçu pour réduire la propagation du paludisme dans un district déterminé pourrait nécessiter les interventions suivantes :

- Assèchement d'une mare qui est devenue un lieu de reproduction des moustiques vecteurs du paludisme.
- Installation d'un système de collecte des eaux usées dans les zones touchées.
- Installation d'un système de distribution d'eau dans les zones touchées.
- Amélioration d'une clinique existante afin de soigner efficacement les personnes infectées.
- Construction d'une route reliant une série de villages éloignés, situés dans la zone touchée, à la route principale afin de permettre l'accès des services médicaux et de faciliter la diffusion d'informations sur la manière de prévenir la propagation du paludisme.
- Campagne de sensibilisation visant la population à risque et destinée à faire connaître les méthodes de prévention.

Le fait est que l'objectif, de même que le programme correspondant, sont déterminés par une analyse des conditions de développement, et non par la spécificité de l'organisation du secteur. C'est là la différence fondamentale entre la tradition de la planification intersectorielle du développement et les efforts sectoriels moins rigoureux et moins exigeants que l'on retrouve dans les analyses et les programmes sectoriels (SWAP). Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) qui sont censés en découler se situent dans la tradition horizontale intégrée de la planification du développement. Le cadre stratégique de la budgétisation fonctionnelle (première partie du corps même du rapport annuel avec plan et budget – RAPB – du conseil) est supposé établir un pont entre la planification traditionnelle du développement et la conception organisationnelle de la planification et de la budgétisation dans la budgétisation fonctionnelle.

L'élaboration d'un programme multisectoriel judicieux qui contribuerait effectivement à atteindre un objectif mesurable nécessite une étroite coordination entre les secteurs. Ensuite, les organisations sectorielles doivent apporter des données techniques sectorielles de haute qualité pour assurer un caractère et une échelle appropriés des interventions proposées. Enfin, une affectation équitable et efficace des ressources appelle une participation objective et impartiale des membres du conseil.

Une fois sélectionnés les divers projets nécessaires pour atteindre l'objectif, il faudra définir leurs spécifications techniques préliminaires afin de calculer les estimations initiales de coût et d'établir un calendrier de mise en œuvre. Un district pourra ainsi obtenir une estimation approximative des dépenses pour chacun de ses programmes de développement et une estimation du budget cumulatif pour son plan intégré de développement établi pour trois à cinq ans.

Obstacles rencontrés au cours de cette étape :

- La notion de programme multisectoriel demeure difficile à appréhender pour les membres d'une autorité locale qui ont tendance à privilégier les solutions sectorielles.
- L'élaboration d'un programme bien structuré et doté de projets choisis avec soin nécessite une étroite coordination entre les organes exécutifs. L'absence d'une entité spécialisée au sein de la structure de l'administration locale, capable de gérer ce processus et assurer le suivi de ces programmes complexes, empêche le district de s'acquitter de cette étape du processus avec toute l'efficacité voulue.
- L'insuffisance des capacités techniques sectorielles des organes exécutifs d'un district se traduit par des propositions de projet imprécises aboutissant à des programmes inappropriés.
- L'absence habituelle de compétences techniques à l'échelon des districts pour la formulation des projets entraîne des erreurs dans le choix des projets pour atteindre des objectifs de développement précis.
- En raison du caractère restrictif du budget de fonctionnement alloué aux districts par les autorités publiques, qui n'a que peu de rapport avec le coût effectif du fonctionnement et des services fournis, les districts sont dans l'incapacité de fixer leur propre budget de fonctionnement et n'ont donc pas acquis les capacités de déterminer son montant exact. L'absence d'un budget de fonctionnement des districts dans les plans, annuels et à moyen terme, qui correspondent à ces coûts effectifs de fonctionnement et aux services fournis, les rendent en partie inopérants pour atteindre les objectifs de développement des districts.
- L'incapacité d'un district d'obtenir les ressources nécessaires pour couvrir le coût du renforcement des capacités dont il a besoin diminue également l'efficacité de son plan intégré.

Dérivation du plan annuel et du programme d'investissement – prévision budgétaire

À ce stade et après l'élaboration des programmes du plan intégré de développement du district à moyen terme (3 à 5 ans), il devient facile de dériver le programme d'investissement pour une seule année (budget annuel). Pour extraire le plan et le budget annuels, on part de la directive que la valeur de l'affectation correspond à la somme de la subvention des autorités publiques, des ressources propres d'un district et des recettes partagées. Dans le cas du Yémen, cette étape intervient à l'intersection entre le budget fondé sur le programme et le budget habituel, par poste budgétaire. Pour cela, la présentation du premier doit être adaptée à la présentation du second afin de pouvoir être acceptée lors de l'analyse du suivi et de l'approbation par les échelons élevés du gouvernorat et du gouvernement.

Obstacles rencontrés au cours de cette étape :

- L'absence de capacités techniques à l'échelon du district pour arrêter les spécifications du projet et les estimations de coût contribue à l'élaboration de programmes d'investissement inexacts et rend le district vulnérable pendant les phases d'achat et de mise en œuvre.
- En raison du caractère imprévisible de ses ressources financières, il est difficile pour un district de définir avec précision la portée de son plan annuel.

Rapport annuel sur l'exécution des programmes (APR)

Au Yémen, les districts ne disposent d'aucun moyen officiel ou technique d'évaluer l'économie, l'efficacité ou l'efficience de leurs programmes d'investissement ou de mesurer les résultats de leurs initiatives de développement, ce qui a des répercussions négatives sur leur aptitude à évaluer le coût et l'efficacité de la mise en œuvre des projets d'investissement. Les districts ne sont pas non plus en mesure d'évaluer l'impact de ces interventions ou de mesurer leur contribution à la réalisation des objectifs de développement.

L'introduction progressive, par le biais du DLDSP, de capacités de gestion des dépenses publiques (PEM), de méthodologies pour procéder à la collecte des données et l'évaluation des besoins sur une base participative, d'une planification intégrée et d'une budgétisation fondée sur des programmes, commence à jeter les bases d'un suivi systématique des résultats. Ces capacités créent aussi les conditions requises pour le suivi de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience des interventions – base indispensable pour l'adoption de la budgétisation fonctionnelle et le recours judicieux à la budgétisation en fonction des programmes.

Domaines actuellement testés dans le DLDSP

Le DLDSP met à l'essai des méthodologies permettant de mesurer l'économie et l'efficacité de la mise en œuvre des projets, l'utilité des programmes de développement exécutés et leur contribution à la réalisation des objectifs de développement visés. Ces éléments d'information représentent les éléments nécessaires pour établir le rapport annuel sur l'exécution des programmes (APR).

Mesures à prendre

Les mesures à prendre sont résumées dans le diagramme 5 (page suivante). Le DLDSP crée au sein d'un district les capacités de procéder à l'analyse nécessaire pour déterminer les moyens avec lesquels les projets sont mis en œuvre. Cette activité pourrait être menée à des intervalles quelconques dans le cycle de mise en œuvre du projet, l'objectif étant de garantir que les dépenses sont conformes au budget du projet et au calendrier de mise en œuvre. Le DLDSP crée également les capacités pour évaluer l'efficacité de mise en œuvre d'un projet. Ces deux étapes ont un caractère essentiellement technique et dépendent beaucoup de l'exactitude des informations extraites d'un budget bien structuré et des rapports techniques intérimaires qui rendent compte des réalisations techniques et des dépenses correspondantes.

Le DLDSP fait aussi intervenir une méthodologie nouvelle pour suivre l'impact des interventions et de leur contribution à la réalisation des objectifs mesurables qui ont été fixés au moyen des plans de district. Cette méthodologie fait appel à un mélange complexe d'informations qualitatives et quantitatives dérivées en partie de sources et d'évaluations

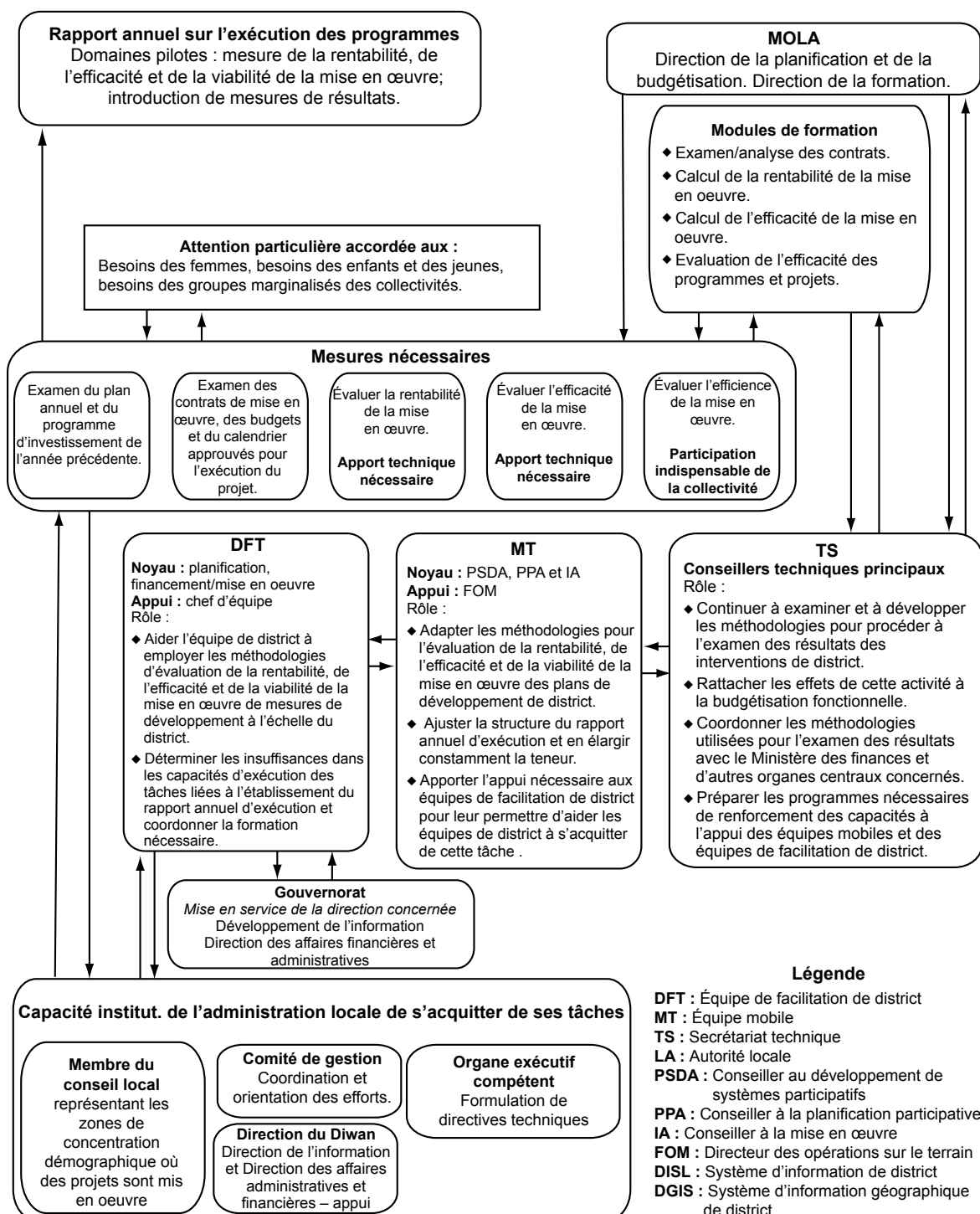
techniques. Elle fait aussi largement appel aux réactions des usagers et des collectivités ciblées qui rendent compte du degré de satisfaction que leur inspire ce nouveau mécanisme et les services qu'il fournit.

Développement des capacités institutionnelles de l'administration locale pour établir l'APR

Le DLDSP prévoit qu'une équipe composée de membres du groupe de travail de la planification et de la budgétisation sera chargée de cette fonction et de l'établissement de l'APR. Une équipe de ce type sera créée dans chaque district pilote et ses membres recevront une formation aux méthodologies permettant d'évaluer la rentabilité et l'efficacité de la mise en œuvre des projets. Cette équipe s'attachera également à introduire les dispositifs nécessaires pour faire le point des progrès techniques obtenus dans la mise en œuvre des projets et des dépenses engagées jusque-là. Le système permettra en outre à l'administration locale du district de calculer le coût unitaire des différents éléments de la mise en œuvre des projets. Dans un premier temps, on fera le calcul à partir de la moyenne des coûts unitaires à l'échelle nationale, puis ces informations seront progressivement ramenées à l'échelle locale pour tenir compte des gains d'efficacité réalisés en utilisant des moyens locaux.

Problèmes attendus

Cet effort se trouve entravé par l'insuffisance des capacités et des connaissances spécialisées en matière de techniques de construction, d'équipement et de matériel dans les différents secteurs des services tels que l'éducation, la santé, l'eau, les routes et autres. Pour surmonter cet obstacle, diverses possibilités permettant d'injecter des capacités techniques multisectorielles dans le diwan de district sont à l'étude dans le cadre du DLDSP. Il est prévu que le diwan sera une source d'appui technique pour la planification, la budgétisation, l'élaboration des projets et le calcul des coûts, et il fournira aussi des services de surveillance dans le cadre de la mise en œuvre des projets. Cet effort se heurte à des obstacles du fait de la limitation des budgets de fonctionnement et de la rigidité dont souffre l'attribution de nouveaux postes aux districts. Par ailleurs, l'administration locale, ayant attribué aux organes exécutifs sectoriels à l'échelon du district des responsabilités dans l'exécution des projets, ces organes se sont montrés peu disposés à renoncer à ce rôle, car ils sont hostiles à ce que les capacités techniques et d'exécution soient réunies dans un seul organe au sein du diwan de district. Pour résoudre ce problème, le DLDSP s'emploie à créer à titre pilote un service technique central au sein du diwan de district pour fournir l'appui nécessaire à l'élaboration, la surveillance et la mise en œuvre des projets ainsi qu'à l'évaluation de leur rentabilité et de leur efficacité.

DIAGRAMME 5 : ÉLABORATION DU RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

CONCLUSIONS

L'expérience acquise dans le cadre du DLDSP au Yémen montre que l'une des premières conditions préalables à l'introduction dans un district du suivi des résultats de la budgétisation fonctionnelle, est de disposer de systèmes valables permettant d'obtenir, d'archiver et d'analyser des informations sur l'état de développement ainsi que sur la portée et la qualité des services. Ces mécanismes pourront aussi servir de base au processus de planification et de budgétisation intégrées qui en découle. Ce système doit comporter des mécanismes efficaces et viables d'accès à l'information, ancrés dans des processus opérationnels participatifs qui garantissent la participation équitable de toutes les couches de la population d'un district. Il doit également comporter des lieux de rencontre qui se prêtent à cette participation et garantissent des échanges concrets entre les membres élus des conseils et les collectivités ciblées. Les informations obtenues par le biais de ce système et transmises grâce à ces lieux de rencontre doivent être traitées de manière efficace afin que les autorités locales puissent déchiffrer tous les types d'informations dont elles ont besoin pour appuyer leurs décisions. Cet aspect est capital étant donné que les autorités locales, qui ne peuvent allouer aux districts que des ressources limitées, évaluent l'efficacité de la mise en œuvre et l'impact réel de leurs interventions.

Il faut créer au niveau du district les capacités nécessaires pour traduire les données quantitatives en rapports analytiques utilisables et faciles à comprendre, qui résument l'état de son développement, afin que toutes les parties prenantes soient également informées et habilitées à participer pleinement aux décisions concernant l'affectation des ressources. La qualité de ces rapports et la précision avec laquelle ils définissent l'état de développement d'un district auront un impact direct sur la qualité du plan et sur l'efficacité avec laquelle ce district pourra résoudre ses problèmes de développement.

Il ressort également de l'expérience du DLDSP que la mise à l'essai systématique des méthodes et des principes de la planification intégrée et de la budgétisation fonctionnelle à l'échelon du district est capitale si l'on veut jeter les bases indispensables à une conception cohérente du choix des objectifs de développement et de la mise en œuvre de programmes et de projets qui contribuent véritablement à leur réalisation. Ces méthodes sont en passe de remplacer les formes de pensée traditionnelles ancrées dans la planification sectorielle (verticale) et la budgétisation par poste, qui ont contribué à l'adoption d'interventions fragmentaires imprécises et dont l'impact et l'efficacité de la mise en œuvre sont difficiles à contrôler. Cette expérience pilote se heurte toutefois à un ensemble de difficultés dues à l'opposition des représentations des ministères techniques à l'échelon du district, qui souhaitent garder le contrôle des décisions relatives à l'affectation des investissements sectoriels. Les fonctionnaires et les membres des conseils à l'échelle du district opposent aussi une résistance qui tient à leur inflexibilité cognitive. Toutes ces entraves limitent les possibilités de passer sans heurt d'une approche sectorielle des besoins de développement sous forme de listes interminables à une conception intégrée, axée sur les résultats.

Toutefois, le principal problème auquel se heurte le programme, pour mettre à l'essai un système amélioré de gestion des dépenses publiques (PEM) et pour jeter les bases de la budgétisation fonctionnelle, procède de la grave insuffisance des affectations de fonds renouvelables par les autorités publiques au bénéfice des autorités de district, ce qui empêche les membres du conseil de s'employer pleinement à promouvoir la participation communautaire et limite l'aptitude des services administratifs du district à s'acquitter de leurs fonctions. Au nombre de celles-ci figurent l'appui de base (appui au personnel) en matière d'information et de gestion financière, de recouvrement des recettes et d'exécution,

d'aide technique et de surveillance au titre de l'exécution des projets, enfin de gestion et de maintien des acquis du district dans le domaine des services. En outre, ces insuffisances ont gravement porté atteinte à l'aptitude des représentations des ministères techniques à s'acquitter de leur rôle sectoriel, qui consiste à orienter et à superviser les prestations de services et à garantir la réalisation progressive des cibles sectorielles et des objectifs de développement d'ensemble.

Par conséquent, en dernière analyse, la budgétisation fonctionnelle remet en question la planification purement sectorielle (verticale) en faveur d'une conception horizontalement intégrée du processus de développement, appuyée par la gestion des dépenses publiques (PEM), par le biais du rapport annuel avec plan et budget (RAPB). Dans ce programme, le développement au niveau local et au niveau des gouvernorats est conçu (à long terme) pour être en harmonie avec les réformes envisagées au sein du Ministère des finances, qui bénéficieront des efforts conceptuels menés par le FMI, avec l'aide de la Banque mondiale, dans le domaine des statistiques des finances publiques (SFP).

7 LA BUDGÉTISATION ANTISEXISTE : CONCEPTS ET LIENS AVEC LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE AU NIVEAU LOCAL

NALINI BURN,
CONSULTANTE

Note de l'éditeur : alors que le cadre normatif de la budgétisation fonctionnelle est analysé dans les deux premiers chapitres et présenté à travers l'expérience de pays comme la Tanzanie, le Mozambique et le Yémen, on n'a guère parlé de la dimension antisexiste possible de la budgétisation. Pour que l'établissement des politiques et la budgétisation soient ostensiblement intégrés, il faut que la planification et l'application du budget puissent améliorer l'équité entre les sexes. Les deux prochains chapitres examinent, sous cet angle, la budgétisation favorisant l'égalité entre les sexes.

INTRODUCTION

La budgétisation antisexiste est un domaine très large qui se développe rapidement. Les cadres conceptuels et les méthodes sont nombreux et évoluent rapidement et on relève diverses formes d'interventions, à divers niveaux. Il est intéressant de noter que les pays en développement sont en avance, dans ce domaine, sur l'Europe et les États-Unis. Les initiatives qu'ils ont prises ont visé surtout les budgets nationaux; plusieurs pays européens ont au contraire appliqué pratiquement la notion au niveau territorial ou local. Les initiatives de budgétisation antisexiste, bien qu'elles tendent à appliquer des cadres et des instruments similaires et largement diffusés, sont également diverses quant aux acteurs institutionnels concernés, et selon que l'initiative et l'impulsion vient de l'administration publique, des parlementaires ou du mouvement associatif.

La majorité de ces initiatives visent plutôt l'analyse par sexe des budgets existants, mais comme point d'entrée pour préconiser une budgétisation antisexiste. Dans la plupart des cas, ces initiatives ne vont pas au-delà des ateliers de sensibilisation et de formation. Quand elles vont plus loin, elles se heurtent au problème du suivi, en raison surtout de la difficulté d'organiser une aide technique suivie et permanente sur l'application de la budgétisation antisexiste.

À de très rares exceptions près, les initiatives, dans ce domaine, n'ont pas établi de lien avec la budgétisation fonctionnelle et plus généralement avec les formes de budgétisation axées sur les résultats. Au niveau théorique, l'ouvrage de Rhonda Sharp¹, l'une des pionnières de la budgétisation antisexiste en Australie, est la seule publication importante sur la question. Le cadre d'analyse est surtout le niveau national. Il y a eu aussi certaines initiatives locales, articulées sur les initiatives nationales.

La présente étude se borne à la méthode de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats. L'auteur n'entre pas dans les détails de l'analyse des budgets sous l'angle de l'égalité des sexes non plus que dans la problématique des audits de l'égalité de traitement des deux sexes dans les dépenses budgétaires. L'étude vise plutôt à dégager les caractéristiques de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats – en fait une budgétisation orientée sur les droits – et l'étude du terrain commun avec la budgétisation fonctionnelle. L'étude vise ainsi plutôt les dépenses que les recettes. On examine les synergies potentielles entre les deux méthodes, et comment elles peuvent s'enrichir mutuellement, en particulier pour dégager une chaîne de résultats qui soient à la fois efficaces, efficaces et équitables, liant la détermination des crédits budgétaires, les consommations intermédiaires, les produits et les situations de développement résultantes. C'est au chapitre 8 que l'on trouvera plusieurs brèves études de cas relatant les initiatives passées et actuelles de budgétisation antisexiste axée sur les résultats afin de montrer les procédures et les pratiques au niveau local, et de dégager ainsi un terrain commun, malgré des différences, avec la budgétisation fonctionnelle. L'étude examine les conditions préalables à satisfaire et les problèmes rencontrés par la budgétisation antisexiste axée sur les résultats. L'auteur examine aussi dans quelle mesure ces conditions préalables et ces problèmes se retrouvent dans la budgétisation fonctionnelle ou peuvent être résolus par elle.

Le présent document comprend deux parties :

- La première concerne les principes, le cadre théorique, la portée et la signification de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats.
- La deuxième partie examine les liens, l'interface entre la budgétisation antisexiste axée sur les résultats et la budgétisation fonctionnelle.

On trouvera des études de cas au chapitre 8, qui tentent de montrer pratiquement cette interface, en particulier au niveau local.

1. BUDGÉTISATION ANTISEXISTE AXÉE SUR LES RÉSULTATS

L'objet de la budgétisation antisexiste

L'objet de la budgétisation antisexiste est de tenir les États comptables de leurs engagements au regard de l'égalité entre les sexes et du développement durable. La budgétisation antisexiste concerne les mesures prises pour modifier les politiques et les processus budgétaires de façon que la fiscalité, concernant les recettes et le budget des dépenses, tiennent compte des disparités de revenu, de ressources, de patrimoine, de capacité de prendre des décisions, entre femmes et hommes. Plus précisément, il s'agit d'orienter les dépenses publiques vers des besoins, priorités et perspectives différenciés entre femmes et hommes. La budgétisation antisexiste utilise une analyse des sexospécificités pour découvrir des disparités entre femmes, et entre hommes, qui pourraient justifier une orientation des dépenses publiques vers ces groupes. Il s'agit, ce faisant, de chercher à réaliser les objectifs d'égalité entre les sexes et de réduction de la pauvreté. La budgétisation antisexiste utilise une méthode visant les résultats. Elle cherche à établir la chaîne successive de résultats, reliant les dépenses publiques, l'investissement physique et la fourniture de services, l'accès effectif et l'utilisation de ces services et les situations résultantes du point de vue des capacités, des moyens d'existence et du bien-être des femmes et des hommes.

Cette démarche sexospécifique dégage un moyen différent de voir, de concevoir et de pratiquer le développement. Si l'objectif de la planification et de la budgétisation est la

transformation de l'existence des individus – hommes, femmes, garçons, filles – dans leur existence et dans leur bien-être quotidiens, la méthode à suivre est la suivante :

- Commencer par examiner l'existence des gens, sur le lieu.
- Décider quelles sont les priorités sur la base de l'analyse de leur situation.
- Décider quels résultats on souhaite réaliser et déterminer les besoins qu'il faut satisfaire pour atteindre ce résultat, avec les ressources disponibles.

L'analyse des sexospécificités est nécessaire tout au long de cette démarche. Il y a à cela quatre raisons liées entre elles. D'abord, la budgétisation en faveur des pauvres, orientée vers la satisfaction des besoins des individus, ne saurait être abstraite. Elle doit être concrète et considérer des gens réels. Les individus ne sont pas tous les mêmes et on peut ne présumer qu'ils le sont : il existe des différences connues, innées : sexe, âge, caractère ethnique. Puis il y a les différences entraînées par le contexte comme l'économie, la société, la culture, la géographie, l'environnement et le climat. Ces différences entre femmes, entre hommes, entre femmes et hommes, dépendent des différents contextes et peuvent évoluer avec le temps. Ces changements dépendent de plusieurs facteurs. Certaines de ces différences peuvent être importantes, d'autres faibles, certaines être significatives, d'autres ne pas l'être.

Deuxièmement, on ne peut considérer la population comme composée d'individus isolés, sans liens : ils vivent en société, forment des relations, des groupes. Les relations entre femmes et hommes sont la base de l'organisation sociale et économique, dans la famille, le ménage ou d'autres institutions. Les différences et les relations sont liées entre elles. C'est cette coopération sociale qui donne naissance à une division particulière du travail, des ressources et des responsabilités. Du fait de ces relations, ce qui affecte un individu peut en affecter un autre indirectement. Pourtant, la nature des relations ne saurait être considérée par hypothèse comme symétrique, égale et équitable entre femmes et hommes.

Troisièmement, ce que les femmes et les hommes, individuellement, de tous âges et dans différents contextes, peuvent faire de leur vie dépend de leur situation:

- Les activités qu'ils pratiquent;
- Les ressources qu'ils utilisent;
- Le pouvoir qu'ils ont de prendre des décisions, de contrôler des actifs productifs et de les céder;
- Les droits, les prestations auxquelles ils ont droit et qu'ils reçoivent effectivement.
- Les obligations qu'ils assument; et
- Les normes, règles et valeurs de leur existence.

Ces dimensions liées entre elles déterminent les différences, la nature des relations entre femmes et hommes ainsi que leur niveau de bien-être.

Quatrièmement, ces dimensions affectent la façon dont les individus peuvent profiter des politiques et des budgets de l'État, et y réagir. Cela, à son tour, détermine l'efficacité et le succès des objectifs d'une politique. Ainsi, les pouvoirs publics doivent prendre en compte ces différences et ces relations. C'est le cas car elles auront un effet différenciateur sur différents individus et groupes, même quand il n'y a pas au départ de discrimination, d'exclusion ou de préférence. En même temps, les inégalités de chances, de perspectives et de bien-être, sont des raisons suffisantes pour que les pouvoirs publics agissent.

La justification de la budgétisation antisexiste

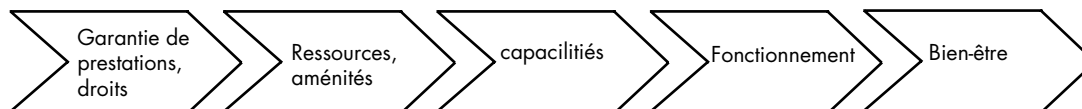
Le paradigme du développement humain, élaboré par Amartya Sen et enrichi par d'autres auteurs offre un cadre précieux à l'action publique qui cherche à viser une transformation de l'existence des femmes et des hommes. Sen² présente un cadre d'interprétation des situations existantes et des possibilités de transformation. Les droits et les garanties permettent d'assurer les actifs ou les ressources. Cela est exposé à la figure 1. Cette figure montre les conversions successives, les garanties et les droits, à l'accès aux ressources, aux capacités et « modes de fonctionnement », transformations, qui, ensemble, conduisent à un certain état de bien-être.

Les capacités sont le potentiel de convertir les garanties d'obtention de biens et services en un ensemble de fonctionnements (santé, nutrition, éducation). Ces fonctionnements sont « les diverses manières d'être ou de faire choisies par une personne » (Sen, 1985). Ces fonctionnements conduisent à la réalisation d'un certain bien-être. Naila Kabeer (2000), en particulier, a élargi le paradigme de Sen à des questions plus larges d'émancipation, de faculté d'agir, de choix, de liberté. Kabeer souligne que les trois dimensions que sont les ressources, la faculté d'agir³ et les réalisations sont indivisibles pour déterminer le sens de l'inégalité entre les sexes et du handicap où se trouvent les femmes non émancipées, et elle montre comment changer la dynamique. En développant cette chaîne positive de résultats, il faut agir sur les structures, institutions, processus et normes. Il est essentiel aussi de développer l'aptitude à agir des individus et groupes désavantagés.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les gouvernements sont obligés de prendre des mesures pour rendre le choix des politiques et la budgétisation plus favorables à l'égalité entre les sexes⁴. Certaines de ces raisons tiennent à des textes relatifs aux droits et aux politiques qui lient les États, les obligent à réaliser une meilleure égalité entre les sexes et à éliminer les handicaps dont souffrent les femmes, de même qu'à réaliser les objectifs de développement. Les politiques nationales sont de plus en plus assujetties à des résultats, animées par une finalité précise. Cela figure désormais très couramment dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ces documents visent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMS) dans un certain horizon temporel. Il existe des stratégies générales de réduction de la pauvreté et de l'inégalité. La visée de l'action des pouvoirs publics s'étend aux impacts sur la population et ne saurait se borner à des produits, à la fourniture de services publics et à l'application de règles et de lois. Ces missions courantes des administrations publiques et leurs programmes sectoriels doivent désormais être plus étroitement alignées au cadre général inscrit dans les DSRP et les structures de dépenses à moyen terme qui en résultent.

Dans un régime caractérisé par une volonté de privatisation et de libéralisation, la justification des dépenses publiques est limitée à ce que le marché ne peut accomplir par une allocation efficace des ressources. L'une des hypothèses de base de la gestion des dépenses publiques est que les raisons de l'intervention de l'État tiennent à l'existence de défaillances du marché : biens publics, externalités, absence de marchés, inégalités. Toutes les questions d'affectation des ressources, de distribution et de redistribution, qui sont le cœur de la politique budgétaire, ont des aspects sexospécifiques et reposent sur des relations entre les sexes.

FIGURE 1 : LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN FONDÉ SUR LE DROIT ET LA BUDGÉTISATION ANTISEXISTE AXÉE SUR LES RÉSULTATS



Les services non marchands sont une justification puissante de l'adoption d'une démarche antisexiste dans la gestion des dépenses publiques. Ne pas prendre en compte les services non marchands conduirait à une mauvaise allocation des ressources, comme le montrent plus en détail les parties qui suivent. Ces services non marchands (non rémunérés) fournis par l'économie de soins⁵ sont accomplis surtout par des femmes, dans les soins qu'elles apportent à d'autres êtres humains et dans le soutien qu'elles donnent au tissu social. En fait, ces services, qui constituent des ressources cachées, sont à la base du fonctionnement des biens et services marchands. Ces services pourtant ne se reflètent pas dans des transactions marchandes, dans des données économiques et dans des processus et instruments étatiques. Ils offrent pourtant un lien entre la dimension économique et la dimension sociale. L'intervention de l'État a une influence importante sur l'économie de soins et peut réglementer la relation entre cette économie et l'économie de marché.

3. UN CYCLE D'UNE POLITIQUE ANTISEXISTE

La budgétisation antisexiste est à la fois politique et technique. Elle couvre l'ensemble du cycle des politiques. Elle ne se borne pas à voir dans le budget un instrument spécifique. Ainsi, elle considère le budget comme la traduction financière des politiques et des objectifs de l'État. La budgétisation antisexiste axée sur les résultats repose sur un alignement étroit de la planification et de la budgétisation des politiques comme un tout intégré, qui ne saurait se dissocier en processus mal articulés.

La budgétisation antisexiste axée sur les résultats commence à partir des situations résultantes qu'il faut atteindre en matière de développement et élabore les implications budgétaires. Elle compare alors les résultats budgétaires effectifs avec les situations résultantes de développement pour améliorer l'efficacité et atteindre progressivement les objectifs fixés. On peut distinguer plusieurs grandes étapes du cycle d'une politique antisexiste, comme le montre la figure 2.

1. Commencer par une analyse de situation, qui fournit les informations sur la situation socioéconomique et environnementale régissant la vie des femmes et des hommes;
2. Comparer cette information aux normes de développement telles que les conventions relatives aux droits de l'homme et les objectifs tels que les OMD, avec leurs cibles;
3. Répondre au moyen de politiques appropriées antisexistes et de stratégies d'intervention, par un processus accessible à tous de repérage des options et de choix;
4. Traduire ces choix en dépenses à moyen terme et en mesures et décisions budgétaires annuelles;
5. Suivre les résultats; et
6. Utiliser l'information donnée par le suivi pour améliorer la performance, afin d'atteindre les résultats souhaités.

Première étape: analyse de la situation sexospécifique au niveau microsocial

L'analyse de situation produit des données et des informations au niveau microsocial – celui des individus, des ménages et des villages –, et au niveau mésosocial – celui des entreprises, des organisations, et des institutions telles que les marchés. Au niveau des individus et des ménages, l'information est désagrégée en fonction de l'emplacement, elle est donc spatiale, ce qui signifie simplement que les gens vivent dans des endroits précis. L'équipement est physiquement fixe, qu'il soit financé par l'État ou par un budget local. Il peut donc y avoir une mise en correspondance géographique des données sur les ménages et des données sur les produits budgétaires.

Les instruments de l'analyse par sexe sont appliqués à la situation des femmes et des hommes afin de découvrir ce qu'est cette situation et comment elle évolue dans des contextes divers. L'analyse par sexe vise expressément à comprendre les contextes et localisations spécifiques, car elle ne considère pas les femmes d'un côté et les hommes de l'autre comme des catégories homogènes. Cette analyse par sexe ne présume rien quant aux différences possibles non plus que quant à la nature des relations entre femmes et hommes. Elle ne présume aucune configuration particulière d'activités, de ressources, d'avoirs, de pouvoirs et de décisions qui décrivent une situation. L'analyse par sexe utilise des méthodes générales pour donner les moyens de savoir, de trouver et de produire une information sexospécifique utile pour la définition des politiques, comme le montre la figure 2.

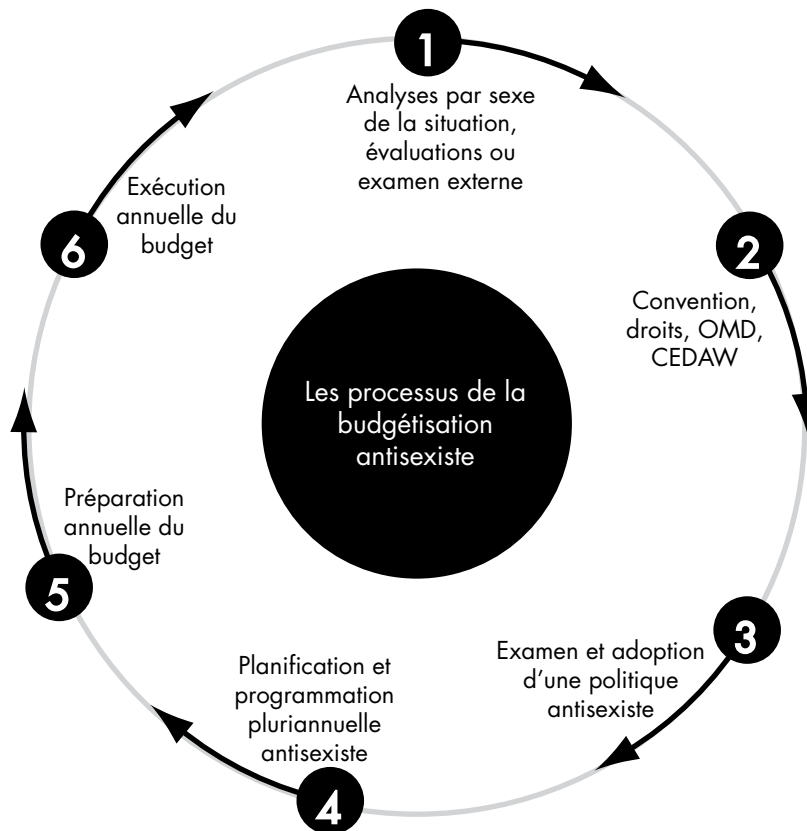
L'analyse par sexe doit être utilisée pour concevoir les instruments de collecte des données, produire les données qui peuvent être désagrégées par sexe et par d'autres variables, et les interpréter. Les instruments de collecte des données sont les enquêtes sur les ménages, ainsi que les recensements et autres moyens qualitatifs et participatifs de recueillir les perceptions et les priorités des femmes et des hommes.

La conception des instruments de collecte de données doit être informée par une préoccupation antisexiste relative à la situation des femmes et des hommes, des filles et des garçons, concernant différents aspects de la pauvreté et de l'inégalité, leurs conditions d'accès et d'utilisation effective des équipements et services publics. En effet, les dépenses budgétaires ont un impact primaire par une redistribution des ressources aux femmes et aux hommes du fait des dépenses consacrées aux services, aux équipements et aux transferts de revenu. Il y a aussi un impact secondaire, par le canal de l'emploi, de la croissance et de l'inflation⁶.

Analyse sexospécifique de la pauvreté

Pour mieux comprendre la pauvreté, il faut avoir des informations sur la façon dont les personnes peuvent survivre avec 1 ou 2 dollars par jour et comment les ménages fonctionnent avec un revenu aussi faible. Or, il n'y a guère d'information systématique sur ce sujet au niveau national et encore moins au niveau local. Si l'on dispose de 1 dollar par jour ou moins et qu'on n'a pas d'actifs physiques, alors il faut utiliser son temps et son énergie corporelle pour mobiliser des ressources naturelles⁷. En l'absence d'énergie et de temps il est impossible de mobiliser ces ressources. On peut alors chercher à utiliser le temps et l'énergie d'autrui. On utilise alors des ressources sociales qui sont intangibles⁸. Au niveau de subsistance, par conséquent, la survie dépend de son propre budget temps-énergie, nécessairement limité quant aux utilisations possibles. Les ressources en temps et en énergie peuvent être utilisées pour produire des articles de consommation pour la survie comme les aliments et autres articles indispensables. Ces ressources peuvent être utilisées

FIGURE 2 : LE CYCLE DE LA POLITIQUE ANTISEXISTE



aussi pour obtenir de l'argent; soit en travaillant pour autrui (il faut alors avoir accès au marché du travail), soit en vendant des biens et services venant du travail (entreprises informelles). Il y a donc un budget temps-énergie qui s'ajoute au budget argent-consommation. L'argent peut acheter du temps et de l'énergie d'autrui. L'argent peut également accroître la consommation. Pourtant cela dépend du temps et de l'énergie dont on dispose pour gagner de l'argent d'abord. Il y a en fait un piège énergie-pauvreté.

Le seuil de pauvreté (pauvreté-revenu) est fixé en termes de dépenses monétaires consacrées à des articles de consommation courante (budget de consommation du ménage). La question qui est posée est « quel est le budget temps-énergie qui définit le seuil de pauvreté? » Les femmes et les hommes se heurtent à l'épuisement de leur temps et de leur énergie pour un rendement faible, s'ils sont pauvres du fait de leur revenu faible et s'ils n'ont pas accès à des services énergétiques modernes qui pourraient se substituer à leur propre temps et leur propre énergie. Pour les femmes et les filles la situation est particulièrement aiguë. Dans les campagnes, en particulier, elles consacrent leur temps et leur énergie à la corvée d'eau, de bois, à moudre des grains, à concasser et transformer des aliments, à ramasser des aliments « sauvages », à faire la cuisine, servir, laver, nettoyer, uniquement pour assurer l'alimentation quotidienne. Mais il faut pour cela que des ressources matérielles existent déjà. En outre, ce n'est qu'une partie de la charge de travail des femmes et des filles. Elles ont en outre de nombreuses autres tâches et obligations. En dehors des tâches ménagères, elles doivent également s'occuper de soigner les membres du ménage,

les enfants, les malades, les handicapés et les vieillards. Ce sont là les tâches qui constituent l'économie de soins; elle est non rémunérée, oubliée par les statistique, non mesurée⁹. L'énergie utilisée n'est pas seulement physique mais aussi psychologique et émotionnelle. Il peut s'agir d'énergie individuelle ou collective ou sociale. Les femmes cultivent la terre et contribuent à la vente de cultures commerciales, par leur travail familial non rémunéré, ou comme salariées. Ces utilisations concurrentes du temps entraînent des coûts d'opportunité (le coût de la renonciation au temps ou à l'énergie) qui concernent par exemple :

- La culture vivrière;
- La culture commerciale, pour l'obtention d'un revenu;
- Le repos;
- L'école;
- La participation à des activités collectives, culturelles ou civiques;
- Le temps libre; et
- La recherche, dans toutes ces activités, de modalités plus productives et plus satisfaisantes.

Le recensement, les donnée d'enquête, qui utilisent tant des méthodes quantitatives et qualitatives que des méthodes participatives d'enquêtes socioéconomiques doivent permettre de dégager des informations sur les coûts d'opportunité directs et indirects de la pauvreté et de lier entre elles les multiples dimensions et dynamiques de la misère dans la perspective sexospécifique. C'est sur la base de connaissance fine que la pertinence, les complémentarités et les arbitrages entre les politiques visant à réduire la pauvreté et l'inégalité peuvent être mesurés, entre la production économique et la reproduction sociale¹⁰. Il existe aussi des enquêtes sur les ménages représentatives au niveau national, sur leurs dépenses par exemple, ce qui donne des données sur la pauvreté-revenu et sur la pauvreté « humaine » – statut dans l'emploi, état nutritionnel, état de santé et éducation – ainsi que sur l'utilisation des équipements socioéconomiques. Pourtant, il n'y a pas de statistiques des budgets-temps qui puissent comprendre globalement les stratégies de survie des femmes et des hommes et les coûts de la pauvreté « temps-énergie » en termes de potentiel et de bien-être humain.

Deuxième étape : les droits, les buts et les normes

La situation par sexe offre des données de référence qui permettront de comparer les buts, les cibles et objectifs définis par les instruments des conventions internationales relatifs aux droits de l'homme, et les engagements pris dans leur cadre.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) est l'une des conventions que la plupart des États ont ratifiée; ils doivent rendre des comptes, rédiger et remettre leur rapport. La Convention comprend l'obligation d'assurer l'égalité entre les sexes au regard de tous les droits de l'homme. Les droits de l'homme créent des garanties de prestation pour les femmes, les hommes, les filles, les garçons, transformant ceux-ci en détenteurs de droits à prestations. Les États ont une obligation correspondante de protéger et d'honorer ces droits. Ils sont alors des porteurs d'obligations, en particulier s'ils ont ratifié ces instruments internationaux.

La comparaison des données de référence, produite par l'analyse de situation, avec les normes en matière de droits de l'homme, permet de voir dans quelle mesure ces droits sont violés et ce qu'il faut faire pour assurer leur exercice.

Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme doivent fournir la base de la formulation de budgets et de leur exécution¹¹. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels spécifie que chacun des États parties « s'engage à agir au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus » (Elson 2005). La CEDAW peut par exemple être utilisée pour définir des normes au regard desquelles on évaluera les résultats de la budgétisation antisexiste et les conséquences des dépenses publiques pour l'égalité entre les sexes. Le rapport préliminaire rédigé par Diane Elson sur le suivi des budgets publics dans l'optique de la Convention donne la liste de questions suivantes:

1. « Priorité donnée à l'égalité entre les sexes et à la promotion de la femme dans la répartition des dépenses publiques par programmes.
2. Présence d'une discrimination contre les femmes et les filles dans le répartition des dépenses publiques.
3. Caractère adéquat ou non des dépenses publiques pour réaliser des obligations d'égalité entre les sexes.
4. Égalité entre les sexes dans l'effet des dépenses publiques.
5. Égalité entre les sexes et réforme des dépenses publiques » (Elson, 2005).

S'agissant du premier problème, il n'y a pas de données de référence applicables au niveau international qui puissent déterminer un ratio de dépenses conduisant à l'égalité entre les sexes. En l'absence de programmes particuliers analysés dans leur contenu et leur impact sur un contexte social donné, il n'est pas possible de dire quels programmes favorisent l'égalité entre les sexes et l'amélioration de la condition de la femme. Alors que cette conclusion rend difficile tout suivi international des budgets nationaux, cela montre qu'il faut construire des programmes et des budgets sur la base d'une analyse des situations.

Sur le deuxième problème, les critères recommandés sont les suivants :

- Il doit y avoir égalité des dépenses par habitant pour des services comparables fournis séparément aux femmes et aux hommes;
- La part des dépenses allant aux femmes doit être au moins égale à leur part dans la population pertinente, quand des programmes fournissent des services individuels à la fois aux hommes et aux femmes; et
- Un poids égal doit être donné aux priorités des femmes et à celle des hommes dans la fourniture de services d'utilité publique aux fins de la consommation collective et ne peut être individualisé – comme l'éclairage des rues, l'assainissement, la police, la voirie.

Le troisième problème, celui du caractère adéquat ou non des dépenses publiques à la réalisation des obligations d'égalité entre les sexes, concerne le niveau approprié des fonds publics. Cela peut être déterminé en se mettant d'accord sur l'impact souhaité, et en déterminant ensuite les produits à réaliser, les activités nécessaires pour les réaliser, puis en déterminant le coût de leur fourniture en le comparant au crédit prévu dans le budget¹². Les conséquences de cette recommandation s'agissant de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats sont évidentes.

Les OMD définissent des buts et des cibles en fonction desquels il est possible de déterminer si les dépenses publiques sont adéquates. L'analyse des situations et l'examen effectués dans le cadre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimi-

nation à l'égard des femmes souligne que l'égalité des femmes et des hommes et l'exercice par les femmes de leurs droits sont d'importance critique pour réaliser les priorités sociales et économiques. Toutes les questions de droits de l'homme qui sont importantes ne sont pas présentes dans les OMD et il n'y a pas, dans cette problématique des OMD, de discours sur les droits de l'homme. Cependant, les instruments relatifs aux droits de l'homme donnent des directives sur l'égalité entre les sexes dans les domaines couverts par chacun des OMD et même au-delà. Il n'y a pas d'OMD qui concerne l'emploi et le droit au travail, pas d'objectif fixé en matière de droits procréatifs, aucune cible ne concerne la violence contre les femmes, et il n'y a pas de liste restreinte de cibles et d'indicateurs pour apprécier la réalisation de l'objectif de l'égalité entre les sexes. Cependant, même si l'objectif 3 vise expressément l'égalité entre les sexes, tous les objectifs et cibles sont reconnus comme dépendant les uns des autres et devant être formulés et réalisés de façon antisexiste.

Néanmoins, il existe un consensus général, une volonté générale de réaliser les objectifs même chez les institutions de Bretton Woods, la Banque mondiale et le FMI. Les OMD évoluent et deviennent un cadre général pour les interventions de développement en faveur desquels les États se sont engagés. Les cibles sont assorties d'une date et sont quantifiables. Ils se renforcent mutuellement de sorte que les progrès obtenus vers un objectif affectent les progrès dans la réalisation d'un autre.

Par conséquent, à l'ordre du jour de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats il est nécessaire de trouver un lien avec les initiatives de réalisation des OMD, les adapter au contexte national et plus particulièrement au contexte local. En effet, les moyennes nationales sur lesquelles sont basés les critères et les cibles masquent de nombreuses inégalités entre régions et groupes dans les indicateurs d'impact : santé publique, nutrition, éducation, emploi, pauvreté. Ces disparités sont également liées au sexe. Il y a des inégalités entre femmes, entre hommes et entre hommes et femmes. L'établissement de rapports nationaux sur les OMD, pratique désormais assez bien établie, ne couvre qu'un aspect de la question. L'autre aspect est qu'il faut progresser vers la réalisation des OMD, et non pas simplement faire des rapports sur la situation. Les initiatives de détermination des coûts de la réalisation des OMD utilisent diverses méthodes qui donnent des estimations très différentes pour le même pays. Rares sont les initiatives qui semblent s'appuyer sur une méthode d'élaboration d'une chaîne de résultats successifs antisexistes et sur des indicateurs et informations pertinents pour déterminer si les progrès dans la réalisation des OMD ont été obtenus ou non et sinon, pourquoi.

Pour pouvoir pratiquer la budgétisation antisexiste axée sur les résultats dans le contexte des OMD, des cibles et des indicateurs pertinents doivent être à nouveau élaborés, par un processus itératif, participatif, pragmatique, de façon que ces indicateurs servent de base à une planification, une programmation et une budgétisation. Pour que la réalisation au niveau national des OMD soit un instrument d'action, avec les cibles et indicateurs pertinents, la participation des femmes et des hommes doit refléter leurs perspectives et leurs priorités. L'étude de cas portant sur le Maroc au chapitre 9 donne certaines informations sur ce que pourrait être une telle initiative.

Troisième étape : examen de la politique antisexiste les DRSRP

Les pays pauvres très endettés (PPTE) doivent formuler et appliquer des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP) : c'est la condition de l'allègement de leur dette et de l'obtention de fonds au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Les OMD et les DSRP sont des processus distincts d'emblée, appliqués

par différents organismes de coopération pour le développement et renvoyant à différents ministères, la planification dans le premier cas, les finances dans le second. Actuellement, il y a de plus en plus d'interaction entre les deux. Il est de plus en plus évident, suite à l'examen des DSRP fait en 2005, que les DSRP perçus comme un cadre stratégique général de réalisation des OMD et des perspectives et plans à plus long terme, quand un pays s'en est doté.

Les DSRP reposent sur le principe de l'alignement des politiques, de la planification, de la budgétisation et du suivi et de l'évaluation. Ils sont conçus pour être élaborés par consensus, avec une large participation de la population. Cependant, c'est des ministères des finances que vient l'impulsion qui pousse à élaborer ces DSRP, avec un soutien technique et politique étroit des institutions de Bretton Woods. Les DSRP ne sont généralement pas élaborés à partir de la base, bien qu'en apparence on retrouve les mêmes éléments de construction que ceux qui figurent dans la séquence de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats : ces quatre éléments de construction sont le diagnostic, les priorités stratégiques, le budget et le suivi et l'examen, jusqu'au cycle suivant.

La disparition de la sexospécificité dans les DSR

Le diagnostic porté sur la pauvreté a pour but d'informer les politiques stratégiques qui sont ensuite rendues opérationnelles par un processus de planification, de programmation et de budgétisation. En réalité, chacun de ces blocs successifs tend à être ou bien déterminé à l'avance ou bien régi par des orientations de politique elles aussi déterminées à l'avance. En pratique, la participation des administrations sectorielles et techniques s'opère par le biais de politiques et de programmes déterminés à l'avance, notamment les programmes sectoriels (SWAP), qui sont ou ne sont pas favorables aux pauvres et attentifs aux problèmes de la parité entre les sexes, et qui ne sont pas informés par le diagnostic porté sur la pauvreté dans le document. Les décisions portant sur les politiques stratégiques sont empruntées à ces actions sectorielles et résultent de l'influence des acteurs principaux réunis dans les groupes de travail sectoriels ou thématiques. Il n'est pas rare de trouver de très bons diagnostics antisexistes, qui ne se traduisent pas en décisions à long terme, en mesures pratiques et en programmes. On déclare souvent aussi que les questions relatives aux femmes sont transsectorielles, mais souvent c'est là une autre raison pour les oublier complètement : c'est la préoccupation de tous et donc de personne en particulier.

Les DSRP et la gestion des dépenses publiques

Quelles relations avoir avec les DSRP et leurs implications opérationnelles dans l'optique de la budgétisation antisexiste?

Les DSRP comme les facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance font de la stabilisation macroéconomique et du changement structurel une condition de l'accès au fonds d'allègement de l'endettement. Parmi les principaux éléments des DSRP nationaux figure constamment le même menu : stabilisation macroéconomique, croissance économique, stratégies déterminées à l'avance visant la privatisation et la libéralisation. Les principes de gestion des dépenses publiques reposent sur les éléments essentiels des DSRP. Trois niveaux fondamentaux de résultats sont visés dans ces principes de gestion des dépenses publiques, qui correspondent aux diverses phases du processus budgétaire :

- Résultats de niveau 1 : ils sont macroéconomiques : discipline budgétaire globale.
- Résultats de niveau 2 : ils sont stratégiques : répartition des ressources conforme aux priorités stratégiques.

- Résultats de niveau 3 : ils sont opérationnels : utilisation efficace, efficiente et économique des ressources allouées.

Les bases du DSRP, pour les résultats du niveau 1, concernent la stabilisation macro-économique. Les résultats de niveau 2 reposent sur la croissance ou la réduction de la pauvreté et sont définis en fonction de dimensions économiques, sociales, environnementales et administratives (par exemple la décentralisation). Dans cette limite, il y a une nouvelle ventilation sectorielle. Les résultats de niveau 3 sont essentiellement la fourniture efficiente et efficace de biens et de services. Ce sont là les résultats visés par la réforme de dépenses publiques :

- À partir des examens de dépenses publiques, afin de rationaliser les systèmes, processus et procédures budgétaire;
- Le passage d'une logique budgétaire centralisée axée sur les consommations intermédiaire (apports) à une logique du produit ou du résultat; et
- Dégager les enseignements du suivi, de l'examen et de l'évaluation, c'est-à-dire savoir comment améliorer les résultats et améliorer l'efficacité.

Risques d'incohérence dans les politiques et de résultats négatifs au regard du développement

Un examen de ce programme politique dans une perspective antisexiste amène à poser certaines questions de base :

- Quels doivent être les liens entre les trois niveaux de résultats?
- Quels sont les arbitrages entre eux, l'effet de donner la priorité à l'un au détriment possible des autres niveaux?
- Quelles doivent être les considérations appropriées pour établir un dosage efficace et équitable de politiques à ces trois niveaux?

Ces questions sont d'importance décisive car la budgétisation antisexiste est axée sur des résultats en termes d'égalité entre les sexes et de développement humain. C'est même sa raison d'être.

La stabilisation macroéconomique peut créer des conditions favorables à la croissance économique mais en même temps elle risque d'avoir un effet négatif sur les résultats des niveaux 2 et 3 : il peut y avoir une bonne situation macroéconomique mais une situation de développement déplorable. Il y a alors une question essentielle, qui est celle de la cohérence des politiques suivies. Par exemple, il peut y avoir des ressources suffisantes venant des donateurs et une capacité interne de veiller à réaliser des résultats souhaités en matière de santé publique, mais l'apport de fonds étrangers est interrompu en raison de la crainte que cela réduise la compétitivité des exportations de l'économie en raison d'une appréciation du taux de change. En pareil cas, la réalisation des résultats de niveau 1 se fait au détriment des résultats de niveau 2, et en fait à un prix en vies humaines, ce qui affecte la réalisation des OMD concernant très directement la mortalité infantile et maternelle, ou encore la lutte contre le VIH et le sida, le paludisme et la tuberculose.

Les effets sur le développement humain en général et sur la parité des sexes en particulier sont alors négatifs, car les femmes jouent un rôle certain dans l'économie de soins. Les résultats de niveau 1 concernent des indicateurs macroéconomiques qui ne permettent pas de se faire une idée complète des effets sur l'économie réelle, car le produit intérieur brut n'inclut pas les services non marchands – produits par du travail non rémunéré – qui soutiennent l'activité économique et en fait la rendent possible.

Un aspect particulier de la budgétisation antisexiste consiste à amorcer un dialogue sur les politiques macroéconomiques et leur contenu social. Les dépenses globales doivent avoir pour contrepartie des ressources globales. Le niveau auquel se trouve cet équilibre comporte des implications particulières pour la réduction de la pauvreté et l'égalité des sexes. Les dépenses de l'État sont également importantes pour atteindre les objectifs de développement. Les rubriques budgétaires et la classification économique des budgets permettent d'analyser l'impact macroéconomique du budget de l'État. Pourrant, pour qu'une politique macroéconomique soit favorable aux pauvres et antisexiste, il faut pouvoir aussi retracer les effets sociaux.

Les résultats de niveaux 2 et 3 doivent être des résultats positifs du point de vue de l'existence des femmes et des hommes, des filles et des garçons, et de la réalisation progressive de leurs droits. Les résultats de niveau 2 concernent la répartition des ressources conformément aux priorités stratégiques. Quelles doivent être ces priorités et qui doit participer au recensement des priorités, au choix d'affaires, à leur classement, et sur quelle base?

Les critères sexospécifiques des priorités stratégiques

Une fois qu'il est déterminé qu'une enveloppe de ressources est compatible avec les résultats de niveau 1, par la détermination d'un cadre budgétaire à moyen terme, la base du choix opéré consiste à examiner les situations où l'intervention de l'État est nécessaire. L'hypothèse de départ dans la gestion des dépenses publiques est que ces dépenses sont justifiées en cas de défaillance du marché dans l'affectation des ressources (comme on l'a déjà vu plus haut). Les dépenses publiques sont également justifiées quand il y a des inégalités conduisant à la pauvreté et à la vulnérabilité de certains groupes. Une mauvaise répartition des ressources se produit quand le marché ne parvient pas à estimer correctement les ressources utilisées, à déterminer correctement les coûts et les avantages de l'utilisation de ces ressources. Dans les deux cas, ces ressources et ces coûts sont sous-estimés.

Il existe une externalité positive quand l'avantage résultant de la consommation d'un bien ou service par une personne engendre également des avantages, non dénombrés, pour d'autres, quand il a des effets en chaîne sur d'autres aspects que les transactions marchandes ne peuvent saisir. Ainsi, l'utilité sociale de l'éducation des filles est plus grande que son utilité privée. Elle conduit à d'autres avantages, par exemple un meilleur état nutritionnel, un meilleur niveau de bien-être des enfants et d'autres membres de la famille. Ces avantages se manifestent dans leur transmission par les relations entre les sexes.

Dans le cas de l'économie de soins, non rémunérée, le marché ne prend pas en compte les coûts cachés des ressources utilisées car elles sont invisibles et non comptabilisées. Il y a à la fois une mauvaise allocation des ressources et des inégalités dès lors qu'il y a pauvreté exprimée en temps-énergie chez les femmes rurales pauvres.

Prises ensemble, toutes ces considérations militent en faveur d'une intervention de l'État ou devraient donner des critères pour l'établissement d'un ordre de priorité entre les actions possibles des pouvoirs publics. Il n'est pas possible de méconnaître la sexospécificité dans cette justification de l'action de l'État. L'analyse sexospécifique est un outil puissant car la compréhension des relations entre les sexes permet de dégager à la fois des liens entre produits et impacts et en raison de son caractère transversal permet de dégager des liaisons intersectorielles. Les facteurs extérieurs qui influent sur la réalisation des effets attendus peuvent être éclairés par l'analyse de la situation au moyen d'un diagnostic socio-économique sexospécifique. C'est sur la base de cette argumentation que la budgétisation antisexiste peut prétendre améliorer et renforcer la budgétisation axée sur les résultats. En

même temps, elle permet de dégager les questions sexospécifiques qui doivent être au cœur de l'établissement d'un ordre de priorité entre les résultats de niveau 2.

Mais, au moment d'évaluer une politique sensible à la parité entre les sexes et de voir les effets des DSRP, il faut bien veiller à ce que les politiques et les décisions envisagées soient cohérentes et se renforcent mutuellement. Ainsi, vouloir prélever un droit d'utilisation, pour des raisons d'économie ou d'efficacité, peut amener des résultats pervers en termes d'efficacité, en excluant l'accès de certains individus et groupes qui ont pourtant besoin de ces services.

L'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est le lieu où il est tout indiqué d'affirmer l'intérêt de mesures antisexistes pour déterminer le niveau approprié de dépenses publiques et de dégager des priorités liées entre elles, et non pas simplement pour négocier les différentes enveloppes budgétaires sectorielles. Les CDMT de chaque secteur présentent certains progrès, car ils assurent une plus grande coordination entre les différents programmes et projets prioritaires. Cependant, les approches sectorielles peuvent amener une compartimentalisation, à un niveau plus élevé d'agrégation. Cela risque de compliquer la recherche de l'impact qui peut être la conséquence d'interventions multisectorielles. Un moyen de sortir de ce dilemme consiste à suivre une méthode décentralisée ou déconcentrée, territoriale et sexospécifique, qui peut faciliter les interventions multisectorielles ou transectorielles dans une zone géographique bien définie¹³.

4. L'INTERFACE ENTRE BUDGÉTISATION ANTISEXISTE AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

Étapes 4 et 5 : planification, programmation pluriannuelle et budgétisation

Efficiency, efficacité et économie : trois éléments communs

Les étapes 4 et 5 portent sur la planification, la programmation et la budgétisation. C'est à ce stade que l'interface entre la budgétisation antisexiste, pour l'obtention de résultats, et la budgétisation fonctionnelle est la plus manifeste. La budgétisation axée sur les résultats, typiquement, suppose la spécification d'une chaîne de résultats – depuis les consommations intermédiaires jusqu'aux produits puis aux résultats. La budgétisation fonctionnelle entend intégrer la politique suivie, la planification et la budgétisation. L'essentiel est de lier les affectations budgétaires à un cadre stratégique, par exemple un plan. Les résultats peuvent alors être mesurés par rapport non seulement aux consommations intermédiaires (ce qu'il a fallu effectivement dépenser par rapport à ce qui avait été prévu au budget) mais en relation avec ce à quoi a été affecté le crédit, et en faveur de qui. Cela peut être précisé au niveau des produits, mais aussi au niveau de chaque stade de la chaîne de résultats. Les résultats peuvent être mesurés par leur impact, où l'efficacité du produit dans la production de l'impact est en question ou en termes de produits tout court, où c'est l'efficacité de la transformation des consommations intermédiaires en produits, par des activités, qui est la mesure de la performance.

La première partie devrait avoir démontré que l'interface se situe entre la budgétisation fonctionnelle et la budgétisation antisexiste axée sur les résultats, pour qui connaît bien la budgétisation fonctionnelle. La deuxième partie a pour but de relier cette argumentation aux principaux éléments du chapitre 1¹⁴. Ainsi, pour montrer l'existence de similitudes et de différences dans les méthodes appliquées, il faut voir comment la budgétisation fonctionnelle permet la budgétisation antisexiste axée sur les résultats, et réciproquement.

Les liens reconnus entre les deux méthodes de budgétisation

Les synergies entre la budgétisation antisexiste et la budgétisation fonctionnelle ont été reconnues par les principaux analystes de la budgétisation antisexiste, par exemple Rhonda Sharp et Debbie Budlender. La première, qui a fait un travail de pionnier dans la budgétisation antisexiste en Australie du Sud avant 1995, a publié un ouvrage d'UNIFEM qui décrit la budgétisation fonctionnelle et la portée qu'elle donne à la budgétisation antisexiste. Elle suggère que l'efficacité, l'efficacités et l'économie de la budgétisation fonctionnelle, doivent être complétées par un autre aspect, l'équité, pour rendre la budgétisation fonctionnelle plus sensible à la sexospécificité et au souci d'équité qui caractérise la budgétisation antisexiste.

Debbie Budlender, qui appartient à l'ONG sud-africaine CASE (*Community Agency for Social Enquiry*) a été la principale animatrice de l'initiative budgétaire en faveur des femmes en Afrique du Sud. Dans un petit ouvrage, là encore publié par UNIFEM, au sujet de la budgétisation antisexiste axée sur les droits¹⁵, elle présente ainsi le chapitre relatif à certains concepts budgétaires essentiels : « les idées présentées dans le présent ouvrage s'appliqueront plus facilement dans un pays qui s'est déjà doté d'une certaine budgétisation fonctionnelle ». Si ce n'est pas le cas, fait-elle valoir, il faudrait analyser le cadre logique des programmes budgétisés. Cela signifie qu'il faut examiner quelle succession de résultats a été élaborée, entre les consommations intermédiaires, les activités, les produits et les impacts.

On attend manifestement de la budgétisation fonctionnelle qu'elle repose sur une distinction nette entre les consommations intermédiaires et les produits et non simplement une budgétisation des premières. Il serait cependant sage de ne pas supposer d'emblée que comme la budgétisation axée sur les résultats offre un cadre logique à la budgétisation antisexiste, elle suffirait en soi.

L'expérience de la budgétisation fonctionnelle montre qu'il est plus facile de penser d'abord aux produits, alors qu'il est également important de réfléchir aux impacts¹⁶. Il s'agit certainement là d'une amélioration par rapport à la budgétisation technique, celle des consommations intermédiaires, ou encore à la budgétisation par simple reconduction. Mais, qu'on se place dans une perspective antisexiste ou non, une telle façon de faire limiterait les perspectives et la mission d'une administration à ces simples produits, qui risquent d'être mal articulés sur les résultats à atteindre.

La question principale est celle du processus par lequel cette chaîne de résultats est élaborée. Dans la budgétisation antisexiste axée sur les résultats, les premières étapes sont importantes, et notamment l'analyse de situation. Il faut alors travailler par régression des résultats attendus aux produits, et de là aux consommations intermédiaires. Dans la présente section, les différents explicatifs de la situation des femmes et des hommes pauvres sont repris ensemble.

Le contexte stratégique de la budgétisation fonctionnelle : des résultats attendus aux consommations intermédiaires à prévoir dans la programmation, dans le cadre de la budgétisation antisexiste

« La budgétisation fonctionnelle est conceptuellement redondante s'il n'y a pas de contexte stratégique déterminant l'allocation des ressources » (voir chapitre 1). Le contexte est celui des impacts à obtenir, et des produits permettant d'y parvenir.

La budgétisation antisexiste définit une trajectoire particulière pour les relier. La meilleure méthode, dans cette optique, est de partir des impacts, qui sont identifiés à partir des perspectives axées sur les droits ou sur les besoins, et de remonter la chaîne des résultats nécessaires pour y parvenir, comme il est indiqué à la figure 1. Si cette chaîne de résultats

n'est pas bien précisée, ou si elle est court-circuitée au niveau des produits, qui sont plus nettement sous le contrôle de l'administration concernée, il n'y a alors aucune garantie d'efficacité et certainement pas de souci de l'égalité des sexes, du point de vue de l'équité et de l'efficacité.

La première étape comprend les éléments qui aident à formuler et aligner les politiques, les plans et les programmes. La deuxième consiste à entreprendre une analyse des facteurs qui déterminent le problème à résoudre, puis édifier une hiérarchie de causes expliquant la situation initiale. Par exemple, on peut demander pourquoi les tâches accomplies par les femmes prennent tant de temps et découvrir pourquoi il n'y pas effectivement accès aux équipements socioéconomiques utiles, même alors que les données montrent que ces équipements existent physiquement dans la localité. On peut également demander pourquoi ce sont les femmes qui doivent accomplir toutes ces tâches. Selon le contexte, cela peut s'expliquer par les normes régissant leurs obligations. Mais cela peut être dû aussi au fait qu'elles ne peuvent exercer leurs droits sur les ressources pour remplir ces obligations, et de leur impuissance à imposer une division différente et mieux équilibrée des tâches et des responsabilités dans le ménage afin de faire évoluer ces normes.

Cet exercice de reconstruction de la hiérarchie des causes peut être accompli en alliant les données disponibles et un raisonnement logique. Ce dernier peut servir à formuler des hypothèses, qui peuvent être confirmées ou réfutées par d'autres données. On y parviendra le mieux à l'aide des connaissances locales que l'on aura réunies de façon participative.

Cette étape est une étape intermédiaire vers l'élaboration d'un ensemble d'interventions appropriées. C'est par ces étapes, partant des faits, qu'un ensemble de résultats reliant les objectifs et les produits nécessaires pour les réaliser est progressivement construit, avec des indicateurs pour chaque maillon de la chaîne.

Ce n'est qu'une fois que les diverses phases de l'analyse des causes puis de l'élaboration de solutions stratégiques d'intervention que le programme d'ensemble avec ses sous-programmes pourra être conçu de façon cohérente, et qu'on pourra choisir les mesures détaillées à prendre¹⁷. La budgétisation antisexiste procède par régression à partir des impacts à réaliser, vers les produits à fournir, et à partir des produits vers les activités nécessaires pour les obtenir, et de là aux consommations intermédiaires nécessaires. Il s'agit bien d'une programmation à partir de la base. Cela sera fait au mieux dans le cadre d'exercices de programmation où interviendront de multiples partenaires. Là encore le terrain le plus propice, à cette fin, est l'espace local, plus favorable à une approche horizontale ou transversale.

Les équipements et services socioéconomiques visés par les deux méthodes de budgétisation

Quelles stratégies de dépenses publiques peut-on appliquer pour remédier aux handicaps liés entre eux qui frappent les femmes : temps-énergie, revenu-consommation, pauvreté de capacités?

- Le budget d'État peut réduire le fardeau en temps-énergie qui pèse sur les femmes du fait du travail non rémunéré, qu'il faudrait recenser dans les comptes nationaux¹⁸ – corvée d'eau, de bois, transformation des aliments – et du fait du travail accompli dans l'économie de soins¹⁹. Cela est possible en améliorant l'accès à des services et techniques énergétiques modernes, qui réduisent le temps de travail nécessaire. C'est le cas pour l'énergie, les transports, l'eau, les routes, l'équipement économique, autant de domaines qui peuvent améliorer la productivité de ces tâches.

- Le budget d'État peut réduire ou accroître au contraire la « charge de soins » qui pèse sur les femmes et les filles. Il peut réduire les dépenses publiques consacrées aux équipements sociaux, à la santé, l'éducation, les soins aux enfants et transférer les coûts correspondants surtout sur les femmes qui assurent ces soins dans le ménage et dans la communauté locale, ou il peut faire tout le contraire.
- Les répercussions d'un allègement de la « charge de soins » sont de libérer des énergies productives, accroître les capacités (meilleure instruction, meilleure santé), faciliter la participation civique et politique et réduire les inégalités entre les sexes dans ces domaines.

Fixation d'objectifs

C'est à propos de la fixation des objectifs de la budgétisation fonctionnelle, axés sur la planification et la programmation de la production d'équipements et de services sociaux, que le terrain commun à la budgétisation antisexiste et à la budgétisation fonctionnelle est le plus manifeste. Cependant, il existe encore des divergences d'approche s'agissant de la fourniture des services. La budgétisation antisexiste part des besoins des usagers et des détenteurs de droits, pour remonter vers les activités des fournisseurs de services et des détenteurs d'obligations. Quand la budgétisation fonctionnelle est introduite dans une conception technocratique, axée sur les consommations intermédiaires, de la fourniture de services, cette conception tend à être souvent reproduite. Il est alors difficile de passer à un type de discours reposant sur les droits des usagers et les situations résultantes. Pour l'éviter, il est préférable de commencer à réfléchir aux produits non pas en termes physiques, par exemple une clinique, une adduction d'eau, mais en termes des services effectivement et équitablement utilisés. Les activités sont alors la production et la fourniture d'équipements et de services comme le montre la figure 3.

Dans le cas utilisé au chapitre premier, « la fourniture annuelle d'eau pour les ménages, l'agriculture et la consommation des entreprises doit augmenter de 30 % à 60 % des besoins en trois ans », par exemple, c'est là un objectif de produit. Mais l'analyse de situation, combinée à une approche par les droits, peut aider à distinguer les résultats recherchés, pour lesquels il faut ensuite établir les produits, programmes et cibles appropriés.

Les problèmes liés à l'eau peuvent être recensés dans une analyse de situation à l'aide d'un ensemble d'instruments d'analyses sexospécifiques. Qu'apporte la fourniture d'eau à la consommation du ménage? Quel est le coût en termes de temps et d'effort? Qui profite de ces services? Quelles devraient être les techniques appropriées? Quel doit être le point de fourniture du service? Qui utilise l'eau? Quelles sont les normes d'eau potable, par exemple 35 litres par personne par jour? Comment y parvenir, dans quel délai? Comment peut-on veiller à ce que chacun voit sa norme de consommation minimale quotidienne satisfaite? Quelles sont les cibles de l'ODM 7 concernant l'eau? Quelles sont les cibles, pour l'agriculture, sur la base des besoins et des liens entre agriculture et réalisation des OMD et du DSRP? Quels autres acteurs institutionnels ont besoin d'eau? Si une école est construite, l'adduction d'eau est-elle prévue de façon adéquate? Et ainsi de suite.

En résumé, comment fixer les cibles? Le chapitre 1 accorde une importance considérable, à juste titre, à la participation des collectivités locales à la planification et au suivi. Cependant, une démarche antisexiste irait au-delà et ne se bornerait pas à traiter la collectivité locale comme une catégorie homogène. Il faudrait distinguer la participation des différents groupes de femmes et d'hommes au processus, sans parler de la collecte de données

d'enquêtes et d'autres études qu'il faut réaliser durant l'analyse de situation. Il peut exister d'autres stratifications dans les collectivités locales que celles fondées sur le sexe, celles par exemple reposant sur l'âge, le revenu, la caste, la classe et l'appartenance ethnique. On ne peut regrouper toutes ces caractéristiques dans l'analyse d'un seul groupe de femmes. Ce ne sont pas seulement les femmes qui sont marginalisées mais il y a aussi certaines catégories d'hommes qui le sont. La participation collective, pour être ouverte à tous, doit être différenciée, et ne pas simplement représenter les intérêts des élites locales, qui peuvent très bien capter les ressources et les prestations. C'est par ce processus que les priorités des femmes, comme des hommes, peuvent se voir accorder un poids égal, comme il est prévu, à la deuxième étape, dans la section relative à la Convention.

Dans le même processus, les activités et les produits nécessaires à la fourniture de services d'utilité publique peuvent être tout à fait indiqués pour des groupes différents de femmes et d'hommes, conduisant ainsi à une égalité entre les sexes, sans doute sans l'accroître. La « sociologie budgétaire » couvre l'ensemble des phases de la consommation intermédiaire aux produits, aux résultats et à l'impact, et pas uniquement la question de l'impact à long terme. C'est ce qu'illustre la figure 3.

Choix d'un nombre de priorités

Le choix d'un nombre de priorités est un processus itératif, de haut en bas puis de bas en haut. De haut en bas, il y a une contrainte budgétaire dure, étant donné la masse totale des ressources disponibles, mais les enveloppes sectorielles respectives doivent être calculées par les différentes phases du processus qui conduisent à la programmation, comme indiqué plus haut. Il faut alors partir de la base, en commençant par les conditions de vie des femmes et des hommes dans les familles et les villages; ces enveloppes sont complémentaires, liées entre elles, comme cela est représenté à la figure 3. Dans la perspective de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats, il ne saurait s'agir seulement de construire des routes, des écoles, des installations d'adduction d'eau. L'établissement d'un ordre de priorité a plus trait à un échelonnement dans le temps, à un rapetissement d'échelle, ou encore à l'examen des réductions de coût permises par une production et une fourniture de services communes, on se rapproche ainsi des notions d'équité et de « justice distributive ».

Comme on l'a vu au chapitre premier, les hommes et les femmes, dans les villages, doivent faire ce travail de diagnostic des problèmes, de découverte des solutions et de classement. Une démarche horizontale de ce problème de classement des priorités est plus indiquée, quand il y a complémentarité entre les solutions possibles. Les arbitrages peuvent être difficiles. Il faut alors classer les solutions partielles. Les critères à utiliser, plus précisément, pourraient être les suivants :

- Les mesures ont-elles été élaborées d'une façon appropriée pour les hommes et les femmes?
- Contribuent-elles à l'égalité entre les sexes ; ou encore
- Contribuent-elles à une aggravation de l'inégalité entre les sexes? Si c'est le cas, quelles mesures correctives pourraient-elles être prises et avoir le même ordre de priorités?

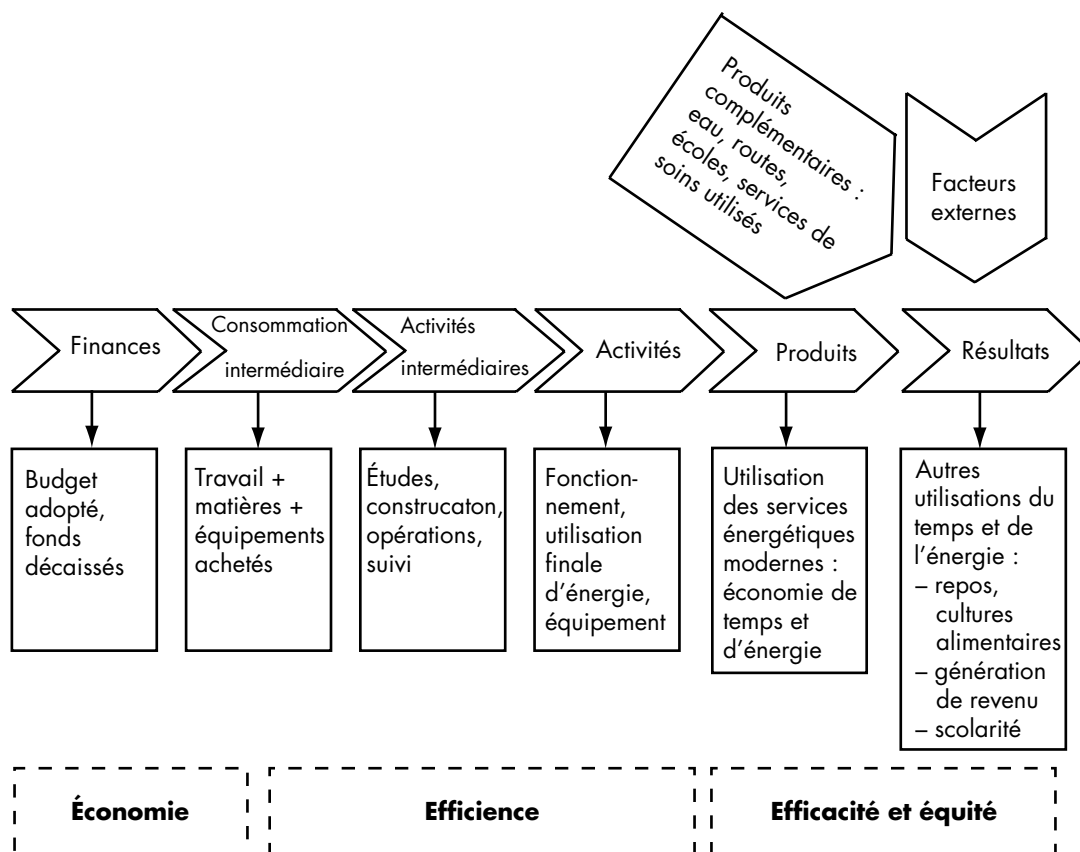
Mesure

L'établissement des coûts est important pour l'économie des consommations intermédiaires et les efficacités résultantes dans les « coûts unitaires » de la fourniture des produits. Mais quelle notion de coût faut-il utiliser? Le coût financier est important, quand des

sommes sont en jeu, des crédits budgétaires sont ouverts. Pourtant, les crédits budgétaires ne sont pas forcément un signe exact de l'efficacité de l'allocation des ressources. Le coût économique serait plus indiqué, en particulier le calcul des coûts de chaque activité. Les coûts sont établis en fonction du niveau de l'activité. Il faut inclure le coût total des ressources, et en particulier le temps utilisé par le personnel payé chaque mois pour un travail à temps plein. Les concepts peuvent être élargis au travail non rémunéré, dans le ménage, et au travail bénévole. Le temps passé est alors calculé, et une valeur lui est attribuée. Ces concepts du coût total peuvent inclure les coûts de l'utilisation des ressources naturelles, même si elles ne font pas l'objet d'une transaction marchande, car elles représentent le coût réel de l'utilisation de toutes les ressources, humaines et naturelles. C'est particulièrement important dans le cas des grands ouvrages d'équipement, qui comprennent souvent une « contribution communautaire » sous la forme de travail non rémunéré et ont un impact physique environnemental²⁰.

Dans la perspective de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats, il est important aussi de veiller à bien mesurer l'économie réalisée. Le moindre coût doit être réellement le moindre coût et non pas simplement un jeu d'écritures, dans les bilans, faisant passer du travail non rémunéré pour du travail rémunéré. Cela a des répercussions perverses à moyen et à long termes sur les coûts d'opportunité de ce travail et sur le bien-être des femmes et des filles en particulier, mais aussi des hommes et des garçons, et donc sur l'efficacité générale. Il importe, pour reprendre le terme de Diane Elson, « d'éviter les fausses économie ».

FIGURE 3 : LA CHAÎNE DES RÉSULTATS DANS LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ



SIXIÈME ÉTAPE : SUIVI ET ÉVALUATION DES DSRP ET DES BUDGETS DANS L'OPTIQUE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET DE L'IMPACT DES DÉPENSES.

Parmi tous les éléments constitutifs des processus des DSRP, celui qui est peut-être le plus important est celui qui est le moins développé. Le suivi et l'évaluation des DSRP sont un point d'entrée pour un élément essentiel de la budgétisation antisexiste : l'analyse d'impact sur les deux sexes, ce qu'on appelait naguère la sociologie budgétaire. L'une des principales questions qui se trouvent posées dans le suivi du respect de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est celle de l'égalité des sexes dans l'impact des dépenses publiques.

Dans cette optique, les questions importantes sont de savoir si les dépenses inscrites au budget, tel qu'il a été examiné et approuvé par le gouvernement ou le conseil local :

- Atteignent bien les bénéficiaires visés;
- Si le niveau de satisfaction procuré par le service fourni est adéquat; et
- Les améliorations apportées à la parité entre les sexes et au bien-être des femmes et des hommes.

Les instruments qui permettront cette analyse sont les enquêtes sur le suivi des dépenses, les examens des bénéficiaires dans une optique antisexiste, l'analyse des données ventilées des ménages, qui pourront être empruntées à des enquêtes sur la pauvreté. Les évaluations pourront être menées par des organismes extérieurs ou des associations, et cela pourra améliorer de façon critique la bonne gouvernance.

S'agissant de la publication des résultats, les services qui font les dépenses peuvent recenser les objectifs et préciser des cibles de performance mesurables. Pourtant la difficulté est de disposer d'une entité qui assure de façon indépendante un contrôle des résultats, au fil du temps.

Cette indépendance est un aspect essentiel de la gouvernance. L'ensemble du cycle d'une politique donnée doit être ouvert, aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Il doit être transparent, avec des mécanismes et des procédures comptables. Ainsi le cycle budgétaire, commençant par les crédits, et devant aboutir à la réduction de la pauvreté et à l'élimination progressive des inégalités entre les sexes, se trouve achevé. La budgétisation fonctionnelle et la budgétisation antisexiste sont des processus et des pratiques qui ont évolué séparément. Il est maintenant impératif de les fusionner. Le chapitre 8 donne quelques exemples d'une telle fusion.

Notes de l'éditeur : Il est possible qu'on soit plus près qu'on ne le croit de réaliser les conditions de cette fusion. Le chapitre premier se terminait par un cadre de mesures de la performance – ce qui constitue l'achèvement du cycle qui comprend l'examen (ou l'enquête initiale), le plan, la mise en œuvre et le bilan. Examiner le processus de la budgétisation fonctionnelle dans sa totalité sous le prisme de la problématique des sexes est une tentative envisagée en Érythrée; elle est un peu plus difficile à introduire au Yémen (bien que le problème d'un développement antisexiste dans ce pays soit inscrit à l'ordre du jour) et il progresse au Mozambique.

NOTES

- ¹ Sharp R. 2003. Budgeting for equity : Gender budget initiatives within a framework of performance-oriented budgeting. UNIFEM: New York.
- ² Sen, A. *Commodities and Capabilities*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1985.
- ³ C'est-à-dire l'aptitude à être un agent de changement.
- ⁴ Note de l'éditeur : Un cas récent est offert par le Soudan; sorti du conflit, le Soudan s'est doté d'une constitution provisoire qui déclare notamment que l'État favorise l'égalité entre les sexes et laisse aux femmes la possibilité de participer à la vie publique (Article 15.2) et l'État défend les droits des femmes par une action positive (Article 32.2). Cette promotion, cette action positive sont vivement influencées par la répartition et l'impact des dépenses publiques. On appelait cela naguère la sociologie budgétaire : l'impact des dépenses publiques sur un groupe particulier.
- ⁵ Terme emprunté à Diane Elson. Parmi les autres termes possibles figurent : le travail procréatif non rémunéré, la reproduction sociale (et celle des êtres humains) au niveau du ménage et de la collectivité.
- ⁶ Cette ventilation des données par sexe doit être reliée à l'examen des systèmes d'information : comment les données sont recueillies et analysées, et au problème du développement institutionnel nécessaire pour y parvenir. Voir chapitre 6, le cas du Yémen.
- ⁷ L'aptitude à utiliser les ressources naturelles dépend à son tour de savoir qui est autorisé à le faire librement et en vertu de leur appartenance à telle ou telle communauté.
- ⁸ Cela signifie ce qu'autrui peut vous apporter en utilisant son temps et son énergie, pour vous fournir des articles ou faire des choses pour vous (fournir un service) sans échange d'argent. Vous pouvez par exemple y avoir droit en vertu d'une relation, ou en raison d'échanges mutuels, d'une solidarité.
- ⁹ Dans les domaines où le taux de prévalence du sida est élevé, la dynamique des sexes dans l'interaction entre les budgets temps-énergie et les budgets de consommation est particulièrement poignante. L'épidémie de sida épuise l'énergie de la patiente mais également déclenche une série de conséquences pour la gestion du temps et de l'énergie des soignants, qui peuvent eux-mêmes être séropositifs et sont souvent des vieilles femmes. Le sida épuise non seulement les avoirs et les budgets de consommation mais également le temps et l'énergie des membres de la famille, de la famille élargie et des réseaux collectifs locaux. Le sida s'appuie sur l'économie de soins, tout en sapant ses bases. En pareil cas, les coûts immédiats, à moyen et à long termes de la non-fourniture de thérapie antirétrovirale par le canal du budget de l'État peuvent être comparés au coût direct de la fourniture de cette thérapie.
- ¹⁰ Par exemple, les politiques qui encouragent la production de cultures commerciales pour l'exportation peuvent avoir pour effet d'accroître le revenu des agriculteurs de sexe masculin, mais uniquement à la faveur d'une augmentation très nette du travail familial non rémunéré effectué par les femmes, les filles et les garçons, étant donné le budget-temps limité des hommes et leur contrôle du travail des femmes. Cela se produit en raison de l'existence de rapports de force inégaux soutenus par des normes culturelles mais aussi par des hypothèses sur les politiques suivies et par des mesures ou des règlements pris par l'État. Les conséquences peuvent être une baisse de la production vivrière, une dégradation de l'état de santé et de l'état nutritionnel et une aggravation de l'inégalité entre les sexes.
- ¹¹ Le présente partie repose sur un rapport préliminaire de Diane Elson, 2005. Monitoring Government Budgets for compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). UNIFEM, New York.
- ¹² Note de l'éditeur : c'est également la base de la budgétisation fonctionnelle comme on l'a vu au chapitre premier.
- ¹³ Note de l'éditeur : cet argument contre la « tour d'ivoire », la réflexion uniquement sectorielle, qui s'oppose à une analyse technique intégrée au plan horizontal, est également examiné de façon assez approfondie au chapitre 6.
- ¹⁴ Voir Chapitre premier.

- ¹⁵ Budlender D, 2004. Budgeting to fulfil International Gender and Human Rights Commitments. UNIFEM, New York.
- ¹⁶ Par exemple, lors d'un séminaire du FMI sur la budgétisation fonctionnelle tenu pour des spécialistes à Washington du 5 au 7 décembre 2005, une comparaison a été faite entre la budgétisation fonctionnelle en Nouvelle-Zélande, axée sur les produits (et donc toujours attribuable à l'organisation qui fournit les produits) et l'expérience britannique, basée sur les résultats ou impact, et à laquelle on peut reprocher d'un point de vue analytique la faiblesse de la relation avec les résultats de la dépense.
- ¹⁷ Il faudra pour cela analyser la bonne adéquation entre les missions d'une administration et les tâches et programmes de routine, dans le cadre d'un exercice de planification à long terme. En pareil cas, c'est la stratégie qui détermine la structure.
- ¹⁸ Selon la version de 1993 du Système de comptes nationaux, car, même si le travail est non rémunéré, il y a une production tangible et commercialisable.
- ¹⁹ Qui ne fait pas partie du PIB, même s'il est reconnu comme productif en raison de l'existence de services non rémunérés.
- ²⁰ C'est là une conception très importante en pratique au FENU. Les projets communautaires soutenus par son Fonds de développement local comprennent souvent une contribution locale, en espèces, en nature ou les deux. La contribution en nature est souvent exprimée en valeur monétaire, si l'on peut calculer le rapport temps-coût.

8

INITIATIVES NATIONALES ET LOCALES DE BUDGÉTISATION ANTISEXISTE ET FONCTIONNELLE

NALINI BURN,
CONSULTANTE

Le cadre conceptuel de la budgétisation antisexiste axée sur les résultats est complexe et synthétique (voir chapitre 7). Son application pratique pose problème et d'autant plus qu'il faut tenir compte des controverses, des émotions, des préjugés, de la mystification, même, qui obscurcissent la notion de sexospécificité et les formes de résistance à l'égalité entre les sexes. Pourtant, la démocratisation, la fin de l'inégalité, la promotion d'une utilisation efficace des ressources rares sont des impératifs qui ne sont pas négociables. Ils doivent absolument être réalisés, si longue et redoutable que soit l'entreprise. Les quelques instantanés, pris au niveau de plusieurs pays, pour capter l'essence de processus, montrent les difficultés et les synergies potentielles entre la budgétisation antisexiste et la budgétisation fonctionnelle. Les deux premières brèves études de cas portent sur le Rwanda et l'Afrique du Sud, où sont mises en œuvre des initiatives de budgétisation antisexiste dans le cadre de la budgétisation fonctionnelle. Les réflexions sur les atouts, les difficultés et lacunes observés dans ces initiatives (non pas de première main, mais à partir de publications et de conversations) ont aidé à moduler ces approches. Cette modulation se retrouve dans les deux dernières études de cas, qui portent sur le Maroc et le Sénégal. Ce sont là des travaux en cours auxquels participe étroitement l'auteur du présent chapitre.

RWANDA¹

L'Initiative de budgétisation sexospécifique a commencé en 2002 pour une période de trois ans. Elle comprend un cadre stratégique, qui est la perspective de développement à long terme du Rwanda (Vision 2020), le DSRP à moyen terme et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui comporte des programmes de dépense liés à des résultats à un horizon de trois ans d'affectation des ressources, la Politique et le Plan d'action pour l'égalité entre les sexes, et la politique de décentralisation que prévoit la nouvelle constitution rwandaise. Le gouvernement s'est engagé à corriger les inégalités entre les sexes.

L'administration chargée d'exécuter ce plan d'action est le Ministère de la promotion de la femme (MIGEPROFE) en collaboration avec le Ministère de l'économie et des finances (MINECOFIN). L'Initiative de budgétisation sexospécifique vise le budget de fonctionnement et les dépenses. Une démarche progressive a été adoptée; on commence par un exercice pilote dans cinq ministères et cinq provinces. En 2002, le Rwanda menait de front la décentralisation et la réforme budgétaire. L'un des principaux points d'entrée était le lien existant entre l'Initiative de budgétisation sexospécifique et le CDMT. Grâce la coopération britannique (DFID), les services d'assistance technique d'une consultante interna-

tionale à court terme, Debbie Budlender, et ceux d'un consultant à plus long terme, Ngone Diop, ont été mis à la disposition de cette entreprise.

Les ateliers ont été organisés à l'intention des acteurs étatiques aux niveaux national et provincial et à l'intention de plusieurs ONG. Ce processus a amorcé une relation féconde entre les associations de la société civile et les pouvoirs publics, pour rendre durable l'Initiative de budgétisation sexospécifique. Au cours de ces ateliers, les représentants de l'État et des ministères ont été invités à trouver des informations sur la question de l'égalité entre les sexes dans les archives de leur ministère. Ils sont revenus avec des informations dont ils avaient ignoré jusqu'à présent l'existence et qui n'avaient pas été utilisés, notamment de données ventilées par sexe.

À l'aide des aperçus dégagés grâce à cet exercice, les représentants des ministères se sont mis d'accord pour présenter un document budgétaire sexospécifique reposant sur une formule testée au cours de l'atelier. Six sous-programmes importants, dans chaque ministère pilote, ont été retenus et seront présentés dans une annexe au budget de 2003. Les ministères pilotes ont soumis des déclarations de budget sexospécifiques dans le cadre de l'examen CDMT.

Au niveau des provinces, l'engagement en faveur de l'initiative a été plus marqué, la proximité de la population rendant plus palpable et plus immédiate la compréhension des problèmes sexospécifiques. De cette façon, les participants ont pu établir comment les budgets peuvent répondre aux besoins des femmes et des hommes, critiquer le travail des ministères pilotes et offrir des suggestions sur des améliorations possibles.

Les ministères ont élaboré leur document de stratégie justifiant le budget qu'ils demandaient dans le cadre de dépenses à moyen terme et ont été encouragés à intégrer les dimensions sexospécifiques.

Des matrices de contrôle de l'exécution de l'initiative de budgétisation antisexiste ont été mises au point avec les provinces et les ministères. Elles figurent en annexe à la loi de finances 2004².

La formule est la suivante. La matrice comporte cinq colonnes, sous les rubriques suivantes :

1. Nom du sous-programme
2. Dimension sexospécifique (qui contient une brève analyse des problèmes)
3. Produits (sous les sous-programmes)
4. Activités
5. Indicateurs sexospécifiques

Ces tableaux matriciels ne donnent pas la dimension « résultats ».

Une ferme volonté politique, une formation à la problématique de l'égalité entre les sexes au préalable, et l'existence d'autres réformes qui aideront à créer des synergies ont été parmi les principaux atouts de l'initiative. Parmi les lacunes figurent au contraire la rareté des spécialistes de l'analyse sexospécifique et la faible capacité de systématiser cette problématique, de même qu'une rotation rapide du personnel, qui rend la durabilité de l'initiative plus précaire.

Le développement et la diffusion de données ventilées par sexe apparaissent bien comme une étape essentielle de l'initiative. Cela permet une analyse sexospécifique plus fine.

L'encadré 1 illustre les difficultés que l'on rencontre en tentant d'établir une chaîne de résultats antisexistes à partir d'une analyse de situation attentive à l'inégalité entre les sexes, qui limite les résultats au niveau des produits, ceux-ci étant sectoriels et attribués à une administration précise. La spécification des produits, en effet, n'est pas attentive à la problématique de l'égalité et on ne voit pas clairement comment l'augmentation des revenus, obtenue comme résultat, sera partagée entre les femmes et les hommes étant donné l'analyse de la situation au départ. En pareil cas, la façon dont le document est présenté fait que la section sur la dimension sexospécifique fait double emploi du point de vue des politiques suivies. Aucune décision n'a été prise à ce sujet. Cependant, la simple juxtaposition des données publiées dans le document budgétaire est susceptible d'encourager les parlementaires et les associations de la société civile à poser des questions de cette nature et à encourager une réorientation de l'action entreprise.

ENCADRÉ 1 : ANNEXE À LA LOI DE FINANCE 2004 AU RWANDA³

Exemple de sous-programme

Sous-programme : Cultures industrielles et horticoles

Dimension sexospécifique : Le thé et le café sont les principales cultures commerciales ; elles engendrent de grosses recettes qui sont contrôlées par des hommes qui possèdent également les plantations. Les femmes sont cantonnées dans des activités agricoles mal rémunérées ou pas payées du tout. Elles représentent pourtant 25 % des producteurs de thé et de café. Le Ministère de l'agriculture s'est donné pour objectif de moderniser et d'accroître la production de ces cultures commerciales pour accroître les exportations et augmenter les revenus des producteurs.

Produits : Augmentation des rendements de 15 % en 2005

Activités : Création d'équipes mixtes d'hommes et femmes pour assurer le suivi et l'évaluation de l'action entreprise au sujet de ces cultures

Indicateurs : Nombre de femmes et d'hommes dans les équipes de suivi et d'évaluation

La province de Gauteng (Afrique du Sud)

En Afrique, l'initiative de budgétisation sexospécifique la plus connue est celle du budget des femmes, qui est le résultat de l'action commune de femmes parlementaires et de deux ONG, CASE (*Community Agency for Social Enquiries*) et l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA). Cette initiative a reçu le soutien du projet pilote du Secrétariat du Commonwealth, mais le Trésor sud-africain l'a abandonnée quand l'expérience est venue à son terme⁴. Au contraire, l'administration provinciale de Gauteng a amorcé alors un processus de budgétisation antisexiste.

L'initiative du budget des femmes n'était pas un budget expressément limité aux femmes. Il s'agissait de répartir les ressources pour accorder le poids voulu aux priorités des femmes et réaliser, dans le domaine de l'action de l'État, un véritable équilibre entre les sexes. L'expression de budget des femmes a été préférée à celle de budget sexospécifique pour bien souligner que, dans les relations entre les sexes, ce sont presque toujours les femmes qui sont désavantagées. Il s'agissait donc de donner plus de pouvoir aux femmes et d'améliorer leur situation.

L'administration provinciale de Gauteng, en Afrique du Sud, a donc lancé une budgétisation antisexiste tout en passant progressivement à la budgétisation fonctionnelle. Au début de 2003, cette administration a publié un budget qui énonçait les implications pour la parité entre les sexes, et ce budget résultait de l'effort de collaboration entre le Ministère des finances et des affaires économiques et la Direction sociale du Cabinet du Premier Ministre. La budgétisation antisexiste a alors pris comme cadre de référence les politiques et la législation nationales et provinciales de l'égalité entre les sexes, de la recherche de l'équité et de l'action positive à l'égard des groupes désavantagés sur la base du sexe, de la couleur de peau et de l'emplacement géographique.

Les ministères ont dû trouver des programmes et des sous-programmes, dans trois catégories, et en rendre compte:

- Ceux qui visent expressément les femmes et les filles.
- Ceux qui profitent aux femmes et favorisent l'égalité entre les sexes, même si les services fournis sont destinés à la fois aux femmes et aux hommes.
- Ceux qui profitent aux employées de l'administration provinciale de Gauteng.

Ce classement est en fait une adaptation du cadre conceptuel élaboré par Rhonda Sharpe pour le budget des femmes de l'Australie du Sud.

Le rapport budgétaire est présenté sous forme de descriptifs et d'un tableau. Dans la partie descriptive, les politiques et la législation qui ont un effet sur l'égalité entre les sexes sont énoncées. Les résultats de l'analyse sexospécifique du domaine d'intervention et les données ventilées par sexe, ainsi que d'autres variables utiles – revenu, appartenance ethnique, niveau d'instruction – sont présentés pour justifier les produits et les résultats du programme ou du sous-programme considéré. Le tableau utilisé pour résumer ces données est reproduit ici (Tableau 1)⁵.

TABEAU 1 : VOTE 8 : ADMINISTRATION LOCALE ET PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT

Affectation de crédits à l'égalité entre les sexes et à l'action de promotion des femmes

1. Résultats et produits visant expressément les femmes et les filles : aucun
2. Résultats et produits profitant aux femmes et encourageant l'égalité entre les sexes

Résultat	Prestation de services de qualité dans les collectivités locales
Produit	Équipements et services de base
Questions sexospécifiques	Participation des femmes au développement et à la planification (retard dans l'adduction d'eau et l'assainissement, équipement municipal cohérent, etc.)
Programme	Prestation de services de qualité
Sous-programme	Équipements et services de base
Indicateurs/produits	Pourcentage de femmes participant au programme
Budget	70 527 000 rands en 2003-2004
Action	
Calendrier	

Un examen des différents programmes et sous-programmes montrerait que si ce cadre logique de la budgétisation fonctionnelle est bien là, la capacité de formuler de façon cohérente les résultats, les produits, les problèmes sexospécifiques, les indicateurs par rapport aux produits, pour les principaux programmes qui ne sont pas spécifiquement destinés aux femmes font pour l'essentiel défaut. La difficulté est de préciser la chaîne de résultats à obtenir de façon cohérente.

MAROC⁶

Le Maroc subit de profondes et multiples transformations. Le passage à la démocratie à la fin des années 1990, après plus d'une décennie de programmes d'ajustement structurel, a donné lieu à un ensemble de réformes politiques, institutionnelles, sociales et économiques.

Un système de budgétisation centralisé, axé sur les consommations intermédiaires (inputs)

Au niveau institutionnel, le système et les procédures budgétaires de l'État sont très centralisés. L'accent est mis sur le montant dépensé et si les dépenses sont faites conformément à des procédures prescrites, assez lourdes, avant que les fonds soient effectivement déboursés. Le contrôle et l'audit budgétaire cherchent à savoir ce qui a été effectivement dépensé et si cela correspond bien à ce qui était prévu et approuvé (au chapitre premier, il s'agit là de l'analyse des écarts – mesure de l'économie des résultats obtenus). Il ne s'agit pas de savoir à quoi les dépenses ont été affectées, pour qui et avec quels résultats, si les dépenses ont été effectives et pertinentes (au chapitre premier, il s'agit de la mesure de l'efficacité). Il existe un budget de fonctionnement et un budget d'équipement. La bureaucratie est lourde, ses pratiques, procédures et incitations sont bien en place depuis longtemps. Dans un ministère, les différentes tâches, les statistiques, les orientations, la planification, la préparation du budget, l'exécution, le contrôle, la comptabilité, l'audit, sont confiés à la direction de divisions et de services différents. Cette compartimentation rend la coordination insuffisante. Même quand il existe des liens entre les services, ils fonctionnent en circuit fermé, sans répondre à l'environnement extérieur : la situation économique et sociale effective des femmes et des hommes. Dans un tel système, il n'est guère possible d'établir une priorité entre les dépenses publiques en fonction des besoins et des perspectives différents des femmes et des hommes.

Plusieurs partenaires de développement comme la Banque mondiale et le PNUD ont mis en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté, toujours en vigueur. Ces programmes visent surtout l'équipement, la construction de routes, l'adduction d'eau, l'électricité, ainsi que l'éducation et la santé publique. Ils visent des régions et des groupes précis, défavorisés, afin d'atténuer l'impact de la stabilisation de l'économie et des mesures d'ajustement structurel telles que la privatisation et la libéralisation prises durant la crise économique des années 90.

Pourtant, les modestes améliorations des indicateurs du développement humain n'ont pas été à la hauteur des dépenses publiques. Les résultats ne sont ni économiques, ni efficients ni très efficaces. En effet, ils ne résultent pas d'une bonne analyse du contexte et des particularités locales. Les résultats ont été animés par l'offre de dépenses publiques, sans être coordonnés.

La budgétisation antisexiste axée sur les résultats dans le contexte de la réforme budgétaire

L'expérience du Maroc n'a pas commencé avec une initiative unique de budget attentif à l'égalité entre les sexes. L'analyse sexospécifique, pour le budget marocain, relève de l'examen des dépenses publiques, effort soutenu par la Banque mondiale. Les principales conclusions et recommandations sont les suivantes :

- Le système actuel de classification budgétaire limite les possibilités d'analyse sexospécifique.
- L'orientation générale, la planification et la budgétisation sont mal articulées, et le système d'information qui permettrait un diagnostic, un contrôle et une évaluation est également fragile (ces lacunes sont précisément ce que les réformes du budget et de l'administration publique visent à transformer par le passage à la budgétisation fonctionnelle).
- La budgétisation antisexiste serait possible si elle était engagée dans un processus à long terme devant faire partie d'un passage à une budgétisation axée sur les résultats. Il existe des processus qui se soutiennent mutuellement s'ils sont basés sur la participation et sur l'apprentissage par la pratique, dans le cadre d'un développement des capacités.
- Il pourrait être rendu compte des effets sur l'égalité des sexes des dépenses budgétaires et de la politique suivie dans un document budgétaire ventilé par sexe; ce document serait examiné par les parlementaires et par les ONG.

À la fin de 2002, après une présentation officielle des conclusions et des recommandations contenues dans le rapport, les principaux acteurs – la Direction du budget et le chef de Cabinet du Ministre des finances – ont commencé à étudier les moyens de donner une suite à une phase 1 de l'initiative de budgétisation antisexiste, cette fois soutenue par UNIFEM, et qui a commencé en 2003 pour durer un an. Le Maroc était l'un des 20 pays retenus par le Programme mondial d'UNIFEM pour une initiative de budgétisation antisexiste. Le point de départ était un atelier de sensibilisation et de création de capacités à l'intention des fonctionnaires des ministères participant à l'expérience, ainsi que pour sensibiliser les parlementaires. Comme l'a souligné le Ministère, le résultat attendu était notamment un manuel de formation des fonctionnaires du budget et une brochure en arabe et en français à l'intention des parlementaires.

L'atelier a servi de cadre à une remise en question des procédures budgétaires appliquées, et a permis une découverte progressive de façons différentes de voir et de faire les choses, en utilisant un ensemble d'instruments offerts par l'analyse sexospécifique. On a alors suivi la séquence suivante : analyse de situation, hiérarchie des causes et chaînes de résultats, pour élaborer une stratégie d'intervention. Une fois accompli le travail théorique et pratique, les participants ont réfléchi à la structure d'un manuel qui serait appliqué au Maroc pour la budgétisation antisexiste. Le but poursuivi était d'intégrer cette dernière à la budgétisation axée sur les résultats, comme élément central, dans un manuel de procédure budgétaire qui servirait de cours d'introduction à l'intention des fonctionnaires et des programmeurs budgétaires. La Direction du budget a utilisé la première version (produit par le consultant) pour élaborer un manuel interne de la budgétisation antisexiste et de la budgétisation axée sur les résultats.

La budgétisation antisexiste a été ainsi acceptée comme base importante des réformes budgétaires. Déjà, certaines déclarations du Ministère des finances montrent une bonne assimilation du passage de la méthode axée sur les dépenses, l'offre de ressources, à une méthode axée sur les résultats. Ce ministère montre bien les liens entre les dépenses (*input*) consacrées à l'adduction d'eau, la construction de routes, l'électrification (produit ou *output*) et le lien avec les résultats ou impact, sur le budget-temps des femmes et des filles.

Suite à ces réalisations, le Maroc a été choisi comme l'un des quatre pays qui passerait à la deuxième phase d'une initiative mondiale de budgétisation antisexiste. La stratégie de cette phase 2, commencée en 2005, a consisté à passer à des opérations concrètes et approfondir la connaissance de la budgétisation antisexiste. Les principaux domaines d'intervention comprennent l'officialisation d'une déclaration budgétaire annuelle sur l'effet du budget sur les deux sexes⁷, une analyse sexospécifique pour affiner les cartes de la pauvreté produites avec l'aide de la Banque mondiale, de façon à mieux cibler géographiquement l'action menée contre la pauvreté et l'inégalité dans une perspective antisexiste, et accompagner les stratégies de déconcentration et de décentralisation de l'administration. Pour intégrer la budgétisation antisexiste dans la politique budgétaire générale qui commençait à se dessiner, une démarche sexospécifique a été utilisée pour déterminer les localités prioritaires – communes urbaines et rurales, les plus petites unités administratives au Maroc – qui seront visées par la nouvelle initiative nationale de développement humain chère au roi du Maroc.

Un exercice de budgétisation antisexiste détaillé sera mené, de façon expérimentale, dans l'une des localités au cours des quatre prochaines années. Il couvrira la totalité du cycle d'une politique donnée, depuis l'information pour établir une analyse de situation, jusqu'au suivi et à l'évaluation. Un système de suivi communautaire⁸ sera appliqué expérimentalement dans au moins l'une des quatre localités prioritaires l'an prochain. Les instruments de l'enquête seront un module sur l'utilisation du temps dans l'enquête sur les ménages, avec des enquêtes qualitatives approfondies. Cela permettra d'analyser les liens entre l'accès aux équipements et aux services et les activités que les femmes et les hommes peuvent pratiquer, comme contribution à la planification et à la budgétisation au niveau des budgets locaux et des budgets de l'État. Ces instruments serviront aussi pour examiner l'appréciation (par les usagers et les services publics) de la qualité et de la pertinence des services d'utilité publique. Au cours des quelques prochaines années, les résultats de ce travail seront consignés dans les déclarations annuelles de l'effet du budget sur les deux sexes et les évaluations de politique dans cette optique.

Des OMD locaux, ventilés par sexe

Entre-temps, le Maroc est l'un des pays qui participent à une expérience visant à ventiler les OMD par sexe et à présenter les résultats dans un rapport sur les OMD examinant l'effet sur les deux sexes, par un partenariat entre l'État et la société civile et notamment des associations de défense des droits des femmes. Le rapport, produit récemment, a recommandé une détermination du coût de la réalisation des OMD, pour mieux cadrer les questions de financement et le choix de cibles, et pour faire converger les énergies sur des stratégies opérationnelles de réalisation des OMD. L'une des activités actuelles de la phase II de l'initiative de budgétisation antisexiste consiste à entreprendre cet exercice de détermination des coûts. À l'aide du cadre conceptuel défini lors de la première partie de l'initiative, on adopte une démarche axée sur les OMD exprimée au niveau local. Cette démarche ne sera pas technocratique, mais au contraire participative, par essais successifs, pour

constituer progressivement des connaissances et apprendre comment retrouver, à partir des résultats attendus, la chaîne des résultats intermédiaires, et de là, les estimations des coûts à prévoir. C'est en fait l'application du cadre de développement humain illustré à la figure 1 du chapitre 7.

Les ministères, et en particulier le Ministère de l'intérieur, responsable de la décentralisation, travaillent ensemble, depuis le début décembre 2005, pour regrouper les données, les évaluations, les informations sur les résultats qui sont disponibles afin d'établir une base de données de référence pour les cibles choisies. Ils travailleront ensemble au choix des localités où sera tentée l'expérience – les communes rurales et urbaines pauvres – et sur la recherche de la hiérarchie des causes. Ils travailleront ensemble à la détermination des chaînes causales conduisant aux cibles des OMD pour le Maroc, initialement pour une période à court terme, avec un horizon de trois ans. Le Maroc commence tout juste à définir un CDMT. Ces exercices devraient se compléter mutuellement.

Les enseignements dégagés jusqu'à présent de l'expérience menée au Maroc est qu'il n'y a pas en pratique de solution facile, immédiate, au problème de la création de capacités, pour assurer une prise en compte systématique de la problématique de la parité entre les sexes dans les cycles budgétaires. Le Maroc a suivi une démarche pragmatique pour engager ces réformes et inverser des pratiques établies de longue date. C'est un processus de longue haleine qui doit être soutenu, avec beaucoup de patience, mais aussi d'audace et de flair.

SÉNÉGAL

L'initiative de budgétisation antisexiste au Sénégal a commencé dans le cadre du Programme mondial d'UNIFEM, comme au Maroc. C'est également l'un des quatre pays choisis pour la phase II du programme mondial.

L'orientation initiale de l'initiative, déterminée par le ministère responsable de la promotion de la femme, découlait de la nécessité de prendre en compte le travail non rémunéré accompli par les femmes dans le secteur informel afin d'évaluer leur contribution à l'économie. Les ateliers initiaux de sensibilisation et de création de capacités, auxquels ont participé des fonctionnaires des principaux ministères et des membres des ONG, ont appliqué les instruments de l'analyse et des méthodes sexospécifiques présentées au chapitre 7 et également appliquées au Maroc (voir plus haut). Le groupe responsable du suivi du DSRP et de l'établissement d'un rapport à ce sujet, s'est intéressé à l'idée de diriger l'initiative de budgétisation antisexiste avec le soutien d'UNIFEM.

Il y a également au Sénégal un projet expérimental, soutenu par le PNUD, visant à diffuser la plate-forme multifonctionnelle de réduction de la pauvreté dans la région de Tambacounda. C'est l'une des plus pauvres régions du Sénégal et une zone d'intervention du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le projet a été lancé d'abord comme composante du Fonds de développement local du FENU à Kedougou, dans la région de Tambacounda. Le but du PNUAD est de coordonner les interventions des donateurs pour réaliser les priorités de développement du Sénégal, en particulier dans l'optique des OMD.

Les plates-formes multifonctionnelles sont des sources décentralisées d'énergie – avec par exemple un moteur diesel – auquel peuvent être branchés des matériels d'utilisation finale. Le matériel peut être destiné à la transformation des aliments, à un groupe électrogène pour le pompage de l'eau, le rechargement des piles, le mouvement des scies électriques

et divers équipements de soudure. Un petit réseau d'adduction d'eau et de distribution d'électricité peut également fonctionner à partir de ces plates-formes. Cette petite entreprise énergétique appartient à une association de femmes. Celle-ci reçoit une subvention initiale et ses membres apprennent à faire fonctionner et gérer les équipements. Ce dispositif est particulièrement adapté aux petits villages reculés, dispersés, où le raccordement au réseau électrique est techniquement difficile et économiquement peu rentable. La plate-forme multifonctionnelle peut dégager immédiatement des recettes, et économiser ainsi du temps et de l'énergie aux femmes et aux hommes. L'épargne ainsi réalisée peut être réinvestie à d'autres fins comme le montre la figure 3 du chapitre 7. Les effets sont nombreux et concernent plusieurs secteurs. Cette méthode de la plate-forme multifonctionnelle commence par examiner les besoins des usagers, en particulier les femmes et les filles; pour déterminer ces besoins, une étude de faisabilité participative est réalisée, avec les mêmes instruments d'analyse sexospécifiques qui ont été appliqués au Maroc et au Sénégal dans les initiatives de budgétisation antisexiste.

Pour assurer la durabilité de ces plates-formes multifonctionnelles après l'achèvement du projet et diffuser des connaissances sur leurs effets positifs dans la réalisation des OMD, le projet régional des plates-formes multifonctionnelles⁹ a organisé un système de suivi communautaire. Il s'agissait de faire en sorte que les autorités locales, au niveau des villages et des départements, reprennent les opérations des plates-formes multifonctionnelles en augmentant l'échelle. Le module standard du système de suivi communautaire a été élargi à un module d'utilisation du temps, pour analyser l'impact de ces équipements sur le temps, et donc l'énergie, que les femmes et les filles en particulier consacrent à diverses tâches domestiques, et pour analyser l'appropriation et le contrôle des équipements énergétiques.

Pour les administrations locales, un système peu coûteux de suivi communautaire est un moyen d'établir des données sur la planification et la budgétisation antisexiste. Au moment de la rédaction de cette étude, le questionnaire avait été mis au point et le travail achevé sur le terrain. L'analyse des données est en cours. Ce qui est intéressant est que les autorités locales et les administrations régionales ont participé à la conception du questionnaire et à l'organisation des travaux sur le terrain. Le président de la région, le maire du village et son adjoint y ont participé personnellement. Leur intérêt, dans ces entreprises, était de disposer d'un instrument de planification au niveau local s'appuyant sur une base de données locales et donnant des données solides pour l'établissement des plans, des budgets, du contrôle et de l'évaluation. À l'heure actuelle, ils s'en remettent à une approche participative ou à des monographies de village pour repérer les problèmes, mais cette méthode a des limites.

Une expérience est en cours pour lier l'initiative de plates-formes multifonctionnelles au niveau de la budgétisation antisexiste au Sénégal, ce lien étant fourni précisément par le système de suivi communautaire. Une initiative commune a été lancée par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada et par UNIFEM pour adapter le questionnaire du système de suivi communautaire à son utilisation par les administrations locales et les associations locales. Cet exercice a commencé en octobre 2005 dans une commune urbaine, à Tivaouane, près de Thiès, dans la région de Tambacounda, et avec le concours du groupe de suivi du DSRP. Pendant des stages de formation de capacités, les utilisations auxquelles un tel instrument pourrait être affecté pour améliorer le diagnostic et l'analyse de situation au niveau de la commune et être utilisé ensuite pour la planification, la programmation et la budgétisation, ont été examinées. Le questionnaire est en cours de mise au point finale. Les étapes suivantes sont la création de capacités pour l'analyse des données et l'examen des actions à entreprendre en priorité.

Les communes ont leur propre plan de développement intégré. Le passage à la budgétisation fonctionnelle s'est jusqu'à présent borné à quelques ministères et ne prévoit pas de lien avec le DSRP¹⁰. Certains conseils s'efforcent d'adopter la même méthode tout en continuant leur budgétisation axée sur les consommations intermédiaires (*inputs*). C'est le cas de Tivaouane où le maire est le président d'une petite équipe de suivi du DSRP. Dans ce cas, dans le vocabulaire de la budgétisation fonctionnelle, le cadre stratégique est mis en place avant la mécanique des budgets annuels. Et surtout, le souci d'obtenir des résultats et d'acquérir des connaissances s'implante progressivement. C'est bien dans l'esprit de l'initiative de budgétisation antisexiste.

NOTES

- ¹ On trouvera un complément d'information dans : Diop-Tine N. Rwanda: Translating Government Commitments into action. In Budlender D. et Hewitt, 2002. Gender Budgets make more Cents: Country Case Studies and Good Practice. Secrétariat du Commonwealth, Londres.
- ² Ministère de la promotion de la femme (en collaboration avec le Ministère des finances et de la planification économique), 2002. Initiative budgétaire rwandaise.
- ³ Même source.
- ⁴ La présente section repose sur une étude due à Gertrude Fester, de la Commission sur l'égalité entre les sexes. Challenges To Promote Gender Equality: Some Lessons From South Africa for the European Union Conference, 6 mai 2004. Limerick (Irlande).
- ⁵ À partir de 2004-2005, un additif au tableau inclura les réalisations effectives à ce jour, pendant l'année précédente, avec une comparaison avec les cibles de résultats.
- ⁶ Une partie de la présente section repose sur une étude de cas inédite écrite par l'auteur pour un dossier de programmation du PNUD en vue de la systématisation de la diffusion des services énergétiques.
- ⁷ Une première déclaration budgétaire sur l'égalité entre les sexes a été ajoutée en annexe au Rapport économique et financier qui accompagne la loi de finances de 2006 en octobre 2005.
- ⁸ Initialement mis au point pour une administration locale aux Philippines, avec le soutien du CRDI (Canada), le Système de suivi communautaire (CBMS) est une enquête par recensement auprès des ménages, avec un échantillon représentatif au niveau local, permettant de extrapolations à partir des données obtenues. Typiquement, ce système de suivi communautaire inclut des modules permettant de suivre divers aspects de la pauvreté. Cela est assez analogue aux enquête de la Banque mondiale pour la mesure des niveaux de vie.
- ⁹ Programme régional « Énergie pour la réduction de la pauvreté » avec l'appui du PNUD. Ce programme couvre le Mali, le Sénégal, le Burkina Faso, la Guinée et maintenant la Ghana et le Niger.
- ¹⁰ En même temps, les conseils municipaux sont l'un des acteurs importants du suivi de la réalisation du DSRP, aux côtés du secteur privé, de l'État et des organisations non gouvernementales.

9 FORMATION À LA BUDGÉTISATION

FONCTIONNELLE : SCHÉMA DE FORMATION

PAR L'EXPERIENCE

RONALD MCGILL,
FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

Ce bref schéma de formation par l'expérience a été introduit par le Fonds d'Équipement des Nations Unies pour présenter la conception de la budgétisation fonctionnelle et l'analyse de base qu'elle nécessite aux membres des autorités locales (conseillers) et fonctionnaires (responsables) qui pourraient en avoir besoin. En règle générale, il s'adresse principalement aux autorités locales, et de préférence à une organisation déterminée, réelle ou fictive. Le jeu de rôles est un élément capital de l'implication des participants, ainsi par exemple :

1. « Vous êtes maintenant le dirigeant politique du Conseil. »
2. « Vous êtes maintenant le responsable du service financier du Conseil. »
ou, lorsqu'on a affaire à un ministère.
3. « Vous êtes maintenant le Ministre des finances. »
4. « Vous êtes maintenant le secrétaire permanent. »

Sur le plan pratique, la formation consiste à élaborer un projet de rapport annuel avec plan et budget (RAPB) pour l'organisation utilisée comme modèle pour la formation. La plupart des données socioéconomiques ne sont pas disponibles (même avec « la meilleure volonté du monde »). Du fait toutefois que la plupart des bénéficiaires de la formation sont des praticiens avertis, ils ont tous des connaissances résiduelles considérables qui, prises ensemble, constituent des hypothèses de travail.

L'essentiel de la formation porte sur les deux (ou trois) premiers niveaux de l'analyse (présentée à la section 2 du chapitre 1, et reprise ci-après pour plus de commodité).

« Ainsi, on distingue dans la budgétisation fonctionnelle trois niveaux d'analyse :

1. L'analyse du cadre et des objectifs à long terme (ou stratégiques)
2. L'analyse du programme et des cibles
3. L'analyse des activités et des moyens. »

Le programme de formation (voir tableau 1) annonce clairement les résultats qu'il se propose d'atteindre chaque jour. Toutefois, le facilitateur doit être à l'écoute des exigences de l'auditoire. Certains sujets donnent lieu à des débats et suscitent des ambitions précoces concernant l'établissement de nouveaux documents de référence à établir au cours de la période de formation! L'accent se déplace donc lorsque les autres travaux absorbent une bonne partie du temps alloué à la formation, aux débats et aux efforts de rédaction. Les

exemples fournis par le Soudan illustrent cette situation. L'expérience menée dans le sud du Soudan (octobre 2005) a amené à repenser les divers modèles de manuel de budgétisation fonctionnelle pour en faire un nouveau manuel générique. L'expérience menée dans le nord du Soudan (février 2006) a conduit à proposer de nouvelles améliorations au manuel. La version du manuel générique de la budgétisation fonctionnelle établi après l'expérience réalisée dans le nord du Soudan fait l'objet du dernier chapitre de la présente publication, intitulé « Traduire les idées en actes » (chapitre 11).

Parallèlement, le chapitre 10 (plus loin) donne un exemple de travail de l'analyse du RAPB résultant d'une expérience de formation par l'expérience en Arménie. Le programme a depuis lors évolué par rapport au premier projet. Deux autres conseils urbains secondaires appliquent maintenant la budgétisation fonctionnelle. D'autres suivent leur exemple. C'est là une étude de cas très encourageante.

La durée minimale de cette formation par l'expérience est de quatre jours. Cela suppose que l'on dispose déjà de certains éléments d'information préliminaires, ou que l'on est prêt à faire des suppositions intelligentes. L'Arménie et l'Érythrée ont chacune nécessité quatre jours, le sud du Soudan huit jours et Port Soudan six jours. Dans ce contexte, il est primordial de prendre des risques pour apprendre.

Le résultat souhaité de cette formation sera un avant-projet de budget des administrations locales qui partira de la base et visera des résultats, le RAPB. Ce projet aboutira à un équipement et une prestation de services *vérifiables, mesurables et communautaires*, qui aura un impact direct sur des groupes particuliers de clients (à court terme) et sur les conditions socioéconomiques générales (à moyen terme), tant dans la perspective des objectifs du Millénaire pour le développement que dans celle du développement économique local.

Étapes de l'analyse pour l'établissement du RAPB

Les différentes étapes sont définies dans les notes supplémentaires qui accompagnent chaque étape numérotée du tableau 1.

1. Deux catégories de données de référence doivent être réunies.

Il s'agit tout d'abord du profil socioéconomique, qui comprend :

- Accès aux équipements et aux services (eau potable et routes) et indicateurs de pauvreté
- Indicateurs de santé et de pauvreté
- Indicateurs d'éducation et de pauvreté
- Évaluation globale de la pauvreté à partir des données de référence du DSRP pour la localité

Ensuite, il s'agit de dresser le profil d'activité économique en fonction de la géographie locale, qui comprend :

- Activité économique en fonction du classement des emplois (par ex. agriculture, industrie, secteur public)
- Infrastructure économique indiquant les seuils des réseaux (par ex. eau, routes) et les profils de demande

TABEAU 1 : PLANIFICATION ET BUDGÉTISATION À PARTIR DE LA BASE, AXÉES SUR LES RÉSULTATS*Atelier de formation de quatre jours*⁴

	Activités menées au cours de chaque séance (les chiffres en caractères gras renvoient à des notes supplémentaires, voir page suivante)	Résultats de chaque séance
Jour 1	Cadre stratégique	
Matin	<p>Introduction à l'atelier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif • Composantes techniques • Vérification des conditions préalables à la réussite <p>Débat général d'ouverture Adoption des modalités techniques</p>	Les participants comprennent les notions de base du cycle de gestion des dépenses publiques (PEM), de la budgétisation fonctionnelle (PB) et de l'importance de cet atelier en tant qu'exercice pratique pour créer un premier modèle de plan et de budget à partir de la base et axés sur des résultats, selon le modèle du rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de la budgétisation fonctionnelle.
Après-midi	<p>1. Informations de référence qui contribuent à dresser le « <i>tableau d'ensemble du développement</i> »</p> <p>2. Indicateurs de pauvreté destinés à cadrer le « <i>problème général du développement</i> »</p>	Fin de la première étape de réflexion destinée à définir les rudiments du contexte socioéconomique de la planification et de la budgétisation.
Jour 2	Définition du programme et cadre de dépenses à moyen terme	
Matin	<p>3. Définir les « <i>impératifs de développement stratégique</i> », par ordre de priorité</p> <p>4. Convertir ces impératifs en « <i>objectifs de développement</i> » quantifiables</p>	Fin de la deuxième étape de réflexion, lorsque l'objectif global et les objectifs quantitatifs représentent le « début quantifiable » de la budgétisation fonctionnelle.
Après-midi	5. Traduire ces objectifs en « <i>cibles de développement stratégique</i> » assorties de coûts, par ordre de priorité	Fin de la troisième étape de réflexion, lorsque les cibles stratégiques déterminent les besoins financiers à moyen terme.
Jour 3	Projets et budgétisation annuelle	
Matin	6. Définition des <i>tableaux des cibles annuelles</i> à partir des cibles stratégiques, par ordre de priorité, avec indication des coûts	Fin de la quatrième étape de réflexion, lorsque les cibles annuelles ont été budgétisées de façon détaillée, dans les limites des besoins financiers à moyen terme.
Après-midi	7. Échantillon de <i>budgétisation par cible</i> pour chaque activité afin de vérifier l'estimation budgétaire	Contribution à la quatrième étape, avec analyse des activités et des coûts, afin de vérifier les coûts par cible.
Jour 4	Budget de résultats consolidé	
Matin	8. Établissement des tableaux des budgets annuels pour l'ensemble des conseils et le budget de l'État	Fin de la cinquième étape avec présentation du budget par cible ou résultat.
Après-midi	9. Achèvement du projet de RAPB	Fin de la dernière étape, avec budget et explications à l'appui dans le RAPB.

- Classement des emplois par sexe
- Profil de budget des administrations locales, sous forme de recettes (sources locales, transferts du Gouvernement, financements de donateurs), les dépenses et les biens d'équipement.

Les conclusions de l'interprétation de ces deux ensembles d'information permettront de comprendre *l'état général de développement* dans chaque localité

2. Le profil socioéconomique fournira des indicateurs de pauvreté.

Ces indicateurs seront déterminés par les OMD et l'action menée par le Gouvernement pour les atteindre par le biais de son DSRP. Le profil de l'activité économique donnera une idée de l'orientation à suivre pour accroître l'activité économique et ainsi réduire la pauvreté. Ces deux éléments permettent de mieux comprendre le problème général du développement, à partir duquel un objectif de développement doit être défini. En voici une illustration :

Réduire la pauvreté en s'attaquant aux divers indicateurs de privations multiples qui ressortent du « problème général de développement » dans l'optique des OMD et du DSRP qui en est résulté.

3. Le tableau général du développement et le problème général du développement amèneront le conseil local à se mettre d'accord sur les impératifs de développement stratégique qui s'imposent aux autorités locales.

À titre d'illustration, trois « impératifs » sont proposés : eau, sécurité alimentaire, éloignement/accès. Ces impératifs sont manifestement liés à la pauvreté et au développement économique local. Il convient de les classer par ordre de priorité. Aussi important que soit chacun d'eux dans un endroit donné, il est peut-être tout simplement impossible de tout financer. Les impératifs doivent donc être exprimés en objectifs de développement quantifiables.

4. Pour un objectif donné, il est nécessaire de déterminer le niveau actuel des services fournis.

Cela constitue la donnée de référence, que l'on exprimera le mieux en pourcentage. L'augmentation proposée dans la prestation de services (sous forme d'objectif réalisable, toutes choses étant égales par ailleurs) peut alors être déterminée. À titre d'illustration, l'impératif « adduction d'eau » est exprimé sous forme d'objectif de développement de la manière suivante :

Accroître l'adduction d'eau de 30 % à 80 % des besoins, pour les ménages², l'agriculture³ et les entreprises⁴, dans un délai de trois ans.

L'objectif doit être défini en fonction de la situation actuelle (30 %) et du niveau escompté à la fin du plan stratégique (80 %).

5. Pour atteindre l'objectif en matière d'adduction d'eau, il faut d'abord définir les sources possibles d'augmentation de l'approvisionnement en eau.

Cinq sont proposées à titre d'exemple :

- Petits barrages et canalisations
- Forages
- Collecte d'eau de pluie, barrages

- Puits
- Canalisations entre les gouvernorats.

Il faut déterminer si l'une de ces sources d'eau ne pourrait, à elle seule, satisfaire 100 % de l'objectif visé. Il faut se mettre d'accord sur les chiffres unitaires. Enfin, les coûts unitaires et les coûts globaux doivent aussi être calculés. Le résultat pour chacun de ces objectifs est donc un tableau de cibles stratégiques.

6. Les cibles annuelles sont simplement celles qui peuvent être réalisées au cours d'une année donnée du cycle de trois ans.

C'est là la cible à budgétiser pour l'année de mise en œuvre effective. L'exposé le plus simple des cibles annuelles peut alors être, pour chaque impératif de développement, une version précise du tableau des cibles sur trois ans.

7. Les budgets par cible sont fondés sur l'analyse de chaque activité et des moyens à mettre en œuvre, à savoir :

- Activités (qui définissent normalement les éléments de l'exécution)
- Moyens (les quantités nécessaires par cible – main-d'œuvre, équipement, etc.)
- Coûts des moyens
- Codification budgétaire des moyens
- Coût total par cible.

La méthode la plus simple consiste à procéder à l'analyse et à procéder à la budgétisation correspondante sous forme de tableau.

8. Il s'agit là du tableau du budget global, avec indication des cibles (résultats), du classement des dépenses et de l'origine des recettes destinées à financer la réalisation de chaque cible.

C'est là une feuille Excel permettant d'effectuer tous les calculs nécessaires pour le budget, qui est un budget global au niveau des cibles. L'analyse de l'activité, les différents moyens nécessaires, leur codification et le coût moyen de chaque activité sont présentés séparément dans le tableau des données désagrégées.

9. Il s'agit d'une analyse des éléments qui composent le RAPB.

- Déclaration, par le chef de l'administration locale, faisant état des principales réalisations (première partie du RAPB);
- Résumé de l'ensemble du document (deuxième partie du RAPB);
- Ensemble de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (troisième partie du RAPB);
- Examen des résultats de l'année précédente (quatrième partie du RAPB);
- Propositions pour l'année suivante (cinquième partie du RAPB);
- Ressources nécessaires pour l'année suivante – la prévision budgétaire (sixième partie du RAPB).

NOTES

- ¹ Dans un rayon de 800 mètres.
- ² Approvisionnement direct au moyen de forages, de systèmes d'irrigation ou de canalisation d'eau.
- ³ Approvisionnement direct par canalisation.
- ⁴ Il s'agit là du temps minimum absolu pour obtenir des résultats rudimentaires dans la pratique, arriver à comprendre la budgétisation fonctionnelle et le premier projet de RAPB. L'auteur a organisé cinq jours de formation en avril 2006 à la Faculté des finances et de l'économie de l'Université de Shanghai. À l'origine, il y avait eu a) une invitation à fournir cette formation à titre d'introduction et b) une éventuelle collaboration Sud-Sud à long terme. À l'issue de cette formation (fournie à des fonctionnaires du service public, à des professeurs et des étudiants), il a été convenu qu'un éventuel modèle générique de formation à donner aux futurs fonctionnaires du Gouvernement chinois devrait à l'avenir porter sur six jours, à savoir :
 1. Conception de la budgétisation fonctionnelle.
 2. Cadre stratégique.
 3. Définition du programme et du « Cadre de dépenses à moyen terme ».
 4. Projets et budgétisation annuelle.
 5. Budget de résultats consolidé.
 6. Mesure des résultats.

10

FORMATION À LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE : EXEMPLE DU RÉSULTAT DE LA FORMATION EN ARMÉNIE

RONALD MCGILL,
FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

Note de la rédaction : Voici un exemple des résultats que peut donner la formation à la budgétisation fonctionnelle proposée au chapitre 9. Il s'agit simplement de définir les rudiments de la budgétisation fonctionnelle par le biais du schéma de rapport annuel avec plan et budget (RAPB). Le personnel local de contrepartie peut, à partir de ces rudiments, le développer avant de l'adopter et de le mettre en œuvre. Telle est actuellement la situation encourageante en Arménie, où le PNUD a engagé les services du FENU en tant que conseiller technique pour formuler le projet arménien de budgétisation fonctionnelle pour son administration locale. Ce projet a depuis été élargi, grâce aux investissements et à l'assistance technique de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), ainsi qu'à l'aide du centre régional du PNUD à Bratislav.

CONSEIL DE LA VILLE DE DILIJAN

Rapport annuel avec plan et budget (RAPB), 2005-2006

(Premier avant-projet résultant de la formation à la conversion budgétaire de mars 2005)

Présentation du modèle de rapport annuel avec plan et budget

Structure du RAPB

Un rapport annuel commence normalement par une déclaration générale du chef de l'organisation concernée, dans laquelle l'ordre des questions abordées est à peu près le suivant :

- Déclaration du gouverneur de la région, notamment un exposé des principales réalisations de l'année précédente et de l'effort de développement pour l'année suivante (Partie 1 du RAPB) ;
- Résumé de l'ensemble du document (Partie 2 du RAPB).

Ces deux premières sections se passent de commentaires.

— Partie analytique essentielle du RAPB

Vient ensuite la partie analytique essentielle du RAPB aux fins de la planification du développement et de la budgétisation fonctionnelle, qui comprend :

- Cadre de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (Partie 3 du RAPB) ;
- Résultats de l'année précédente (Partie 4 du RAPB) ;

- Propositions pour l'année suivante (Partie 5 du RAPB) ;
- Ressources nécessaires pour l'année suivante – prévision budgétaire (Partie 6 du RAPB).

Aux fins de ce premier avant-projet et en conséquence de la formation de février, toutes les sections susmentionnées sont structurées. En outre, les sections ci-après sont élaborées de façon plus détaillée :

- Cadre de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (Partie 3 du RAPB) ;
- Propositions pour l'année suivante (Partie 5 du RAPB) ;
- Ressources nécessaires pour l'année suivante : prévision budgétaire (Partie 6 du RAPB).

Résultat escompté du RAPB

Le résultat escompté du RAPB est un instrument conçu pour la production d'équipements et de services bien ciblés, dont il est rendu compte devant l'opinion et qui bénéficie de l'appui de la collectivité locale. Il doit donc avoir un impact direct sur certains groupes clients (à court terme) et sur la situation socioéconomique générale (à moyen terme). Il répond donc à la double finalité des objectifs du Millénaire pour le développement et du développement économique local.

PARTIE 1. DÉCLARATION DE MAIRE DE LA VILLE

Cette déclaration doit comprendre un exposé des principales réalisations de l'année écoulée et de la nouvelle orientation du développement pour l'année suivante. Elle doit aussi indiquer le total des recettes (l'enveloppe des ressources) approuvé pour la ville, ce total se subdivisant comme suit :

1. Recettes locales
2. Prêts
3. Virements du Gouvernement central
4. Virements de donateurs
5. Contributions de la collectivité en liquide (et leur valeur, si elles sont en nature).

A présenter à la fin de 2005, dans le cadre du projet de budget pour 2006.

PARTIE 2. RÉSUMÉ DE L'ENSEMBLE DU DOCUMENT

À soumettre à la fin de 2005, dans le cadre du projet de budget pour 2006

PARTIE 3. ENSEMBLE DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES DANS UNE PERSPECTIVE DE TROIS ANS (2006-2008)

Cadre stratégique – stratégie en matière de développement local

La partie 3 du RAPB correspond au cadre stratégique exprimé sous forme de stratégie du développement local. Ce cadre porte sur trois années et comprend les principales sections suivantes :

- Information de référence, pour dresser le « tableau d'ensemble du développement ».
- Indicateurs de la pauvreté, qui mettent l'accent sur le « problème général du développement ».
- Définition des « impératifs du développement stratégique ».
- Conversion de ces impératifs en « objectifs de développement » quantifiables.
- Traduction de ces objectifs en « cibles de développement stratégique » assorties de coûts.

1. Information de référence, pour dresser un « tableau d'ensemble du développement ».

Deux catégories de données de référence doivent être réunies. Tout d'abord, celles qui concernent le profil socioéconomique et qui portent notamment sur les questions suivantes :

- Accès aux équipements et aux services (tels que l'eau, les routes) et indicateurs de pauvreté.
- Indicateurs de santé et de pauvreté.
- Indicateurs d'éducation et de pauvreté.
- Évaluations globales de la pauvreté.

Deuxièmement, ces données concernent le profil d'activité économique en fonction de la géographie locale, et portent notamment sur les questions suivantes :

- Activité économique avec classement des emplois.
- Infrastructure économique, indiquant les seuils de fonctionnement des réseaux et les profils de la demande.
- Classement des emplois, par sexe.
- Profil du budget des administrations locales : recettes, dépenses et actifs en capital.

Les participants du conseil de la ville ont formulé des hypothèses au sujet de leurs données de référence et ont présenté les questions de la manière suivante :

- Population : 16202 (14980)
- Équipement
 - Routes, exploitation de tunnels
 1. Routes nationales : bonnes
 2. Routes intercommunales : mauvaises
- Canalisations d'eau
 - Canalisations urbaines : mauvaises
- Alimentation en gaz
 - Taux d'approvisionnement en gaz : bon (80 %)
- Télécommunications : bonnes
- Réseau électrique : bon
- Approvisionnement en énergie : satisfaisant
- Services

1. Santé
2. Éducation – sciences
3. Culture – sports
4. Agriculture
5. Industrie
6. Bâtiment
7. Tourisme
8. Emploi
9. Information
 - Télévision locale
 - « Dilijan », magazine mensuel

Des interventions possibles ont été introduites, dont les suivantes :

1. Amélioration des conditions sociales de la population par le développement du tourisme (accroître le type de services fournis aux touristes), la sécurité alimentaire (production locale), l'expansion des services communaux, le développement de l'artisanat populaire et national.
2. Accroissement de la production d'eau minérale « Dilijan ».
3. Exploitation de l'usine « Impulse » de remise en état et de fabrication de machines agricoles dans la région, production d'outils agricoles.

Les conclusions qui se dégageront de l'interprétation de ces deux catégories de données permettront de comprendre le *tableau général du développement* pour chaque conseil.

2. Indicateurs de pauvreté et indicateurs économiques qui définissent le « problème général du développement »

Le profil socioéconomique donne des indicateurs de pauvreté, qui sont déterminés par les OMD et l'action menée par le gouvernement par le biais du DSRP. Le profil de l'activité économique suggère les orientations à suivre pour développer l'activité économique et réduire ainsi la pauvreté. Ces deux éléments permettent de mieux comprendre le problème général du développement. À partir de là, un objectif de développement est défini comme suit :

Accroître l'activité économique afin d'améliorer sensiblement le bien-être socioéconomique des citoyens.

À partir de là, il convient de définir les impératifs du développement.

3. Définition des « impératifs du développement stratégique »

Le tableau d'ensemble du développement et le problème général du développement, modérés par les initiatives communautaires prises à ce jour et envisagées, amènent les représentants du conseil de la ville à se mettre d'accord sur les impératifs du développement stratégique pour la région. Cinq « impératifs » ont été retenus. À l'issue d'un débat, l'ordre de priorité de ces impératifs a été fixé en fonction des critères suivants : a) nombre potentiel de bénéficiaires, b) viabilité et c) action en faveur des pauvres. Les impératifs retenus ont été les suivants :

- Équipement
- Capital humain
- Conjoncture
- Consommateurs et nouveaux marchés
- Moyens de financement

Ces impératifs doivent ensuite être exprimés en objectifs de développement quantifiables.

4. Conversion de ces impératifs en « objectifs de développement » quantifiables

Pour un objectif donné, il faut connaître le niveau actuel de la prestation de services. C'est là la donnée de référence, qu'on exprimera le mieux en pourcentage. L'augmentation proposée dans la prestation de services (comme objectif réalisable, toutes choses étant égales par ailleurs) peut alors être déterminée. Pour chaque impératif, l'objectif quantifiable est défini comme suit :

1. Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.
2. Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.
3. Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.
4. Améliorer les rendements de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans.
5. Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois ans.

Il faut également définir un objectif recoupant toutes les autres dépenses publiques qui ne sont pas affectées aux impératifs de développement, comme par exemple :

6. *Développement et maintien de tous les autres services qui ne sont pas visés par les cinq impératifs de développement ci-dessus.*

Ces objectifs doivent alors être convertis en un ensemble de cibles de développement stratégique à atteindre dans un délai de trois ans, assorties de coûts.

5. Conversion de ces objectifs en « cibles stratégiques de développement », assorties de coûts

Pour réaliser tout objectif, il faut une définition de toutes les interventions ou propositions possibles nécessaires pour l'atteindre.

L'effet potentiel de chaque intervention pour atteindre 100 % de l'objectif doit être déterminé. Les chiffres unitaires doivent être fixés. Enfin, les coûts unitaires et les coûts totaux doivent être calculés. Le résultat pour chacun des objectifs est donc un tableau de cibles stratégiques, qui se présente de la manière suivante :

TABEAU 1 : OBJECTIF 1 – CIBLES STRATÉGIQUES

Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités (A)	Coût unitaire en \$ EU (B)	Coût total (A x B)
1. Eau - Remise en état	20	5 000m	ad 3 000/m	ad 15 millions
2. Eau - Nouvelles constructions	10	25 000m	ad 10 000/m	ad 280 millions
3. Routes - Remise en état	15	20 000m	ad 1 000/m	ad 20 millions
4. Routes – Nouvelles constructions	15	5 000m	ad 16 000/m	ad 80 millions
5. Énergie – Remise en état	20	20 000m	ad 500/m	ad 10 millions
6. Énergie – Nouvelles constructions	10	35 000m	ad 12 000/m	ad 6 millions
7. TIC – Nouveaux raccordements domestiques	10	1 000	ad 50 000/raccordement	ad 50 millions
8. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	N/D	*
9. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	*
Totaux	100	N/D	N/D	ad 461 millions (+ dépenses de fonctionnement*)

TABEAU 2 : OBJECTIF 2 – CIBLES STRATÉGIQUES

Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités	Coût unitaire en \$ EU	Coût total
1. Analyse du manque de compétences	N/D	N/D	ad 1 million	ad 1 million
2. Formation - Recyclage professionnel	40	4	ad 1 million	ad 4 millions
3. Formation professionnelle – Nouvelles constructions	10	1	ad 3 millions	ad 3 millions
4. École spéciale - Rééducation	40	4	ad 2 millions	ad 8 millions
5. Éducation spéciale – Nouvelles constructions	10	1	ad 4 millions	ad 4 millions
6. Maintien de la continuité du service	N/D	N/D	N/D	?
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	?
Totaux	100	N/D	N/D	ad 20 millions (+ dépenses de fonctionnement*)

TABLEAU 3 : OBJECTIF 3 – CIBLES STRATÉGIQUES

Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités (A)	Coût unitaire en \$ EU (B)	Coût total (A x B)
1. Promotion des entreprises – Locaux, installations	35	1	ad 3,5 millions	ad 3,5 millions
2. Promotion des entreprises – Équipement	15	1	ad 2 millions	ad 2 millions
3. Connexion Internet + site web	20			ad 1 million
4. Privilèges – Concessions	15			ad 3 millions
5. Privilèges – Incitations	15			ad 1 million
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	N/D	*
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	*
Totaux	100	N/D	N/D	ad 10,5 millions
(+ dépenses de fonctionnement*)				

TABLEAU 4 : OBJECTIF 4 – CIBLES STRATÉGIQUES

Améliorer la productivité des entreprises de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités (A)	Coût unitaire en \$ EU (B)	Coût total (A x B)
1. Subdivision communautaire – Postes	20			ad 0,5 million
2. Subdivision communautaire – Information	50			ad 1,5 millions
3. Expositions commerciales	30			ad 1,5 millions
4. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	N/D	*
5. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	*
Totaux	100	N/D	N/D	ad 3,5 millions (+ dépenses de fonctionnement*)

TABLEAU 5 : OBJECTIF 5 – CIBLES STRATÉGIQUES

Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités (A)	Coût unitaire en \$ EU (B)	Coût total (A x B)
1. Subventions	30			ad 30 millions
2. Dons	5			ad 5 millions
3. Dividendes	5			ad 5 millions
4. Fondations	20			ad 20 millions
5. Contributions de résidents	10			ad 10 millions
6. Subventions	15			ad 15 millions
7. Prêts	13			ad 13 millions
8. Crédits	2			ad 2 millions
9. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	N/D	*
10. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	*
Totaux	100	N/D	N/D	ad 100 millions (+ dépenses de fonctionnement*)

TABLEAU 6 : OBJECTIF 6 – CIBLES STRATÉGIQUES

Développement et maintien de tous les autres services non visés par les cinq impératifs de développement.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités	Coût unitaire en \$ EU	Coût total
1. Ramassage des ordures				(à compléter)
2. Aménagement des sites				(à compléter)
3. Urbanisme /service de zonage				(à compléter)
4. Ville /manifestations publiques				(à compléter)
5. Transports publics				(à compléter)
6. Services d'urgence				(à compléter)
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)				(à compléter)
Totaux	N/D	N/D	N/D	N/D

Chaque tableau correspondant à une cible stratégique sur trois ans donne un montant des dépenses à moyen terme (DMT) qui permettront d'atteindre l'objectif. Lorsque tous les tableaux ont été remplis, on obtient le cadre de dépenses à moyen terme pour les investissements.

La deuxième partie de la tâche consiste à fixer un ordre de priorité. Il s'agit tout d'abord de choisir les critères qui permettront de déterminer les priorités. Il faut ensuite accorder un quotient à chaque critère afin de faciliter la fixation de l'ordre de priorité (par exemple 1 = impact modeste, 2 = impact raisonnable et 3 = fort impact). Le classement par ordre de priorité des propositions qui permettront de réaliser chaque cible stratégique est le suivant :

TABEAU 7 : OBJECTIF 1 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Eau - Remise en état	ad 15 millions	3	2	3	8
2. Eau - Nouvelles constructions	ad 280 millions	2	3	2	7
3. Routes - Remise en état	ad 20 millions	3	3	3	9
4. Routes – Nouvelles constructions	ad 80 millions	1	3	2	6
5. Énergie – Remise en état	ad 10 millions	3	1	2	6
6. Énergie – Nouvelles constructions	ad 6 millions	2	3	2	7
7. TIC – Nouveaux raccordements domestiques	ad 50 millions	1	3	2	6
8. Maintien de la continuité du service – « ligne »	*				
9. Appui (relations humaines, finances, etc.)	*				
Totaux	ad 461 millions (+ dépenses de fonctionnement*)				

TABLEAU 8 : OBJECTIF 2 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Analyse du manque de compétences	ad 1 million	3	3	1	7
2. Formation - Recyclage professionnel	ad 4 millions	2	1	2	5
3. Formation professionnelle – Nouvelles constructions	ad 3 millions	1	3	2	6
4. Écoles spéciales – Rééducation	ad 8 millions	2	1	2	5
5. Éducation spéciale – Nouvelles constructions	ad 4 millions	1	3	1	5
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	?				
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	?				
Totaux	ad 20 millions				
(+ dépenses de fonctionnement*)					

TABLEAU 9 : OBJECTIF 3 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Promotion des entreprises – Locaux, installations	ad 3,5 millions	1	3	1	5
2. Promotion des entreprises – Équipement	ad 2,0 millions	1	2	1	4
3. Connexion Internet + site Web	ad 1,0 million	2	2	0,5	4,5
4. Privilèges – Concessions	ad 3,0 millions	0,5	0	3	3,5
5. Privilèges – Incitations	ad 1,0 million	2	2	1,5	5,5
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	*				
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	*				
Totaux	ad 10,5 millions (+ dépenses de fonctionnement*)				

TABEAU 10 : OBJECTIF 4 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Améliorer la productivité des entreprises de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Subdivision communautaire – Postes	ad 0,5 million	3	2	1	6
2. Subdivision communautaire – Information	ad 1,5 million	3	1,5	1	5,5
3. Expositions commerciales	ad 1,5 million	3	2	2	7
4. Maintien de la continuité du service – « ligne »	*				
5. Appui (relations humaines, finances, etc.)	*				
Totaux	ad 3,5 millions (+ dépenses de fonctionnement*)				

TABEAU 11 : OBJECTIF 5 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois an.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Subventions	ad 30 millions	2	3	2	7
2. Dons	ad 5 millions	1,5	1,5	1,5	4,5
3. Dividendes	ad 5 millions	1,5	1,5	1,5	4,5
4. Fondations	ad 20 millions	3	3	3	9
5. Contributions de résidents	ad 10 millions	1,5	1,5	1,5	4,5
6. Subventions	ad 15 millions	1	1,5	1	3,5
7. Prêts	ad 13 millions	2	2	1	5
8. Crédits	ad 2 millions	2	2	1,5	5,5
9. Maintien de la continuité du service – « ligne »	*				
10. Appui (relations humaines, finances, etc.)	*				
Totaux	ad 100 millions (+ dépenses de fonctionnement*)				

TABEAU 12 : OBJECTIF 6 – CIBLES STRATÉGIQUES, PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Développement et maintien de tous les autres services qui ne sont pas visés par les cinq impératifs de développement.

Programme – « Cibles stratégiques à 3 ans »	Coût total	Impact potentiel sur les bénéficiaires	Perspective de viabilité	Impact potentiel sur la pauvreté	Total
1. Ramassage des ordures	(à compléter)	3	3	3	9
2. Aménagement des sites	(à compléter)	3	3	1	7
3. Urbanisme/service de zonage	(à compléter)	1	1	1	3
4. Ville/manifestations publiques	(à compléter)	2	2	1	5
5. Transports publics	(à compléter)	2	2	2	6
6. Services d'urgence	(à compléter)	2	2	2	6
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(à compléter)	N/D	N/D	N/D	N/D
Totaux					

Le montant total ainsi obtenu donne un classement des priorités pour l'administration régionale. Si les recettes disponibles sont inférieures à ce qui était escompté, certains projets seront alors éliminés en commençant par le plus faible degré de priorité jusqu'à atteindre le point d'équilibre. L'étape suivante consiste à analyser les résultats obtenus l'année précédente pour déterminer les propositions à recommander pour l'année suivante, compte tenu du cadre stratégique (partie 3 ci-dessus).

PARTIE 4. RÉSULTATS OBTENUS AU COURS DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE (2005)

À effectuer à la fin de 2005, à la suite de la formation fournie en novembre, mais sous forme de déclaration préliminaire...

Examen des résultats obtenus

Le cadre stratégique et les propositions annuelles seront suivis par un examen des résultats obtenus l'année précédente. Cet examen devrait être organisé en fonction des résultats obtenus pour les cibles annuelles (en termes de dépenses, d'efficience et d'efficacité).

Réalisation des cibles annuelles (en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité)

La réalisation des cibles annuelles est déterminée par l'économie des moyens, l'efficience des résultats et l'efficacité de l'impact (pour l'ensemble de l'équipement et des services fournis). Le test des dépenses fait appel à l'analyse de variance (dépenses budgétisées comparées aux dépenses réelles). Le test d'efficience s'applique aux produits, leur état d'avancement, leur achèvement dans les délais, selon les spécifications, etc. L'efficacité de l'impact consiste à déterminer l'impact sur un groupe de clients particuliers (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation de l'installation) ou la situation socioéconomique générale (indicateurs de pauvreté, par exemple). L'impact sur des groupes de clients particuliers est censé être évalué avec la participation de ces groupes de clients. Le résultat de l'évaluation donne un pourcentage pour le projet considéré et le programme général d'investissement pour cette année (les tableaux 13 à 18 donnent le cadre d'évaluation des résultats annuels pour chaque objectif, c'est-à-dire pour chaque programme). Le modèle d'évaluation a depuis été précisé (voir chapitre 11, tableau 8).

TABEAU 13 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 1

Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.

Projet	ÉCONOMIE				EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Ecart	Ecart %			
1. Eau - Remise en état							
2. Eau - Nouvelles constructions							
3. Routes - Remise en état							
4. Routes - Nouvelles constructions							
5. Énergie – Remise en état							
6. Énergie – Nouvelles constructions							
7. TIC – Nouveaux raccordements domestiques							
8. Maintien de la continuité du service – « ligne »							
9. Appui (relations humaines, finances, etc.)							
Totaux						Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé des conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante.

TABEAU 14 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 2

Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.

Projet	ÉCONOMIE				EFFICACITÉ	EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Écart	Écart %				
1. Analyse du manque de compétences								
2. Formation – Recyclage professionnel								
3. Formation professionnelle – Nouvelles constructions								
4. Écoles spéciales – Rééducation								
5. Éducation spéciale – Nouvelles constructions								
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »								
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)								
Totaux							Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé de conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante.

TABEAU 15 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 3

Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.

Projet	ÉCONOMIE				EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Écart	Écart %			
1. Promotion des entreprises – Locaux, installations							
2. Promotion des entreprises – Equipement							
3. Connexion Internet + site Web							
4. Privilèges – Concessions							
5. Privilèges – Incitations							
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »							
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)							
Totaux						Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé de conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante

TABEAU 16 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 4

Améliorer la productivité des entreprises de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans

Projet	ÉCONOMIE				EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Écart	Écart %			
1. Subdivision communautaire – Postes							Évaluation globale en % : ¹²
2. Subdivision communautaire – Information							
3. Expositions commerciales							
4. Maintien de la continuité du service – « ligne »							
5. Appui (relations humaines, finances, etc.)							
Totaux						Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé de conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante.

TABEAU 17 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 5

Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois ans.

Projet	ÉCONOMIE				EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Écart	Écart %			
1. Subventions							
2. Dons							
3. Dividendes							
4. Fondations							
5. Contributions de résidents							
6. Subventions							
7. Prêts							
8. Crédits							
9. Maintien de la continuité du service – « ligne »							
10. Appui (relations humaines, finances, etc.)							
Totaux						Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé de conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante.

TABEAU 18 : MESURE DES RÉSULTATS – OBJECTIF 6

Développement et maintien de tous les autres services qui ne sont pas visés par les cinq impératifs de développement ci-dessus.

Projet	ÉCONOMIE				EFFICIENCE	EFFICACITÉ	QUOTIENT
	Budget (annuel)	Dépenses effectives	Écart	Écart %	Efficiency du PRODUIT : ¹⁶	Efficacité de L'IMPACT : ¹⁷	Évaluation globale en % : ¹⁸
1. Ramassage des ordures	(à compléter)						
2. Aménagement des sites	(à compléter)						
3. Urbanisme, service de zonage	(à compléter)						
4. Ville, manifestations publiques	(à compléter)						
5. Transports publics	(à compléter)						
6. Services d'urgence	(à compléter)						
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(à compléter)						
Totaux						Moyenne	

Cette mesure est suivie par l'énoncé de conclusions, avec indication des incidences sur les propositions pour l'année suivante; puis par une déclaration générale sur les résultats obtenus au cours de l'année écoulée et la manière dont ils influenceront sur les propositions pour l'année suivant.

PARTIE 5**Propositions pour l'année suivante***Cibles annuelles (exprimées en pourcentage des cibles stratégiques)*

Les cibles annuelles sont simplement celles qui peuvent être atteintes au cours de l'année considérée du cycle de trois ans. C'est la cible à budgétiser pour l'année de mise en œuvre effective. La présentation la plus simple des cibles annuelles peut être une version affinée du tableau des cibles à trois ans pour chaque impératif du développement.

TABLEAU 19 : OBJECTIF 1 – CIBLES ANNUELLES

Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Eau – Remise en état	20	5 000 m	ad 15 millions	
2. Eau - Nouvelles constructions	10	25 000 m	ad 280 millions	
3. Routes - Remise en état	15	20 000 m	ad 20 millions	
4. Routes - Nouvelles constructions	15	5 000 m	ad 80 millions	
5. Énergie – Remise en état	20	20 000 m	ad 10 millions	
6. Énergie – Nouvelles constructions	10	35 000 m	ad 6 millions	
7. TIC – Nouveaux raccordements domestiques	10	1 000	ad 50 millions	
8. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	*	
9. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	*	
Totaux	100	N/D	ad 461 millions (+ dépenses de fonctionnement*)	

TABLEAU 20 : OBJECTIF 2 – CIBLES ANNUELLES

Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Analyse du manque de compétences	N/D	N/D	ad 1 million	
2. Formation – Recyclage professionnel	40	4	ad 4 millions	
3. Formation professionnelle – Nouvelles constructions	10	1	ad 3 millions	
4. Écoles spéciales – Rééducation	40	4	ad 8 millions	
5. Éducation spéciale – Nouvelles constructions	10	1	ad 4 millions	
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	?	
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	?	
Totaux	100	N/D	ad 20 m (+ dépenses de fonctionnement*)	

TABLEAU 21 : OBJECTIF 3 – CIBLES ANNUELLES

Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Promotion des entreprises – Locaux, installations	35	1	ad 3,5 millions	
2. Promotion des entreprises – Équipement	15	1	ad 2 millions	
3. Connexion Internet + site Web	20		ad 1 million	
4. Privilèges – Concessions	15		ad 3 millions	
5. Privilèges – Incitations	15		ad 1 million	
6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	*	
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	*	
Totaux	100	N/D	ad 10,5 millions (+ dépenses de fonctionnement*)	

TABLEAU 22 : OBJECTIF 4 – CIBLES ANNUELLES

Améliorer la productivité des entreprises de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Subdivision communautaire – Postes	20		ad 0,5 million	
2. Subdivision communautaire – Information	50		ad 1,5 million	
3. Expositions commerciales	30		ad 1,5 million	
4. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	*	
5. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	*	
Totaux	100	N/D	ad 3,5 millions (+ dépenses de fonctionnement*)	

TABLEAU 23 : OBJECTIF 5 – CIBLES ANNUELLES

Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois ans.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Subventions	30		ad 30 millions	
2. Dons	5		ad 5 millions	
3. Dividendes	5		ad 5 millions	
4. Fonds de reconstruction	20		ad 20 millions	
5. Contributions de résidents	10		ad 10 millions	
6. Subventions	15		ad 15 millions	
7. Prêts	13		ad 13 millions	
8. Crédits	2		ad 2 millions	
9. Maintien de la continuité du service – « ligne »	N/D	N/D	*	
10. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	*	
Totaux	100	N/D	ad 100 millions (+ dépenses de fonctionnement*)	

TABLEAU 24 : OBJECTIF 6 – CIBLES ANNUELLES

Développement et maintien de tous les autres services non visés par les cinq impératifs de développement.

Projets – « Cibles annuelles »	% de l'objectif	Nombre d'unités	Coût total de la cible stratégique	Coût total de la cible annuelle
1. Ramassage des ordures				
2. Aménagement des sites				
3. Urbanisme /service de zonage				
4. Ville /manifestations publiques				
5. Transports publics				
6. Services d'urgence				
7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	N/D	N/D	N/D	
Totaux	100	N/D	7 663 000	(à calculer)

Dans chaque cas, le coût total apparaît clairement pour chaque cible stratégique. Ensuite, si le total annuel correspond au tiers, ou 33 %, il faudra trois ans pour atteindre la cible stratégique et le coût en sera calculé en conséquence. Toutefois, le coût total pour chaque cible doit être budgétisé séparément afin de confirmer l'estimation de coût. Il est indispensable d'analyser les cibles en matière de dépenses annuelles dans un tableau séparé, la raison étant que la décision de construire toutes les retenues d'eaux de pluie au cours de la première année du cycle de trois ans peut être prise en fonction des priorités locales. Cette démarche séparée dans le processus analytique est donc capitale.

On utilise pour cela une analyse des activités et des moyens. Les tableaux de cibles ainsi obtenus, pour chaque proposition, feront donc l'objet d'une annexe de référence ou d'un volume séparé. Un exemple a été inclus ci-dessous pour l'objectif le plus hautement prioritaire (01), sa première cible stratégique par ordre de priorité (01) et sa cible annuelle prioritaire (01), le code de résultat étant donc 010101. Ce code sera précédé d'un code pour l'organisation et/ou le lieu et sera suivi du code de la ligne des moyens ou de la dépense, à savoir « code organisation/010101/code des moyens ».

Analyse budgétaire de chaque cible

Les budgets par cible se fondent sur l'analyse des activités et des moyens correspondants de la manière suivante :

- Activités (qui décrivent en règle générale les éléments du processus de mise en œuvre)
- Moyens (ce qu'il faut pour les réaliser – main-d'œuvre, équipement, etc.)
- Coût des moyens
- Codes budgétaires des moyens
- Coût total par cible.

La méthode la plus simple consiste à procéder à l'analyse et à la budgétisation ultérieure sous forme de tableau. Le tableau de budgétisation ou des cibles figure au tableau 25 : tableau des cibles pour la cible annuelle 010101.

Si chaque objectif comprend en moyenne cinq propositions et qu'il y a cinq objectifs, il y aura 25 tableaux de cibles, suffisamment pour justifier un document séparé destiné à compléter le document principal contenant le projet de budget.

TABEAU 25 : TABLEAU DES CIBLES POUR LA CIBLE ANNUELLE 010101

Un barrage fluvial et une conduite				
Un barrage fluvial et une conduite : 1/3 de l'ensemble du cycle de construction				
« Cible stratégique »				
« Cible annuelle »				
Activités à réaliser pour atteindre la cible	Moyens nécessaires_ pour chaque activité	Code de chaque ligne de moyen	Coût estimatif par moyen	TOTAL, par activité
1. Relevé topographique	(Ce qui est nécessaire pour chaque activité : personnel spécialisé, matériel, transport, matériaux, etc.)	(Ligne ou code budgétaire de dépense pour chaque moyen. Souvent, pour chaque activité, plusieurs moyens sont nécessaires)	(Chaque moyen a évidemment un coût)	(Il faut faire le total des moyens pour chaque activité)
2. Conception initiale				
3. Acceptabilité locale et environnementale				
4. Conception et coûts détaillés				
5. Dossiers d'appel d'offres				
6. Appel d'offres				
7. Adjudication d'un contrat				
8. Préparation du site				
9. Construction des fondations				
			Coût total pour réaliser la cible annuelle	(c.-à-d. le coût total de toutes les activités)

PARTIE 6 : RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR L'ANNÉE SUIVANTE – LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE**Résumé de la présentation du budget***Tableur et notes explicatives*

L'ensemble du processus se résume au budget annuel global sous forme de prévisions des dépenses à moyen terme au niveau des cibles ou des produits. C'est là qu'interviennent les calculs composites et où il est facile d'évaluer les soldes par rapport aux progrès réalisés dans le cadre de la stratégie sur trois ans. On trouvera à la page suivante la présentation proposée pour ce tableur, dont les notes explicatives figurent ci-après.

Notes relatives au tableur :

1. Les moyens à engager pour chaque projet (cibles) sont analysés dans chaque tableau des cibles, qui porte sur les activités, les moyens, les codes de chaque ligne de moyens et les coûts pour la mise en œuvre du projet (la réalisation de la cible).
2. C'est-à-dire le solde restant pour atteindre l'objectif.
3. Création de nouveaux biens matériels ou remise en état de ceux qui existent déjà.
4. Prestation de services par tous les moyens dont dispose le conseil, qu'ils soient nouveaux, remis en état ou tout simplement entretenus, plus la part des services d'appui (relations humaines, finances et planification).
5. Mesures de renforcement des capacités visant à garantir a) la viabilité de l'exécution, des opérations et de l'entretien de l'équipement et des services connexes pour chaque ligne budgétaire et b) l'aptitude de l'appui à maintenir la continuité des services.
6. Le cycle annuel comporte deux essais fonctionnels : économie (des moyens) sous forme d'analyse de la variance et de coûts unitaires; et efficience (des produits) en termes de progrès, de respect des délais et des spécifications. Sur le plan stratégique (chaque troisième année), le troisième essai fonctionnel est l'efficacité (de l'impact) sur des groupes de clients particuliers (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation de l'installation) et sur les conditions socioéconomiques générales (indicateurs de pauvreté, par exemple).
7. Il s'agit là de la base de référence en matière de personnel, de coût d'exploitation et d'entretien (E&E) pour assurer le service existant.
8. Les principales questions sont les suivantes : les postes nécessaires pour assurer les fonctions requises existent-ils; sont-ils pourvus; le personnel a-t-il reçu la formation voulue; les systèmes et le matériel d'appui sont-ils en place; enfin le niveau de productivité maximale est-il atteint?

TABEAU 26 : RÉSUMÉ DU BUDGET – RÉCAPITULATIF

Objectif global	Accroître l'activité économique afin d'améliorer sensiblement le bien-être socio-économique des citoyens.	\$
Objectif 01	Accroître l'équipement de 38 % à 71 % des besoins dans un délai de trois ans.	\$
Objectif 02	Accroître le capital humain de 41 % à 52 % des capacités locales dans un délai de trois ans.	\$
Objectif 03	Améliorer la conjoncture en la faisant passer de 50 % à 75 % dans un délai de trois ans.	\$
Objectif 04	Améliorer la productivité des entreprises de 30 % à 60 % dans un délai de trois ans.	\$
Objectif 05	Accroître l'accès aux moyens de financement extérieurs de 25 % à 30 % des besoins dans un délai de trois ans.	\$
Objectif 06	Développement et maintien de tous les autres services qui ne sont pas visés par les cinq impératifs de développement.	\$

TABEAU 27 : ACCROÎTRE L'ÉQUIPEMENT DE 38 % À 71 % DES BESOINS DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS (OBJECTIF 01)

Code BF (en priorité)	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
1.01	Programme (6)				ad 461 millions (+dépenses de fonctionnement*)	ad 154 m			?	?
	Projet	1. Eau – Remise en état	20	5 000	ad 15 millions	ad 10 m	ad 0,5 m	ad 1 m	?	?
	Projet	2. Eau – Nouvelles constructions	10	25 000	ad 280 millions	ad 34 m	ad 0,3 m	ad 3 m	?	?
	Projet	3. Routes – Remise en état	15	20 000	ad 20 millions	ad 20 m	ad 0,2 m	ad 0,5 m	?	?
	Projet	4. Routes – Nouvelles constructions	15	5 000	ad 80 millions	ad 80 m	ad 1 m	ad 2 m	?	?
	Projet	5. Énergie – Remise en état	20	20 000	ad 10 millions	ad 4 m	ad 0,2 m	ad 3 m	?	?
	Projet	6. Énergie – Nouvelles constructions	10	3 500	ad 6 millions	ad 6 m	ad 0,3 m	ad 3 m	?	?
	Projet	7. TIC – Nouveaux raccordements domestiques	10	1 000	ad 50 millions	0	0	0	?	?
	Projet	8. Maintien de la continuité du service – « ligne »	Niveau initial 38 %	N/D	*	0	ad 20 m	ad 3 m	?	?
	Projet	9. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	*		ad 5 m	ad 1 m	?	?

TABEAU 28 : ACCROÎTRE LE CAPITAL HUMAIN DE 41 % À 52 % DES CAPACITÉS LOCALES DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS (OBJECTIF 02)

Code BF	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
(en priorité)										
2.01	Programme (6)				ad 20 millions (+dépenses de fonctionnement*)	ad 20 m	?	?	?	?
	Projet	1. Analyse du manque de compétences	N/D	N/D	ad 1 million	ad 1 million	?	?	?	?
	Projet	2. Formation – Recyclage professionnel	40	4	ad 4 millions	ad 4 millions	?	?	?	?
	Projet	3. Formation professionnelle – Nouvelles constructions	10	1	ad 3 millions		?	?	?	?
	Projet	4. Écoles spéciales - Rééducation	40	4	ad 8 millions	ad 8 millions	?	?	?	?
	Projet	5. Éducation spéciale – Nouvelles constructions	10	1	ad 4 millions		?	?	?	?
	Projet	6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	Niveau initial 41 %	N/D	?	?	?	?	?	?
	Projet	7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	?	?	?	?	?	?

TABEAU 29 : AMÉLIORER LA CONJONCTURE EN LA FAISANT PASSER DE 65 % À 75 % DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS (OBJECTIF 03)

Code BF	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
(en priorité)										
3.01	Programme (6)				ad 10,5 millions (+dépenses de fonctionnement*)	ad 10,5 m	?	?	?	?
	Projet	1. Promotion des entreprises – Locaux, installations	35	1	ad 3,5 millions	ad 3,5 millions	?	?	?	?
	Projet	2. Promotion des entreprises – Équipement	15	1	ad 2,0 millions	ad 2,0 millions	?	?	?	?
	Projet	3. Connexion Internet + site Web	20		ad 1,0 million	ad 1,0 million	?	?	?	?
	Projet	4. Privilèges – Concessions	15		ad 3,0 millions	ad 3,0 millions	?	?	?	?
	Projet	5. Privilèges – Incitations	15		ad 1,0 million	ad 1,0 million	?	?	?	?
	Projet	6. Maintien de la continuité du service – « ligne »	Niveau initial 50 %	N/D	*	?	?	?	?	?
	Projet	7. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	*	?	?	?	?	?

TABEAU 30 : AMÉLIORER LES RENDEMENTS DE 30 % À 60 % DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS (OBJECTIF 04)

Code BF	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
(en priorité)										
4.01	Programme (6)				ad 3,5 m (+dépenses de fonctionnement*)	ad 3,5 m	?	?	?	?
	Projet	1. Subdivision communautaire – Postes	20		ad 0,5 million	ad 0,5 million	?	?	?	?
	Projet	2. Subdivision communautaire – Information	50		ad 1,5 million	ad 1,5 million	?	?	?	?
	Projet	3. Expositions commerciales	30		ad 1,5 million	ad 1,5 million	?	?	?	?
	Projet	4. Maintien de la continuité du service – « ligne »	Niveau initial 30 %	N/D	*	?	?	?	?	?
	Projet	5. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	*	?	?	?	?	?

TABEAU 31 : ACCROÎTRE L'ACCÈS AUX MOYENS DE FINANCEMENTS EXTÉRIEURS DE 25 % À 30 % DES BESOINS DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS (OBJECTIF 05)

Code BF	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
(en priorité)										
5.01	Programme (6)				ad 100 m (+dépenses de fonctionnement*)	ad 100 m	?	?	?	?
	Projet	1. Subventions	30		ad 30 millions	ad 30 millions	?	?	?	?
	Projet	2. Dons	5		ad 5 millions	ad 5 millions	?	?	?	?
	Projet	3. Dividendes	5		ad 5 millions	ad 5 millions	?	?	?	?
	Projet	4. Fondations	20		ad 20 millions	ad 20 millions	?	?	?	?
	Projet	5. Contributions de résidents	10		ad 10 millions	ad 10 millions	?	?	?	?
	Projet	6. Subventions	15		ad 15 millions	ad 15 millions	?	?	?	?
	Projet	7. Prêts	13		ad 13 millions	ad 13 millions	?	?	?	?
	Projet	8. Crédits	2		ad 2 millions	ad 2 millions	?	?	?	?
	Projet	9. Maintien de la continuité du service – « ligne »	Niveau initial 25 %	N/D	*	?	?	?	?	?
	Projet	10. Appui (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	*	?	?	?	?	?

TABEAU 32 : DÉVELOPPEMENT ET MAINTIEN DE TOUS LES AUTRES SERVICES QUI NE SONT PAS VISÉS PAR LES CINQ IMPÉRATIFS DE DÉVELOPPEMENT CI-DESSUS (OBJECTIF 06)

Code BF	Moyens de production BF	Cibles annuelles	% pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités	Coût total des cibles stratégiques (CDMT)	Moyens annuels (1)			Total annuel	Totaux stratégiques moins totaux annuels : solde (2)
						Équipement	Opérations (4)	Capacité (5)		
(en priorité)										
6.01	Programme (6)				?	?	?	?	?	?
	Projet	1. Ramassage des ordures			?	?	?	?	?	?
	Projet	2. Aménagement des sites			?	?	?	?	?	?
	Projet	3. Urbanisme/ service de zonage			?	?	?	?	?	?
	Projet	4. Ville/ manifestations publiques			?	?	?	?	?	?
	Projet	5. Transports publics			?	?	?	?	?	?
	Projet	6. Services d'urgence			?	?	?	?	?	?
	Projet	7. Maintien de l'appui pour assurer le service (relations humaines, finances, etc.)	(% du coût total de l'appui au programme 1.01)	N/D	?	?	?	?	?	?

Note du rédacteur : TC'est là un aspect très important du fait que tous les services actuels ne seront pas « englobés » dans les « impératifs de développement ». Les puristes de la budgétisation sur la base zéro feraient alors valoir que tous les services résiduels pourraient être supprimés.

Dans la pratique, cela serait de toute évidence illogique, mais pose toutefois la question intéressante de savoir comment faire preuve de cohérence à l'égard des cibles de résultats dans la prestation normale de service.

NOTES

- ¹ Progrès, achèvement dans les délais, respect des spécifications.
- ² Sur des groupes de clients particuliers (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation de l'équipement) ou sur l'ensemble des conditions socio-économiques (indicateurs de pauvreté, par exemple).
- ³ Variance de coût – jusqu'à 30 %; efficacité – jusqu'à 30 %; efficacité – jusqu'à 40 %; total éventuel = 100 %.

11

MANUEL DE BUDGÉTISATION

FONCTIONNELLE

PRINCIPES ET SCHÉMAS POUR UNE PLANIFICATION ET UNE BUDGÉTISATION

« À PERTIR DE LA BASE » ET « AXÉE SUR LES RÉSULTATS »

RONALD MCGILL,
FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

Note de la rédaction : Voici la version la plus récente de la conception du FENU de la budgétisation fonctionnelle à l'échelon de l'administration locale. Cette version a mis à profit la formule de formation par l'expérience, qui a produit un certain nombre d'itérations enrichies de connaissances théoriques. La formule initiale de ce manuel a été mise au point entre 1995 et 2000¹ en Tanzanie, qui a désormais adopté la budgétisation fonctionnelle et où le Ministère des finances est l'élément moteur de sa mise en œuvre (voir chapitres 3 et 4). L'expérience tanzanienne s'est inspirée du travail de précurseur réalisé par le Malawi en matière de stratégies de développement urbain institutionnellement intégrées et de rapports annuels de résultats pour une organisation donnée (1989-1994)². Le FENU s'occupe actuellement de la budgétisation fonctionnelle dans divers pays, notamment au Mozambique et au Yémen. La conception de la planification et de la budgétisation à partir de la base et axée sur les résultats est destinée à produire une infrastructure et des services ciblés d'une manière publiquement vérifiable et mesurable. Le rapport annuel avec plan et budget (RAPB), établi par un conseil, est le moyen d'y parvenir. Le présent manuel s'adresse donc aux membres des autorités locales.

La dernière version en date du présent manuel a été élaborée avec une équipe de représentants du Gouvernement du Sud-Soudan (GOSS) à Rumbek, en octobre 2005. Elle est le produit de l'enthousiasme des principaux membres de cette équipe à l'égard de l'atelier de budgétisation fonctionnelle organisé par le FENU à Dar es-Salaam un mois plus tôt (et dont le présent livre est un aboutissement direct). Elle a été adaptée en février 2006 par l'équipe d'un État de la mer Rouge (Port Soudan).

MANUEL DE BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

MODÈLE OPÉRATIONNEL POR L'ADMINISTRATION LOCALE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

TABLE DES MATIÈRES

Principes

- Aperçu
- Itinéraires
- Liste récapitulative

Fig. 1 PB – Budgétisation fonctionnelle – Cycle de planification, de budgétisation et d'examen (« à partir de la base » et « axé sur les résultats »)

Partie 1 : « A partir de la base »

- 1.1 Un plafond budgétaire pour une budgétisation « à partir de la base » et « axée sur les résultats »
- 1.2 Étape 1 : Participation des villages et définition des projets « bruts »
- 1.3 Étape 2 : Confirmation de la localité et examen initial
- 1.4 Étape 3 : Indiquer l'absence d'objection pour obtenir des moyens techniques pour la conception et l'examen initiaux
- 1.5 Étape 4 : L'État veille à la mise au point définitive des descriptifs de projets comme base de budgétisation
- 1.6 Étape 5 : Mise au point définitive du rapport annuel avec plan et projet (RAPB) par l'État

Fig. 2 PB – Budgétisation fonctionnelle – Méthodes « à partir de la base » et « axée sur les résultats » de planification et d'établissement de budget – du village à la localité et à l'État

Partie 2 : Budgétisation « axée sur des résultats »

- 2.1 Assurer le fonctionnement
- 2.2 Structure du RAPB
- 2.3 Résultat souhaité du RAPB
- 2.4 Cadre stratégique
- 2.5 Information de référence pour dresser un « tableau d'ensemble du développement »
- 2.6 Indicateurs de pauvreté et indicateurs économiques du « problème général du développement »
- 2.7 Définition des « impératifs stratégiques du développement »
- 2.8 Conversion de ces impératifs en « objectifs de développement » quantifiables
- 2.9 Traduction de ces impératifs en « objectifs stratégiques de développement » avec indication des coûts
- 2.10 Objectifs annuels et analyse des moyens engagés
- 2.11 Examen des résultats

2.12 Structure interne de la budgétisation fonctionnelle

Fig. 3 Structure interne de la budgétisation fonctionnelle

Partie 3 : Soumission des budgets consolidés et mobilisation

3.1 Ministère des finances, de l'économie et de la main-d'oeuvre de l'État de la mer Rouge

3.2 Plan de travail et examen des dépenses

3.3 Étapes de l'exécution

3.4 Passation des marchés

3.5 Surveillance

3.6 Exploitation et entretien

3.7 Fermer le cercle de la mise en place de l'équipement

Fig. 4 Budgétisation fonctionnelle – Analyse résumée au niveau du programme – La prévision budgétaire pour chaque objectif

Appendice 1 : Les modalités du fonds de développement local

PRINCIPES

La budgétisation « à partir de la base » et la budgétisation « axée sur des résultats » sont des éléments incontournables de la budgétisation fonctionnelle (PB) à l'échelon de l'administration locale. Cette budgétisation fonctionnelle devrait aboutir à un équipement et une prestation de services vérifiables, mesurables et communautaires. Cela devrait avoir un impact direct, avec l'aide des fonds d'investissement local, sur des groupes particuliers de clients (à court terme) et sur les conditions socioéconomiques générales (à moyen terme), aussi bien dans la perspective des objectifs du Millénaire pour le développement que dans celle du développement socioéconomique local.

La budgétisation fonctionnelle est aussi un moyen de bonne gouvernance. Ici, la bonne gouvernance est la relation qui doit s'instaurer en fin de compte entre l'administration locale et les diverses collectivités administrées. Idéalement, cette relation doit être un partenariat entre parties égales. En d'autres termes, les deux groupes (administration locale et collectivités locales gouvernées) doivent avoir également accès à l'information à l'aide de laquelle elles pourront participer au développement local, faire des propositions pour sa réalisation et pour les résultats.

En fin de compte, le test de la budgétisation fonctionnelle peut être double : d'abord, le succès et la production, approuvés par le public, d'équipements et de services. Ici, la collectivité locale participe au cycle annuel d'examen des résultats de l'année précédente, de la mise en route des travaux de l'année en cours et de la préparation des travaux pour l'année suivante – ce qui est consigné dans le rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de l'organisme public. Deuxièmement, l'intention est de parvenir à un système plus ouvert et plus transparent de planification pour l'exécution et l'examen des dépenses afin d'obtenir des résultats. C'est aussi, en principe, le moyen de dénoncer les mauvais résultats et peut-être le début d'une lutte contre la corruption.

Aperçu

La demande d'équipements et de services est un problème qui se pose à toutes les administrations locales des pays en développement. La fragilité de ces administrations complique la tâche. L'importance fondamentale de l'accès aux équipements et aux services comme moyen de développement économique et de réduction de la pauvreté dans ses différents aspects est désormais largement acceptée. Dans la perspective des administrations locales, le problème est triple :

- Il faut mobiliser les sources de financement pour permettre aux administrations locales d'assurer la fourniture d'équipements et de services ;
- Il faut utiliser tous les moyens de fourniture des équipements et des services³;
- Il faut engager un processus de mesure de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience de cette production.

La première condition du succès de la budgétisation fonctionnelle est de bien comprendre les fonctions de l'État et leur cohérence mutuelle.

En matière de réforme de l'État, le programme d'action se ramène à : a) bien comprendre les fonctions actuelles et les fonctions souhaitées de l'Etat et b) traduire les fonctions souhaitées en:

- Politiques, législation et règles ;

- Structures organisationnelles, déploiement de fonctionnaires et formation de ceux-ci; et
- Cycle de planification et budgétisation, procédures administratives et systèmes auxiliaires d'information.

Il s'agit là, pour résumer, du programme de développement institutionnel. Ce programme, pour que les réformes soient comprises et décidées localement, suppose que l'on facilite le changement lui-même⁴.

L'essentiel est que le programme de développement institutionnel du contexte, des structures et des processus, pour réaliser les fonctions voulues, soit cohérent. Cela optimise les possibilités de production efficiente et efficace d'équipements et de services. Si une partie de ce programme prend du retard, ne « colle » pas, cela compromet le potentiel intégral de réforme de l'institution en question⁵.

Itinéraires

Les débats actuels sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les Documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui visent ces objectifs et les décisions de gestion des dépenses publiques (GDP), dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sont surtout conçus au niveau national, ou macro-économique. Or, au niveau local, ces préoccupations nationales sont mal traduites en progrès réels. Ce problème du passage à l'échelle locale est encore compliqué par l'approche sectorielle de la planification et du financement de la fourniture des services : il s'agit d'une logique verticale. Or cela est contraire au principe d'une planification intégrée du développement où tous les acteurs et tous les bailleurs de fonds contribuent à une stratégie de développement commune ou intégrée dans un lieu donné : une ville, un district, et il faut donc mettre en œuvre une logique horizontale ou même spatiale.

Dans les pays en développement, les administrations locales ont de plus en plus pour mission d'assurer la fourniture d'équipements et de services élémentaires. Ces responsabilités nouvelles sont souvent compromises par l'environnement institutionnel : les attributions en matière de prestation de services publics sont décentralisées sans que des ressources correspondant à ces fonctions décentralisées soient dévolues au niveau local. En bref, les débats sur la gestion des dépenses publiques, la production d'équipements et de services tendent à privilégier les systèmes centralisés de gouvernement. Alors que c'est là une condition préalable essentielle, l'impact sur les administrations locales et l'importance d'élaborer des solutions au problème de la planification et de la budgétisation au niveau local ne reçoivent pas actuellement l'attention qu'ils méritent⁶.

Il faut distinguer quatre ensembles d'éléments de la décentralisation qui interviennent dans l'environnement politique et pratique de la budgétisation fonctionnelle :

1. L'itinéraire institutionnel de l'accomplissement des fonctions déterminées au niveau national, le contexte, les structures et les processus qui en résultent pour la réalisation des OMD, des DSRP et la gestion des dépenses publiques dans le cadre de dépenses à moyen terme, leur soutien et les obstacles à une bonne planification-budgétisation du développement des administrations locales – pour améliorer la performance du développement institutionnel ;

2. La détermination des sources de revenu des administrations clientes : i) recettes locales, ii) transferts de l'administration centrale, iii) financement non gouvernemental (provenant surtout des donateurs) et iv) le cas échéant une estimation des transferts cachés (quand certains secteurs financent directement une école, une clinique, etc.) pour déterminer l'utilisation des fonds qui s'appliquent à toutes les dépenses encourues par les administrations locales, quelle que soit l'origine des recettes ;
3. L'analyse (et le cas échéant la mise à l'essai) des formules, structures et processus de planification du développement local comme moyen de définir les problèmes du développement dans une circonscription locale quelconque pour comprendre a) les perspectives d'intégration territoriale de « l'administration non locale » (par exemple antenne locale d'un ministère technique, secteur privé) et b) l'étendue d'une participation réelle de la population au processus ;
4. Le passage de la budgétisation classique « par rubrique » à une formule de budgétisation par fonction ou par résultat – pour viser et mesurer la performance de l'administration locale par rapport au développement institutionnel et aux dimensions locales des OMD.

Liste récapitulative ⁷

On a suggéré, sous forme de liste récapitulative, un ensemble de sept principes opérationnels régissant l'application de la budgétisation fonctionnelle.

1. La budgétisation fonctionnelle échoue au premier obstacle si le passage du budget de moyens au budget de résultats n'est pas accepté ni pratiqué.
2. Elle est conceptuellement redondante en l'absence d'une perspective à long terme pour régler la répartition des ressources.
3. Cette perspective à long terme de la budgétisation fonctionnelle est de plus en plus obtenue par l'établissement de rapports publics annuels sur les résultats (impact sur la société au sens large) et les produits réalisés (réalisations spécifiques, pouvant être directement attribuées à une organisation).
4. La budgétisation fonctionnelle suppose que la véritable épreuve est l'affectation des ressources en fonction des intentions futures (plans), modérées par un examen récent des résultats.
5. Elle exige un classement de toutes les priorités de façon que les choix difficiles à faire ne soient pas évités. L'unité principale d'analyse, pour la planification et la budgétisation, est le programme. Cependant, la budgétisation fonctionnelle doit concilier la structure d'un programme avec la structure organisationnelle qu'il représente.
6. L'unité principale d'analyse, pour la planification et la budgétisation, est le programme. Cependant, la budgétisation fonctionnelle doit concilier la structure d'un programme avec la structure organisationnelle qu'il représente⁸.
7. La budgétisation fonctionnelle mesure l'économie, l'efficacité et l'efficience des équipements et des services fournis par une organisation ou pour le compte de celle-ci.

L'acceptation de ces principes de la budgétisation fonctionnelle amène à formuler quatre conclusions principales. En dehors du besoin habituel du soutien politique, d'un engagement réel des équipes dirigeantes et des mesures de création de capacités, les conditions préalables techniques de la budgétisation fonctionnelle sont les suivantes :

1. Il faut prévoir un horizon de trois à cinq ans (selon la pratique locale) puis passer à des objectifs annuels – idéalement, dans un rapport annuel avec plan et budget rendu public (RAPB) ;
2. L'analyse de l'activité et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre chaque objectif est la base même de la budgétisation ;
3. Un système structuré de codification renforce à la fois les moyens de classement des priorités et de suivi des dépenses vers leur objectif ;
4. La performance est examinée chaque année (résultats) et à plus longue échéance (impact) – trois ans, par exemple –, ce qui permet de dégager un nouveau cadre stratégique.

La nouvelle constitution nationale intérimaire et d'autres documents d'orientation récents font une énorme place à la décentralisation et à la bonne gouvernance. La constitution nationale intérimaire énonce certains principes directeurs concernant l'organisation du gouvernement – l'unité du Soudan est fondée sur le libre arbitre de sa population, la suprématie de l'état de droit, la gouvernance démocratique décentralisée, la responsabilisation, l'égalité, le respect et la justice (Article 4). Pour tout programme axé sur la décentralisation par le biais de l'administration locale, il convient de trouver un moyen de donner une expression pratique à la gouvernance et à la responsabilisation.

Le débat politique mené par le biais de **JAM** renforce ces considérations. L'énoncé ci-après est au centre de la discussion : un cadre institutionnel solide, une institution adéquate et des capacités humaines suffisantes sont indispensables pour produire un développement soutenu et revêtent une importance capitale dans une situation d'après-conflit. De façon schématique, des capacités sont nécessaires pour contribuer à produire « les dividendes de la paix », autrement dit services sociaux de base, croissance économique, sentiment amélioré d'équité et de sécurité, etc. (première déclaration dans l'aperçu d'ensemble). Pour citer trois éléments du groupe de questions ayant trait au renforcement des capacités et au développement des institutions : A) Administration locale et prestation de services – l'accent sera placé sur le renforcement des capacités qui aideront les localités et les régions les moins favorisées à atteindre le même niveau que les régions plus favorisées. Port Soudan (RSS) est la partie nord du pays qui connaît le taux de malnutrition le plus élevé. B) Cadre de décentralisation – un système de décentralisation doit être mis au point pour les États situés dans le nord du pays, en définissant notamment les rôles et les attributions des autorités locales autonomes, en renforçant leurs capacités et en mettant en place une stratégie appropriée de décentralisation budgétaire afin de remédier aux déséquilibres verticaux et horizontaux. Cela comporte notamment le renforcement du rôle des citoyens dans le recensement et le règlement des préoccupations communautaires, ainsi que le renforcement de la responsabilisation des fonctionnaires locaux. C) Gestion des finances publiques – Il s'agit principalement de créer des systèmes efficaces et viables pour garantir que toutes les recettes et les dépenses sont budgétisées et comptabilisées afin de contribuer à ce que les ressources du Soudan soient utilisées comme il convient, en particulier pour favoriser le développement et réduire la pauvreté.

La budgétisation fonctionnelle confère une signification pratique à la décentralisation et à la bonne gouvernance en introduisant des données vérifiables et mesurables dans le cycle

budgétaire. Elle intègre les dépenses d'équipements et les dépenses renouvelables grâce à la méthode analytique utilisée pour élaborer le programme. Elle encourage l'affectation des ressources à certaines cibles afin d'obtenir des résultats. Elle le fait en assurant l'économie des moyens engagés afin de garantir l'efficacité des produits et l'efficacité de l'impact sur les problèmes de développement que connaissent les administrations au niveau du village, de la localité et de l'État.

Les aspects techniques de la budgétisation fonctionnelle font l'objet des trois parties suivantes. La partie 1 concerne la dimension « à partir de la base ». La partie 2 concerne la dimension « axée sur les résultats ». La partie 3 correspond à l'intégration de ces deux dimensions sous forme de propositions budgétaires consolidées. Les parties 1 à 3 sont schématisées dans la figure 1.

En résumé, le cycle de gestion des dépenses publiques utilisé ici est construit à partir du schéma de la budgétisation fonctionnelle (PB). Ce schéma définit les liens entre la planification (but, objectifs, cibles stratégiques), la budgétisation (cibles annuelles, activités, moyens engagés) et l'examen (économie, efficacité et efficacité). Tous ces éléments sont analysés dans le rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de chaque organisation. Des précisions supplémentaires sont fournies dans les parties 1 et 2 plus loin.

PARTIE 1 : À PARTIR DE LA BASE

1.1 Un plafond budgétaire pour une budgétisation « à partir de la base » et « axée sur des résultats »

La planification à partir de la base s'applique aux étapes de la planification et de la prise de décisions de l'administration au niveau des villages, des localités et de l'État. Cette planification porte explicitement sur le cycle de budgétisation du gouvernement (tableau 1). Elle débute avec les plafonds indicatifs déclarés des fonds de développement local (FDL) pour la planification et la budgétisation « à partir de la base » et « axée sur les résultats » pour l'année considérée. Elle se poursuit et s'affirme au mois de février suivant, lorsque le Ministère des finances, de l'économie et de la main-d'œuvre de l'État de la mer Rouge diffuse la circulaire dans laquelle chaque localité est invitée à établir un budget. Cette demande porte notamment sur un résumé du cadre conceptuel, un aperçu des indicateurs macroéconomiques et de l'enveloppe des ressources prévisibles correspondantes et enfin des directives stratégiques à suivre. À mesure que la planification au niveau des villages (ou « à partir de la base ») passe de la « définition des projets bruts » aux évaluations techniques, puis à la conception, la certitude de ces exigences budgétaires se précise avant leur insertion dans le budget de la localité.

1.2 Étape 1 : Participation des villages et définition des projets « bruts »

Il s'agit de définir les données de base sur lesquelles reposent l'énoncé du cadre stratégique de l'organisation et son examen ultérieur aux fins de la budgétisation fonctionnelle. Pour chaque élément analysé, en commençant au niveau du village, il s'agit de veiller à ce que ces premières informations soient recueillies. L'idée est d'analyser et d'actualiser chaque année ces données de base.

Les visites sur le terrain auront trois objectifs :

- Rassembler et/ou vérifier les données obtenues par l'administration centrale au sujet de lieux particuliers, et les présenter finalement sous forme de carte de base accompagnée d'un texte explicatif;

TABLEAU 1 : BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE – CYCLE DE PLANIFICATION, DE BUDGÉTISATION ET D'EXAMEN : (« À PARTIR DE LA BASE » ET « AXÉ SUR LES RÉSULTATS »)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Application par les villages, les localités et l'État	Début de la mise en œuvre du programme pour l'année considérée, faisant suite à l'approbation du budget au mois de décembre précédent.											
Partie 1 Planifier « à partir de la base » - Villages - Localités	Étape 1 : Participation des villages : <i>résultats</i> de l'année écoulée, <i>exécution</i> de l'année en cours et <i>planification</i> pour l'année suivante, par exemple pour la définition d'un projet « brut »	Étape 2 : Confirmation de la localité et examen initial « pratique » et budgétaire	Étape 3 : Indiquer l'absence d'objection par le biais de l'accord visant à obtenir des moyens techniques pour la conception et l'examen initiaux	Étape 4 : L'État veille à la mise au point définitive des descriptifs de projets comme base de debud- gétisation	Étape 5 : L'État met au point le rapport annuel avec plan et budget (RAPB), et le soumet à une instance politique	Partie 3 Étape 6 : Le Min. des fin. regroupe les RAPB des autorités locales pour faire un budget consolidé pour l'État de la mer Rouge	Diffusion d'informations tirées du rapport annuel pour rendre compte des résultats à tous les niveaux, avec utilisation des médias, des manifestations des boma et autres méthodes communautaires pertinentes pour communiquer l'information	Négociation avec le Min. des fin. concernant les affectations budgétaires réelles pour l'année suivante	Arrêter les budgets d'équipement, d'E&E et de renforcement des capacités, c'est-à-dire la budgétisation fonctionnelle intégrée par objectif (programme)	Soumettre le programme de travail pour l'année suivante	Mobiliser pour de nouvelles activités	
Part 2 Partie 2 Planifier l'action « axée sur les résultats » pour localités - Etats	Vérification des informations; examen des résultats de l'année passée; - Problème général de développement - Impératifs stratégiques de développement - Objectifs de développement (c'est-à-dire définition du programme))			- Strategic targets - Cibles stratégiques - Activités - Moyens engagés - Coûts par ligne de moyens RAPB								
Cycle de budgétisation du Gouvernement .		Avant la fin février, l'État (Min. des fin.) envoie une circulaire budgétaire invitant chaque localité à établir un budget comprenant un résumé du cadre conceptuel, des indicateurs macroéconomiques et de l'enveloppe des ressources prévisibles correspondantes, et des directives stratégiques à suivre						Avant la fin août, toutes les communi- cations budgétaires consolidées doivent être adressées au Min. des fin.	Le Ministère des finances confirme les estimations des recettes du gouvernement pour l'année suivante Le Cabinet approuve le cadre budgétaire	Impression des documents budgétaires Présentation et approba- tion du budget	App 1 Annonce du plafond indicatif du FDL pour la planif./budgétisa- tion « à partir de la base » et « axée sur résultats » année suivante	

- Engager des consultations publiques sur les possibilités initiales, le recensement des problèmes et les projets bruts proposés, de préférence à partir de la carte de base ou de la carte des « avoirs » de la communauté;
- Classer par ordre de priorité les problèmes et les propositions de projets qui y font suite (les possibilités à exploiter, les problèmes à résoudre) selon des critères de développement convenus.

Le mieux est de décrire les avoirs de la communauté sur une carte topographique. Les cartes de ce type n'existent pas actuellement. Il s'agit donc d'exprimer, dans des termes aussi simples que possible, les principales utilisations des sols dans chaque boma à des fins de simple analyse. En d'autres termes, au sein de chaque boma, le pourcentage des terres utilisées d'une façon quelconque est enregistré. Chaque boma peut par exemple fournir une estimation raisonnable des zones consacrées aux principales utilisations des terres. Par la suite, ces zones peuvent être exprimées en pourcentages, ce qui permettra de dresser un profil de l'utilisation des terres à l'échelon des boma, des localités et également de l'État. Dans une localité étudiée, par exemple, la sylviculture pourrait occuper 20 % des terres, les pâturages 35 % et les terres cultivées 15 %. Les terres incultes inutilisables ou les zones montagneuses pourraient occuper 20 % des terres, les 10 % restants pouvant correspondre aux établissements humains proprement dits. Par ailleurs, toutes les installations communautaires seraient indiquées, ainsi que les routes ou les chemins d'accès, de même que les cours d'eau et/ou les puits. Cette carte constituerait un point de départ pour les consultations à l'échelle des villages, qui aboutiraient à la « définition du problème ».

La deuxième et principale tâche de l'étape 1 consiste pour le village à définir ses micro-projets « bruts » et à les classer par ordre de priorité. On trouvera au tableau 2 une illustration de cette idée.

TABEAU 2 : DÉFINITION DU PROBLÈME ET PROPOSITION DE PROJET « BRUT »

Perception du problème	Éléments du problème	Proposition	Investissements renouvelables et source
Absence d'école	<ul style="list-style-type: none"> École la plus proche à 10 km 380 enfants d'âge scolaire ont besoin de ce service, d'où la viabilité d'une nouvelle école 	1. Construction d'une nouvelle école	Enseignants et matériel fournis par le Ministère de l'éducation
Absence de soins de santé	<ul style="list-style-type: none"> Clinique la plus proche à 10 km Paludisme Absence de soins préventifs de base 	2. Poste de santé	Personnel et fournitures médic., cofinancés par le Min. et la collectiv.
Insuffisance de l'approvisionnement en eau	<ul style="list-style-type: none"> Source la plus proche à 7 km Puits peu profonds Absence de systèmes de retenue 	3. Approfondissement des puits et constr. retenue pour maintenir la nappe aquifère	Entretien des puits et des zones de retenue grâce à des initiatives communautaires
Absence d'accès pour les véhicules par mauvais temps	<ul style="list-style-type: none"> Problème saisonnier Inondations 	4. Caniveaux et gués	Entretien régulier au moyen de progr. commun.
Absence de débouchés	<ul style="list-style-type: none"> Marché le plus proche à 10 km 	5. Structures locales et de base	Entretien par droits imposés aux propr./surveil.commun.
Déficit alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité de terres fertiles Disponibilité de réserves d'eau souterraines 	(En rapport avec la proposition relative au manque d'eau)	n/d

Le classement par ordre de priorité des projets définis par les villages interviendra à deux moments critiques du processus de planification : i) au cours de la phase initiale de la définition communautaire des idées de projets « bruts » (la présente partie) et ii) lorsque la localité classe par ordre de priorité les projets « bruts » en fonction de leur plafond de dépenses (Partie 2). Le classement par ordre de priorité signifie que des décisions difficiles devront être prises au sujet de ce qui pourra (ou ne pourra pas) être fait, et dans quel ordre. Il importe donc de rendre ce processus aussi transparent et rationnel que possible. Le mieux est de procéder à ce classement par étapes au moyen d'évaluations fondées sur des critères assortis d'un quotient, ce qui constitue une base solide. On trouvera des exemples dans la Partie 2 et des directives à l'appendice 2.

Une fois les projets recensés (tableau 1.1) et classés par ordre de priorité, ils sont consolidés au niveau de la localité. Cette consolidation garantit que l'ensemble des projets soumis par les villages ne dépasse pas les plafonds budgétaires déclarés pour l'année à titre indicatif.

1.3 Étape 2 : Confirmation de la localité et examen initial

A l'échelon de la localité, de nombreux choix difficiles devront être faits pour déterminer quelles seront les idées de projets « bruts » à inclure dans les plans et budgets annuels des villages. Il convient donc de créer un comité communautaire de planification et de mise en œuvre afin de garantir une grande transparence et une représentation raisonnable de la population.

L'une des tâches importantes dont ces comités devront s'acquitter consistera à passer en revue les priorités des villages avant de les classer en fonction du plafond budgétaire de chaque localité. À cette fin, les comités de planification devront avoir une idée approximative du coût éventuel des projets des villages – bien que l'évaluation détaillée des coûts soit faite ultérieurement par le comité national de planification (ou les instances auxquelles il délègue cette fonction).

1.4 Étape 3 : Indiquer l'absence d'objection par le biais de l'accord visant à obtenir des moyens techniques pour la conception et l'examen initiaux

L'examen initial par les localités des aspects pratiques et budgétaires une fois terminé, les propositions concernant l'ordre des priorités sont soumises à l'État. À ce niveau, l'essentiel des activités de planification porte sur l'évaluation, la conception technique et l'établissement des coûts précis plutôt que sur les priorités fixées par les comités. Dès que l'examen initial est confirmé, l'État s'emploiera au cours de l'étape 3 à faire établir les descriptifs techniques des projets. La décision de faire établir ces documents signifie que la proposition ne rencontre pas d'objection. La rédaction de ces documents techniques peut se faire au niveau interne s'il s'agit d'un projet simple et si les compétences nécessaires existent, éventuellement par le biais d'un ministère sectoriel (ministère de l'agriculture, par exemple) lorsqu'un projet d'irrigation est proposé. Enfin, on pourrait faire appel pour établir ces documents à des consultants privés. Quelle que soit la source des compétences, les documents sont établis pour l'État au nom de la collectivité locale qui a approuvé le projet initial. Une fois cette étape achevée, les étapes 4 et 6 correspondent à la pratique générale du gouvernement.

1.5 Étape 4 : L'État veille à la mise au point définitive des descriptifs de projet comme base de la budgétisation

La conception technique initiale doit prévoir un deuxième « examen » ou évaluation afin de démontrer que le projet est réalisable. L'étape 4 correspond alors à la mise au point définitive des documents techniques qui comprendront des estimations financières détaillées. Ces estimations doivent porter sur les dépenses d'équipement et les dépenses renouvelables. Les dépenses renouvelables pourraient faire l'objet d'un accord avec le ministère concerné, qui se chargerait d'assurer les services de santé au moyen de la nouvelle clinique qui a été construite par la collectivité; ou ces dépenses pourraient être déclarées par le biais d'un accord communautaire. Dans l'un et l'autre cas, les besoins liés à l'exploitation et l'entretien (E&E) doivent y figurer pour que le projet d'équipement puisse être approuvé.

1.6 Étape 5 : Mise au point définitive du rapport annuel avec plan et budget (RAPB) par l'État

La mise au point des divers projets communautaires devient le fondement des prévisions budgétaires annuelles de l'État, à savoir son rapport annuel avec plan et budget (RAPB), qui est soumis aux instances politiques et approuvé par elles. L'État rassemble ensuite toutes les prévisions budgétaires des localités et ses propres propositions d'équipement et de prestation de services dans son propre RAPB. Les budgets des localités sont fournis pour information. Le budget de l'État est soumis pour approbation à l'étape 5.

À titre de résumé, la figure 2 plus loin illustre le processus d'établissement du RAPB « à partir de la base ». La Partie 2 décrit l'étape suivante de ce processus en exposant de façon plus détaillée la Partie 2 de la figure 1.

PARTIE 2 : BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

2.1 Assurer le fonctionnement

Toutes les administrations locales se trouvent impliquées dans un cycle annuel de planification, de budgétisation, d'application et d'examen. Ce cycle annuel est l'expression des conséquences annuelles d'une stratégie : stratégie de réduction de la pauvreté retenue par l'État (DSRP) et cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Ce cadre de dépenses est alors converti, par un plan annuel et un budget, en production d'équipements et de services. L'un des moyens de donner effet aux décisions annuelles de l'État, dans le cadre de la budgétisation fonctionnelle, est de publier un rapport annuel, avec plan et budget (RAPB) d'une administration.

Quand ce cycle du RAPB fonctionne pleinement, il couvre toujours un enchaînement de trois ans : la performance obtenue au cours de l'année écoulée, l'exécution pendant l'année en cours et le plan pour l'année suivante. Ce rapport doit être établi chaque année, au niveau d'une collectivité locale, au début du cycle annuel. Le résultat attendu d'un RAPB est donc un moyen soutenu par la collectivité locale, donnant lieu à des responsabilités publiques d'examen, de planification et de budgétisation des ressources, pour la production d'équipements et de services définis.

2.2 Structure du RAPB

Un rapport annuel normal commence par un exposé général de l'organigramme de l'administration concernée. L'ordre des matières exposées est à peu près le suivant :

- Une déclaration, par le chef de l'organisation concernée, comprenant un exposé des principales réalisations de l'année précédente et de l'orientation pour l'année suivante (partie 1 du RAPB);
- Un résumé de l'ensemble du document (partie 2 du RAPB).

La partie analytique du RAPB, aux fins de la budgétisation fonctionnelle, comprend :

- Un ensemble de résultats stratégiques dans une perspective de trois ans (partie 3 du RAPB);
- L'examen des résultats de l'année précédente (partie 4 du RAPB);
- Des propositions pour l'année suivante (partie 5 du RAPB);
- Les ressources nécessaires pour l'année suivante : la prévision budgétaire (partie 6 du RAPB).

2.3 Résultat souhaité du RAPB

Le résultat souhaité du RAPB est donc un instrument dont il est rendu compte devant l'opinion, qui bénéficie de l'appui de la collectivité locale, pour la production d'équipements et de services bien définis. Cette production doit avoir un impact direct sur certains groupes de clients (à court terme) et sur la situation socioéconomique générale (à moyen terme). Il répond donc à la double finalité des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et du développement local. Un RAPB est établi au niveau local avant d'être compilé au niveau de l'État.

2.4 Cadre stratégique

La partie 3 du RAPB est le cadre stratégique exprimé comme stratégie de développement local (en termes locaux) avec un horizon de trois ans. Sa structure comprend les éléments suivants :

- Information de référence pour dresser un « tableau d'ensemble du développement »
- Indicateurs de pauvreté, qui permettent de cadrer le « problème général du développement »
- Définition des « impératifs stratégiques du développement »
- Conversion de ces impératifs en « objectifs de développement » quantifiables
- Traduction de ces objectifs en « cibles stratégiques de développement » assorties de coûts

2.5 Information de référence pour dresser un « tableau d'ensemble du développement »

Les données de référence à réunir se divisent en deux catégories – d'abord un profil socioéconomique :

- Accès aux équipements et aux services (comme l'eau et les routes) et indicateurs de pauvreté
- Indicateurs de santé et de pauvreté
- Indicateurs d'éducation et de pauvreté
- Évaluation globale de la pauvreté.

Deuxièmement, un profil d'activité économique en fonction de la géographie locale :

- Activité économique avec classement des emplois
- Infrastructure économique, indiquant les réseaux et les profils de demande
- Classement des emplois, par sexe
- Profil de budget des administrations locales : recettes, dépenses et capital.

Les conclusions de l'interprétation de ces deux ensembles d'information permettront de comprendre le *tableau d'ensemble du développement* de chaque localité.

2.6 Indicateurs de pauvreté et indicateurs économiques du « problème général du développement »

Ce profil socioéconomique donne des indicateurs de pauvreté, établis à partir des OMD et de ce que fait l'État. Le profil d'activité économique suggère alors les moyens d'accroître l'activité économique pour réduire la pauvreté. Ces deux éléments permettent de mieux comprendre le problème général du développement. À partir de là, un objectif de développement doit être défini. On trouvera plus loin un exemple composite emprunté au groupe TOT des États de la mer Rouge (novembre 2005), qui avait pour thème de réduire la pauvreté en augmentant la gouvernance et les possibilités d'investissement à l'échelon local. À partir de là, des impératifs de développement doivent être convenus.

2.7 Définition des « impératifs stratégiques du développement »

Le tableau général du développement et le problème global du développement amènent le conseil local et ses organes exécutifs à se mettre d'accord sur les impératifs stratégiques du développement qui vont s'imposer aux autorités locales. Le groupe TOT des États de la mer Rouge en a retenu cinq, à savoir :

- Accès aux services
- Emploi
- Gouvernance
- Eau
- Conflit et déplacement

Il faut établir un ordre de priorité entre ces impératifs. Aussi important que soit chacun d'eux dans un endroit donné, il n'est peut-être pas possible de les financer tous. Pour établir un ordre de priorité, le mieux est d'appliquer les critères convenus. Le groupe TOT des États de la mer Rouge en a retenu trois et a établi l'ordre de priorité suivant :

TABEAU 3 : CLASSEMENT DES IMPÉRATIFS DE DÉVELOPPEMENT PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Impératifs (par ordre de priorité)	Moyens d'existence	Sécurité	Accès aux services	Total
1. Accès insuffisant aux services	1	1	3	5
2. Emploi	3	2	2	7
3. Gouvernance	3	3	3	9
4. Eau	2	1	1	4
5. Conflit ou déplacement	1	3	1	5
Totaux	10	10	10	n/d

Ces impératifs doivent ensuite être exprimés en objectifs de développement quantifiables.

2.8 Conversion de ces impératifs en « objectifs de développement » quantifiables

Pour un objectif donné, il est nécessaire de déterminer le niveau actuel de fourniture de services. C'est la donnée de référence, qu'on exprimera le mieux en pourcentage. L'augmentation proposée de fourniture de services (comme objectif réalisable, toutes choses étant égales par ailleurs) peut alors être déterminée. À titre d'exemple, l'impératif « adduction d'eau » a été exprimé par le groupe TOT des États de la mer Rouge selon les objectifs de développement suivants : accroître l'adduction d'eau de 30 % à 60 % des besoins locaux pour les ménages, les entreprises et l'agriculture dans un délai de trois ans. L'objectif doit être défini en fonction de la situation présente (30 %) et du niveau prévu à la fin du plan stratégique (60 %). L'objectif est alors converti en un ensemble de cibles de développement à trois ans, assorti de coûts.

2.9 Traduction de ces impératifs en « objectifs stratégiques de développement » avec indication des coûts

Pour atteindre l'objectif en matière d'adduction d'eau, il est nécessaire d'abord de définir toutes les sources possibles d'offre d'eau. À titre d'exemple, le groupe TOT des États de la mer Rouge en a proposé quatre :

- Barrages, collecte des eaux de pluie
- Puits
- Dessalement
- Amélioration du réseau

Il faut déterminer aussi si l'une de ces sources d'eau ne pourrait, à elle seule, satisfaire 100 % de l'objectif visé. Il faut se mettre d'accord sur les chiffres unitaires. Enfin, les coûts unitaires et les coûts totaux doivent aussi être calculés. Le résultat pour chacun des objectifs est donc un tableau de cibles stratégiques. Le groupe TOT des États de la mer Rouge a choisi l'exemple suivant, intitulé « A » :

TABEAU 4 : CIBLES STRATÉGIQUES

A. « Cibles stratégiques à 3 ans » – CDMT (de base) programme	% de l'objectif à réaliser	Nombre d'unités/ superficie/ personnes (A)	Coût unitaire en dollars (B)	Coût total pour chaque objectif CDMT (A x B)
1. Barrages, collecte des eaux de pluie	35	6	600 000	3 600 000
2. Puits	10	30	15 000	450 000
3. Dessalement	5	3	400 000	1 200 000
4. Amélioration du réseau	50	1	150 000 000	150 000 000
Total partiel = nouveaux investissements	100	n/d	n/d	155 300 000
5. Maintien de la continuité du service (10 %)	n/d	n/d	n/d	15 530 000
6. Appui (relations humaines, finances, etc.) (1 %)	n/d	n/d	n/d	1 553 000
Total général = CDMT pour l'objectif	n/d	n/d	n/d	172 387 500

Les interventions du programme – les projets annuels – doivent être classées par ordre de priorité. C'est ce que montre l'exemple « B » ci-dessous. Ce classement est fait à l'aide d'une notation simple, de 0 à 3 dans cet exemple. Le résultat permet de convertir ces interventions en un ensemble de priorités en fonction de critères (voir plus bas). Ainsi, le tableau des cibles à trois ans donne le montant des dépenses nécessaires à moyen terme pour réaliser l'objectif. Le tableau des cibles, illustré ici dans le cas de l'eau, doit être établi pour chacun des objectifs de développement. Une fois que les cinq tableaux seront achevés, un pour chaque impératif de développement, on peut déterminer le cadre de dépenses à moyen terme pour les États de la mer Rouge. Avec un classement par ordre de priorité en fonction des critères (illustration plus loin), le CDMT est intégré verticalement; il donne également un ordre de priorité.

TABEAU 5 : CLASSEMENT PAR ORDRE DE PRIORITÉ DES CIBLES STRATÉGIQUES

B. « Cibles stratégiques à 3 ans » classées par priorité	Coût total pour chaque objectif, CDMT	Moyens d'existence	Sécurité	Accès aux services	Total
1. Barrages – collecte eaux pluie	3 600 000	2	2	3	7
2. Puits	500 000	3	3	3	9
3. Dessalement	1 200 000	1	1	1	3
4. Amélioration du réseau	150 000 000	1	1	3	5
Total partiel = nouveaux investissements	155 300 000	n/d	n/d	n/d	n/d
5. Maintien de la continuité du service (10 %)	15 530 000	n/d	n/d	n/d	n/d
6. Appui (relations hum., finances, etc.) (1 %)	1 553 000	n/d	n/d	n/d	n/d
Total général = CDMT pour l'objectif	172 383 000	7	7	10	n/d

2.10 Cibles annuelles et analyse des moyens engagés

Les cibles annuelles sont simplement celles qui peuvent être réalisées durant une année donnée du cycle de trois ans. C'est la cible à budgétiser l'année de la réalisation effective. L'exposé le plus simple des cibles annuelles peut alors être, pour chaque impératif de développement, une version précise du tableau des cibles à trois ans. L'illustration se poursuit avec le tableau 6.

On peut ensuite passer aux budgets par cible à l'aide de l'analyse d'activité et des moyens à mettre en œuvre, comme suit :

- Activités (les éléments de l'exécution)
- Moyens (ce qu'il faut pour réaliser la cible : main-d'œuvre, matériel, etc.)
- Coût des moyens
- Codification budgétaire des moyens
- Coût total par cible

Pour cette analyse, on pourra suivre la formule donnée plus bas. Cette analyse des moyens à mettre en œuvre est la base même de la codification budgétaire. C'est pourquoi, alors que le RAPB définit la stratégie, les cibles stratégiques et annuelles ainsi que le budget, il faut également assortir l'ensemble d'un volume technique qui donnera les tableaux techniques pour chaque cible.

TABLEAU 6 : CIBLES ANNUELLES

C. Cibles annuelles – projets	Total annuel	Coût annuel de CAPITAL –proportion initiale : 89 %	Coût annuel des moyens (E&E) – proportion initiale : 10 %	Coût annuel de la création de CAPACITÉS, proportion initiale : 1 %	Solde annuel avec T = 0	Solde du CDMT pour le cycle de 3 ans	Pourcentage du CDMT engagé les années précédentes, quand dans la 2ème ou 3ème année
1. Petits barrages/collecte des eaux de pluie (2ème : 2/6)	1 199 880	1 067 893	119 988	11 999	–	2 400 120	33
2. Puits (1ère : 30/30)	450 000	400 500	45 000	4 500	–	–	100
3. Dessalement (4ème : 1/3)	399 960	355 964	39 996	4 000	–	800 040	33
4. Amélioration du réseau	49,995,000	44,495,550	4,999,500	499,950	–	100,005,000	33
(3ème : solde restant des 1, 2 et 4)	49 995 000	44 495 550	4 999 500	499 950	–	100 005 000	33
Total partiel = nouveaux investissements	51 744 825	46 052 894	5 174 483	517 448	–	103 505 000	33
5. Maintien de la continuité du service (10 %)	5 174 483	4 605 289	517 448	51 745	–	10 350 518	33
6. Appui (relations humaines, finances, etc.) (1 %)	517 448	460 529	51 745	5 174	–	1 035 052	33
	Total annuel	57 436 756	51 118 713	5 743 676	574 368	-	114 890 744

TABEAU 7 : TABLEAU DES CIBLES POUR L'ANALYSE DES MOYENS À ENGAGER

D. Activités à réaliser pour la cible « petits barrages »	Moyens nécessaires pour chaque activité	Coût de chaque ligne de moyens	Coût estimatif par moyen	Total, par activité
1. Relevé topographique	(Ce qui est nécessaire pour chaque activité : personnel spécialisé, matériel, transport, matériaux, etc.)	(Code budgétaire ou de dépense, pour chaque moyen. Souvent, pour chaque activité, plusieurs moyens sont nécessaires)	(Chaque moyen a évidemment un coût)	(Il faut faire le total des moyens pour chaque activité)
2. Conception initiale				
3. Acceptabilité locale et environnementale				
4. Conception et coûts détaillés				
5. Dossiers d'appel d'offres				
6. Appel d'offres				
7. Adjudication du contrat				
8. Préparation du site				
9. Construction des fondations				
Coût total pour réaliser la cible annuelle				(c.-à.d. le coût total de toutes les activités)

2.11 Examen des résultats

Le cadre stratégique et les propositions annuelles seront suivis, à la fin d'une année donnée, par un examen des résultats obtenus l'année précédente. Ici, l'économie des moyens est appréciée en fonction de la précision de la relation entre le budget et les coûts effectifs : si les uns et les autres atteignent 100 %, la budgétisation est parfaitement adaptée à la cible. L'efficacité des résultats est déterminée en fonction de « la réalisation des spécifications » et de « l'exécution dans les délais prévus » ; si la moitié seulement des spécifications sont satisfaites, on retiendra 50 % ; s'il faut deux fois plus de temps que prévu pour achever le projet, on retiendra aussi 50 %. L'efficacité de l'impact est mesurée par l'occupation ou l'utilisation de l'équipement réalisé et de « la solution du problème initial ». Si les actifs sont pleinement utilisés, on retiendra 100 % ; si le problème initial est résolu, on retiendra aussi 100 %. La somme de ces « 3E » (économie, efficacité et efficacité) donne une évaluation de la performance totale. Le tableau E présente un exemple différent. Il s'agit là du cycle annuel. Chaque troisième année, un examen stratégique doit être effectué. Il sera la base d'une évaluation de la performance au niveau des objectifs, c'est-à-dire le progrès réalisé en passant de X % à Y %. Cet examen stratégique, ainsi que le troisième examen « annuel », formeront la base du cadre stratégique pour la période suivante de trois ans.

2.12 Structure interne de la budgétisation fonctionnelle

Pris ensemble, les tableaux A à D constituent l'essentiel de la structure interne de la budgétisation fonctionnelle. Le tableau E est la pierre angulaire du processus d'examen, comme le montre le tableau 8.

TABLEAU 8 : EFFICIENCE ET EFFICACITÉ EN FONCTION DES RÉSULTATS

	Projets 2003 (\$400 000)	Budget	Dépenses effectives	Écart	Écart (%)	(1) Économie de moyens (T + 100 %)		A % spécification	B % Temps	(2) (A+B)/2 = efficacité du produit		C % Taux d'occupation/utilisation de l'équipement	D % Évaluation : « problème résolu »	(3) (C+D)/2 = efficacité de l'impact		efficacité de l'impact (1+2+3/3)	
1	Salles de classe et bureaux : Kerkebet	73 981	69 570	4 411	6	94		96	55	76	100	100	100	100	100	90	
2	Salles de classe et bureaux : Geleb	61 436	37 834	23 602	38	62		80	45	63	100	100	100	100	100	75	
3	Salles de classe et bureaux : Hagaz	72 631	72 511	120	0	100		100	90	95	100	100	100	100	100	98	
4	Salles de classe et bureaux : Habero	107 793	116 192	(8 399)	-8	108		100	40	70	100	100	100	100	100	93	
5	Salles de classe et bureaux : Hamelmalo	74 460	66 949	7 511	10	90		100	45	73	100	100	100	100	100	87	
	Total	390 301	363 056	27 245	7	93		95	55	75	100	100	100	100	100	89	

E.

TABLEAU 9 : STRUCTURE INTERNE DE LA BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE

Environnement du développement : localité, État, et pour chacun, les diverses dimensions de la pauvreté.	Impact : sur la situation socio-économique : indicateurs de pauvreté à moyen terme, dans un cycle de 3 ans par exemple	Produit : fourni à temps et comme spécifié, et impact sur les groupes clients, à court terme, dans le cycle d'un an, l'installation est-elle pleinement utilisée, le problème initial résolu pour la collectivité locale?	Moyens
Plan	<p>Analyse de niveau 1</p> <p>But (intention générale à réaliser dans l'environnement de développement)</p> <p>Objectifs (traduction du but en éléments quantifiables – par exemple adduction d'eau passant de 30 % à 60 % des besoins en 3 ans)</p> <p>Enchaînement des priorités, pour établir le cadre stratégique initial)</p>	<p>Analyse de niveau 2</p> <p>Cibles stratégiques (conversion de chaque objectif en tâches précises à exécuter pendant le plan – petit barrage ou conduite par exemple)</p> <p>A.</p> <p>Enchaînement des priorités: en proportion des cibles de 3 ans (par exemple, un tiers du barrage ou de la conduite pendant la première année) ou réalisation complète d'une cible pendant la première année en veillant aux conséquences spatiales du choix).</p> <p>B.</p> <p>Cibles annuelles (conversion des cibles stratégiques en un programme annuel)</p> <p>C.</p>	
Budget		<p>Analyse de niveau 3</p> <p>Analyse d'activité (conversion de chaque cible annuelle en tâches à accomplir pour construire le barrage et la conduite; relevé topographique, conception technique, etc.)</p> <p>Budget par activité (conversion des activités en moyens nécessaires : temps de travail, frais de fonctionnement, matériaux, transport, etc.)</p> <p>D.</p>	Moyens, codes des moyens, coûts (pour chaque activité, puis total pour la cible annuelle visée)
Review	Stratégique (tests d'efficacité, tels que degré de changement et conditions sociales générales, dans l'optique par exemple de chaque OMD).	Annuel : opérationnel (tests d'efficacité : rapport temps/résultats ou coûts unitaires des tâches à accomplir et impact immédiat sur les groupes clients qu'ils aident à déterminer)	E.

PARTIE 3 : CONSOLIDATED SUBMISSION AND MOBILIZATION

Les notions parallèles de budgétisation « à partir de la base » et de budgétisation « axée sur les résultats » se rejoignent à l'étape 6 de la figure 1. À ce stade, non seulement les priorités de la collectivité et les projets auxquels elles aboutissent ont été approuvés, mais ils l'ont été dans le cadre stratégique et les limites des dépenses déclarées par le gouvernement. À son tour, l'importance accordée à l'idée de « partir de la base » contribue à la fois à la vérification de l'information (y compris à l'examen des résultats) et à la participation de la communauté à la mise en œuvre et à la planification ultérieure.

3.1 Ministère des finances, de l'économie et de la main-d'oeuvre de l'État de la mer Rouge

Le Ministère examinera de près les budgets consolidés de l'État. Cela permet en partie une « mesure de l'économie » par le biais du système de gestion des dépenses publiques. Il s'agit là de vérifier que les budgets soumis sont conformes aux considérations ci-après :

- Préoccupations stratégiques des directives budgétaires
- Estimations optimales de l'administration considérée
- Priorités stratégiques de l'administration, conformément aux directives nationales

Le Ministère des finances soumettra le ou les budgets récapitulatifs des localités à l'Assemblée pour examen et approbation. Le Gouvernement de l'État de la mer Rouge s'assurera que ses budgets récapitulatifs sont conformes aux orientations fixées par le gouvernement, qui approuvera alors le budget, avec ou sans de nouveaux amendements.

3.2 Plan de travail et examen des dépenses

L'approbation du budget par l'État de la mer Rouge marque le début de l'engagement des dépenses de l'organisation. Ces dépenses doivent être examinées en fonction de l'ensemble des dépenses et des cibles fixées pour l'année. Cet examen se fonde sur le programme de travail. Dès que l'organisation est informée par le Ministère des finances que son budget a été approuvé, elle doit soumettre un plan de travail pour l'année, c'est-à-dire les dépenses proposées. Ce plan doit se présenter sous forme de dépenses mensuelles envisagées. Le tableau 10 propose un modèle de plan de travail.

L'examen de base de la prestation de services se fait tous les trimestres, dans un délai d'un mois après la fin du trimestre. Il est suivi d'un examen trimestriel du rapport entre les dépenses et les cibles. Ces deux examens sont ensuite analysés au niveau de l'exécution des projets annuels.

La planification annuelle du travail exprime le montant des liquidités mensuelles nécessaires pour demeurer « solvables » (c'est-à-dire en mesure de rémunérer le personnel, de payer les créanciers extérieurs, etc.). L'analyse trimestrielle de variance permet de surveiller les dépenses réellement engagées pour atteindre les cibles. Le solde des dépenses par cible en fin d'année est de toute évidence $T = 0$; il n'y a pas de sous-utilisation ou de dépassement des crédits. Dans ce cas, les estimations sont vérifiées, les spécifications qui les accompagnent sont exactes et l'exécution se fait dans les délais! La planification des activités et l'examen des dépenses sont deux aspects du problème lié à la mise en œuvre s'articulant autour de l'exécution des projets.

3.3 Étapes de l'exécution

La mise en place d'un équipement et la prestation de services publics font suite aux étapes initiales de la planification une fois que les projets ont été choisis, évalués, conçus et leur coût calculé. Ainsi définie, la phase d'exécution peut être divisée en quatre grandes étapes :

- Passation de marchés et sous-traitance, étape au cours de laquelle les autorités locales choisissent des sous-traitants et des consultants pour la mise en œuvre des projets;
- Surveillance de la mise en œuvre;
- Décaissements;
- Exploitation et entretien des projets dont l'exécution est terminée.

3.4 Passation de marchés

Conformément au principe de subsidiarité, la passation des marchés devrait se faire au niveau le plus bas possible, c'est-à-dire, dans des conditions idéales, au niveau de la localité. Les formulaires et les procédures de soumission d'offres sont en place.

3.5 Surveillance

Il y a une double responsabilité s'agissant de la surveillance de certains sous-traitants. La surveillance technique de tous les travaux sera assurée par i) des consultants du secteur privé, spécialement engagés à cette fin ou ii) les principales directions d'une localité (en particulier la direction de l'équipement). Théoriquement, quelles que soient les dispositions techniques de routine, la localité devra contresigner tous les certificats de paiement pour assurer le ministère des finances que les demandes des sous-traitants ont été vérifiées. Si la localité ne dispose pas des capacités nécessaires, la signature se fera au niveau de l'État en attendant que la localité dispose des compétences voulues pour s'acquitter de ces tâches.

La surveillance générale des travaux sera confiée à un comité local (créé pour chaque projet séparément) composé de représentants de la collectivité, de membres de l'administration locale et (au besoin) de techniciens employés par l'État. Les comités locaux seront chargés de contrôler l'ensemble des travaux du sous-traitant et d'organiser et de mobiliser d'éventuelles contributions « en nature » de la collectivité. Ils auront la prérogative de signaler à la localité ou aux consultants du secteur privé chargés du contrôle technique tout problème grave observé dans la mise en œuvre des projets. Ils seront également chargés de traiter quotidiennement avec les sous-traitants sur le terrain. Avant de signer un certificat de paiement à l'intention des sous-traitants, l'administrateur de la localité devra obtenir l'aval du comité local concerné.

L'idéal serait que les localités soient également chargées des décaissements aux sous-traitants. Si cela n'est pas possible au moment voulu, cette responsabilité reviendra à l'État.

TABEAU 10 : PLAN DE TRAVAIL

Cibles annuelles	Estimations approuvées	PLAN DE TRAVAIL – DÉPENSES PRÉVUES POUR L'ANNÉE												Solde
Projets	Année 1 - 2006	Jan.	Fev.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sep.	Oct.	Nov.	Déc.	T = 0
1. Petits barrages/ collecte des eaux de pluie (2ème : 2/6)	1 199 880													
2. Puits (1er : 30/30)	450 000													
3. Dessalement (4e : 1/3)	399 960													
4. Amélioration du réseau (3e : solde restant de 1, 2 et 4)	49 995 000													
Total partiel = nouveaux investissements	51 744 825													

TABEAU 11 : ANALYSE DE VARIANCE

Cibles annuelles	Estimations approuvées	EXAMENS DES DÉPENSES PAR RAPPORT AUX CIBLES - ANALYSE DE VARIANCE												Solde
		Plan	Act	Var	Plan	Act	Var	Plan	Act	Var	Plan	Act	Var	
Projets	Année 1 - 2006													T = 0
1. Petits barrages/collecte eaux de pluie (2 ^e : 2/6)	1 199 880													
2. Puits (1 ^e : 30/30)	450 000													
3. Dessalement (4 ^e : 1/3)	399 960													
4. Amélioration du réseau (3 ^e : solde restant de 1, 2 et 4)	49 995 000													
Total partiel = nouveaux investissements	51 744 825													
5. Maintien de la continuité du service (10 %)	5 174 483													
6. Appui (relations humaines, finances, etc.) (1 %)	517 448													
Total annuel	57 436 756													

3.6 Exploitation et entretien

Au cours de l'évaluation, les questions d'exploitation et d'entretien liées à chaque projet local devront être analysées. Une fois le projet exécuté, la surveillance technique de l'exploitation et de l'entretien sera mise en place pour chaque nouveau projet. Cette surveillance aura lieu sous la direction de l'autorité locale ou de l'État, en fonction du niveau de l'équipement fourni : par exemple, l'État pour une école secondaire, l'administration locale pour une école primaire. La fonction d'exploitation et d'entretien comportera les éléments suivants :

1. Contrôle de l'utilisation de l'équipement, des avoirs en question ;
2. Vérification que les engagements opérationnels indiqués antérieurement sont respectés (par exemple engagement du Ministère de l'éducation de fournir du personnel enseignant aux écoles) ;
3. Gestion des redevances d'usage (par exemple pour l'adduction d'eau, l'arrosage) ;
4. Gestion de toute dépense renouvelable liée à l'avoir (par exemple achat d'intrants pour le dispositif d'irrigation, recouvrement du coût des médicaments fournis) ;
5. Énoncé et application de règles d'accès à l'avoir (par exemple question des ressources matérielles communes comme les clôtures des terres de parcours) ; et
6. Garantie du bon entretien de l'avoir.

3.7 Fermer le cercle de la mise en place de l'équipement

La budgétisation fonctionnelle vise la fourniture d'équipements et de services communautaires qui soient vérifiables et mesurables. On peut prévoir que ce système aura un impact direct sur des groupes particuliers de clients (à court terme) et sur les conditions socio-économiques générales (à moyen terme), tant dans la perspective des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) que dans celle du développement économique local. Dans toute l'analyse qui précède, l'essentiel de la budgétisation fonctionnelle se situe au niveau des objectifs, qui deviennent le programme et définissent le CDMT dans l'un et l'autre cas. C'est là le lien analytique ou « pont » entre l'élaboration des politiques et la budgétisation. Une structure de programme correspondant à un objectif est proposée au tableau 12.

TABEAU 12 : BUDGÉTISATION FONCTIONNELLE – ANALYSE RÉSUMÉE AU NIVEAU DU PROGRAMME – PRÉVISION BUDGÉTAIRE PAR OBJECTIF

Objectif 04	Accroître l'adduction d'eau de 30 % à 60 % des besoins locaux pour les ménages, les entreprises et l'agriculture dans un délai de 3 ans										
Code budgétisation fonctionnelle (1)	Produit budgétisation fonctionnelle	Cibles annuelles	Part en % pour atteindre l'objectif	Nombre d'unités/ longueur	Total coûts cibles stratégiques (CDMT) dollars	Moyens annuels engagés (2)			Total annuel en dollars	Totaux stratégiques diminués des totaux annuels; solde du CDMT pour 3 ans (6)	
	Programme (7)	Exécution efficace des projets (9)				Capital (3)	Exploitation (4)	Capacités (5)			
	Projet (8)	Barrages – collecte des eaux de pluie	35	6	3 600 000	1 067 893	119 88	11 999	1 199 880	2 400 120	
	Projet	Puits	10	30	500 000	133 487	14 999	1 500	149 985	300 015	
	Projet	Dessalement	5	3	1 200 000	355 964	39 996	4 000	399 960	800 040	
	Projet	Amélioration réseau	50	1	150 000 000	44 495 550	4 999 500	499 950	49 995 000	100 005 000	
		Total partiel = nouveaux investissements	100	n/d	155 300 000	46 052 894	5 174 483	517 448	51 744 825	103 505 175	
	Projet	Maintien continuité du service (10 %)	n/d	n/d	15 530 000	4 605 289	517 448	51 745	5 174 483	10 350 518	
	Projet	Appui (relations humaines, finances, etc.) (1 %)	n/d	n/d	1 553 000	460 529	51 745	5 174	517 448	1 035 052	
	Programme	Total général	n/d	n/d	172 383 000	51 118 713	5 743 676	574 368	57 436 756	114 890 744	

Notes relatives au tableau 12

1. **Codification de la budgétisation fonctionnelle.** Cette codification est encore en cours d'amélioration dans de nombreux pays. Dans certains d'entre eux, elle est rattachée aux statistiques des finances publiques (SFP). La Tanzanie a réussi à associer les règles des SFP à la nécessité de définir l'ordre de priorité de chaque objectif (01), cible stratégique (0101) et cible annuelle (010101). Le suffixe devient le code de comptabilisation de la ligne de moyens; le préfixe est le code de l'organisation et du territoire. À mesure que l'on acquiert de l'expérience, l'ensemble des SFP sont intégrés dans la budgétisation fonctionnelle.
2. **Moyens annuels engagés.** Les moyens engagés pour chaque projet (cible) sont analysés dans chaque tableau des cibles, qui porte sur les activités, les moyens engagés, les codes des lignes de moyens et les dépenses liées à la mise en œuvre du projet (pour réaliser la cible). Ces tableaux devraient faire l'objet d'un volume technique joint au rapport annuel avec plan et budget (RAPB) de chaque organisation, lorsque les éléments techniques sont nécessaires. Ce volume de tableaux des cibles, qui fait état de tous les moyens engagés et de leur code, est le fondement de l'enregistrement informatique des données.
3. **Capital.** Création de nouveaux biens matériels ou remise en état de biens existants.
4. **Exploitation.** La prestation de services par tous les avoirs, qu'ils soient nouveaux, remis en état ou simplement entretenus.
5. **Capacités.** Mesures de renforcement des capacités pour garantir a) le maintien de la continuité du service, l'exploitation et l'entretien de l'équipement et des services correspondants et b) l'appui (relations humaines, finances, etc.) indispensable pour assurer le maintien de la continuité du service. Les critères de base sont les suivants : les postes existent-ils pour assurer la ou les fonctions nécessaires; sont-ils pourvus; leurs titulaires sont-ils pleinement formés; les systèmes et le matériel d'appui sont-ils en place; enfin le niveau de pleine productivité est-il atteint?
6. **Totaux stratégiques diminués des totaux annuels :** le solde (c'est-à-dire le solde restant pour atteindre l'objectif).
7. **Programme.** Le programme complet correspond à la somme de toutes les dépenses, sur trois ans, pour atteindre l'objectif. Au niveau annuel (le présent tableau), on s'intéresse à l'analyse des projets et à leur budgétisation. Sur le plan stratégique (tous les trois ans), le test de résultats se situe au niveau « objectif », c'est-à-dire à la mesure du degré de réussite du programme; d'où l'importance de la fixation d'objectifs quantitatifs au plan socioéconomique.
8. **Projet.** Le projet est la composante annuelle du programme. Il représente donc le moyen d'exécution au cours d'une année quelconque.
9. **Exécution efficiente des projets.** Trois tests de résultats figurent dans le cycle annuel : 1) économie (des moyens engagés) telle qu'elle ressort de l'analyse de variance et des coûts unitaires; 2) efficience (des résultats) en fonction des progrès accomplis, l'exécution dans les délais et selon les spécifications et 3) efficacité de l'impact sur les groupes clients déterminés (satisfaction de la demande, taux d'occupation, utilisation des installations).
10. **Maintien de la continuité du service.** Il s'agit là de la ligne de référence pour ce qui est du personnel nécessaire ainsi que des coûts d'exploitation et d'entretien pour assurer le service existant. Au Sud-Soudan, cela représente un coût standard de 10 % de l'ensemble des investissements. Cela doit aussi comprendre un pourcentage des dépenses annuelles d'entretien calculé selon les principes de la comptabilité d'exercice pour la gestion d'actifs.
11. **Appui (relations humaines, finances, etc.).** Au Sud-Soudan, ce coût représente normalement 1 % du total des investissements.

APPENDICE 1: LES MODALITÉS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT – UNE PERSPECTIVE NATIONALE ET UNE PERSPECTIVE LOCALE

PRINCIPES*

1. Un fonds de développement local est constitué pour réaliser : a) le développement socioéconomique local, et b) un développement des systèmes et des capacités au niveau local, dans la population et l'administration locale. Les enseignements dégagés de a) et b) sont conçus pour avoir un effet sur les politiques suivies et sur la réplication dans d'autres parties du pays, ainsi que dans les hautes sphères de l'État.
2. La possibilité d'utiliser le Fonds est « la carotte » qui doit induire des modifications dans les institutions locales qui souhaitent disposer de ces fonds (par exemple l'administration locale). Le « bâton » consiste à subordonner les versements futurs à des conditions élémentaires de création de capacités, dans un délai donné. Ces conditions peuvent inclure, au niveau de l'administration locale, a) la création d'un service élémentaire de création de capacités, et b) le fait que le plan de développement intégré, soutenu par la population, a été approuvé. Au niveau de la population, ces conditions comprennent souvent les suivantes : a) une représentation minimale des femmes, dans toutes les assemblées populaires qui décident des priorités et des propositions de développement, et b) une authentique participation de la population à la planification, la mise en œuvre et l'examen du cycle annuel des dépenses.
3. Le fonds de développement local ne doit jamais être distingué de l'administration locale. Cela risquerait en effet d'engendrer des structures parallèles (personnel), des procédures parallèles (planification, décision, comptabilité) et une réglementation parallèle (pour se conformer aux demandes des donateurs). Dès le début, un fonds de développement local doit être conçu pour utiliser les structures, les procédures et la réglementation propres à l'administration locale. Si certains de ces éléments font défaut, un soutien externe doit être obtenu pour que l'administration locale, en tant qu'institution, se dote des moyens nécessaires. Là où la réglementation des donateurs impose l'établissement de rapports d'une façon qui ne peut être satisfaite par les simples moyens de l'administration locale de rédiger des rapports, le donateur devra de son côté prévoir d'autres moyens d'établir des rapports.
4. En bref, le conseil municipal du fonds du développement local est un microcosme du soutien apporté par les donateurs au budget d'une administration centrale. Cependant, un fonds de développement local est conçu pour réaliser des investissements de développement local, résultant de propositions ayant l'aval de la population, et de susciter un développement des systèmes et des capacités au niveau de la population locale et de son administration.

* L'appendice est reproduit du manuel du fonds de développement local érythréen (planification et budgétisation) : le programme de décentralisation de Zoba Anseba est désormais dans sa quatrième année. Un guide complet du praticien du fonds de développement local, s'appuyant sur l'expérience du FENU dans les pays les moins avancés, a été publié en janvier 2006 par le FENU sous le titre suivant : *Delivering the goods : Building Local Government Capacity to Achieve the Millennium Development Goals* (Shotton, R. et Winter, M.).

INSTITUTIONS BÉNÉFICIAIRES

5. Administration locale

L'actuel mécanisme du fonds de développement local vise le niveau de la localité. Les projets résultant de l'existence d'un fonds de développement local doivent commencer au niveau du village, s'intégrer dans les priorités et les enveloppes budgétaires du développement national. Un manuel de budgétisation à l'intention des États de la mer Rouge devrait donc mettre en avant une méthode de planification partant de la base et visant des produits, cette méthode devant s'insérer dans un système intégré de gestion des dépenses publiques (voir plus haut, texte principal).

6. Règles minimales

Les localités bénéficiaires doivent pouvoir faire état d'une capacité minimale, planifier et réaliser des programmes de développement pour avoir accès à des crédits venant d'un fonds de développement local (enveloppe annuelle de dépenses de développement pour une localité donnée). Les fonds ne peuvent être décaissés que si ces conditions minimales sont satisfaites au début du cycle de planification et budgétisation. Si toutes les localités satisfont ces exigences minimales, alors elles profiteront toutes des crédits annuels venant du fonds de développement local. Durant la première année de réalisation (idéalement 2006), les règles suivantes devront être observées par les localités pour obtenir des crédits prélevés dans le fonds de développement local :

- La présence d'un personnel comptable formable dans les localités, et
- Un comité local de développement, composé de représentants de l'Assemblée municipale, soutenu par les représentants de l'administration centrale et éventuellement des ministères techniques.

Durant la deuxième année et les années suivantes, d'autres règles minimales devront également être observées :

- Un ensemble de comptes de l'année précédente ayant fait l'objet d'un audit et approuvé par l'administration locale (un audit extérieur est nécessaire), et
- Un plan de développement pour la localité, reposant sur des priorités dégagées par la population, conformément à la politique nationale et aux enveloppes de dépenses.

Ces règles minimales ne sont pas des « conditionnalités » mais simplement un moyen de s'assurer de la capacité des localités d'absorber et de gérer les crédits versés par le fonds de développement local. Cependant, l'État de la mer Rouge concerné, tout en ayant de la sympathie pour l'entreprise, sera déterminé à déployer aussi efficacement que possible les ressources du fonds de développement local. L'un des moyens d'y parvenir est de mettre en place un système et une capacité d'appui.

LES CRÉDITS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

7. Niveaux de financement

Les niveaux de financement seront annoncés en décembre, chaque année, pour le cycle de l'année suivante. Il y aura un chiffre indicatif « pour faire avancer les choses ». Une fois le budget de l'État de la mer Rouge concerné publié, on pourra avancer un chiffre. Ce budget comporte des plafonds de dépenses et indique les priorités de développement, à tous les niveaux de l'administration. Il est publié en février pour permettre la poursuite du débat local considéré sur ce que devront être les impératifs de développement, les programmes et projets en découlant.

8. Allocations annuelles de base

Les enveloppes de dépenses doivent être connues au début du cycle annuel de planification afin que les responsables locaux disposent d'un cadre général pour leur budget de développement, à l'intérieur duquel ils vont établir un ordre de priorité dans les projets de développement local. En l'absence d'une enveloppe connue à l'avance, il est impossible, pour les responsables locaux, de faire autre chose que de formuler des listes de souhaits, sans aucune assurance que les projets seront financés. Il faut éviter cela.

9. Calcul des allocations annuelles

Pour chaque localité, les allocations annuelles doivent être calculées à partir de deux variables principales :

- La population de la localité. Il faut en tenir compte pour assurer un minimum d'équité dans la répartition des ressources du fonds de développement local car il est clair que les localités plus peuplées ont des besoins de services plus importants que les localités peu peuplées – cette variable devrait intervenir à 40 % dans le calcul ;
- La pauvreté relative de la localité. Là encore cette variable cherche à introduire une certaine équité, car les parties les plus pauvres du pays ont des besoins plus importants que celles qui sont plus à l'aise – cette variable devrait intervenir pour 60 % dans le calcul.

Alors que ces deux variables soulèvent des questions, la taille de la population est moins importante en dépit du fait qu'il n'existe pas de données de recensement. La principale difficulté est de se mettre d'accord sur un ensemble de critères pour la répartition des fonds.

10. Évaluer la pauvreté relative

TABLEAU 1 : ÉVALUATION DE LA PAUVRETÉ DANS UN ÉTAT

Critère	Localité 1	Localité 2	Localité 3	Localité 4
Sécurité alimentaire (critère de pauvreté 1)				
Pourcentage de dépendance				
Enseignement primaire (critère de pauvreté 2)				
Pourcentage d'alphabétisation				
Femmes (critère de pauvreté 3)				
Pourcentage de femmes dans les microentreprises				
Adduction d'eau (critère de pauvreté 4)				
Pourcentage répondant à une norme d'accès				
Revenu (critère de pauvreté 5)				
Pourcentage d'augmentation des revenus des ménages				
Services sanitaires de base (critère de pauvreté 6)				
Pourcentage de réduction de l'incidence de certaines maladies				

Évaluer la pauvreté relative, dans les différentes localités, est une tâche beaucoup plus difficile. Dans les États de la mer Rouge, en effet, il n'y a que très peu de données relatives à la pauvreté. Des mesures indirectes de la pauvreté – par exemple la dotation relative d'équipement des arrondissements – peuvent être établies, mais sont généralement peu satisfaisantes; il est très difficile de comparer différents types d'équipements (écoles ou centres de soins, puits ou barrages). Du fait de ces problèmes, le meilleur moyen d'évaluer la pauvreté relative (vue globalement) serait que l'État procède à un classement qualitatif des localités. Les critères de pauvreté pourraient être ceux indiqués au tableau 1. Ce modèle de travail, qui compte six indicateurs quantifiables de dénuement multiples – il est désormais admis que la pauvreté est un concept multidimensionnel – peut aider à tester les résultats de développement à long terme dans le contexte du nouveau système de gestion de dépenses publiques. Les allocations annuelles seraient alors calculées en utilisant un montant par habitant fixe multiplié par un coefficient de pauvreté relative (pour tenir compte de la pauvreté). Une option (celle indiquée plus haut) consisterait à attribuer 40 % au facteur population et 60 % au facteur pauvreté.

UTILISATION DES ALLOCATIONS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

11. Types de dépenses à exclure

Les allocations aux localités seraient prélevées dans le fonds de développement local étant entendu que certains types de dépenses seront normalement exclus, notamment :

- Les bâtiments à vocation religieuse;
- Les dépenses de fonctionnement (traitement des enseignants, coûts de fonctionnement et d'entretien des véhicules);
- Les investissements qui sortent des attributions conférées à une localité (par exemple la recherche et le crédit);
- Les investissements qui profitent à quelques individus plutôt qu'à un largement segment de la population locale.

12. Types d'investissements

En dehors des types de dépenses délibérément exclues, les localités seraient libres d'utiliser leurs allocations du fonds de développement local conformément aux résultats de la planification locale. Ainsi un large ensemble d'équipements et de services publics pourraient bénéficier du financement, par exemple :

- Les équipements économiques (routes de desserte, marchés, ouvrages d'irrigation);
- Équipements sociaux (par exemple écoles, centres de soins, ouvrages d'adduction d'eau);
- Ouvrages de gestion des ressources naturelles (conservation des sols et de l'eau, gestion intégrée des bassins versants, clôture des parcelles par exemple); et
- Développement du capital humain (par exemple la formation des habitants, instruction civique sur le rôle de l'administration locale, formation des fonctionnaires à la gestion des dépenses publiques).

Répetons que la seule disposition est que toute proposition doit se conformer aux directives stratégiques données par l'État, dans son budget annuel.

NIVEAU DES CONTRIBUTIONS LOCALES

De façon générale, les localités financeront les projets avec les allocations prélevées dans le fonds de développement local pour lesquelles il y a aussi une contribution de la population. C'est un moyen d'encourager l'appropriation et l'engagement de la communauté locale. Ces contributions de contrepartie doivent représenter un certain pourcentage de l'investissement total et le niveau actuellement accepté est de 5 %. En pratique, il est beaucoup plus élevé.

13. Types de contributions locales

Les contributions de la population peuvent être en nature (généralement sous forme de travail) ou en espèces. Les contributions en espèces seraient idéales, mais l'expérience passée a montré que leur perception est souvent problématique. Les contributions en nature sont plus faciles à mobiliser et plus adaptées à la capacité de ruraux pauvres. Cependant, si les contributions sous forme de travail doivent être la norme, il faut fixer une « limite » à ces contributions pour des composantes du projet ou de l'équipement en question. Il faut en effet éviter la difficulté de ralentir les entrepreneurs du fait de la mobilisation intermittente ou inadéquate de la main-d'œuvre de la part de la population locale, ou pour éviter la question des besoins de main-d'œuvre arrivant précisément au moment où la campagne agricole bat son plein. Ainsi, si on construit une école, la contribution locale pourrait être la construction du mur d'enceinte ou la fourniture de sable et de gravier avant le début des travaux, plutôt que de faire travailler les villageois directement sous la supervision de l'entrepreneur. Quoi qu'il en soit, un accord formel doit être conclu, confirmant le montant de la contribution de la population locale. L'accord doit avoir lieu entre des représentants de cette population, par le conseil municipal et au besoin l'État.

FILIÈRES DE FINANCEMENT ET CONDITIONS DE TRAITEMENT

14. Le Trésor

Un mécanisme de fonds de développement local doit être suivi par le Ministère de l'État de la mer Rouge responsable de la gestion des dépenses publiques. Ce mécanisme sera donc régi par la procédure normale de cette gestion et son manuel de procédure budgétaire. Le présent projet de manuel expose une méthode « partant de la base » et « axée sur les produits » de planification et de budgétisation connue globalement sous le nom de budgétisation fonctionnelle. Un système de fonds de développement local, se traduisant par des allocations à une collectivité locale (généralement une administration locale) passera par le budget de cette collectivité locale. Aucun fonds de développement local, supervisé, dans une perspective générale ou réglementaire, par l'État de la mer Rouge, ne sera géré en dehors du système de gestion de dépenses publiques propres à cet État. En pratique cela signifie ce qui suit :

1. Une allocation prélevée dans un fonds de développement local ne doit pas dépasser le plafond de recettes déclarées pour un conseil municipal donné, dans les directives budgétaires du Ministère des finances; c'est le début du cycle de gestion des dépenses publiques propres à l'État de la mer Rouge donné.

2. Un fonds de développement local ne peut pas être affecté à une collectivité locale sans qu'il y ait un plan de développement soutenu et approuvé localement, auquel pourront être rapportées directement les dépenses financées par le fonds de développement local (par exemple viabilisation de 10 000 terrains à bâtir, 10 kilomètres de routes d'accès, nouveau système d'adduction d'eau, etc.) si le projet pose des problèmes concernant la structure spatiale du développement résultant ou probable.
3. Un fonds de développement local ne versera pas d'allocations à une collectivité locale si un budget partant de la base, axé sur les produits, n'a pas déjà été adopté par la collectivité locale en question – son budget fonctionnel; c'est le document pour lequel est établi le rapport annuel avec plan et budget (RAPB), qui inclut un cadre stratégique de la collectivité locale à trois ans (avec organigramme) (partie 3 du RAPB) jusqu'à ce que soit atteint, pour chaque objectif, le niveau du cadre de dépenses à moyen terme, c'est-à-dire le programme de dépenses d'équipement et de fonctionnement intégré.
4. Sous réserve des considérations 1 à 3 ci-dessus, les dépenses du fonds de développement local peuvent comprendre des dépenses consacrées au plan, à la conception, à la spécification et au devis métré, pour faciliter les procédures de passation de marché, les rendre plus précises et plus efficaces, conformément aux règles dictées par l'État que tout projet financé par un fonds de développement local doit respecter.
5. Les transferts du fonds de développement local à une collectivité locale donnée doivent être virés au compte de développement en capital de cette collectivité; les fonds ne doivent pas être virés à un compte courant.
6. Tous les fonds de développement local ainsi que les dépenses d'équipement et de fonctionnement d'une collectivité locale doivent faire l'objet d'un audit extérieur annuel.

Sous réserve que ces six conditions soient réunies (et que soient respectées les règles minimales définies au paragraphe 6 plus haut), rien n'interdit de penser que les ressources et les fonds de développement local puissent être versés directement à une collectivité locale.

NOTES

- ¹ Les références à des publications périodiques, dans cette étude, sont citées dans le texte technique, aux notes 4 et 7 plus bas.
- ² McGill, R. *Institutional Development: a Third World City Management Perspective*. Macmillan Press, Basingstoke (novembre 1996) et St Martin's Press, New York, NY (janvier 1997), 328 pages.
- ³ Dans des circonstances normales, l'administration locale est libre de décider si elle est la mieux placée pour offrir les divers éléments de l'équipement ou des services prévus, ou si d'autres entités sont mieux placées à cet effet (financement, équipement et connaissance spécialisée pour fournir les services publics au nom de l'administration locale). Cela peut inclure un simple contrat de services (réfection de routes), un partenariat public-privé, où le capital privé crée et fait fonctionner l'équipement (adduction d'eau, petite centrale électrique) ou une privatisation pure et simple. Par exemple, au Malawi (1989-1993), les missions de la Banque mondiale ont été très surprises par la volonté farouche de chaque conseil municipal de posséder, faire fonctionner et entretenir les maisons d'hôte (hôtels rudimentaires).
- ⁴ McGill, R., 1999. Civil service reform in Tanzania: organization and efficiency through process consulting. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.12, No. 5, pp. 410-419.
- ⁵ Au Malawi, la politique suivie par les pouvoirs publics était que les principaux conseils municipaux devaient se charger de la planification urbaine et de la fourniture, de la gestion et de l'entretien des

zones d'habitat traditionnel. Il a fallu deux années supplémentaires pour modifier la législation, afin de répondre aux conditions de ces nouveaux services d'aménagement urbain. Le résultat a été l'accord sur un nouvel organigramme incluant le recrutement de nouveau personnel et sa formation. Le développement de processus venant soutenir la gestion et l'entretien (en particulier) des zones d'habitat traditionnel a également été mené à bien avec un soutien technique du Programme de développement municipal. En bref, une fois que l'ordre du jour du développement institutionnel a été fixé, il n'y a plus eu d'obstacles (institutionnels) non plus que d'excuses pour de mauvais résultats.

- ⁶ Roberts, J. , 2003. *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction*. Working Paper 203. ODI; Overseas Development Institute, Londres (R.-U.).
- ⁷ McGill, R., 2001. Performance Budgeting. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.14, No. 5, pp. 376-390.
- ⁸ Cela demeure une difficulté immense dans la budgétisation fonctionnelle en raison du manque de cohérence des définitions des programmes.

Index

Symbols

A

Achèvement du projet RAPB, 161
 actions, 8, 39, 43, 44, 45, 95, 137, 139, 157
 activités, 8, 15, 24, 28, 29, 31, 38, 41, 43, 49, 55, 62, 63, 64, 69, 77, 78, 80, 82, 85, 90, 105, 106, 110, 113, 114, 116, 129, 132, 134, 135, 140, 141, 142, 143, 144, 151, 155, 159, 161, 187, 188, 189, 206, 207, 210, 217, 219, 220, 226
 administration décentralisée, 104
 administration locale, 3, 4, 11, 15, 21, 29, 32, 34, 36, 70, 71, 72, 73, 88, 89, 91, 93, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 113, 114, 116, 118, 121, 123, 152, 158, 163, 165, 199, 200, 202, 204, 205, 221, 224, 227, 228, 230, 231, 232
 Afrique du Sud, 141, 149, 151, 152
 analyse des écarts, 153
 analyse des moyens, 24, 28, 200, 215
 analyse des organisations, 55
 analyse du cadre et des objectifs, 24, 159
 analyse du programme et des cibles, 24, 26, 159
 analyse macroéconomique, 40
 apports, 44, 45, 46, 64, 77, 86, 138
 approche sectorielle de la planification, 20, 203
 Arménie, 1, 7, 12, 13, 15, 17, 36, 160, 165
 ARSIP, 61, 69, 70, 73, 76
 audit, 44, 92, 98, 153, 228, 232

B

Babati, 81
 Banque mondiale, 17, 36, 68, 91, 126, 136, 153, 154, 155, 158, 232
 bonne gouvernance, 3, 19, 29, 75, 146, 202, 205
 budgétisation, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 41, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 116, 120, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 187, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 210, 211, 217, 219, 220,

224, 225, 226, 227, 228, 231, 233
 budgétisation antisexiste, 127, 128, 130, 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158
 budgétisation antisexiste axée sur les résultats, 128, 131, 135, 136, 137, 140, 141, 144, 145, 149, 154
 budgétisation axée sur les résultats, 127
 budgétisation intégrée, 29, 105, 116, 125
 budgétisation par cible, 161
 budget-programme dans le CDMT, 14

C

cadre de dépenses à moyen terme, 13, 20, 21, 23, 27, 63, 75, 82, 140, 149, 150, 161, 173, 203, 211, 214
 cadre général des statistiques, 38
 cadre stratégique, 161, 164, 166, 200, 212
 capacités humaines et capacités institutionnelles, 3
 CDMT, 13, 14, 16, 20, 23, 26, 27, 46, 49, 50, 55, 63, 64, 75, 82, 83, 84, 85, 86, 120, 140, 149, 150, 156, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 203, 211, 214, 215, 216, 224, 225
 Cibles annuelles, 27, 31, 184, 185, 186, 187, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 207, 215, 216, 219, 222, 223, 225
 cibles de développement stratégique, 25, 161, 167, 169
 Cibles liées au budget, 52
 Cibles stratégiques, 26, 27, 31, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 207, 214, 215, 219
 classement de toutes les priorités, 21, 204
 classification économique, 43
 classifications de recettes, 16
 Classifications fiscales, 38, 39
 classifications opérationnelles, 48
 collectivités administrées, 29, 202
 communauté, 8, 9, 11, 12, 70, 103, 106, 108, 125, 145, 157, 158, 171, 175, 181, 186, 194, 209, 210
 Conseils, 79
 consommations, 39, 128, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 153, 158
 contexte, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24, 36, 48, 52, 54, 88, 96, 97, 100, 129, 135, 136, 141, 142, 153, 154, 160, 161, 203, 230
 corruption, 29, 33, 34, 202
 coûts, 24, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 40, 50, 51, 53, 76, 101, 121, 123, 134, 136, 139, 143, 144,

145, 147, 155, 156, 161, 163, 167, 169, 188, 189, 200, 210, 212, 213, 214, 217, 219, 225, 226, 230
 coûts unitaires, 26, 31, 32, 33, 50, 51, 53, 76, 123, 144, 163, 169, 189, 214, 219, 226
 coûts unitaires des produits, v, 50
 cycle de planification, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 94, 98, 228

D

décentralisation, 1, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 19, 20, 67, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 103, 104, 105, 138, 149, 155, 156, 203, 205, 227
 développement économique, 3, 5, 10, 19, 25, 69, 72, 85, 105, 160, 162, 166, 202, 224
 district, 8, 9, 10, 12, 20, 67, 74, 81, 88, 104, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 203
 DNPO, 89, 90, 91, 97, 100, 101, 102
 DSRP, 7, 10, 11, 13, 15, 16, 20, 21, 23, 80, 83, 120, 130, 136, 137, 138, 140, 143, 146, 149, 156, 157, 158, 160, 162, 168, 203, 211
 DSRP et cadre de dépenses à moyen terme, 13

E

économie, 4, 15, 19, 21, 22, 29, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 42, 49, 79, 86, 87, 99, 106, 110, 114, 122, 129, 131, 134, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 147, 149, 153, 156, 164, 177, 189, 201, 202, 204, 206, 217, 220, 226
 économie, de l'efficacité et de l'efficience, 19, 122, 202
 économie, des tests d'efficacité et d'efficience, 4
 efficacité, 2, 4, 13, 19, 21, 22, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 46, 51, 61, 71, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 85, 86, 100, 106, 110, 113, 114, 121, 122, 123, 125, 129, 131, 138, 140, 141, 142, 145, 153, 177, 189, 197, 202, 204, 206, 217, 218, 219, 226
 efficience, 4, 19, 21, 22, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 71, 75, 76, 80, 110, 122, 140, 141, 177, 189, 197, 202, 204, 206, 217, 226
 égalité entre les sexes, 127, 128, 130, 134, 135, 136, 138, 144, 146, 147, 149, 150, 152, 154, 158
 ensemble de résultats stratégiques, 24, 211
 environnement de développement, 31, 219
 équipe technique de projets, 106
 Érythrée, 1, 4, 36, 146, 160
 État de la mer Rouge, 199, 201, 206, 207, 214,

220, 228, 231
 état général de développement, 25, 162
 évaluation globale de la pauvreté, 25, 160, 212
 évolution des conditions socioéconomiques, 32
 examen des résultats, 4, 14, 24, 29, 30, 82, 114, 177, 202, 207, 211, 217, 220
 expérimentation, 4, 10

F

FENU, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 25, 28, 34, 36, 48, 55, 90, 91, 94, 95, 96, 99, 101, 104, 105, 148, 156, 165, 199, 227
 FMI, 1, 4, 7, 16, 17, 37, 38, 39, 44, 54, 78, 126, 136, 148
 Fonds de développement local, 3, 148, 156
 Fonds d'Équipement des Nations Unies, 1, 3, 7, 19, 159, 165

G

gestion locale des dépenses publiques, 3, 16
 Gouvernance, 29, 213
 gouvernorats, 11, 104, 105, 106, 110, 116, 126, 163

I

impact sur la société, 21, 204
 impératifs de développement stratégique, 25, 161, 162
 Incitations financières, 51
 inégalités entre les sexes, 143, 146, 149
 Initiative de budgétisation sexospécifique, 149, 150
 intégration, 10, 11, 16, 21, 47, 55, 77, 79, 92, 93, 95, 108, 113, 204, 206
 itinéraire institutionnel, 21, 203
 Itinéraires, 20, 200, 203

L

logique du système de finances publiques, 22
 logique externe, 22

M

manuels du développement, 12
 Maroc, 136, 149, 153, 154, 155, 156, 157
 mesurabilité, 55, 100
 mesurable, 33, 34, 76, 120, 199
 mesure, 4, 19, 21, 22, 30, 32, 33, 34, 38, 51, 53, 63, 66, 71, 73, 74, 77, 87, 90, 92, 93, 98, 99, 103,

106, 116, 122, 128, 134, 140, 153, 158, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 202, 204, 206, 220, 226
 ministère de l'administration locale, 11, 105, 106, 113
 ministère des finances, 2, 53, 65, 75, 76, 78, 79, 82, 84, 85, 105, 126, 152, 155, 158, 199, 201, 206, 207, 220, 231
 mobilisation des recettes, 4
 mobilisation des recettes publiques locales, 4
 modèle d'amélioration des résultats, 62, 63, 64
 MOLA, 105, 106, 113
 Mozambique, 1, 4, 7, 9, 17, 28, 36, 87, 88, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 127, 146, 199

N

nord du Soudan, 160

O

objectifs quantifiables de développement, 119
 O&E, 61, 76, 86
 OMD, 3, 4, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 24, 25, 31, 110, 114, 131, 135, 136, 137, 138, 143, 155, 156, 157, 162, 168, 203, 204, 211, 212, 219, 224
 OMD locaux, 155
 ordre de priorité, 8, 24, 25, 26, 27, 30, 82, 95, 119, 139, 140, 144, 161, 162, 168, 173, 174, 175, 176, 187, 208, 209, 213, 214, 215, 226, 229
 organigramme, 16, 24, 36, 76, 80, 211, 232, 233
 organisation et efficacité, 76

P

participation communautaire, 8, 9, 11, 103, 106, 108, 125
 pauvreté, vi, ix, 3, 5, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 25, 27, 31, 32, 33, 63, 75, 83, 84, 86, 91, 106, 120, 128, 130, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 142, 145, 146, 153, 155, 156, 158, 160, 161, 162, 167, 168, 173, 174, 175, 176, 177, 189, 197, 200, 202, 203, 205, 211, 212, 219, 229, 230
 PEM, 104, 105, 122, 125, 126, 161
 performance budgétaire, 35
 plafonds budgétaires, 209
 Planification, 61, 65, 71, 73, 78, 161
 planification décentralisée, 10, 87, 88, 90, 91, 92,

93, 101
 planification intégrée, 105, 116, 125
 planification intégrée du développement, 20, 203
 planification participative, 8, 96, 101
 planification stratégique en Tanzanie, 61, 65
 plans stratégiques, 61, 62, 63, 64, 66
 PMA, 1, 3, 4, 5, 19, 48
 PNUD, 1, 8, 9, 17, 36, 99, 104, 105, 153, 156, 158, 165
 Port Soudan, 160, 199, 205
 prévision budgétaire, 24, 163, 166, 189, 201, 211
 problème d'un développement antisexiste, 146
 problème général du développement, 25, 167
 processus de budgétisation fonctionnelle, 16
 processus de mesure, 19
 processus de planification, 19, 21, 62, 63, 66, 67, 95, 98, 114, 125, 137, 204, 209
 produits, 11, 15, 21, 32, 33, 41, 43, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 64, 81, 118, 128, 130, 132, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 151, 152, 153, 177, 189, 204, 206, 228, 231, 232
 profil d'activité économique, 25, 160, 167, 212
 profil socioéconomique, 25, 160, 162, 167, 168, 212
 province de Gauteng, 151

R

RAPB, 16, 17, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 33, 55, 103, 106, 116, 120, 126, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 199, 200, 202, 205, 206, 207, 210, 211, 212, 215, 226, 232
 Rapport annuel sur l'exécution des programmes, 122
 rapports annuels de résultats et des plans d'amélioration des services, 76
 rapports publics annuels sur les produits réalisés, 21, 204
 rapports publics annuels sur les résultats, 21, 204
 Recensement des ressources, 44
 réduction de la pauvreté, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 19, 20, 23, 63, 75, 83, 84, 86, 91, 120, 128, 130, 136, 137, 138, 139, 145, 146, 156, 158, 202, 203, 211
 responsabilisation, 30, 84
 responsable, 4, 11, 14, 16, 32, 34, 37, 47, 54, 72,

89, 98, 156, 159, 231
 résumé de la présentation du budget, 189
 Rumbek, 4, 199
 Rwanda, 149, 158

S

Sénégal, 149, 156, 157, 158
 SFP, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 53, 54, 55, 65, 75, 78, 79, 80, 85, 86, 92, 97, 101, 126, 226
 Soudan, 4, 25, 147, 160, 199, 205, 226
 sources de financement, 5, 11, 19, 120, 202
 structure et résultats du RAPB, 24
 structures organisationnelles et déploiement de fonctionnaires, 8
 sud du Soudan, 25, 160
 système de budgétisation centralisé, 153
 système de statistiques des finances publiques, 78
 Système de suivi et d'évaluation, 63
 systèmes auxiliaires d'information, 7, 20, 203
 systèmes participatifs, 106, 107, 109, 110
 système structuré de codification, 22, 205

T

tableaux des cibles, 161, 226
 tableaux des cibles annuelles, 161
 Tanzanie, 1, 2, 4, 61, 63, 65, 66, 67, 69, 75, 82, 85, 86, 127, 199, 226
 transferts budgétaires, 4, 99
 transparence, 13, 14, 46, 75, 80, 94, 95, 96, 99, 100, 209

U

unité budgétaire, 93, 95

V

viabilité, 4, 47, 66, 67, 97, 106, 117, 168, 173, 174, 175, 176, 189, 209

Y

Yémen, 1, 4, 7, 9, 10, 11, 12, 28, 29, 36, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 116, 121, 122, 125, 127, 146, 147, 199

Cet ouvrage a été conçu pour examiner les problèmes relatifs à la budgétisation fonctionnelle à l'appui des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier les problèmes de développement dans les pays les moins avancés où le Fonds d'Équipement des Nations Unies aide le développement local. Le FENU aide les administrations locales des PMA à planifier, hiérarchiser, appliquer et financer des investissements dans les infrastructures socioéconomiques. La méthode du FENU consiste à mettre l'accent sur la réalisation d'un développement local durable par le biais d'une planification, d'une budgétisation, d'une gestion et d'un suivi, au niveau local, des dépenses publiques. Cette gestion locale des dépenses publiques est étroitement alignée et intégrée aux systèmes nationaux de planification et de budgétisation, de sorte que le renforcement des capacités et les mécanismes de financement sont mis au point à deux niveaux.

Pour le FENU, la mobilisation des recettes locales et l'accroissement des transferts des autorités publiques ne déterminent pas comment le système interne d'une administration locale gère ces fonds, planifie le développement, transforme ces plans en programmes de dépenses et alloue des fonds pour les réaliser. La budgétisation fonctionnelle cherche à convertir ces budgets – d'un format 'axé sur les apports' en un format « axé sur les produits ». Cette transformation fait appel à la préparation de plans de développement local et leur intégration aux budgets des administrations locales.

Le thème implicite de la budgétisation fonctionnelle est double : en premier lieu, la budgétisation fonctionnelle cherche à introduire l'obligation de rendre des comptes dans l'examen de la performance, de la mise en oeuvre et de la planification. En second lieu, par des tests d'économie, d'efficience et d'efficacité, elle cherche à mettre au point un moyen de mesurer les résultats. Son but est de permettre aux administrations locales de préparer et mettre en oeuvre des plans de développement local dans le cadre du développement national. Ces plans doivent être le résultat de processus participatifs, sans exclusive et réunissant des acteurs multiples, pour aboutir à des structures durables de planification, de gestion et de financement. Ce caractère durable doit être le résultat d'infrastructures localement ciblées et viables à terme, et d'une fourniture de services qui contribuent directement à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Fonds d'Équipement des Nations Unies
Groupe de développement local
2 United Nations Plaza, 26^e étage
New York, NY 10017
(É.-U.)

web: <http://www.uncdf.org>
email: info@uncdf.org

ISBN: 978-92-1-226026-6

É.-U. \$24.95 / CAN\$29.95 / € 19.95

