

10^e Séminaire Annuel de CABRI

OPTIMISATION DES RESSOURCES EN MATIÈRE DE DÉPENSES PUBLIQUES

24–26 Septembre 2014, à Johannesburg



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Cette publication a été produite par le Secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche et les contributions présentés lors du 10^e Séminaire Annuel de CABRI en septembre 2014, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Publiée en 2015 par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

Pretoria 0145

South Africa (Afrique du Sud)

Courriel : info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org

Éditée par Nana Adowaa Boateng

Révision effectuée par Laurie Rose-Innes

Traduction en français par Iris Consulting cc.

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux, des figures et des encadrés	2
Avant-propos	3
Chapitre 1: Introduction <i>Nana Adowaa Boateng</i>	4
Chapitre 2: Perspectives en matière d'optimisation des ressources <i>Aarti Shah</i>	7
Chapitre 3: Un cadre destiné à l'amélioration de l'optimisation des ressources <i>Gary Bandy</i>	14
Chapitre 4: Améliorer l'optimisation des ressources au moyen du processus budgétaire <i>Joan Stott et Alta Fölscher</i>	21
Chapitre 5: Recours aux indicateurs de performance pour conduire l'optimisation des ressources – les enseignements tirés de l'expérience du Burundi et de Maurice <i>Emilie Gay</i>	29
Chapitre 6: Prendre des décisions politiques complexes concernant l'optimisation des ressources <i>Nana Adowaa Boateng</i>	33
Chapitre 7: Outils permettant d'évaluer l'optimisation des ressources <i>Nana Adowaa Boateng et Anke Barnard</i>	41

LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES ET DES ENCADRÉS

Tableaux

Tableau 6.1	Contenu à valeur ajoutée des exportations de cacao : Ghana, Nigéria et Cameroun (en 2011, en millions de dollars US)	34
Tableau 6.2	Résumé des trois mécanismes de financement	37
Tableau 7.1	Dépenses publiques et extérieures courantes et de développement consacrées à l'Éducation en 2003/2004 (en millions de dollars US)	43
Tableau 7.2	Détournement des fonds non salariaux dans l'enseignement primaire en Ouganda, de 1991 à 1995, et en 2001	44

Figures

Figure 4.1	Processus budgétaire d'Alfajiri	23
Figure 4.2	Cadre de réalisation de l'optimisation des ressources au moyen du processus budgétaire	25
Figure 5.1	Raison du financement basé sur les performances dans le secteur de la Santé	29

Encadrés

Encadré 1	Groupe d'experts	7
Encadré 2	Questions de dialogue	34
Encadré 3	Questions de dialogue	36
Encadré 4	Questions de dialogue	38
Encadré 5	Mesures concrètes visant à institutionnaliser les évaluations de l'Agriculture dans les structures gouvernementales	47

AVANT-PROPOS

Neil Cole
Secrétaire exécutif

L'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques se trouve au premier plan de nos activités. Grâce à une série de dialogues sur les politiques, CABRI a pu examiner les nombreuses complexités auxquelles font face les agents publics lorsqu'ils cherchent à s'assurer que les dépenses publiques : (i) soient alignées sur les priorités politiques et les affectations budgétaires ; (ii) respectent les règles ; (iii) soient abordables ; (iv) réalisent l'optimisation des ressources ; et, (v) atteignent les résultats voulus. Le fait de tout simplement changer les formats et la nomenclature budgétaires et d'élargir l'horizon de la planification et de la budgétisation, ne suffit pas.

Gary Bandy, l'un des collaborateurs à cette publication, définit l'optimisation des ressources comme « quelque chose qui vaut bien les ressources dépensées pour sa réalisation ». En d'autres termes, un agent public doit fournir quelque chose qui est considéré comme important et utile, le produire de la meilleure façon possible et montrer qu'il vaut au moins autant que le coût de sa production. Les trois « E », à savoir l'efficacité, l'efficacité et l'économie, fournissent des mesures utiles pour déterminer si les dépenses se sont améliorées et ont réalisé l'optimisation des ressources. Nous devons, toutefois, satisfaire à deux « E » supplémentaires, que sont l'équité et l'éthique. Cette situation signifie que les dépenses devraient être équitables et devraient être menées d'une manière qui observe un degré élevé d'intégrité et de transparence.

Cette publication donne une vue d'ensemble du travail de CABRI sur l'optimisation des ressources. Plus particulièrement, elle fournit un compte rendu détaillé des présentations et des échanges entre pairs de notre 10^e Séminaire Annuel qui a eu lieu en Afrique du Sud, du 24 au 26 septembre 2014.

Le séminaire a réuni 75 délégués représentant 24 pays africains, organisations partenaires du développement et groupes de réflexion, dont le travail porte sur les finances publiques et la politique publique en matière de Santé, d'Agriculture et d'Éducation. Le séminaire a permis le dialogue interactif entre pairs, l'examen des derniers outils d'évaluation et le partage d'expériences et de pratiques nationales.

Examiner et trouver des façons de réaliser l'efficacité, l'efficacité, l'économie, l'éthique et l'équité des dépenses, reste un pilier essentiel du travail de CABRI à moyen terme. À cet égard, nous continuerons de travailler avec des fonctionnaires des ministères des Finances et dépensiers par le biais de nos dialogues sur les politiques, ateliers dans les pays, programmes de formation et autres activités d'échange de connaissances.

Ensemble, nous pouvons œuvrer à la réalisation de la vision de CABRI, selon laquelle « à travers l'Afrique, les ressources des finances publiques sont gérées avec intégrité, transparence et responsabilité en vue d'assurer la prestation efficace et efficace de services, ainsi que la croissance économique et le développement durables ».

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

Nana Adowaa Boateng

In fine, le séminaire visait à encourager des discussions de politiques entre les fonctionnaires du budget, relatives à l'optimisation des ressources et à débattre de certaines décisions complexes en matière de politiques liées au financement et à la prestation de services sociaux soumis à des contraintes budgétaires.

Contexte

Le Séminaire Annuel de CABRI est l'événement phare du Réseau CABRI de hauts fonctionnaires africains du budget et de la planification. Cet événement annuel offre à l'ensemble des membres de CABRI et à tous les pays participants, l'occasion de partager les activités d'apprentissage courantes du réseau et de discuter des expériences de leurs pairs en abordant des questions communes dans les domaines de l'élaboration du budget et de la gestion des finances publiques. Le 10^e Séminaire Annuel de CABRI a été élaboré autour du thème « Optimisation des ressources en matière de dépenses publiques ».

Les fonctionnaires du budget des ministères des Finances ont le devoir de s'assurer que les fonds publics soient dépensés de manière judicieuse par les agences dépensières. Cette obligation a pris encore plus d'importance depuis la hausse des prix des denrées alimentaires et la baisse de l'aide extérieure au développement. Le manque de compréhension des politiques, de planification et d'élaboration du budget appropriées, de contrôle diligent et de pratique de l'utilisation des données probantes pour orienter la politique sont quelques-uns des facteurs qui contribuent à des dépenses inefficaces.

C'est dans ce contexte que le 10^e Séminaire Annuel a examiné l'efficacité des dépenses dans certains secteurs clés et a discuté des moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacité dans le cadre du processus budgétaire. Le séminaire s'était fixé les objectifs suivants : parvenir à une compréhension commune des inefficacités existantes en matière de dépenses sectorielles ; et, discuter et convenir des façons dont les pays pourraient améliorer l'efficacité des dépenses et l'optimisation des ressources. In fine, le séminaire visait à encourager des discussions de politiques entre les fonctionnaires du budget, relatives à l'optimisation des ressources et à débattre de certaines décisions complexes en matière de politiques liées au financement et à la prestation de services sociaux soumis à des contraintes budgétaires.

Le travail de CABRI sur l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques

CABRI a entrepris une série de recherches et de petits dialogues politiques sur l'optimisation des ressources dans divers secteurs, notamment la Santé, l'Éducation et l'Agriculture. Le Séminaire Annuel a permis la sensibilisation d'un public plus large à ce grand nombre d'études et le déroulement de discussions de haut niveau sur la façon dont les hauts fonctionnaires peuvent mieux assurer l'optimisation des ressources dans le cadre du financement des dépenses publiques.

Les questions abordées dans les dialogues sectoriels de CABRI ont inclus :

- les questions en matière de politiques et les défis auxquels font face les différents secteurs ;
- la politique et la planification du budget ;
- les dispositions institutionnelles de prestation de services, y compris les questions relatives à la décentralisation ;
- le financement des secteurs et la gestion des dépenses au service d'une efficacité allocative et technique ;
- les objectifs-cibles fixés sur le plan international pour les dépenses qui peuvent ne pas examiner suffisamment les compromis, les coûts d'opportunité et l'efficacité ; et,
- le rôle croissant du secteur privé et la dépendance vis-à-vis des fonds des donateurs pour fournir des services et des fonctions.

Grâce à ses travaux réalisés dans le cadre des dialogues sectoriels et de l'optimisation des ressources dans les secteurs de l'Éducation, de la Santé, de l'Infrastructure et de l'Agriculture, CABRI a acquis d'importantes connaissances quant aux moyens efficaces de planifier, financer et gérer les dépenses publiques dans ces secteurs et dans d'autres. CABRI est consciente du fait que le contexte a de l'importance, et que l'optimisation des ressources exige que tous les participants au processus

La probabilité de réaliser les extrants et les résultats escomptés d'un programme de dépenses dépend d'une combinaison de bons choix de politiques, de niveaux appropriés de financement, de plans crédibles et de la compétence à fournir des services.

budgétaire commencent à penser différemment à propos de chaque décision prise au sein de ce cycle complexe et comprennent la véritable étendue des choix et des compromis en matière de politiques au sein du processus. Au sein de ce flux de décisions, l'obligation qu'a chaque praticien de rendre compte des décisions qu'il a prises et des choix qu'il a opérés, s'avère indispensable.

En resserrant les liens entre les fonctions centrales et les fonctions dépensières de l'Administration publique, on peut contribuer à améliorer l'optimisation des ressources. Par ailleurs, comprendre le rôle complémentaire du ministère des Finances et des ministères dépensiers dans les processus de formulation des politiques et d'élaboration du budget et rendre ces processus plus efficaces et mieux intégrés, favorise de meilleurs résultats de prestation de services et l'amélioration des résultats socio-économiques.

La théorie et la pratique de l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques

Le Séminaire Annuel a été structuré en deux parties. Le premier jour a mis l'accent en grande partie sur les questions conceptuelles (théorie et pratique) de l'optimisation des ressources. La première séance a consisté en une réunion-débat sur les « questions concernant l'optimisation des ressources et l'efficacité des dépenses ». Un groupe d'experts a fait part de ses points de vue sur les facteurs innombrables qui contribuent à l'optimisation des ressources ou l'entravent. Le contexte de la discussion impliquait que les gouvernements du monde entier font face au double défi de devoir tenir compte des contraintes budgétaires tout en s'assurant que les ressources limitées soient utilisées avec efficacité et efficience.

La probabilité de réaliser les extrants et les résultats escomptés d'un programme de dépenses dépend d'une combinaison de bons choix de politiques, de niveaux appropriés de financement, de plans crédibles et de la compétence à fournir des services. Les points de vue de cette réunion-débat sont présentés au Chapitre 2. Le groupe d'experts comprenait : M^{me} Janah Ncube, Directrice d'Oxfam Pan Afrique ; M. Benoît Kunene, Analyste principal en Éducation, à la Banque africaine de développement ; M^{me} Nana Adowaa Boateng, Spécialiste confirmée en gestion des finances publiques de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire ; M. Amadou Sangaré, ancien Directeur général du Budget au ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso ; et, M. Philipp Krause, chef d'équipe au Centre pour l'aide humanitaire et les dépenses publiques de l'Overseas Development Institute. Le débat a été animé par M. Neil Cole, Secrétaire exécutif de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

S'inspirant des diverses questions qui ont été soulevées par le groupe d'experts et les discussions en séances plénières, un cadre relatif à l'optimisation des ressources a été présenté et discuté. Le cadre a été présenté par Gary Bandy, un expert en finances publiques, qui a souligné que malgré les compromis difficiles à faire, les hauts fonctionnaires du budget et les ministères dépensiers doivent tenir compte des cinq « E » (Économie, Efficacité, Efficience, Équité et Éthique) lors de la prise de décisions concernant l'optimisation des ressources. Ce cadre, présenté au Chapitre 3, contribue à contextualiser et à encadrer les autres discussions qui ont eu lieu au cours du séminaire de deux jours.

Une séance interactive sur l'amélioration de l'optimisation des ressources au moyen du processus budgétaire est traitée au Chapitre 4. Le principal objectif de cette séance consistait à simuler un scénario de négociations budgétaires entre les ministères des Finances et sectoriels et les compromis à faire afin d'assurer une prestation de services soumise à des contraintes budgétaires. L'exercice a révélé trois piliers

Bien qu'elle estime que des présentations formelles soient importantes, CABRI a aussi appris que différents styles de présentation et de discussion, dans le but d'impliquer efficacement les participants, est une forme de dialogue et d'échange plus efficace.

importants qui sont essentiels pour améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre du processus budgétaire, à savoir : (i) l'accès aux bonnes informations ; (ii) l'examen attentif des processus, des institutions et des incitations budgétaires ; et, (iii) la nécessité de compétences et d'outils appropriés pour prendre les décisions concernant l'optimisation des ressources. Le chapitre examine également la participation des parties prenantes au processus.

Le Chapitre 5 met l'accent sur les indicateurs de performance. Il reconnaît que l'alignement de l'affectation des ressources sur des indicateurs clés de performance (ICP) s'est traduit par d'importants changements des résultats en matière de santé au Burundi et en matière d'Éducation à Maurice. Ces pays disposent d'un cadre de budgétisation axée sur les performances associé à de solides mesures d'obligation de rendre compte, qui met l'accent sur les résultats. M^{me} Beatrice Samandari (ministère des Finances du Burundi) et M^{me} Maya Soonarane (ministère de l'Éducation de Maurice) ont présenté brièvement les fonctionnalités des ICP.

Un cadre et des outils destinés à améliorer l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques

La deuxième partie du Séminaire Annuel a mis l'accent sur l'application pratique de l'optimisation des ressources et sur d'autres considérations conceptuelles permettant de prendre des décisions avisées en matière de politiques. Dans un exercice, en utilisant le format de Café du monde, les participants ont reçu 3 études de cas réelles (d'une page chacune) sur Zanzibar (secteur de la Santé), le Ghana (secteur de l'Agriculture) et le Mozambique (secteur de l'Éducation). Cette séance a pour objectif principal d'encourager un débat qui montre la complexité de l'élaboration des politiques et du financement. Le Chapitre 6 présente un résumé de ces études de cas et un compte rendu du débat qui

s'en est suivi. Il montre également que les décisions en matière de politiques sont très complexes et nécessitent un regard multidisciplinaire et des informations variées.

Le Chapitre 7 conclut la publication avec un rapport sur trois *Master class* traitant des outils et techniques pratiques qui peuvent aider les hauts fonctionnaires du budget à mieux comprendre concrètement l'optimisation des ressources. La *Master class* sur l'application des outils analytiques au secteur de la Santé était dirigée par D^r Michael Borowitz (Fonds mondial), M. Tomas Roubal (OMS) et Pr Karen Hofman (Université de Wits). La *Master class* sur l'application des outils analytiques au secteur de l'Éducation était conduite par D^{re} Meltem Aram (Development Analytics) et celle sur l'application des outils analytiques au secteur de l'Agriculture était menée par M^{me} Ceren Baysan (Development Analytics) et D^r Samuel Bénin (IFPRI). Les hauts fonctionnaires du budget devraient prendre des mesures pour veiller à ce que leur bureau soit doté de manière appropriée de ces importantes compétences analytiques.

Une note sur le format du séminaire

En cette occasion particulière, le Séminaire Annuel était exceptionnellement interactif. Bien qu'elle estime que des présentations formelles soient importantes, CABRI a aussi appris que différents styles de présentation et de discussion, dans le but d'impliquer efficacement les participants, est une forme de dialogue et d'échange plus efficace. Par conséquent, le 10^e Séminaire Annuel a utilisé une approche multi-méthodes, qui comprenait la méthode du Café du monde, le jeu de rôle, des discussions de groupe, un élément de formation et des réunions-débats. Les évaluations qui ont été effectuées à l'issue du séminaire ont prouvé que ces méthodes sont efficaces et appréciées. CABRI continuera d'accueillir ces événements en adoptant une telle approche, car la forme d'apprentissage est souvent toute aussi importante que le contenu.

CHAPITRE 2 PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Aarti Shah

Le groupe a rassemblé divers points de vue exprimés par des experts travaillant dans le domaine de la gestion des finances publiques en Afrique ou traitant de différents aspects de ce domaine.

Les gouvernements à travers le monde sont confrontés au double défi de devoir tenir compte des contraintes budgétaires tout en s'assurant que les ressources limitées soient utilisées avec efficacité et efficience. La probabilité de réaliser les extrants et les résultats escomptés d'un programme de dépenses dépend d'une combinaison de bons choix de politiques, de niveaux appropriés de financement, de plans crédibles et de la compétence à fournir des services. Par conséquent, la réalisation de « l'optimisation des ressources » est tributaire de plusieurs facteurs complexes.

Afin d'encadrer les débats au cours du 10^e Séminaire Annuel

de CABRI, sur l'« Optimisation des ressources en matière de dépenses publiques », un groupe d'experts a fait part de ses points de vue sur l'éventail des facteurs qui contribuent à l'optimisation des ressources ou l'entravent. Cette séance d'ouverture visait principalement à établir le cadre du programme du séminaire et de signaler les questions qui devraient être examinées plus en détail dans les séances ultérieures. Le groupe a rassemblé divers points de vue exprimés par des experts travaillant dans le domaine de la gestion des finances publiques en Afrique ou traitant de différents aspects de ce domaine.

Encadré 1: Groupe d'experts

D^e Nana Boateng, Spécialiste confirmé en gestion des finances publiques et responsable de programme : Politique Fiscale et budgétaire, à CABRI.

Nana Boateng a fait part des conclusions des travaux de CABRI sur l'optimisation des ressources dans les secteurs de l'Agriculture, de l'Éducation et de la Santé.

M. Amadou Sangaré, ancien Directeur général du Budget du ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso.

Amadou Sangaré a démontré l'importance des considérations d'optimisation des ressources pour les hauts fonctionnaires du budget au cours du processus budgétaire.

M^{me} Janah Ncube, Directrice d'Oxfam Pan Afrique.

Janah Ncube a apporté une perspective précieuse en dehors du cercle gouvernemental, en particulier concernant la réponse aux besoins des citoyens lors de l'établissement des priorités de politiques et de l'obligation de rendre compte à l'égard des fonds publics.

M. Benedict Kunene, Analyste principal en Éducation, à la Banque africaine de développement.

Benedict Kunene a expliqué comment des critères d'optimisation des ressources sont appliqués au sein de la Banque, de la détermination de la nature du financement sous forme de prêts ou de subventions jusqu'à l'exécution du projet par le gouvernement national.

D^r Philipp Krause, Chef d'équipe chargé des finances publiques à l'Overseas Development Institute.

Philipp Krause s'est inspiré de la recherche de l'ODI sur les capacités des ministères des Finances, pour discuter de ce dont un ministère des Finances doit disposer pour garantir l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques.

Dans un certain nombre de pays, les budgets-programmes ont tendance à être simplement des budgets de présentation, ce qui suggère que les ministères doivent faire davantage pour assurer l'optimisation des ressources.

« L'Afrique du Sud consacre 5,5 % de son PIB en dépenses d'éducation, ce qui la classe parmi les plus grands dépensiers en matière d'éducation. Cependant, quand vous examinez les résultats, vous vous rendez compte que de « claquer plus d'argent » (dépenser sans compter) dans les problèmes ne produit pas toujours les résultats appropriés. Nous devons prendre du recul pour analyser les blocages et examiner les moteurs de l'efficacité. L'optimisation des ressources s'appuie sur 3 piliers fondamentaux – l'économie, l'efficacité et l'efficacité (les 3 « E »). Les Dialogues de CABRI sur l'optimisation des ressources étudient également des questions connexes d'équité, de faisabilité, de durabilité et d'échelle d'impact. »

Nana Boateng, CABRI

Nana Boateng parle des dernières tendances de l'optimisation des ressources et des sources d'inefficacité dans les secteurs de la Santé et de l'Éducation

D^{re} Boateng était confortée par une tendance qu'elle a observée qui voit les pays accorder une plus grande importance aux questions d'optimisation des ressources. Les pays ont manifesté, en passant progressivement d'une élaboration de budget par poste à une élaboration de budget par programme et à une budgétisation axée sur la performance, un désir pour une plus grande efficacité et efficacité des dépenses publiques. Le Rwanda, un pays à l'avant-garde de cette tendance, déploie le financement axé sur les résultats (FAR) depuis 2002 dans le secteur de la Santé. Les paiements sont effectués sur la base des performances d'un établissement de santé, et l'analyse préliminaire indique qu'il y a eu une augmentation du volume et de la qualité des soins de santé.

Toutefois, dans de nombreux pays africains, le passage au budget-programme ne s'est pas forcément traduit par des améliorations marquées de la qualité de la prestation des services, dû en grande partie aux défis associés à la conception et à la mise en œuvre de ces réformes. Dans un certain nombre de pays, les budgets-programmes ont tendance à être simplement des budgets de présentation, ce qui suggère que les ministères doivent faire davantage pour assurer l'optimisation des ressources.

Les discussions au cours des Dialogues de politiques tenus par CABRI ont mis en exergue les raisons pour lesquelles les considérations d'optimisation des ressources faisaient défaut lors de la prise de décisions en matière de dépenses. Les ministères des Finances se concentrent trop sur le calcul et la comptabilité et comprennent assez peu l'optimisation des ressources en matière de politique. Cette situation est peut-être due à la faiblesse de la capacité analytique sectorielle. Les décisions

d'affectation sont encore fréquemment de nature additionnelle (incrémentale), sans mettre suffisamment l'accent sur les considérations relatives aux politiques réelles. En revanche, les ministères dépensiers ne prêtent pas suffisamment d'attention à l'élaboration du budget et à la gestion des dépenses. En outre, la situation empire lorsqu'il existe peu de collaboration entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers au cours du processus budgétaire. Cette disparité entre les politiques et l'élaboration du budget s'est traduite par un certain nombre d'inefficacités en matière de dépenses.

Dans de nombreux pays, la plus grande part du budget national est consacrée aux secteurs de la Santé et de l'Éducation. Pourtant, les preuves de l'inefficacité des dépenses dans ces secteurs sont accablantes.

En matière de santé, les principales sources d'inefficacité sont :

- l'utilisation incorrecte et inefficace des médicaments ;
- les erreurs médicales et la qualité sous-optimale des soins ;
- la taille des hôpitaux peu appropriée ;
- hospitalisations inutiles ou trop longues ;
- la fourniture et l'emploi excessifs de matériel ; et,
- les fuites, le gaspillage, la corruption et la fraude.

En matière d'éducation, les principales sources d'inefficacité sont les suivantes :

- la scolarisation à un âge inapproprié ;
- le redoublement et l'abandon scolaire ;
- ne pas enseigner le bon contenu ou de la bonne manière ;
- la répartition inadéquate des fonds (par ex., plus de dépenses engagées dans l'enseignement supérieur que primaire) ;
- la perte d'une force de travail formée à la diaspora ; et,
- les fuites, le gaspillage, la corruption et la fraude.

Nana Boateng a suggéré que les pays sont plus susceptibles de constater l'amélioration de l'efficacité des dépenses lorsque :

Les travaux dans ce domaine sont itératifs et progressifs en vue d'affiner le suivi et l'évaluation des performances et de renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

l'accent est mis sur les performances ; des cadres solides de suivi et d'évaluation existent ; des évaluations d'impact sont réalisées ; et, une meilleure analyse des politiques sectorielles est effectuée.

Amadou Sangaré discute de l'importance de l'optimisation des ressources pour les hauts fonctionnaires du budget

Amadou Sangaré a affirmé que dans le contexte de ressources limitées, il incombe au ministère des Finances d'optimiser les ressources par le biais de dépenses qui sont urgentes et pertinentes. Lorsqu'il était Directeur général du Budget au

ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso, les principaux objectifs du ministère, étaient de gérer avec efficacité la masse salariale du secteur public et de réduire les dépenses de fonctionnement, et ce, afin de libérer des ressources pour les affecter aux investissements dans les secteurs sociaux et aux dépenses d'infrastructure en vue de favoriser la croissance. En 2015, les priorités particulières du Burkina Faso sont les secteurs sociaux (la Santé et l'Éducation) et la Défense. Comprendre l'optimisation des ressources dans chaque secteur permet de présenter des compromis et des choix politiques justifiés

relatifs aux crédits budgétaires intersectoriels au ministre des Finances et au Conseil des ministres.

Amadou Sangaré a soutenu que, pour atteindre les objectifs et les priorités du gouvernement, il est important de gérer efficacement les recettes (tant internes qu'externes) et les prêts concessionnels. Il existe des compromis politiques déterminés par l'optimisation des ressources aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses.

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a joué un rôle déterminant dans la facilitation d'une transition vers un système qui accorde une place prépondérante à l'efficacité et à l'efficacé des dépenses (en mettant, par exemple, l'accent sur les règles et les procédures de passation des marchés, les performances et le suivi de l'efficacité des dépenses).

Au Burkina Faso, des discussions sur les objectifs ont lieu chaque mois avec les ministères dépensiers. À la fin de chaque trimestre, une évaluation des objectifs atteints est effectuée, et le budget d'investissement est révisé s'il y a lieu. Le suivi régulier des performances par rapport aux objectifs énoncés contribue à l'inculcation d'une culture de l'optimisation des ressources. Les travaux dans ce domaine sont itératifs et progressifs en vue d'affiner le suivi et l'évaluation des performances et de renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

Janah Ncube expose trois défis qui entravent la réalisation de l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques

Janah Ncube a reconnu les efforts considérables faits par les gouvernements pour utiliser les ressources avec efficacité. Cependant, malgré ces efforts, on observe toujours des inefficacités et des injustices de la répartition des dépenses. Elle a souligné ce qui à son avis, constitue les trois défis de taille qui font obstacle à l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques.

M^{me} Ncube a identifié le premier défi comme étant celui de l'accaparement des ressources d'État à des fins de gains politiques et personnels. Elle a utilisé le Kenya pour illustrer ce point. La revendication parlementaire kényane d'un salaire plus élevé a conduit à des augmentations importantes des crédits budgétaires destinés aux traitements et indemnités, ce qui a résulté en l'affectation d'une plus petite « part du gâteau » aux priorités politiques qui profitent aux citoyens ordinaires.

Un point de vue kényan

Samuel Kiiru du Trésor public du Kenya a mis en exergue trois défis que doivent relever les fonctionnaires pour réaliser l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques.

Tout d'abord, la planification des extrants et des résultats/réalisations dans le budget pour une meilleure efficacité budgétaire est souvent entravée par les retards de réception des données sur les dépenses publiques, ce qui entrave la capacité du gouvernement d'établir un plan qui est susceptible d'affecter les ressources aux bons secteurs.

Le deuxième défi se pose dans le cadre de la mise en œuvre du budget, lorsque ce dernier n'est pas exécuté comme prévu. Cette situation peut être due à des mécanismes de passation des marchés inadéquats et à des procédures bureaucratiques inappropriées des donateurs qui empêchent l'affectation des ressources dans les délais.

Le dernier défi auquel font face les fonctionnaires du budget est une ingérence politique dans le processus budgétaire. Les raisons de cette ingérence peuvent aller du manque de capacités et d'expertises en matière de gestion des finances publiques à l'affectation et à l'utilisation de ressources pour en tirer délibérément un gain personnel.

De même, lorsque les bureaux de comté sont entrés en vigueur au Kenya en 2013, l'une des premières priorités des politiciens de comtés a été de s'assurer que leur salaire et les allocations pour l'utilisation d'un véhicule à moteur augmentent proportionnellement à ceux des parlementaires nationaux, ce qui a encore eu pour résultat, la baisse des recettes affectées aux domaines prioritaires pour les citoyens.

Le deuxième défi, sur lequel M^{me} Ncube a insisté, est la disparité entre le processus de politiques et le processus budgétaire. Elle a expliqué qu'il existait plusieurs politiques et programmes remarquables au niveau continental. L'adoption et la mise en œuvre effective d'un petit nombre de ces politiques et programmes permettraient de réussir en grande partie à établir de bonnes pratiques budgétaires. Cependant, ces politiques et programmes ne sont pas pris en considération au niveau national. Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), qui est une initiative du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) visant à stimuler la productivité agricole sur le continent et à aborder les questions de politiques et de capacités dans le secteur agricole, est l'un de ces programmes. En vertu du PDDAA, les pays sont tenus d'affecter 10 % de leur budget national annuel à l'agriculture. Toutefois, depuis la création du PDDAA en 2003, seuls huit pays africains ont tenu l'engagement des 10 pour cent par an. Des engagements similaires ont été pris dans le secteur de la Santé, mais peu de progrès ont été réalisés.

Troisièmement, les mécanismes de suivi sont encore très faibles. Bien que les comités des comptes publics contrôlent les dépenses inscrites au budget, il n'y a guère de rétroaction concernant les processus budgétaires en cours et à venir.

Malgré la persistance de ces défis, Janah Ncube a observé qu'il existait toutefois quelques bonnes pratiques notables sur le continent qui encouragent l'optimisation des ressources. Par exemple :

- Le Kenya a mis en place un Bureau du Contrôleur du budget, dont le mandat principal est de servir de gardien qui supervise la mise en œuvre des budgets national et de comtés en autorisant le retrait de fonds publics. Même si ce bureau a obtenu de bons résultats dans l'exécution de son mandat, il faut continuer à renforcer son rôle de supervision.
- L'Afrique du Sud dispose de processus inclusifs et transparents de division verticale des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux et de division horizontale des recettes entre les provinces et le gouvernement local. Le Conseil des ministres est l'ultime instance décisionnelle sur les compromis entre les différents secteurs et sphères du gouvernement. En outre, les formules de partage des recettes qui sont utilisées à un niveau infranational mettent particulièrement l'accent sur la création d'une répartition équitable.
- La Tanzanie et le Rwanda continuent de faire des progrès dans la promotion d'une budgétisation tenant compte de la dimension de genre, en évaluant efficacement les besoins des femmes et en allouant les budgets avec à-propos. D'après Janah Ncube, cette approche correspond à un processus budgétaire répondant aux besoins des citoyens.

En conclusion, M^{me} Ncube a souligné que la participation des citoyens et l'obligation de rendre compte aux citoyens, sont d'une importance capitale pour réaliser l'optimisation des ressources. Actuellement, dans les pays tributaires de l'aide, la redevabilité semble être envers les donateurs plutôt qu'envers les citoyens.

Benedict Kunene explique l'approche de la Banque africaine de développement en matière d'optimisation des ressources

Benedict Kunene a expliqué les considérations d'optimisation des ressources inhérentes au processus de financement sous forme de prêts ou de subventions que la Banque africaine de développement engage avec un gouvernement national.

Il est essentiel de pouvoir
utiliser les résultats de
l'analyse, collaborer avec
les autres et mettre en place
des systèmes et des processus
budgétaires de manière à
encourager la mise en oeuvre
de l'optimisation des ressources
dans les ministères des Finances
et les ministères sectoriels.

La Banque insiste fortement sur la détermination précise des objectifs du projet et sur la garantie de l'existence d'une harmonisation entre les politiques du pays et celles de la Banque.

À ce stade initial, des discussions ont lieu sur les compromis et les coûts d'opportunité, et la Banque conseille le gouvernement sur les différentes options qui sont à sa disposition lorsqu'il arrêtera son choix sur des politiques particulières.

Une fois que les besoins et les objectifs du projet ont été identifiés et acceptés, les critères d'optimisation des ressources sont utilisés dans le processus d'appréciation du projet pour contribuer à l'identification des modalités de mise en oeuvre.

Le suivi est un outil important de la conception du projet et commence dès le premier jour avec la réalisation d'études préliminaires. Il est effectué tout au long de la mise en oeuvre et se termine par une évaluation à la fin du projet. D'après M. Kunene, les notions d'efficacité, d'économie, d'efficacité, de voix et de redevabilité sont très appréciées tout au long du cycle de projet. La Banque fait tout son possible pour recueillir des données

auprès d'un éventail de parties prenantes dont les organisations non gouvernementales, pour constater le succès et l'impact de leurs projets.

Philipp Krause discute des capacités nécessaires au gouvernement pour inculquer un esprit d'optimisation des ressources

Philipp Krause a présenté l'optimisation des ressources en tant que notion relative mesurée en fonction d'un continuum

déterminant si elle a augmenté ou diminué. Il soutient que l'application de l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques est très différente de l'utilisation des outils d'optimisation des ressources. En premier lieu, ces outils ne font que fournir des informations. Très souvent, la contrainte à laquelle se heurtent les gouvernements n'est pas le manque d'informations, mais plutôt l'absence de mesures incitatives et de procédures appropriées pour utiliser les informations en vue d'assurer l'optimisation des ressources. Les analyses coûts-avantages et les évaluations d'impact n'améliorent pas à elles seules l'optimisation des ressources ; elles vous donnent simplement des informations qui pourraient vous permettre d'améliorer l'optimisation des ressources. Philipp Krause a ajouté que les outils et les instruments d'optimisation des ressources coûtent de l'argent et, que par conséquent, s'ils ne sont pas utilisés, ils deviennent des propositions faibles d'optimisation des ressources. Ces réflexions ont mené à une discussion sur les capacités dont doivent se doter les ministères des Finances pour assurer l'optimisation des ressources.

Si l'utilisation d'informations s'avère plus cruciale que la production d'informations et la perfection technique de l'analyse, il se peut alors que la capacité de coordination d'un ministère des Finances soit plus importante que sa capacité d'analyse. Si le ministère des Finances est assis sur une mine d'informations relatives à l'optimisation des ressources et aux performances, mais qu'il n'existe aucun mécanisme par le biais du processus budgétaire, du processus d'approbation parlementaire, de la redevabilité externe et de la rétroaction recueillie auprès des utilisateurs, pour inciter les véritables dépensiers des fonds publics à prendre au sérieux les considérations relatives à l'optimisation des ressources, alors il est inutile d'avoir des services énormes de personnes effectuant des analyses coûts-avantages.

La production d'analyses de l'optimisation des ressources de haut niveau, telles que les évaluations d'impact, est probablement l'une des activités que les ministères des Finances peuvent le plus facilement externaliser. Le véritable défi réside dans la dotation en personnes dans la fonction publique qui peuvent lire et interpréter correctement les évaluations d'impact. Il est essentiel de pouvoir utiliser les résultats de l'analyse, collaborer avec les autres et mettre en place des systèmes et des processus budgétaires de manière à encourager la mise en œuvre de l'optimisation des ressources dans les ministères des Finances et les ministères sectoriels. Il incombe aux fonctionnaires du budget d'appréhender les questions complexes et de faire des compromis, comme d'évaluer les années de vie corrigées du facteur invalidité –AVCI (ou Espérance de vie sans incapacité-EVSI) d'une intervention sanitaire particulière par rapport aux hypothèses de croissance de la construction d'un nouvel aéroport.

Discussion sur la détermination de cibles régionales pour les priorités de dépenses

Le point évoqué par Janah Ncube que de nombreux pays n'ont pas réussi à atteindre les cibles régionales fixées pour les secteurs prioritaires tels que l'Agriculture, la Santé et l'Éducation, a suscité un long débat parmi les fonctionnaires du budget. Beatrice Samandari du ministère burundais des Finances et de la Planification du développement économique, a affirmé que si vous deviez réaliser ces objectifs régionaux en même temps que répondre aux besoins prioritaires de tous les ministères dépensiers au niveau national, vous dépasseriez la contrainte budgétaire nationale. Samuel Kiiru du Trésor public kényan a ajouté que la budgétisation est un jeu à somme nulle (ou duel) – ce que le ministère de l'Agriculture gagne, le ministère de l'Eau le perd forcément. En outre, les politiques nationales ont tendance à être transversales par nature et ne sont pas du domaine d'un seul ministère.

Par exemple, il existe un lien entre l'approvisionnement en eau potable des communautés rurales et une réduction de la mortalité maternelle. Les cibles en matière de dépenses sectorielles ne sont pas très compatibles avec les objectifs des politiques transversales.

En réponse, Michael Borowitz, économiste en chef au Fonds mondial, a proposé que des cibles mieux conçues seraient plus utiles et que les ministères des Finances souhaitent peut-être réfléchir à quoi ressembleraient des cibles raisonnables. Alta Fölscher, consultante auprès de CABRI, a soutenu que d'avoir des cibles régionales pour des secteurs spécifiques pourrait être incompatible avec la notion d'optimisation des ressources. Les cibles régionales ne garantissent pas forcément l'optimisation des ressources dans un secteur et, peuvent en fait, empiéter de manière importante sur l'optimisation des ressources dans l'ensemble des secteurs, étant donné les ressources disponibles et les besoins nationaux.

CABRI examinera de manière approfondie les avantages et les coûts d'établissement des cibles de dépenses régionales, dans le cadre de ses travaux sur les efficiences en matière de dépenses de santé.

Discussion concernant à quel point les ministères des Finances doivent se préoccuper de l' « optimisation » dans la proposition d'optimisation des ressources

L'observation faite par Philipp Krause selon laquelle les ministères des Finances ont traditionnellement tendance à se soucier des ressources tandis que les ministères dépensiers sont enclins à se préoccuper de l'optimisation, a suscité un certain nombre de commentaires sur le rôle d'un ministère des Finances. Les participants ont noté que de nombreuses décisions dans le cadre de la prestation des services concernent des compromis entre les différentes propositions d'optimisation. Pour que les

« Il n'y a qu'un seul endroit où la responsabilité s'arrête en matière d'optimisation des ressources ? Et c'est au sommet. »

Philipp Krause, ODI

La discussion a mis l'accent sur les défis à relever en vue d'améliorer l'optimisation des ressources, tant à un niveau de mise en oeuvre, que sur le plan conceptuel.

ministères des Finances puissent évaluer les décisions entre tous les secteurs, ils doivent pouvoir appréhender l'optimisation dans l'ensemble des secteurs. Même si un ministère des Finances n'a pas besoin de savoir comment calculer les AVCI dans le secteur de la Santé, il doit savoir utiliser de manière intelligente ce genre d'analyses afin de mettre à l'épreuve les ministères dépensiers en ce qui concerne leurs propositions d'optimisation.

Les participants ont donné deux exemples d'organismes qui réalisent une analyse dans le secteur de la Santé :

- Le gouvernement britannique a mis en place le *National Institute of Health and Clinical Excellence* (Institut national d'excellence sanitaire et clinique), qui élabore une orientation et des recommandations sur l'efficacité des traitements et des actes médicaux. Michael Borowitz a indiqué que plusieurs pays mettent actuellement en place des centres analytiques similaires.
- L'école de santé publique de l'Université du Witwatersrand dirige un programme appelé PRICELESS SA (leçons de rentabilité des priorités pour le renforcement du système sud-africain). Le programme fournit des informations qui permettront d'améliorer la manière dont les ressources sont affectées et les priorités sont établies pour les interventions individuelles, les services cliniques et les technologies de la santé qui influent sur la santé publique.

Conclusion

La réunion-débat d'ouverture a cerné de manière appropriée les sujets de discussion ultérieurs du 10^e Séminaire Annuel de CABRI. La discussion a mis l'accent sur les défis à relever en vue d'améliorer l'optimisation des ressources, tant à un niveau de mise en oeuvre, que sur le plan conceptuel. Malgré ces défis, de nombreux exemples positifs attestaient des efforts déployés par des pays africains pour améliorer l'optimisation des ressources. Les recommandations formulées à l'issue de cette séance, ont souligné la nécessité :

- d'entreprendre des recherches afin d'identifier les sources d'inefficience des dépenses publiques ;
- d'acquérir les compétences techniques/analytiques nécessaires pour interroger l'optimisation des ressources ; et,
- d'avoir mis en place les incitations appropriées (volonté politique) pour guider la mise en oeuvre, notamment en mettant l'accent sur les performances, l'obligation de rendre compte, le suivi et l'évaluation.

CHAPITRE 3 UN CADRE DESTINÉ À L'AMÉLIORATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Gary Bandy

En règle générale, les services publics ne sont pas payés par le consommateur – et lorsque le consommateur paie, le prix, pour des raisons politiques, est généralement inférieur au prix du marché.

« La réalisation de l'optimisation des ressources par un gestionnaire public n'est plus considérée comme une vertu, mais comme une nécessité. »

Coombs & Jenkins, 2002

Introduction

Révolue l'époque, si elle a jamais existé, où les gouvernements s'occupaient de l'administration pratique des dépenses des deniers publics sans forcément prêter beaucoup d'attention à la façon dont certaines choses pourraient être améliorées. À présent, les gouvernements veulent s'assurer qu'ils maximalisent les avantages qu'ils apportent à leurs citoyens avec l'argent qu'ils dépensent. Cela signifie qu'un gestionnaire public chargé de dépenser des deniers publics devrait répondre « oui » à chacune des questions suivantes avant de les dépenser réellement pour un programme, projet ou service :

- Est-ce que cette dépense respecte les règles ?
- Est-ce que cette dépense est abordable ?
- Réaliserons-nous l'optimisation des ressources de cette dépense ?

Qu'entendons-nous par optimisation des ressources ? Le Bureau national d'audit du Royaume-Uni (2014) définit l'optimisation des ressources comme « l'utilisation optimale des ressources pour obtenir les résultats voulus ». Cette définition peut paraître compliquée, mais en tant que consommateurs, nous apprécions l'optimisation des ressources chaque fois que nous achetons des biens ou des services. Lors d'un achat, nous appliquons cette notion, quand nous espérons que les avantages tirés de ce dernier nous apportent davantage que son prix. Parfois, nous faisons une très bonne affaire quand nous faisons un achat à un prix très inférieur au montant que nous étions prêts à payer. D'autres fois, nous nous trompons, en faisant des achats que nous utilisons rarement voire jamais.

En règle générale, les services publics ne sont pas payés par le consommateur – et lorsque le consommateur paie, le prix, pour des raisons politiques, est généralement inférieur au prix du marché. En ce qui concerne les services publics, l'optimisation des ressources est réalisée, lorsque les avantages résultant des services ou des biens valent bien les ressources dépensées pour les obtenir ou les produire.

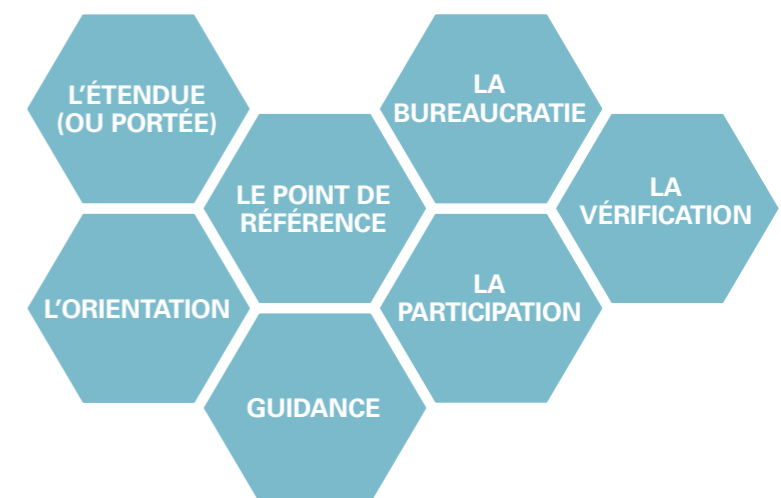
De nombreux aspects de l'Administration publique qui se rapportent à la notion d'optimisation des ressources ont été mis en évidence

au cours des séances du 10^e Séminaire Annuel de CABRI. Ceux-ci comprenaient les aspects *de ce que nous avons* : les budgets, les sources de financement, le caractère économiquement abordable ainsi que les capacités et les processus de notre organisation. D'autres aspects se rapportant à *ce que nous voulons faire*, notamment les politiques, les priorités, les stratégies, la faisabilité, l'échelle, la pertinence et la viabilité. Également d'autres aspects liés à *ce que nous réalisons*, y compris les résultats et les indicateurs de performance, les rapports annuels et les audits. Tous ces aspects et sans doute bien d'autres, ont un rapport avec ce que nous considérons comme l'optimisation des ressources au sein des services publics.

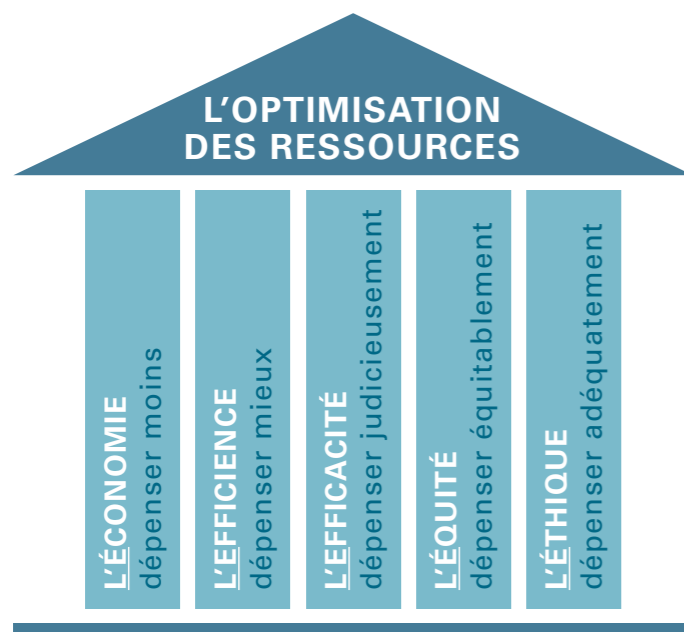
Ce chapitre est consacré à un cadre visant à améliorer l'optimisation des ressources à travers un programme de services publics ou une institution du secteur public, plutôt qu'à un cadre ou à une méthode (comme par exemple l'analyse coûts-avantages ou l'analyse comparative) visant à effectuer une évaluation de la notion même d'optimisation des ressources.

Imaginons qu'un ministre veuille améliorer l'optimisation des ressources réalisée par certains aspects de l'Administration publique. Comment pourrait-il réfléchir à une intervention ou à une politique pour atteindre ce but ? Il n'y a aucune réponse universellement applicable.

Ce qui suit est un cadre composé de sept dimensions :



Les 5 « E » de l'optimisation des ressources



Étendue

Quelle est l'étendue ou la portée, du programme ? Cette notion peut être définie en limitant le programme à des domaines de service ou à des ministères spécifiés ou bien il pourrait s'agir d'un programme pangouvernemental. L'approche adoptée dépend des considérations de capacité institutionnelle, de demande de services faite par les utilisateurs (ou demande de services potentiels faites par les utilisateurs, de pressions extérieures, de possibilités d'améliorations et ainsi de suite. Par exemple, des données pourraient suggérer que des pays semblables offrent une meilleure optimisation des ressources dans le secteur de l'Éducation, et donc le programme d'amélioration est destiné à réduire l'écart en matière de performances. Un autre gouvernement pourrait avoir à faire face à une augmentation de la demande d'un service spécifique et à un budget limité ; il lui faudra donc mettre en place un programme d'amélioration visant à accroître la productivité de la prestation de ses services, afin d'atteindre davantage de personnes sans en augmenter le coût global.

Il faut aussi tenir compte du calendrier. Une caractéristique commune des services publics, réside dans le fait que les dépenses de l'exercice en cours produisent des avantages pendant de nombreuses années. C'est par exemple le cas des dépenses d'investissement pour les infrastructures et des dépenses consacrées aux services tels que l'éducation. Parce que les résultats des dépenses ne peuvent pas être (entièrement) évalués au moment où l'argent est dépensé, il est nécessaire de réfléchir à l'échelle temporelle lorsqu'on cherche à améliorer l'optimisation des ressources.

C'est notamment le cas lorsqu'on cherche à améliorer l'optimisation des ressources en dépensant plus pour prévenir l'aggravation de problèmes sociaux en premier lieu. Par exemple, un ministre de la Santé pourrait vouloir mettre en œuvre un projet d'éducation sanitaire afin de changer le comportement des personnes et de réduire l'incidence des maladies évitables. Un tel projet pourrait bien

offrir une meilleure optimisation globale des ressources, mais de nombreuses années pourraient s'écouler avant que les avantages se concrétisent en des populations plus saines et en la diminution des dépenses consacrées aux soins de santé. Pendant cette période, il y a les coûts parallèles du nouveau programme et le traitement continu des personnes atteintes de ces maladies, ce qui pourrait rendre le programme visant à améliorer l'optimisation des ressources inabordable – une situation malheureusement sans issue.

Objectifs

Les objectifs d'un programme destiné à améliorer l'optimisation des ressources sont susceptibles d'être la considération prioritaire. Qu'espérons nous quand nous disons que nous voulons améliorer l'optimisation des ressources ? Voulons-nous améliorer l'optimisation, réduire les dépenses ou les deux ?

L'optimisation des ressources peut être évaluée selon les 3 « E », à savoir l'économie, l'efficacité et l'efficacités. En bref : l'économie signifie la réduction du coût des intrants (ressources) au maximum ; l'efficacité se définit par la maximalisation du rapport entre les extrants (ou produits) livrés et les intrants (ressources) mis en œuvre ; et, l'efficacités signifie la réalisation des résultats voulus du service, projet, ou programme.

L'équité et l'éthique sont deux autres aspects de l'optimisation des ressources dont il faut tenir compte et qui peuvent être ajoutés aux 3 « E ». L'équité se définit comme l'assurance que les services publics atteignent leurs bénéficiaires prévus et l'éthique signifie la gestion des services et programmes avec intégrité. Pris ensemble, les 5 « E » peuvent être exprimés de la manière suivante :

- dépenser moins ;
- dépenser mieux ;
- dépenser judicieusement ;
- dépenser équitablement ; et,
- dépenser adéquatement.

Un autre objectif d'un programme d'amélioration de l'optimisation des ressources pourrait consister à accroître l'efficacité, afin d'obtenir plus de résultats et/ou de meilleurs résultats à partir du niveau existant de dépenses.

Un gouvernement qui tente d'améliorer l'optimisation des ressources de ses services pourrait penser en ces termes. Afin d'améliorer l'optimisation des ressources, il pourrait chercher à améliorer l'économie en livrant plus d'unités de services par dollar. Il pourrait chercher à améliorer l'efficacité en fournissant plus d'unités de services par employé (fonctionnaire) et/ou à améliorer l'efficacité en renforçant la qualité des unités de service. Il pourrait également chercher à améliorer l'optimisation en dépensant plus équitablement (ce qui permettrait à davantage de personnes d'avoir accès à un service) ou avec une plus grande intégrité (en étant plus ouvert et responsable à l'égard des décisions de dépenses).

Si l'objectif d'un programme d'amélioration de l'optimisation des ressources consiste à améliorer l'économie, il importe alors que la réduction des dépenses consacrées aux services ou programmes cibles ne diminue pas parallèlement l'optimisation des extrants. Un gouvernement pourrait compresser les dépenses consacrées à un domaine de services de quatre façons différentes : il pourrait réduire le niveau du service ; il pourrait diminuer la portée du service ; il pourrait augmenter le seuil pour limiter l'accès au service ; ou, il pourrait réduire la demande du service. Les trois premières d'entre elles réduisent les extrants fournis par le service ; en d'autres termes, elles réduisent l'optimisation créée par le service. Toutefois il pourrait toujours s'agir d'une amélioration de l'optimisation des ressources, si la réduction de la valeur est inférieure à la réduction des dépenses, mais le service moins cher risque peut-être d'offrir une moins bonne optimisation des ressources. La quatrième façon de compresser les dépenses, consiste à réduire la demande du service (par exemple, en consacrant davantage de dépenses aux mesures préventives), ce qui pourrait également résulter en une meilleure optimisation des ressources.

Un autre objectif d'un programme d'amélioration de l'optimisation des ressources pourrait consister à accroître l'efficacité, afin d'obtenir plus de résultats et/ou de meilleurs résultats à partir du niveau existant de dépenses. Les mesures d'austérité actuellement en place dans le monde entier poussent sans doute à approfondir cette approche, avec les gouvernements désireux de fournir davantage d'extrants à partir de niveaux de dépenses plus faibles. Il serait difficile de l'appliquer, dans quelque contexte que ce soit, ce qui demanderait aux gestionnaires publics de faire preuve d'ingéniosité et d'un esprit novateur. Il se pourrait bien qu'ils doivent penser latéralement (de manière originale) et concevoir des solutions adaptatives. Par exemple, ces solutions pourraient reposer sur l'idée de coproduction, en encourageant les citoyens à être des participants proactifs à leurs services, plutôt que leurs bénéficiaires passifs.

Point de référence

Si un gouvernement souhaite améliorer l'optimisation des ressources, il doit être capable de mesurer l'amélioration. Lorsque des individus échangent des biens ou des services contre de l'argent, ils sont, sans doute, rationnels et la valeur des biens ou des services est égale ou dépasse le prix payé.

En revanche, mesurer la valeur des services publics non marchands peut s'avérer très difficile, parce qu'il n'y a pas de marché permettant d'en fixer les prix. Cependant, les gouvernements, pourraient être en mesure de contourner ce problème en utilisant des mesures relatives plutôt que des mesures absolues. Peut-être serait-il plus facile de réfléchir à la valeur supplémentaire créée pour chaque dollar supplémentaire dépensé, ou à la somme de dollars pouvant être économisée sans réduire le volume des extrants.

Une mesure relative de l'optimisation des ressources pourrait être possible en utilisant les données relatives au coût unitaire. Cette mesure pourrait se faire horizontalement en comparant les coûts unitaires des différentes organisations qui produisent le même

« Les gouvernements se sont beaucoup plus préoccupés de l'élaboration des indicateurs de performance que de leur utilisation. »

Schick 2013

S'agissant du cadre d'amélioration de l'optimisation des ressources, il est important que des processus et des systèmes appropriés soient en place pour gérer les travaux d'amélioration.

extrant (par exemple, en comparant le coût par détenu par jour des prisons), ou elle pourrait être effectuée par une organisation mesurant ses propres performances au fil du temps. Au cours des années 1980 et 1990, la Commission d'audit du Royaume-Uni a réalisé des études nationales de l'optimisation des ressources sur divers aspects du travail de l'administration municipale. La première étape des études a consisté à conduire des recherches sur un échantillon de conseils municipaux à partir desquels, entre autres, des données sur les coûts unitaires, sur la productivité et ainsi de suite, ont été produites. L'année suivante, les données résultant des recherches ont été utilisées par les auditeurs externes de chaque conseil, comme base de comparaison avec tous les conseils, en vue d'identifier le cas échéant, le potentiel d'amélioration en matière d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Par la suite, chaque Conseil a dû identifier des moyens d'améliorer ses performances. Le rapport de l'auditeur sur l'optimisation des ressources a été publié, mais il n'existait aucune obligation formelle de satisfaire aux points (critères) de référence en matière de performances, et aucune action n'a été prise à l'encontre d'un Conseil qui n'a pas réussi à améliorer l'optimisation des ressources.

Mesurer l'optimisation des ressources risque fort d'impliquer des indicateurs de performance, des unités de données recueillies par un gestionnaire, sans doute dans le but d'améliorer les performances. Malheureusement, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les performances peuvent ne pas s'améliorer en dépit de la mise en place d'un système de mesure de performances. Les indicateurs de performance n'améliorent pas les performances – c'est aux gestionnaires de le faire. Il est donc important qu'une mesure soit prise en réponse aux informations reçues sur les performances. Or ce n'est pas toujours le cas. Comme le dit Schick (2013 : 53) : « Les gouvernements se sont beaucoup plus préoccupés

de l'élaboration des indicateurs de performance que de leur utilisation ».

Il y a aussi la Loi de Goodhart, que Strathern (1997) réaffirme comme : « Toute mesure qui devient un objectif cesse d'être une bonne mesure. » Il existe de nombreuses façons dont l'utilisation des cibles de performances peut résulter en un comportement dysfonctionnel de la part des gestionnaires. Smith (1995) en identifie sept, y compris la sous-optimisation, la manipulation et la déformation (ou déclaration inexacte).

Les exemples d'un tel comportement ne manquent pas. Doig (2006) note : « Il existe des cas d'écoles qui trouvent des moyens d'améliorer les résultats d'examens d'évaluation normalisés (SAT) ainsi que d'autres résultats d'examens, de la police trichant sur le nombre d'affaires élucidées, d'hôpitaux manipulant les listes d'attente, de nominations publiques faites à des fins personnelles et politiques et, plus récemment, de MG (médecins généralistes) utilisant les horaires des consultations chirurgicales pour atteindre les objectifs-cibles financiers et de performance [...] fixés par le gouvernement. » O'Byrne (2001) réitère : « l'expérience acquise dans l'exercice d'un contrôle ferme montre que lorsque des techniques robustes de gestion des performances sont mises en place, l'éthique tend à perdre toute valeur. »

Pour prouver que c'est toujours le cas, au Royaume-Uni en 2014, un rapport de l'Inspecteur de police de sa Majesté a suggéré que les statistiques criminelles ont été minimisées de 20 pour cent, ce qui a conduit à une enquête de la part de la Commission d'enquête de l'Administration publique, qui a souligné dans son rapport (2014 : 3) que « nous désapprouvons très fermement l'utilisation de cibles ».

Les problèmes que pourrait occasionner la détermination des cibles mettent les gouvernements et les gestionnaires publics dans une situation difficile. Pour savoir si les performances se sont améliorées il faut les mesurer. Comment les gestionnaires publics sont-ils incités à améliorer les performances sans fixer des cibles ? Et

Intervenir en matière de compressions budgétaires n'est guère de nature à améliorer les performances, mais ne pas agir indique aussi aux autres gestionnaires qu'ils n'ont pas besoin d'apporter les améliorations que l'on attend d'eux les améliorations que l'on attend d'eux.

comment expliquez-vous au public et aux autres parties prenantes les résultats attendus d'une politique sans parler de cibles ?

Est-ce que la nature complexe des services publics signifie parfois qu'il faut plutôt juger leur optimisation des ressources que les mesurer? La gestion des finances publiques relève autant de l'art que de la science. Les grands projets publics (par exemple, de nouveaux aéroports et de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse) auront probablement été l'objet d'analyses coûts-avantages, réalisées par des experts, mais la décision finale pourrait être influencée par des facteurs non financiers que les politiciens jugent important.

Orientation

Cet aspect du cadre concerne essentiellement la communication et la formation. Les gestionnaires publics, les auditeurs, les inspecteurs et ainsi de suite, qui seront impliqués dans le programme d'amélioration doivent savoir ce que l'on attend d'eux. L'étendue et le niveau de détails des informations dépendent du programme. Si des indicateurs de performances doivent être recueillis, il faut les définir de manière détaillée afin d'éviter les erreurs et les déclarations inexactes des résultats. Si des tiers indépendants participent au processus de vérification (voir ci-dessous), ils devront être informés de leurs rôles et, éventuellement, formés selon les besoins.

Bureaucratie

Bien qu'elle puisse avoir une connotation péjorative, la bureaucratie n'est pas mauvaise à tous égards. Au sein de n'importe quelle organisation, la bureaucratie s'assure que le personnel et les fournisseurs soient payés, que les clients soient facturés et que l'organisation soit bien organisée. S'agissant du cadre d'amélioration de l'optimisation des ressources, il est important que des processus et des systèmes appropriés soient

en place pour gérer les travaux d'amélioration. Il se pourrait bien qu'il existe des systèmes de collecte et de compte-rendu de l'activité et des résultats qui peuvent être utilisés, ou qu'il faille concevoir et mettre en œuvre de nouveaux systèmes.

Le processus d'élaboration du budget constitue un élément fondamental de la bureaucratie dans toute organisation, mais surtout dans les organisations publiques. Une question clé dans le cadre de l'amélioration de l'optimisation des ressources est de savoir comment elle se rattache au processus d'affectation des ressources. Les résultats d'un programme d'amélioration de l'optimisation des ressources pourraient être incorporés dans les processus d'élaboration du budget différentiel ou base zéro, mais ils pourraient particulièrement bien s'intégrer à une approche de budgétisation axée sur les performances, qui utilise des « informations formelles de performance pour lier le financement aux résultats (extraits et/ou résultats) dans le but d'améliorer les performances » (Robinson 2013). Il n'entre pas dans le cadre de ce chapitre de discuter en détail du comment du fonctionnement d'un tel lien, mais les incitations et les sanctions sont des éléments importants à prendre en considération par un gouvernement qui prévoit de lier les améliorations en matière d'optimisation des ressources à la budgétisation. En théorie, il est attendu des agents publics qu'ils améliorent l'optimisation des ressources dans le cadre de leur travail mais, en pratique, certains gestionnaires seront peu disposés à apporter des améliorations qui se traduisent pour eux par une perte sous forme d'une compression budgétaire. Une question encore plus difficile et qui s'avère essentielle dans les systèmes de budgétisation axée sur les performances, est de savoir ce qu'il faut faire si les gestionnaires ne réussissent pas à améliorer les performances. Intervenir en matière de compressions budgétaires n'est guère de nature à améliorer les performances, mais ne pas agir indique aussi aux autres gestionnaires qu'ils n'ont pas besoin d'apporter les améliorations que l'on attend d'eux.

Outre le fait d'élaborer et d'approuver les programmes de dépenses afin d'atteindre leurs objectifs, les gouvernements formulent aussi des politiques visant à améliorer l'optimisation des ressources.

Participation

Si des deniers publics doivent être dépensés pour un programme visant à améliorer l'optimisation des ressources, le programme lui-même devrait être crédible auprès des parties prenantes, qui pourraient inclure les hommes politiques, les gestionnaires publics, les usagers et le grand public. Être assuré de leur soutien en début du programme n'est pas suffisant. Les concepteurs du programme d'amélioration devaient réfléchir, le cas échéant, aux parties

prenantes qui sont impliquées dans les phases de mise en service, d'exploitation et de compte-rendu du programme et à la façon de conserver leur soutien tout au long dudit programme.

L'exemple des évaluations CAA (*Comprehensive Area Assessments ou évaluations détaillées des localités*) britanniques qui ont tenté d'évaluer la qualité de l'ensemble des services publics importants, dans chaque localités, associées à la publication des résultats sur un site Web appelé *Oneplace*, illustre bien un programme d'amélioration privé d'un soutien suffisant. Ce programme était issu d'un programme existant d'évaluations détaillées des performances dont l'objectif était d'évaluer l'optimisation des ressources des conseils municipaux avec un certain succès pendant six ou sept ans. Le programme CAA était dirigé par

la Commission d'audit mais exigeait la contribution de cinq autres inspections de différents services publics à l'évaluation de chaque zone. Il est vraisemblablement correct de dire que les évaluations détaillées des performances n'étaient pas entravées par le manque de soutien ou d'intérêt du grand public et, que par conséquent, un manque de soutien du public au programme CAA analogue ne représentait pas une préoccupation majeure. Toutefois, les autres inspections étaient peu disposées à s'impliquer dans le programme CAA, et leur manque de soutien

a été l'un des facteurs qui a conduit à son abandon en 2010. Un autre facteur était le manque d'appui aussi bien des conservateurs que des libéraux-démocrates dans leurs manifestes relatifs à l'élection générale de 2010 (Timmins & Gash 2014). Le programme CAA a été annulé par le nouveau gouvernement au cours de l'été 2010 et, en août 2010, le gouvernement décidait de supprimer la Commission d'Audit (Timmins & Gash 2014).

La diffusion d'informations sur les résultats d'un programme représente un aspect essentiel de la participation. Il existe de nombreuses façons de communiquer ces informations. Les sites Web permettent de mettre à la disposition du public des données et des informations à un prix relativement bas et un logiciel analytique permet de mesurer et de suivre l'intérêt qui est porté à un site Web. Il s'agit là d'un moyen d'évaluer la crédibilité. Si quelques personnes seulement consultent les informations relatives à l'optimisation des ressources sur un site Web, cette situation pourrait indiquer un manque de crédibilité, mais pourrait aussi refléter un manque d'accès à Internet.

Vérification

Comment le gouvernement s'assurera-t-il et donnera-t-il l'assurance au public, qu'il y a eu des améliorations en matière d'optimisation des ressources ? Qui effectuera la validation des résultats ? Bien que cette tâche puisse être accomplie par les auditeurs en sus de leur travail sur les états financiers, des inspecteurs spécialisés pourraient être nommés pour l'exécuter. Ce fut le cas au Royaume-Uni avec le programme de la « meilleure optimisation » à la fin des années 1990, où la Commission d'audit recrutait des inspecteurs chargés de vérifier la meilleure optimisation auprès des autorités locales, en partie parce que la portée du travail ne se limitait pas uniquement aux aspects financiers de l'optimisation des ressources.

Une troisième option pourrait être l'autocertification des résultats par les institutions publiques mêmes. Toutefois, compte tenu des

observations faites ci-dessus sur le comportement dysfonctionnel causé par les cibles de performance, les gouvernements peuvent faire preuve de méfiance si la personne impliquée d'une certaine façon dans le processus n'est pas indépendante.

Conclusion

Les gouvernements veulent maximiser les avantages obtenus de la dépense des deniers publics. Outre le fait d'élaborer et d'approuver les programmes de dépenses afin d'atteindre leurs objectifs, les gouvernements formulent aussi des politiques visant à améliorer l'optimisation des ressources. Le cadre énoncé dans le présent chapitre peut aider les décideurs politiques à réfléchir à la manière dont ces politiques sont conçues et mises en œuvre.

Références

- Coombs HM & Jenkins DE (2002) *Public sector financial management (Gestion financière du secteur public)* (3^e édition). Londres : Thomson Learning.
- Doig A (2006) Half-full or half-empty? The past, present and future of British public sector ethics (À moitié plein ou à moitié vide ? Le passé, le présent et l'avenir de l'éthique du secteur public britannique). *Public Money and Management (Deniers publics et gestion publique)* 26(1): 15–22.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (L'Inspection générale de la police de sa Majesté) (2014) *Crime recording: A matter of fact. An interim report of the inspection of crime data integrity in police forces in England and Wales (Enregistrement statistique de la criminalité: un rapport provisoire de l'inspection de l'intégrité des données criminelles dans les forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles)*. Londres: HMIC.
- O'Byrne M (2001) *Changing policing: Revolution not evolution (Changer les services de police: il s'agit d'une révolution et non d'une évolution)*. Lyme Regis: Russell House.
- National Audit Office (Bureau national d'audit) (2014) *Assessing value for money (Évaluer l'optimisation des ressources)*. Disponible à : <http://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/assessing-value-for-money/>.
- Public Administration Select Committee (Commission d'enquête de l'Administration publique) (2014) *Caught red-handed: Why we can't count on police recorded crime statistics (Pris la main dans le sac : pourquoi ne pouvons-nous pas nous fier aux statistiques sur la criminalité enregistrées par la police ?)*. Londres : PASC.
- Robinson, M. (2013). Performance budgeting (Budgétisation axée sur les performances). Dans R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management (Le Manuel international de la gestion des finances publiques)* (pp. 237–58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schick A (2013) Reflections on two decades of public financial management reforms (Réflexions sur deux décennies de réformes de la gestion des finances publiques). Dans Cangiano M, Curristine T & Lazare M (eds) *Public financial management and its emerging architecture (Gestion des finances publiques et sa nouvelle architecture)*. Washington, DC: Fonds monétaire international.
- Smith P (1995) On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector (Sur les conséquences imprévues de la publication des données de performance dans le secteur public). *International Journal of Public Administration (Journal international de l'Administration publique)* 18(2): 277–310.
- Strathern M (1997) Improving ratings: Audit in the British university system (Améliorer les scores : l'audit dans le système universitaire britannique). *European Review (Revue européenne)* 5(3): 305–321.
- Timmins N & Gash T (2014) *Dying to improve: The demise of the Audit Commission and other improvement agencies (Souhaiter désespérément améliorer : la disparition de la Commission d'audit et d'autres agences chargées de l'amélioration)*. Londres : Institute for Government (Institut pour le gouvernement).

CHAPITRE 4 AMÉLIORER L'OPTIMISATION DES RESSOURCES AU MOYEN DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Joan Stott et Alta Fölscher*

L'optimisation des ressources
nécessite une approche
disciplinée de l'évaluation des
propositions et requiert de
bonnes informations.

* Aarti Shah a apporté une précieuse contribution à la rédaction de ce chapitre.

Introduction

La notion d'optimisation des ressources comporte un grand nombre de niveaux et de liens différents et peut être assez complexe (voir Chapitre 3). Avant tout, les gouvernements réalisent l'optimisation des ressources lorsqu'ils disposent des bonnes politiques (compte tenu des besoins spécifiques), choisissent les interventions les plus rentables et mettent en œuvre ces interventions de manière efficace. L'optimisation des ressources ne signifie pas forcément de choisir l'option la moins chère. Le risque et la qualité des biens et des services sont également des facteurs importants qui méritent d'être pris en considération. L'optimisation des ressources nécessite une approche disciplinée de l'évaluation des propositions et requiert de bonnes informations. Le processus budgétaire ancre cette approche. Il présente des occasions de débats sur la réalisation de l'optimisation des ressources à chaque phase et point de décision au sein du processus budgétaire, que ce soit en matière de planification, de financement, de gestion, de mise en œuvre ou de présentation de rapports. Il en est ainsi, qu'on débattre de la source des fonds (l'aide publique au développement, les ressources domestiques ou la dette) ou de l'utilisation des fonds (les dépenses courantes ou les dépenses exceptionnelles, ou les investissements publics ponctuels et les projets spéciaux, y compris les partenariats public-privé). Le processus budgétaire permet également de considérer les besoins en optimisation des ressources par toutes les parties prenantes.

Au cours du 10^e Séminaire Annuel de CABRI, les délégués ont eu l'occasion de participer à une séance interactive qui était guidée par trois études de cas fictives qui représentaient la réalité de nombreux processus budgétaires en Afrique. L'objectif principal de l'exercice consistait à simuler un scénario de négociation budgétaire entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels, et à illustrer les compromis à faire afin d'assurer la prestation des services s'inscrivant dans le cadre de contraintes

budgétaires. En prenant la place des ministères sectoriels, les fonctionnaires du ministère des Finances/du Budget ont été en mesure d'identifier les forces et les faiblesses du processus budgétaire sectoriel, et la façon dont le processus, ses règles, rôles, et responsabilités ainsi que les informations disponibles, soutiennent des politiques adéquates et des plans crédibles qui assurent la maîtrise du financement et qui garantissent la prestation efficace et efficiente de services par le gouvernement.

Ce chapitre présente, en tenant compte des délibérations, les enseignements tirés sous la forme de trois « piliers » permettant d'incorporer une perspective d'optimisation des ressources dans le cycle budgétaire. Ces piliers peuvent servir de guide aux praticiens du réseau CABRI en vue d'améliorer l'optimisation des ressources dans leurs processus budgétaires.

Pilier 1: Information et mesure de l'optimisation des ressources

Un enseignement fondamental qui se dégage du Séminaire Annuel est l'importance de l'accès à l'information afin de prendre les bonnes décisions en matière d'optimisation des ressources. Le Pilier 1 couvre les différents types de données nécessaires à la prise de décisions d'optimisation des ressources. Il est important de souligner que les données spécifiques requises dépendront du type d'analyse sur l'optimisation des ressources à réaliser (voir Chapitre 7). Le défi à relever pour les ministères des Finances (et dans certains cas pour les ministères dépensiers, le parlement, etc.) consiste à évaluer les données qui sont pertinentes ou non. Certaines des questions à poser peuvent inclure :

- Quels sont les coûts et les avantages ?
- Pour qui ?
- Pendant combien de temps ?
- Comment les dépenses se comparent-elles à celles de l'année précédente ?

Chaque ministère des Finances, service public ou autre partie prenante, déterminera ce qui fonctionne le mieux pour lui, et dans quelles circonstances.

- Comment les dépenses se comparent-elles à ce qui se passe dans le secteur privé, dans l'ensemble de l'économie et dans l'environnement mondial ?
- Quelles sont les autres options existantes pour produire des résultats différents ?

Ces questions peuvent aider à déterminer l'économie, l'efficacité, l'efficacé, l'équité et l'éthique en matière de dépenses. Toutefois, afin d'encadrer la discussion, on a besoin de créer des informations, mais aussi de s'en servir, ce qui doit être fait de façon intelligente et efficace. Étant donné les capacités limitées des gouvernements, des statisticiens et autres créateurs et utilisateurs de données, il est d'une importance capitale que les types d'informations déjà disponibles soient optimisées et que les lacunes en matière d'informations soient comblées de la manière la plus efficace et efficace possible.

Les différents types d'informations qui peuvent être nécessaires à l'évaluation de l'optimisation des ressources comprennent :

- Les données administratives financières et non financières courantes ;
- les données de recherche thématiques ;
- les statistiques nationales ;
- les statistiques de finances publiques et les données des comptes nationaux ;
- les appréciations de projets ;
- l'analyse coûts-avantages, y compris les évaluations du rapport coût-efficacité ;
- les audits de performance ;
- les appréciations et les évaluations d'impact ;
- l'analyse de l'incidence des bénéfices (ou avantages, ou prestations) ;
- les examens des dépenses publiques ; et,
- les données générales de suivi et d'évaluation.

Ce ne sont là que quelques types de données qui peuvent être utilisés au cours du processus budgétaire pour faire des choix

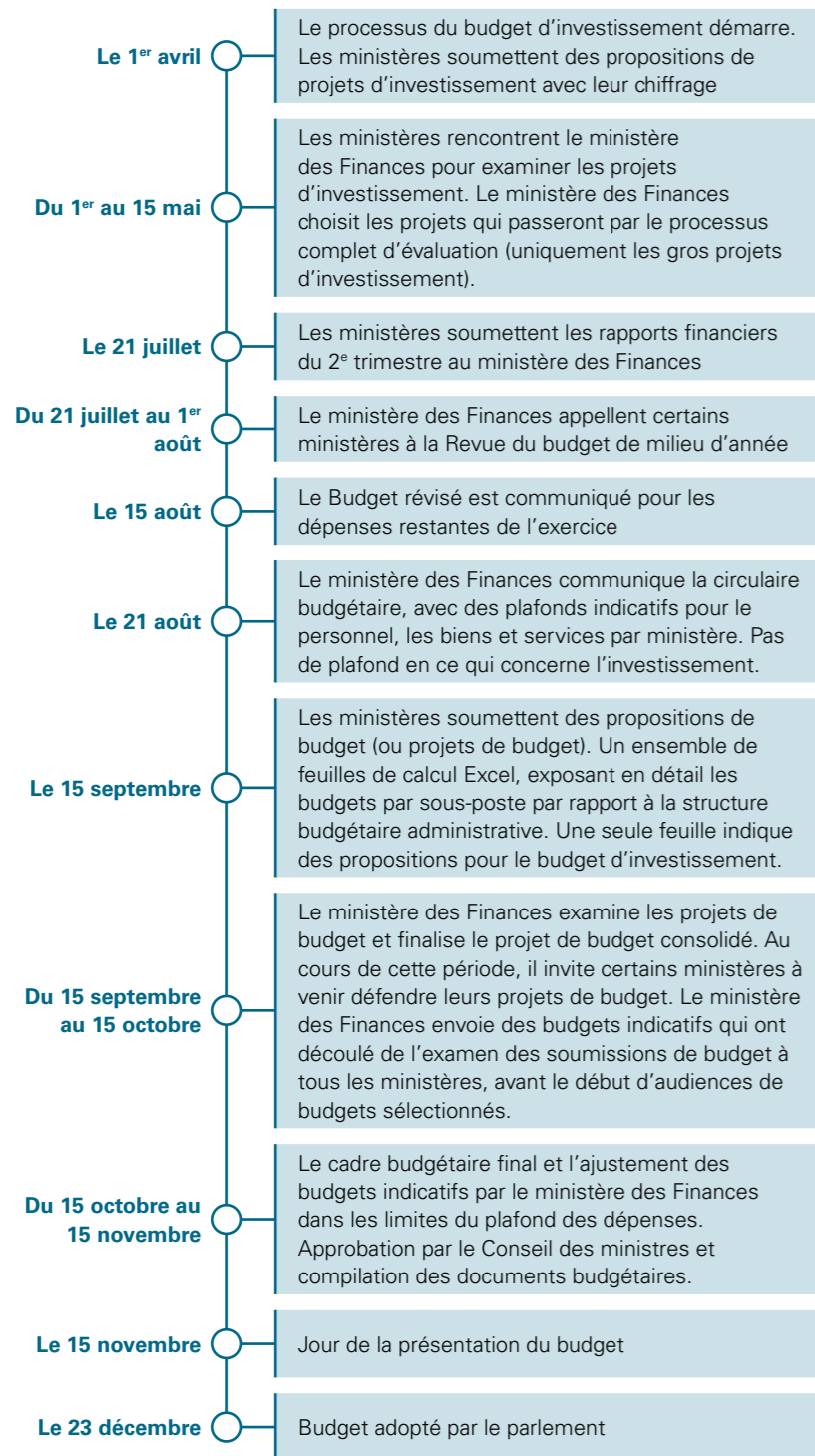
de politiques. La liste n'est pas exhaustive, et il n'est pas prévu d'utiliser l'ensemble des sources de données de la liste pour chaque choix de politique. Chaque ministère des Finances, service public ou autre partie prenante, déterminera ce qui fonctionne le mieux pour lui, et dans quelles circonstances. Il est important d'incorporer de nouveau dans le prochain cycle budgétaire toutes les informations recueillies dans le cadre du processus de suivi, ce qui garantira la correction de tout défi et de toute question en matière de financement, mise en œuvre, prestation de services et présentation de rapports, de manière itérative et avec chaque nouveau cycle budgétaire. Il convient également de noter que les fonctionnaires chargés du budget et des politiques doivent être prudents en ce qui concerne les types d'indicateurs et de cibles qui sont choisis. Au cours des débats du séminaire, il a été reconnu que des incitations à la performance et à la mise en œuvre peuvent avoir des effets pervers si elles émanent de mesures mal définies.

Comme mentionné ci-dessus, la décision du choix des données nécessaires, et de la bonne méthode d'évaluation, doit être prise au cas par cas, en tenant compte de l'objectif de l'analyse, et des capacités et des compétences en place. Les informations sont généralement reconnues comme importantes, mais la vraie valeur des informations et des données n'est vraiment mise en évidence qu'au travers du discernement et du pouvoir discrétionnaire des décideurs politiques lorsqu'ils choisissent les modalités de création et d'utilisation de ces informations. Ce qui fait encore appel aux choix de politiques et aux compromis, tels que de savoir si on devrait investir dans des systèmes courants ou le suivi et l'évaluation ponctuels et ciblés. Ce type de compromis peut être fait tout au long du processus budgétaire.

Pilier 2: Processus, institutions et incitations

L'importance de bons processus, et de bonnes institutions et incitations budgétaires, a été illustrée sous forme de trois études

Figure 4.1 Processus budgétaire d'Alfajiri



de cas. Une de ces études de cas concernait le processus budgétaire d'un pays fictif, Alfajiri, dont l'exercice budgétaire commence au début janvier et se termine à la fin décembre (voir Figure 4.1). Le processus budgétaire et les résultats du processus budgétaire d'Alfajiri ont des caractéristiques communes à de nombreux pays en Afrique. Les délégués ont été invités à examiner les processus, institutions et incitations budgétaires de ce pays et comment ceux-ci pourraient être améliorés pour réaliser l'optimisation des ressources. Les questions inhérentes à cette étude étaient les suivantes :

- De quelle autre manière organiseriez-vous le processus de préparation du budget ?
- Quelles règles auriez-vous instaurées es dans le cadre du processus (préparation et exécution) ?
- Quels changements apporteriez-vous aux soumissions du budget et à leur mise en séquence (agencement) ?
- À votre avis, quelles sont les améliorations en matière de données qui sont nécessaires (préparation et exécution) ?

Les discussions ont soulevé de nombreux points importants, le plus général étant que les processus budgétaires peuvent avoir des faiblesses qui conduisent à un engagement sous-optimal en ce qui concerne l'optimisation des ressources. Dans ce cas, le processus budgétaire lui-même doit être renforcé. En ce qui concerne l'étude de cas particulière, il a été noté qu'il existait très peu de contacts entre les fonctionnaires du ministère des Finances et leurs ministères dépensiers. Des discussions isolées avaient eu lieu au début de l'exercice sur la politique, mais elles ne semblent pas avoir été orientées de manière claire vers le processus budgétaire, car elles sont destinées aux processus des dépenses d'investissement, plutôt qu'à leur intégration dans le processus budgétaire global. De plus il n'est possible de prendre part à des audiences que tardivement. Il est donc important de créer un espace pour un dialogue approfondi sur l'optimisation des ressources au début du cycle budgétaire.

Dans l'étude de cas, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont séparés, avec un signe d'assentiment à l'égard du programme d'investissement public en tant qu'instrument utile de la planification budgétaire, bien qu'il soit très mal intégré dans le processus budgétaire principal. L'incitation consistait, pour les ministères à présenter le plus grand nombre de projets possibles afin d'obtenir une plus grande part du budget d'investissement. Cette démarche a eu lieu avant qu'ils n'examinent leur budget principal, et aucun lien n'a été établi au moyen d'instruments budgétaires, ou entre les politiques, la stratégie, la planification des investissements et la planification des dépenses courantes. Cette approche souligne la nécessité d'un processus budgétaire unique, unifié et crédible comme moyen de réduction des incitations aux effets pervers et d'amélioration de l'optimisation des ressources.

Un autre point qui ressort de l'étude de cas était que les instruments budgétaires en général étaient faibles et ne produisaient pas de bonnes informations pour estimer ou faciliter l'optimisation des ressources. Lorsque le moment est venu de prendre finalement les décisions budgétaires, il n'y avait aucune information disponible sur la politique générale et uniquement des informations financières. Ce constat signifie que les fonctionnaires du ministère des Finances se concentreront dans leur domaine d'expertise, à savoir « pinailler » sur chaque poste individuel puis proposer des affectations qui sont logiques lorsqu'envisagées en tant qu'évolution dans un poste de dépenses (au sein d'un ministère ou entre les ministères), mais qui pourraient n'avoir aucun sens lorsque prises en considération par rapport aux impératifs de la politique du ministère concerné. Par conséquent, une orientation stratégique (de politique) est indispensable pour améliorer l'optimisation des ressources dans le processus budgétaire. En outre, cette étude a révélé la nécessité d'une bonne planification et de s'assurer que les activités entreprises soient financées adéquatement. Une perspective à moyen terme s'avère aussi importante et devrait

Il n'est pas possible d'améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre du processus budgétaire par le biais de l'engagement du ministère des Finances, si les fonctionnaires du Bureau du budget ne sont pas des spécialistes en politiques.

être utilisée par le ministère des Finances pour travailler avec les ministères dépensiers en vue d'améliorer l'optimisation des ressources au fil du temps.

En outre, l'étude a indiqué un phénomène courant dans de nombreux pays africains, à savoir que le fonctionnement du ministère des Finances est encore assuré par des fonctionnaires qui sont plus préoccupés par les coûts que par le rapport coût-efficacité (ou la rentabilité). Il n'est pas possible d'améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre du processus budgétaire par le biais de l'engagement du ministère des Finances, si les fonctionnaires du Bureau du budget ne sont pas des spécialistes en politiques. La fonction critique n'est pas de contester les coûts mais le rapport coût-efficacité – et cette remise en question n'est possible qu'avec une connaissance approfondie de la politique d'un domaine de dépenses et une connaissance approfondie de la pression qui s'exerce sur les dépenses et des programmes du ministère. L'étude de cas a montré que les processus décisionnels relatifs à l'exécution du budget n'incluaient pas de mécanismes quels qu'ils soient permettant d'assurer l'optimisation des ressources lorsque des ajustements sont effectués.

Outre ce qui précède, les processus, institutions et incitations suivants sont recommandés pour améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre du cycle budgétaire :

- un flux de trésorerie prévisible – qui fournit une image claire des options de financement et peut influencer le calendrier des projets et de la prestation des services ;
- la flexibilité pour s'adapter à l'évolution des circonstances, y compris les besoins pressants – celle-ci est essentielle pour que les ministères des Finances puissent être en

mesure de faire face à des circonstances imprévues, telles que les sécheresses ou les inondations, ou encore à de plus grands chocs macroéconomiques comme d'importantes fluctuations des cours des matières premières ou le ralentissement de la croissance économique nationale ou mondiale ;

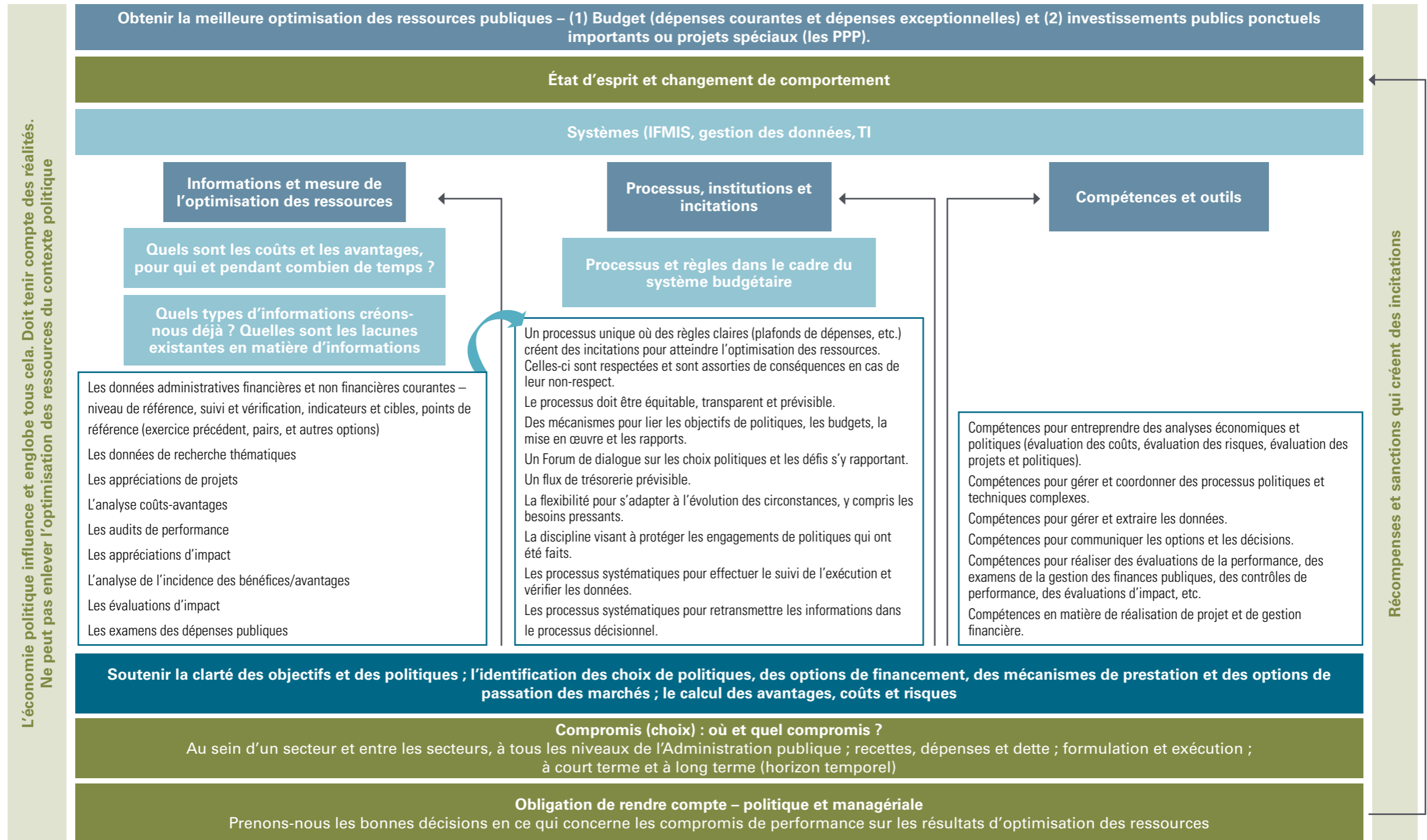
- la discipline visant à protéger les engagements stratégiques (de politiques) qui ont été faits – se rapporte à l'exécution du budget alloué conformément à un plan de développement national, a des priorités de politiques nationales et à l'indépendance vis-à-vis des influences partisans ou politiques ;
- les processus systématiques pour effectuer le suivi de l'exécution et vérifier les données ; et,
- les processus systématiques pour retransmettre les informations dans le processus décisionnel.

Pilier 3: Compétences et outils

Le troisième pilier fait référence aux compétences que doit posséder le personnel du ministère des Finances et les autres parties prenantes du cycle budgétaire. Ces compétences sont nécessaires pour rassembler et utiliser les informations pertinentes ; pour mesurer la performance et évaluer les résultats ; pour s'impliquer dans les processus ; et, pour optimiser le fonctionnement des institutions au sein du cadre d'optimisation des ressources. Ces compétences peuvent inclure les points suivants, sans s'y limiter :

- Compétences en matière de politiques (soit dans un secteur particulier, soit de manière générale) ;
- Compétences pour entreprendre des analyses économiques et politiques (évaluation des coûts, évaluation des risques, évaluation des projets et des politiques) ;
- Compétences pour gérer et coordonner des processus politiques et techniques complexes ;
- Compétences pour gérer et extraire les données ;

Figure 4.2 Cadre de réalisation de l'optimisation des ressources au moyen du processus budgétaire



Chaque tâche du cycle budgétaire requiert une combinaison différente de ces capacités. En outre, les changements imprévus au niveau des exigences à l'égard du budget et du ministère des Finances nécessitent différentes combinaisons de compétences de la part des diverses parties prenantes.

- Compétences pour communiquer les options et les décisions ;
- Compétences pour réaliser des évaluations de la performance, des examens de la gestion des finances publiques, des contrôles de performance, des évaluations d'impact, etc. ; et,
- Compétences en matière de réalisation de projets et de gestion financière.

Les recherches effectuées par l'*Overseas Development Institute* (ODI ou Institut du développement outre-mer) mènent à penser que les capacités d'un ministère des Finances fonctionnel peuvent être divisées en quatre groupes principaux :

- Capacité d'analyse - aptitude à digérer et à traiter les informations afin de prodiguer des conseils et de prendre des décisions politiques ;
- Capacité d'exécution - aptitude à produire les livrables clés dans les délais ;
- Capacité de réglementation - aptitude à contrôler des services particuliers fournis par des tiers ; et,
- Capacité de coordination - aptitude à gérer les activités d'autres parties du gouvernement afin de parvenir à certains résultats et réalisations. (Krause et coll., 2015)

Chaque tâche du cycle budgétaire requiert une combinaison différente de ces capacités. En outre, les changements imprévus au niveau des exigences à l'égard du budget et du ministère des Finances nécessitent différentes combinaisons de compétences de la part des diverses parties prenantes. Celles-ci peuvent inclure de faire preuve de sérieux, d'une renommée et d'une autorité éthiques, d'une compréhension tant spécifique que générale des secteurs et de l'économie globale, d'adaptabilité, de flexibilité, et dans certains cas, de savoir-faire à haute technologie pour pouvoir se servir des outils de pointe. Tous ces aspects, sous une forme ou une autre, peuvent contribuer au meilleur déroulement du processus budgétaire et à l'amélioration

de l'optimisation des ressources. Avoir conscience du public, se soucier de lui et lui être réceptif sont également des capacités requises du ministère, en particulier lorsqu'il s'agit de gérer des crises (par ex. la crise sanitaire du virus Ebola) ou des propositions budgétaires ponctuelles, à l'égard desquelles il n'existe pas de réponse intuitive pour déterminer les meilleurs résultats possibles.

Le rôle des parties prenantes et des acteurs clés dans l'amélioration de l'optimisation des ressources au sein du cycle budgétaire

En fin de compte, l'optimisation des ressources dépend à la fois des décisions d'encadrement et de politique. Les personnes redevables des choix, ou qui en sont tenues responsables, doivent prendre des décisions concernant l'optimisation des ressources. Les fonctionnaires du budget, les responsables de politiques, les parlementaires, le Conseil des ministres et tous les autres acteurs impliqués dans le cycle budgétaire doivent être capables d'évaluer si les bonnes décisions sont prises sur le plan des compromis concernant les résultats de l'optimisation des ressources, et si les résultats répondent aux critères de l'optimisation des ressources. Toutes les considérations d'optimisation des ressources sont liées. On ne peut pas obtenir une réelle optimisation des ressources lorsque celle-ci n'a été considérée que comme un élément de la formulation du budget, et pas comme faisant partie de son exécution également.

Naturellement, le cycle budgétaire, les systèmes et les institutions ont également besoin que les mécanismes de redevabilité entrent en jeu et fonctionnent en étant orientés sur l'optimisation des ressources. Tout cela est relié aux piliers un, deux et trois : informations et mesure de l'optimisation des ressources ; processus, institutions et incitations ; et, compétences et outils. Outre ces systèmes formalisés, il est vital que les parties prenantes et les institutions en

Veiller à l'existence d'un cycle budgétaire et d'un système de gestion des finances transparents, inclusifs et redevables aidera à fixer les conditions nécessaires pour parvenir à l'efficacité, à l'économie, à l'efficacité et à l'équité des dépenses.

dehors du gouvernement – la société civile, les organisations non-gouvernementales, le secteur privé, les partenaires du développement et les institutions plurilatérales – jouent leurs propres rôles pour ce qui est de tenir les ministères centraux et dépen- siers responsables sur le plan des principes d'optimisation des ressources. De même, le secteur public a un rôle à jouer

pour tenir ces autres acteurs responsables sur le plan des principes d'optimisation des ressources – surtout lorsqu'il existe un partenariat de cofinancement ou de prestation dans les secteurs publics ou les services.

Il faut noter que l'économie politique influence et inclut tous les niveaux de ce cadre d'optimisation des ressources. Ceci est vrai concernant les récompenses et les sanctions, formelles et informelles, explicites et implicites, qui déterminent les incitations au sein du cadre. On a parfois observé que l'interférence politique freine les décisions en matière d'optimisation des ressources. Comment les fonctionnaires du budget et des politiques gèrent-ils ces influences ? Comment créent-ils un environnement produisant l'optimisation des ressources même en cas de changement dans l'économie politique ? C'est à ce niveau qu'un système de gestion des finances publiques solide, incluant un processus collectif

avec des règles claires et la participation des parties prenantes, devient indispensable. Par ailleurs, les compétences, outils, systèmes, processus et institutions des piliers un, deux et trois jouent un rôle charnière pour appuyer les acteurs techniques, d'encadrement et politiques dans la gestion de l'économie politique.

Comme nous l'avons illustré dans le troisième pilier, les fonctionnaires des ministères des Finances sont capables de

puiser dans un éventail de « compétences moins techniques » pour gérer le cycle budgétaire et piloter la dynamique de l'environnement économique mondial et national, de l'économie politique et de l'organisation. Cependant, plus les parties prenantes s'impliqueront dans un cycle budgétaire collectif unique, qui soit transparent, légitime et doté de règles et procédures définies clairement auxquelles les professionnels adhèrent, moins les fluctuations au sein de l'économie politique auront d'influence sur le budget et les résultats de la prestation des services.

Conclusion

Les trois piliers fonctionnent ensemble pour permettre l'évaluation systématique des avantages, des coûts et des risques. Chaque pilier soutient la clarté des objectifs et politiques afin de les rendre davantage opérationnels. Ils contribuent ensemble à l'identification des choix politiques, des options de financement, des mécanismes de prestation des services et des options de passation des marchés.

S'agissant des compromis au sein du cycle, les fonctionnaires font face à deux types de choix – faire les bons choix et choisir de les appliquer correctement. Veiller à l'existence d'un cycle budgétaire et d'un système de gestion des finances transparents, inclusifs et redevables aidera à fixer les conditions nécessaires pour parvenir à l'efficacité, à l'économie, à l'efficacité et à l'équité des dépenses.

Au final, le moteur de l'optimisation des ressources réside au sein des ministères dépen- siers, tandis que le ministère des Finances est chargé de suivre, de superviser et de remettre en question l'optimisation des ressources dans les projets de budget et leur mise en œuvre. Tout gouvernement souhaitant améliorer l'optimisation des ressources doit comprendre qu'il s'agit d'un processus dynamique en constante évolution. Les gouvernements doivent faire preuve de discernement en

jugeant ce qui fonctionne au sein de leur économie politique, de leur système de gouvernance et de leur cycle budgétaire spécifiques, ainsi que pour atteindre leurs objectifs finaux de l'optimisation des ressources. Les systèmes comme les systèmes intégrés de gestion des finances (IFMS ou SIGF), les TI et la gestion des données devront être élaborés et entretenus pour supporter les piliers.

Toutes les parties prenantes, notamment les fonctionnaires du budget et des politiques, les techniciens, les gestionnaires et les politiciens ont un rôle à jouer. Il est essentiel que les systèmes, les processus, les compétences et les informations fonctionnent ensemble pour supporter les piliers. Le cycle budgétaire doit être intégré au travail d'ensemble du gouvernement. Sans cette intégration et cette interdépendance, les liens entre les ministères centraux et dépeniers, les administrations nationales et locales, le gouvernement et les partenaires du développement, les affectations budgétaires et la prestation des services, ainsi que les intentions par rapport aux résultats en ressortiront affaiblis. Par conséquent, l'intégration améliore la production de résultats socio-économiques optimaux.

Référence

Krause P, Hedley S, Mustapha S & Welham B (2015) *The capabilities of finance ministries (Les capacités des ministères des Finances)*

CHAPITRE 5

RECOURS AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR CONDUIRE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES – ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU BURUNDI ET DE MAURICE

Emilie Gay

Introduction

L'alignement de l'affectation des ressources sur des indicateurs clés de performance (ICP) a apporté un changement notable des résultats de santé au Burundi et des résultats scolaires à Maurice. Ces pays disposent d'un cadre de budgétisation axée sur les performances, assorti de solides mesures d'obligation de rendre compte et qui accorde une importance particulière aux résultats. Des fonctionnaires du ministère des Finances du Burundi et de Maurice ont fait part de leur expérience au sujet de leurs ICP et de leurs cadres de budgétisation axée sur les performances, et ont également expliqué comment ces instruments peuvent être utilisés comme des outils efficaces pour prendre de meilleures décisions quant à l'affectation des ressources.

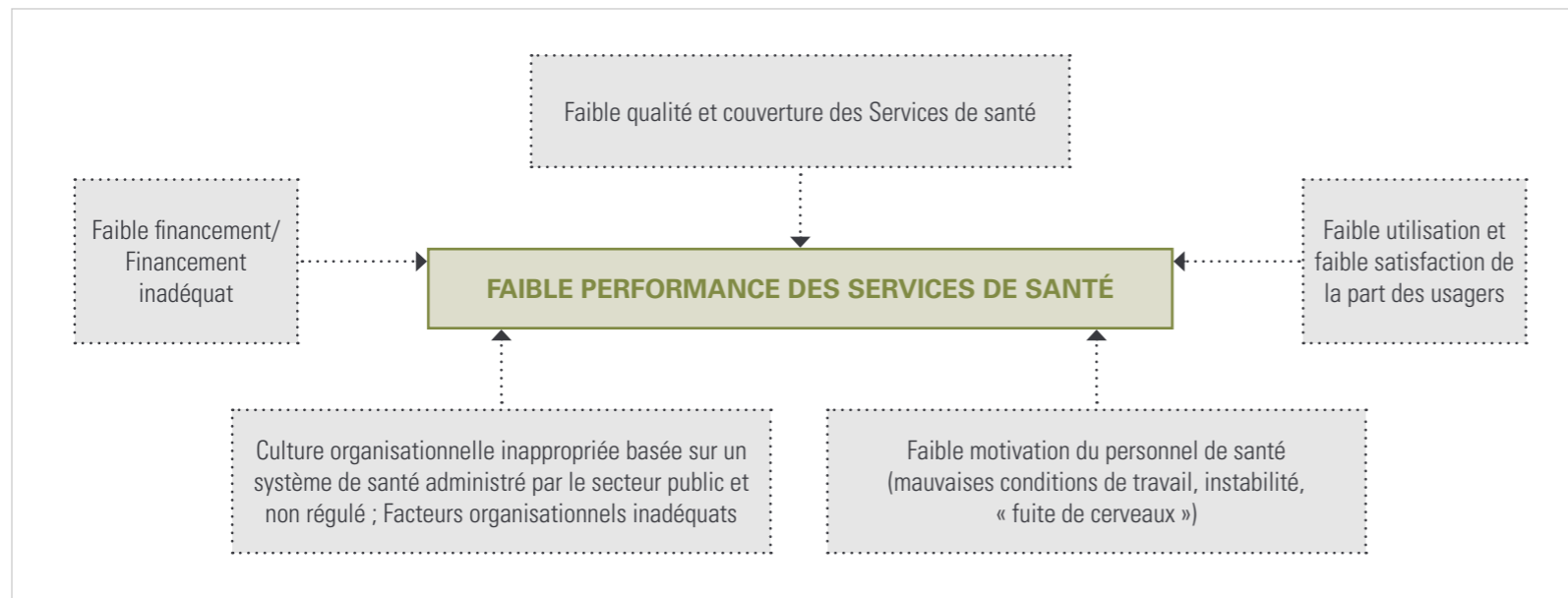
L'expérience du Burundi

M^{me} Beatrice Samandari, Directrice du budget au ministère de l'Économie et des Finances, a partagé l'expérience du Burundi en matière de mise en œuvre du financement axé sur les performances et des ICP dans le secteur de la Santé. Elle a indiqué que le Président du Burundi a décrété en 2006 que des soins de santé gratuits seraient fournis aux femmes enceintes et aux enfants de moins de 5 ans. Comme il s'agissait d'une mesure immédiate, les centres de soins de santé du pays se sont trouvés face à un afflux massif de patients. Par conséquent, il était devenu essentiel de prendre en compte l'optimisation des ressources afin d'assurer la viabilité de la mesure. Le financement basé sur les performances était considéré comme un instrument indispensable pour relever une myriade de défis inhérents aux services de santé (voir Figure 5.1).

Le système de financement basé sur les performances, vise donc à :

- améliorer l'utilisation et la qualité des services de santé offerts aux citoyens ;

Figure 5.1 Raison du financement basé sur les performances dans le secteur de la Santé



Le cadre contient des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs, dont à peu près 80 pour cent d'entre eux sont axés sur les résultats et se concentrent sur la réussite des apprenants.

- améliorer les mécanismes de vérification et de remboursement des prestations du paquet de soins gratuits en faveur de la femme enceinte et des enfants de moins de 5 ans ;
- motiver et stabiliser le personnel de santé ;
- inciter le personnel de santé à travailler dans les structures de soins périphériques ;
- renforcer la gestion, l'autonomie et l'organisation des structures de santé ; et
- prendre en compte le point de vue des bénéficiaires des soins de santé dans la gestion et la résolution des problèmes de santé..

M^{me} Samandari a partagé le fait que la budgétisation axée sur les performances nécessitait un long processus de négociation pour parvenir à un modèle institutionnel harmonisé qui

pouvait être piloté efficacement dans le secteur de la Santé. Suite à l'institutionnalisation en 2006 d'une politique nationale des services de « contractualisation », avec l'assistance technique de l'Organisation mondiale de la santé, des essais pilotes ont été menés dans trois provinces, avec le soutien de Healthnet et de Cordaid entre 2006 et 2007. En 2010, les projets pilotes ont été généralisés dans tout le pays.

Les projets pilotes ont donné des résultats positifs. Une amélioration des indicateurs de santé, une meilleure qualité de la prestation et de l'organisation des services et une participation accrue de la communauté à la résolution des problèmes de santé, ont été constatées. Dans ce contexte, les ICP existants ont été affinés et de nouveaux ont été élaborés. Les ICP dans le secteur de la Santé actuellement en place et qui font l'objet d'un suivi comprennent :

- le nombre de nouveaux nés de mères séropositives en vertu du Protocole de prévention de la transmission de la mère

à l'enfant pendant le mois considéré, selon le programme national du pays ;

- le nombre de personnes testées volontairement pour le VIH au cours du mois (en dehors des campagnes) et ayant récupérées les résultats dans les 15 jours suivant le test ;
- le nombre de personnes séropositives qui commencent un traitement ARV aux centres de santé au cours du mois en question ; et,
- le nombre d'interventions chirurgicales effectuées sous anesthésie générale ou locales au cours du mois à l'exception de celles de la petite chirurgie et des césariennes.

L'expérience de Maurice

M^{me} Maya Soonarane, Directrice de la planification stratégique et des relations internationales du ministère mauricien de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et des Ressources humaines, a partagé l'expérience nationale concernant le cadre de budgétisation axée sur les performances qui a été créé pour répondre à une pression accrue en faveur d'une prestation de services plus efficace et d'une meilleure redevabilité. L'exemple du secteur de l'Éducation a été utilisé au cours de la séance. Le budget-programme est considéré comme un outil précieux d'obligation de rendre compte, de gestion et de budgétisation, pour s'efforcer de parvenir à une plus grande optimisation des ressources en matière de prestation des services, puisqu'il associe les dépenses plus étroitement à la politique.

La planification stratégique est considérée comme un point de départ critique de la gestion efficace d'un tel cadre. Le secteur de l'Éducation à Maurice, dispose aussi bien d'un plan stratégique à long terme que de plans stratégiques de trois ans, dans lesquels sont définis la vision, la mission, les objectifs stratégiques et les objectifs de performance. Ces documents sont accompagnés d'ICP et de cibles mesurables

Pour reprendre les propos de la fonctionnaire mauricienne du budget, le secret du suivi et de l'évaluation réside dans le fait que « si vous voulez mesurer le changement, vous ne changez pas la mesure ».

et vérifiables. Le cadre contient des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs, dont à peu près 80 pour cent d'entre eux sont axés sur les résultats et se concentrent sur la réussite (les acquis) des apprenants.

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des ICP, il convient de ne pas oublier ce qui suit :

- *Une attention particulière doit être prêtée à la conception d'indicateurs utiles.* Le cadre de budgétisation axée sur les performances à Maurice est examiné annuellement, au moyen des critères SMART (spécifié, mesurable, acceptable, réaliste, situé dans le temps). Des indicateurs de résultats ont été ajoutés au cadre pour le budget axé sur les performances 2013-2015. Des modèles ont été conçus pour orienter la formulation des indicateurs. Lors de la sélection des critères, une importance particulière est accordée à la capacité de collecter des données, de les analyser et de présenter des rapports régulièrement et dans les délais. Lier les décaissements à la réalisation des indicateurs de performance a contribué à l'amélioration du système en renforçant les processus internes et le suivi rigoureux.
- *Les indicateurs peuvent être utilisés pour améliorer l'obligation de rendre compte interne et externe.* Par exemple, les informations sur les résultats obtenus en ce qui concerne les résultats et les extraits de la budgétisation axée sur les performances sont publiées dans une Annexe au rapport annuel du Comptable général.
- *Les indicateurs peuvent servir à prendre de meilleures décisions au cours du processus d'affectation des crédits.* À Maurice, les informations sur les performances sont discutées dans tous les comités chargés des estimations. Un mécanisme qui alloue des subventions fondées sur les performances dans les écoles du primaire et les établissements du secondaire, en est un autre exemple.

Il fournit une incitation financière pour encourager une meilleure performance et établit une culture de performance scolaire. Les indicateurs peuvent également être utilisés pour prendre de meilleures décisions concernant l'appui budgétaire fourni par les donateurs.

Le suivi budgétaire a été également discuté en tant qu'élément déterminant dans la réalisation efficace des résultats budgétaires. Il permet d'effectuer le suivi des progrès accomplis par rapport aux indicateurs de performance et de prendre des mesures correctives. À Maurice, les ministères dépensiers disposent d'une cellule de suivi qui procède au suivi des diverses politiques, mesures et projets dans le cadre du budget et qui s'assure de leur mise en œuvre dans les délais prescrits. Des rapports mensuels sont produits pour effectuer le suivi des domaines de sous-utilisation ou de dépassement des crédits afin de prendre des mesures correctives. Des rapports d'avancement trimestriels sur les performances financières et non financières sont soumis à un comité de suivi de haut niveau au ministère des Finances.

En vertu de la Loi de Finances et d'Audit, le Comptable général doit inclure dans son rapport annuel, qui est présenté à l'Assemblée nationale, un rapport d'activité sur le déboursement des fonds par rapport aux montants des crédits ouverts par l'Assemblée nationale, ainsi que sur les performances réalisées pour ce qui est des résultats obtenus et des extraits exécutés au titre des divers programmes et sous-programmes.

Les avantages suivants des ICP ont aussi été mentionnés :

- ils stimulent la demande interne d'informations sur les performances, par l'intermédiaire par exemple, de comités d'examen des performances au niveau ministériel, qui se réunissent régulièrement pour examiner les performances et prendre des mesures correctives ;
- ils peuvent contribuer au renforcement de l'audit de performances (les audits de performances peuvent être

introduits par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques) ;

- ils peuvent soutenir l'établissement d'incitations à la performance liées à des récompenses financières ; et
- le gouvernement peut sensibiliser le grand public à la quantité d'informations disponibles.

Conclusion

Les participants ont examiné les incitations sous-jacentes que peuvent créer les indicateurs. Il peut se présenter des cas, par exemple, où les indicateurs font l'objet d'une « manipulation » (par exemple des ICP ciblant des niveaux inférieurs de qualité/quantité que prévus, afin de présenter des performances plus élevées). Si les cibles sont faibles, les fonctionnaires peuvent déployer des efforts limités pour les dépasser. Des indicateurs bien intentionnés peuvent également créer des incitations perverses. Par exemple, dans le cas de Maurice, les taux de réussite sont inclus parmi les ICP, ce qui pourrait

créer une situation incitant les écoles à faire passer de mauvais élèves à travers le système, afin d'atteindre leurs objectifs de performance et de recevoir l'indemnité correspondante. De même, dans le cas du Burundi, l'affectation de fonds en fonction du nombre de césariennes effectuées pourrait inciter les hôpitaux à favoriser les accouchements par césarienne, qui sont plus coûteux que les accouchements naturels. Il a été mentionné que n'importe quel genre de suivi doit tenir compte de ces aspects.

La discussion a également porté sur la meilleure façon de formuler les ICP. Parvenir à un consensus sur la détermination des ICP a été jugé souhaitable. La formulation des ICP selon une approche descendante ou une approche ascendante peut influencer l'appropriation des indicateurs.

Les délégués ont également débattu de la fréquence possible de révision des ICP. Pour reprendre les propos de la fonctionnaire mauricienne du budget, le secret du suivi et de l'évaluation réside dans le fait que « si vous voulez mesurer le changement, vous ne changez pas la mesure ».

CHAPITRE 6 PRENDRE DES DÉCISIONS POLITIQUES COMPLEXES CONCERNANT L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Nana Adowaa Boateng

Il faut dire que même avec le cycle budgétaire idéal en place, prendre des décisions politiques complexes qui reflètent la bonne optimisation des ressources peut s'avérer un processus extrêmement difficile pour les agents publics.

Introduction

La capacité de prendre des décisions complexes en matière de politiques qui reflètent la bonne optimisation des ressources, sur le plan du rapport coût/efficacité, du rapport coût-efficacité, de l'économie, de l'équité, de la faisabilité, de l'échelle de l'impact, de la pertinence et de la viabilité, tout en mettant les pays fermement sur la voie de la réalisation de leurs objectifs de développement à moyen et à long termes, est sans doute le rôle le plus important des gouvernements. Bien souvent, les ministères des Finances sont soucieux de conserver les coûts dans les limites du budget alloué, et font sans doute peu de cas des considérations de politiques. En revanche, les ministères dépensiers, dans leur tentative d'atteindre les cibles en matière de politiques, négligent souvent leur rôle consistant à assurer le maximum d'extraits dans les limites des contraintes budgétaires.

Les jeux politiques, aussi illustrés dans l'étude de cas fictive du Chapitre 4 compromettent l'efficacité d'un processus de négociations budgétaires, qui normalement devrait contribuer à l'élaboration d'un budget solide qui réponde aux besoins politiques d'un secteur et reçoit l'affectation optimale de ressources. Il faut dire que même avec le cycle budgétaire idéal en place, prendre des décisions politiques complexes qui reflètent la bonne optimisation des ressources peut s'avérer un processus extrêmement difficile pour les agents publics. Au cours du Séminaire Annuel, ce constat a été illustré au moyen de trois études de cas qui ont clairement démontré ces complexités. Les cas ont été présentés aux hauts fonctionnaires du budget à des fins de discussions et de détermination de solutions optimales en ce qui concerne l'optimisation des ressources.

Les trois cas sont présentés ci-dessous. Chaque étude de cas est suivie d'un compte rendu des discussions se rapportant aux dilemmes politiques qu'elle contenait. La première étude de cas examine la complexité de l'industrie du cacao au Ghana en ce qui concerne les choix politiques concernant l'exportation des fèves

de cacao brutes ou l'accroissement de l'investissement dans la valeur ajoutée. La deuxième étude de cas présente le dilemme de la politique de Zanzibar relative au traitement du paludisme, à savoir le choix entre l'éradication de la maladie ou le maintien du taux de prévalence de 1 pour cent actuel. La troisième étude de cas examine trois mécanismes de financement au Mozambique en vue de déterminer quel mécanisme offre la meilleure optimisation des ressources.

Étude de cas n° 1: Valeur ajoutée dans le secteur du cacao au Ghana

Le Ghana qui est le deuxième producteur mondial de fèves de cacao derrière son voisin la Côte d'Ivoire, détient environ 20 pour cent du marché mondial des fèves de cacao, estimé à 9 milliards de dollars US. Le cacao joue un rôle crucial dans l'économie ghanéenne, représentant 10 pour cent du PIB, et produisant environ 25 pour cent des recettes à l'exportation. Comme cela est le cas dans bon nombre de pays producteurs de matières premières du continent, moins de 25 pour cent des fèves de cacao du Ghana sont transformées localement, ce qui permet au Ghana de ne détenir que 5 pour cent des 28 milliards de dollars US estimés que représente le marché mondial des produits intermédiaires et qu'une partie infime des 87 milliards de dollars US que représente le marché mondial des consommateurs. La récolte principale de cacao du Ghana est jugée comme étant parmi celles qui sont de meilleure qualité au monde, avec des fèves plus grosses et un rendement plus important en beurre. Réputées pour leur qualité et la profondeur de leur arôme, les fèves de la récolte principale, d'après l'Organisme mondial du commerce du cacao, sont devenues la norme mondiale par rapport à laquelle tout cacao doit se mesurer. Les fabricants recherchent des fèves de qualité à l'arôme profond. C'est pourquoi les acheteurs du cacao ghanéen payent une prime allant de 50 à 100 USD par tonne métrique. Les fèves de cacao brutes du Ghana rapportent environ une prime de 4 à 6 pour cent sur

La prime que le cacao ghanéen va chercher sur le marché international en raison de sa qualité supérieure serait perdue si le Ghana exportait des produits cacao transformés.

le marché mondial grâce à leur qualité supérieure. Les pratiques rigoureuses de contrôle de la qualité qu'applique le Ghana et les étapes de contrôle au moment de l'achat s'inscrivent toutes dans le cadre de l'intervention gouvernementale par l'intermédiaire du Conseil ghanéen du cacao (COCOBOD).

Les politiques actuelles de la chaîne de valeur du cacao semblent davantage orientées vers l'optimisation des recettes issues des ventes de fèves de cacao sur lesquelles le gouvernement ghanéen et COCOBOD prélèvent 9 pour cent du revenu brut du cacao. Les transformateurs affirment que pour atteindre la cible du mandat d'exportation des 40 pour cent, il faudrait accorder une remise sur les fèves de la récolte principale en faveur de ceux qui transforment les fèves localement. COCOBOD rejette cet argument sur la base d'un manque d'éléments probants sur l'impact de la transformation locale du cacao sur l'économie du Ghana. La réticence à fournir des incitations supplémentaires pour la transformation prend aussi en compte les faits suivants. La prime que le cacao ghanéen va chercher sur le marché international en raison de sa qualité supérieure serait perdue si le Ghana exportait des produits cacao transformés. Toutefois, plus que la prime sur le prix, les facteurs les plus significatifs sont peut-être les obstacles importants à l'entrée sur les marchés des produits semi-transformés et finis. Les coûts de fret de nombreux produits transformés tels que la poudre et le beurre de cacao sont généralement plus élevés que ceux des matières premières brutes telles que les fèves de cacao. En outre, il existe

des barrières douanières importantes concernant l'exportation de produits transformés. Par exemple, l'Union Européenne ne prélève aucune taxe sur l'import de fèves de cacao brutes mais prélève un droit de douane ad valorem de 7,7 et 15 pour cent sur la poudre et le tourteau de cacao, respectivement. En outre, le Ghana effectue davantage de transformations que ses concurrents régionaux (voir Tableau 6.1).

Encadré 2: Questions de dialogue

- 1: Quelle sera l'optimisation des ressources si le Ghana devait décider de renoncer à une partie des recettes immédiates qu'il perçoit grâce aux fèves de la récolte principale afin d'encourager la transformation locale ?
- 2: Est-ce que les recettes issues des taxes et des devises étrangères liées à la création de valeur ajoutée grâce à la transformation accrue compenseraient la perte de recettes immédiates de l'État ?

Discussion

Les avantages potentiels à long terme d'encourager la transformation, même en les évaluant par rapport au scénario des pertes à court terme, ont été soulignés. Plusieurs délégués ont noté les gains possibles en matière de création d'emplois, de possibilités de partenariats public-privé, de développement des infrastructures, de diversification et de recettes supplémentaires grâce à des sources de l'impôt plus diversifiées comme facteurs qui inciteraient le Ghana à progresser sur la chaîne de valeur dans le traitement des fèves de cacao. Il a été reconnu que le Ghana n'exporte pas les coques de cacao. Les pelures des fèves de cacao sont utilisées comme fourrage, engrais et dans la préparation de boissons. Le Ghana pourrait bénéficier d'une transformation intermédiaire améliorée, tout en œuvrant à long terme à la transformation des biens finaux destinés à l'exportation (par ex., le chocolat).

Tableau 6.1 Contenu à valeur ajoutée des exportations de cacao : Ghana, Nigéria et Cameroun (en 2011, en millions de dollars US)

	Étape 1 : Fèves de cacao	Étape 2 : Coques de cacao	Étape 3 : Pâte de cacao	Étape 4 : Beurre et poudre de cacao	Étape 5 : Chocolat
Ghana	2 750	0	450	400	
Nigéria	900	2	83	15	
Cameroun	600	2	50	10	

Une prévision des recettes attendues de la transformation supplémentaire aiderait les décideurs politiques à prendre les décisions qui s'imposent.

Toutefois, des délégués ont fait part de leurs préoccupations quant à savoir si la bonne marque que le Ghana a développée serait maintenue si l'accent était mis sur la transformation. Le groupe a mis en évidence les difficultés qui pourraient être rencontrées pour accéder aux marchés internationaux, ainsi que l'augmentation des coûts de production. Ils ont noté les barrières élevées à l'entrée sur le marché européen relatives aux produits de cacao et ont suggéré que le gouvernement ghanéen explore et envisage d'autres marchés ou négocie les barrières à l'entrée avec les marchés internationaux. Les pays occidentaux imposant des prélèvements sur les fèves brutes en réponse à une tentative ghanéenne d'encourager la transformation, a suscité une inquiétude. En outre, des questions ont été soulevées quant à la capacité locale de transformer et d'exporter. Le coût de transformation au Ghana par rapport à celui constaté à l'étranger a été mentionné comme un élément important supplémentaire dont il faudra tenir compte lors de la prise de décisions en matière de politiques au sujet de la valeur ajoutée.

Recommandations

Le sentiment général était que le Ghana aurait besoin d'un changement d'orientation de sa politique pour passer des avantages à court terme tirés des recettes provenant des fèves de cacao à la viabilité à long terme de l'industrie (et, donc, des compromis seraient nécessaires entre les producteurs et le COCOBOD/le gouvernement pour parvenir à une solution viable). Il existe toujours le risque de renoncer au label de qualité si les normes ne sont pas maintenues en cas de diversification, aussi s'agit-il d'un facteur qui doit être pris en considération. Toutefois, in fine, il est important de tenir compte de la valeur ajoutée pour l'industrie à long terme. Le gouvernement devra étudier toutes les options possibles pour encourager la transformation et aurait

raison d'examiner si l'offre d'un rabais est le meilleur moyen d'encourager la transformation.

Dans le contexte de taxes élevées imposées sur les produits transformés, il a été jugé important pour le Ghana de chercher des marchés – potentiellement, des marchés régionaux – qui n'attireraient pas de taxes prohibitives. Dans ce contexte, un point important a été mentionné, à savoir que le Ghana et la Côte D'Ivoire ensemble produisent la majorité de l'approvisionnement de fèves de cacao dans le monde. Un accord (semblable à celui des pays producteurs de pétrole) entre les deux (et d'autres pays producteurs de cacao) pourrait déterminer le cours mondial des fèves de cacao.

Le groupe a également évoqué la difficulté d'évaluer correctement les options en raison du peu d'informations. Par exemple, il serait utile de connaître la valeur des remises demandées par les transformateurs. Une analyse coûts-avantages (incluant les taxes, l'emploi, les biens d'investissement) serait nécessaire pour faire des recommandations politiques. Une prévision des recettes attendues de la transformation supplémentaire aiderait les décideurs politiques à prendre les décisions qui s'imposent.

Étude de cas n° 2 : Éradication du paludisme à Zanzibar

Le paludisme présente des obstacles majeurs au développement social et économique en Afrique subsaharienne. On a estimé que le paludisme coûtait à l'Afrique plus de 12 milliards de dollars US chaque année en perte de PIB, bien qu'il puisse être contrôlé pour une fraction de cette somme. Le paludisme est la cause principale de la mortalité des enfants de moins de cinq ans (20 pour cent) et constitue 10 pour cent de la charge globale de morbidité du continent. Il représente 40 pour cent des dépenses de santé publique, 30 à 50 pour cent d'admissions de malades hospitalisés, et jusqu'à 50 pour cent des visites

Si Zanzibar poursuit l'éradication, il serait déterminant pour aller de l'avant, de planifier à l'avance pour ne pas être pris de court lorsque l'appui des donateurs au programme sera progressivement supprimé.

de malades externes dans les zones à forte transmission de paludisme. Depuis 2002, Zanzibar a bénéficié d'un programme au financement approprié, grâce au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) et à l'Initiative du Président contre le paludisme (PMI) financée par le gouvernement américain. Ces financements ont contribué à la baisse de la prévalence du parasite, de niveaux historiques de plus de 70 pour cent à moins de 1 pour cent actuellement. Le programme de lutte contre le paludisme est presque entièrement financé par les donateurs, à tel point que lors de l'exercice budgétaire 2009/2010, aucun fonds public n'a été dépensé sur le budget de développement du Programme de contrôle du paludisme de Zanzibar.

Zanzibar se trouve face à une alternative : soit de chercher à maintenir et améliorer très légèrement ses opérations actuelles de contrôle afin de contenir indéfiniment le paludisme, soit d'essayer d'éradiquer complètement le paludisme des îles. Le *contrôle durable* est considéré comme étant le statu quo, sans restriction des interventions. Cette approche maintiendrait les activités telles que la distribution de moustiquaires et la pulvérisation intra-domiciliaire. *L'éradication* est le processus visant à réduire le taux de transmission de 1 pour cent à zéro, et

à prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que le paludisme ne soit pas réintroduit. Des mesures supplémentaires comprendraient : de mettre un système de dépistage en place pouvant dépister au moins 75 pour cent de la population et examiner et traiter immédiatement chaque nouveau cas ; d'être doté d'agents techniquement capables de mettre en œuvre le programme ; de diminuer considérablement le risque d'importation de la Tanzanie continentale, ou par le biais du contrôle des voyageurs; d'instaurer un système de surveillance de pointe ; et, de créer un Comité interministériel pour assurer le leadership et le financement du programme.

Comme indiqué ci-dessus, Zanzibar a déjà atteint un degré élevé de contrôle, obtenant un taux de prévalence de 1 pour cent et une couverture de pulvérisation intra-domiciliaire d'insecticides à effet rémanent de 96 pour cent des ménages (PCPZ, 2009). Le choix entre continuer le contrôle et envisager l'éradication du paludisme à Zanzibar présente une étude de cas unique pour illustrer les approches de planification et d'évaluation de la faisabilité et du rapport coût-efficacité quant aux interventions en matière de santé, comme éléments essentiels du processus de planification.

Discussion

Les discussions du groupe sur le programme antipaludique à Zanzibar n'étaient pas consensuelles. De solides arguments pour et contre une politique recherchant l'éradication complète du paludisme, même du point de vue coût, ont été exprimés.

Les partisans du contrôle durable ont soutenu qu'en raison de la forte dépendance vis-à-vis des fonds des donateurs, une éradication de 100 pour cent n'est ni pratique ni viable. L'éradication nécessiterait un investissement substantiel, ce qui soulève les questions suivantes : À quel prix l'éradication est nécessaire ? Quels sont les compromis ? Par ailleurs, il a été noté que le paludisme est un problème régional, ce qui a pour

Encadré 3: Questions de dialogue

1: Est-ce que l'éradication du paludisme est un bon investissement, si le total des avantages pouvait être calculé et pouvait montrer qu'il est supérieur au coût marginal de passer du contrôle durable à l'éradication ?

2: Quels sont les risques et les compromis/préoccupations liés à la poursuite de l'éradication du paludisme ?

Remarques : Définir les coûts et les avantages du contrôle durable ou de l'éradication peut s'avérer très complexe. La plupart des travaux qui ont été réalisés concernent la détermination des coûts des différentes interventions nécessaires à chaque étape du processus. Cependant, le calcul des avantages présente un défi plus important. L'idéal serait de ne pas vouloir calculer que les avantages financiers de la mise en œuvre d'un programme (en matière d'économies de coûts futurs), mais aussi les avantages « socio-économiques », par exemple l'augmentation de la scolarisation et des coûts de santé moindres (au niveau macroéconomique), et l'augmentation des activités touristiques et économiques, la productivité, ainsi que les effets indirects.

Il est intéressant de noter que lors des discussions, les différents groupes ont proposé des approches, des arguments et des options de préférence différents.

conséquence de ce fait que Zanzibar aurait du mal à s'isoler de la prévalence du paludisme dans la région. L'argument essentiel présenté ici était que la mesure des avantages à long terme est trop compliquée sur le plan de l'optimisation des ressources et, par conséquent, Zanzibar devrait maintenir le statu quo.

En revanche, on estime que la poursuite du programme de lutte contre le paludisme, dont l'objectif principal est d'éradiquer entièrement le paludisme des îles, est la voie à suivre. La principale suggestion faite dans ce cas était la suivante : étant donné que le programme de lutte contre le paludisme est actuellement entièrement financé par les partenaires de développement, cette aide pourrait être élargie afin de supprimer complètement le paludisme de Zanzibar. Simultanément, toutefois, le gouvernement de Zanzibar devrait se préparer à gérer les étapes nécessaires au maintien d'une île exempte de paludisme et à budgétiser les coûts associés à moyen et à long termes. Outre les frais d'entretien des mécanismes de surveillance, des dépenses supplémentaires devront être engagées pour la formation continue du

personnel et pour la sensibilisation grâce à des campagnes de communication. Un exercice de planification intersectorielle, y compris des programmes d'investissements publics assurant l'eau courante pour la population, la collecte et l'élimination des ordures seraient liés étroitement au programme d'éradication du paludisme. Bien que des compromis positifs, tels que l'accroissement de la productivité et la réduction des dépenses sur le traitement du paludisme, peuvent être affectés au maintien du statu quo atteint, la question est de savoir si Zanzibar est prêt à mettre en œuvre un programme d'éradication. Pour éviter l'échec certain du programme, le gouvernement devra assumer le rôle de leadership prépondérant dans la gestion d'une telle entreprise.

Recommandations

Si Zanzibar poursuit l'éradication, il serait déterminant pour aller de l'avant, de planifier à l'avance pour ne pas être pris de court lorsque l'appui des donateurs au programme sera progressivement supprimé. Une autre option à examiner

Tableau 6.2 Résumé des trois mécanismes de financement

Caractéristiques/ type d'intervention	ADE	Expansion de l'EPS	FMD/Bons
Objectif	Meilleure qualité de l'éducation primaire – réduire les taux d'abandon scolaire, de redoublement et d'échecs scolaires	Maturité scolaire, transition à l'enseignement primaire, inscription à l'âge approprié	Améliorer la scolarisation et la fréquentation scolaire
Modalité de financement	Financement direct des écoles par le biais des systèmes de l'administration publique	Fonds versés au fonds commun du FASE, avec les OSC comme sous-traitantes	Financement parallèle par les ONG
Modalité de mise en œuvre	Gérée par l'administration publique	Prestataires de services des OSC au niveau provincial	Gérée par les ONG
Résultats	Augmentation des taux de scolarisation et d'achèvement scolaire Baisse des résultats scolaires (qualité inférieure de l'Éducation)	Amélioration des taux de transition vers l'école primaire Meilleures notes lors des tests cognitifs Aucun impact sur les compétences linguistiques ou l'état de santé	Augmentation de la scolarisation (données disponibles pour un emplacement seulement) Volonté exprimée par les enfants de continuer à fréquenter l'école
Ciblage	Aucun	Communautés rurales	Élèves vulnérables (OEV)
Coût par élève	2 USD par élève par an, avec 1 USD supplémentaire pour certains districts sélectionnés	2,5 USD par enfant en âge préscolaire par mois (30 USD par an)	7,6 USD par élève par an

Du fait que les options comportent différents systèmes de financement, la possibilité d'une solution hybride a été suggérée.

dans la poursuite de l'éradication du paludisme pourrait être une approche régionale commune. En mettant ensemble un plan d'action avec les pays voisins et les partenaires du développement afin de lutter contre le paludisme dans l'ensemble de la région de l'Afrique orientale, le taux de succès potentiel des efforts d'éradication du paludisme pourrait être fortement accru.

Étude de cas n° 3 : Financement de l'éducation de base au Mozambique

Cette étude de cas examine les différentes initiatives qui ont été mises en place au Mozambique pour relever les défis liés à l'accès à l'éducation et à sa qualité. Les initiatives ont été mises en œuvre à différents niveaux du système éducatif en utilisant différents dispositifs de mise en œuvre mais ont en commun de vouloir toutes chercher, sous des angles différents, à avoir un impact sur les résultats au niveau de l'enseignement primaire. En tant que telles, elles offrent une possibilité intéressante d'examiner les choix politiques, de discuter des données probantes de l'impact sur les résultats d'apprentissage et sur d'autres processus éducatifs (dans la mesure où ces données probantes sont disponibles) et de tirer des conclusions sur l'efficacité et l'efficience.

Les trois mécanismes de financement sont les suivants :

- l'initiative de l'appui direct aux écoles (ADE), qui fournit un financement direct à toutes les écoles primaires pour les fournitures scolaires de base ;
- l'éducation préscolaire (EPS) qui met l'accent sur l'établissement de centres d'éducation préscolaire, gérés par la communauté dans certaines zones rurales ; et,
- la distribution de bons pour le matériel et les vêtements scolaires liés aux Foires de matériel didactique (FMD).

Encadré 4: Questions de dialogue

En s'appuyant sur les informations du Tableau 6.2, les délégués ont été invités à réfléchir aux questions suivantes :

- 1:** Si le ministère de l'Éducation s'adressait à vous pour obtenir des fonds supplémentaires, quel mécanisme soutiendrez-vous et pour quelles raisons ? Quelles informations supplémentaires essayeriez-vous d'obtenir ?
- 2:** Quelles sont vos conclusions sur le rapport coût-efficacité de ces interventions? Le rapport coût/efficacité est la mesure dans laquelle le programme a réalisé ou devrait réaliser ses résultats à un coût moindre par rapport à d'autres possibilités.
- 3:** Quelles recommandations pourriez-vous faire pour assurer une meilleure optimisation des ressources de ces interventions ?

Discussion

Les groupes ont discuté des forces et des faiblesses de chaque instrument, en mettant l'accent sur ce que les fonctionnaires du budget considèreraient comme le mécanisme de choix, sur le plan de l'optimisation des ressources et du rapport coût-efficacité, s'ils disposaient de fonds supplémentaires pour le secteur de l'Éducation. Il est intéressant de noter que lors des discussions, les différents groupes ont proposé des approches, des arguments et des options de préférence différents.

Certains délégués ont fait part de leur soutien au premier mécanisme (l'ADE) comme option préférée. Ce mécanisme vise à améliorer la qualité de l'éducation primaire en réduisant les taux d'abandon scolaire, de redoublement et d'échecs scolaires. Il est géré et financé directement par le gouvernement, ce qui peut impliquer, entre autres, que le suivi, l'évaluation et la gestion de l'initiative sont plus simples. Un autre avantage de

Le recours à des études de cas avant de prendre des décisions politiques complexes a permis aux fonctionnaires du budget d'examiner les enjeux politiques de manière approfondie.

L'ADE était son coût, qui est le plus faible des trois mécanismes. Il a toutefois été observé qu'il a entraîné des conséquences non intentionnelles. En effet, même s'il a atteint son objectif d'augmenter le taux de scolarisation et d'achèvement scolaire, il a aussi causé une baisse de la qualité de l'éducation (due par exemple au nombre accru d'enfants dans une salle de classe avec un seul professeur). Il a été suggéré que si ce mécanisme était sélectionné, il devrait s'accompagner de mesures complémentaires pour résoudre ce problème.

La deuxième option (l'EPS) était considérée comme un choix valide, car elle a permis aux enfants d'atteindre un niveau d'éducation de base et de nourrir un intérêt général pour l'éducation. Les résultats qu'elle visait étaient moins variés mais davantage souhaitables (surtout par rapport à l'ADE). Une préoccupation importante soulevée lors des discussions était la viabilité financière de l'EPS (le plus cher des trois mécanismes proposés). Son impact était néanmoins positif dans l'ensemble (amélioration des taux de transition vers l'école primaire et meilleures notes lors des tests cognitifs). L'EPS est une version hybride des deux autres mécanismes sur le plan du financement, à la différence de l'ADE, entièrement financée par le gouvernement (ce qui constitue un fardeau supplémentaire pour le Trésor public) et des FMD, une initiative entièrement supportée par des ONG. L'EPS est gérée par des groupes de la société civile locale, ce qui pourrait aider à mesurer plus précisément l'impact à l'échelle locale. Cependant, pour garantir sa réussite, la société civile locale pourrait avoir besoin de compétences efficaces en matière de gestion. Le groupe ciblé était également perçu comme davantage souhaitable.

La troisième option (la distribution de bons), qui vise à améliorer la scolarisation et la fréquentation scolaire, était l'option

de préférence de plusieurs délégués. Pour ces derniers, le coût de ce mécanisme était modéré, et à la différence des autres mécanismes, il n'a pas généré de résultats négatifs. Au contraire, il a stimulé des effets externes positifs pour la communauté locale, en créant des débouchés économiques par le biais des FMD. Ce mécanisme inclut la société civile et les communautés locales d'une manière qui leur permet d'apporter leurs contributions à ce que le gouvernement peut fournir. Le fait que cette initiative cible les enfants vulnérables était perçu comme un facteur positif, au regard des objectifs en matière d'équité ; mais parallèlement, son ciblage était considéré comme un aspect potentiellement problématique et coûteux. L'engagement de la société civile locale dans la gestion de ce mécanisme pourrait améliorer sa viabilité et faciliter le suivi de ses impacts sur le terrain. Toutefois, c'est une épée à double tranchant dans la mesure où le gouvernement serait obligé de continuer d'administrer l'initiative en cas de manque de capacités de gestion et de suivi à l'échelle locale.

Recommandations

Du fait que les options comportent différents systèmes de financement, la possibilité d'une solution hybride a été suggérée. Si deux options étaient administrées conjointement, la préférence serait accordée aux initiatives de l'EPS et de l'ADE. Néanmoins, pour évaluer les options de manière plus approfondie, les délégués ont trouvé qu'ils avaient besoin de plus de données que celles qui leur avaient été fournies. Ils ont donc requis plus d'informations sur la politique du gouvernement pour l'Éducation et les cibles principales de ses objectifs dans ce domaine, à la fois sur le plan des priorités géographiques et du niveau d'éducation. Il serait utile de disposer des mêmes indicateurs pour les trois options. Davantage d'informations sont nécessaires sur les enfants qui abandonnent actuellement le système scolaire, surtout au niveau de leur vulnérabilité (sont-ils orphelins par ex. ?), afin de mieux déterminer où cibler les

interventions. Les participants ont également jugé nécessaires les informations sur la façon dont les mécanismes pourraient être suivis et évalués –ou comme ils l’avaient été, de même que les informations qui avaient émergé des analyses coût-avantages entreprises avant la mise en œuvre des mécanismes. Les informations sur la source des fonds supplémentaires qui pourraient être utilisés par l’un des mécanismes et la complémentarité globale de ces initiatives étaient également considérées comme importantes. En outre, des informations plus détaillées sur les capacités des communautés locales, des écoles et des autres parties prenantes clés à impliquer dans les initiatives seraient nécessaires avant de pouvoir prendre des décisions dûment réfléchies.

Conclusion

Le recours à des études de cas avant de prendre des décisions politiques complexes a permis aux fonctionnaires du budget d’examiner les enjeux politiques de manière approfondie. Les discussions étaient très encourageantes dans la manière dont elles ont dévoilé un savoir en matière de politiques, une analyse contextuelle et une compréhension générale des divers aspects

à examiner lors de la prise de décisions en matière d’optimisation des ressources. Les hauts-fonctionnaires du budget ont souligné à juste titre les lacunes au niveau des informations et des données nécessaires avant de prendre certaines décisions (en réalité, ces données vitales ne sont pas toujours disponibles). Cela ne les a pas empêché d’émettre des recommandations éclairées. Il faut mentionner que les réponses à ces cas authentiques et complexes ont été formulées au cours d’une série de discussions limitées à 25 minutes par étude de cas (sous forme de « Café du monde »). Malgré les courts délais, des échanges enrichissants ont eu lieu et les objectifs de l’exercice ont été atteints. Au final, les conclusions ou les réponses aux questions en elles-mêmes n’avaient pas autant d’importance que le processus de réflexion qui se produit en s’interrogeant sur la complexité de la vraie vie.

Référence

Zanzibar Malaria Control Programme (Programme de lutte contre le paludisme à Zanzibar) (2009), ‘Malaria Elimination in Zanzibar: A Feasibility Assessment’ (L’éradication du paludisme à Zanzibar: une étude de faisabilité). Zanzibar: Ministry of Health and Social Welfare (Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale)

CHAPITRE 7

OUTILS PERMETTANT D'ÉVALUER L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Nana Adowaa Boateng et Anke Barnard

Les connaissances acquises grâce à des études d'évaluation peuvent fournir des apports essentiels à la conception appropriée des futurs programmes et projets.

Introduction

Depuis les années 1990, une tendance à une responsabilité accrue à l'égard des dépenses publiques et de l'efficacité de l'aide, a été constatée. L'évaluation de l'impact des dépenses publiques est particulièrement critique dans les pays en développement où les ressources sont rares et où chaque dollar dépensé devrait viser à maximiser son impact sur la réduction de la pauvreté. Les connaissances acquises grâce à des études d'évaluation peuvent fournir des apports essentiels à la conception appropriée des futurs programmes et projets. Afin d'évaluer l'optimisation des ressources, les évaluateurs doivent mesurer si le niveau des résultats obtenus représente une bonne optimisation des ressources par rapport aux dépenses engagées.

Divers outils d'analyse économique sont utilisés pour évaluer l'optimisation des ressources, notamment : l'*analyse coûts-avantages* (ou analyse du taux de rentabilité interne), qui estime les coûts et les avantages économiques respectifs puis exprime les bénéfices nets en matière de rentabilité d'un investissement ; l'*analyse coût-efficacité*, qui compare les coûts des différentes approches permettant d'atteindre un objectif donné ; et, les techniques d'évaluation d'impact. Ces outils peuvent être appliqués à un éventail de secteurs et peuvent être très puissants pour évaluer l'à-propos et l'efficacité des programmes.

Les hauts fonctionnaires du budget qui ont participé au 10^e Séminaire Annuel, ont pu assister à une séance de deux heures portant sur ces outils, qui couvrait trois secteurs : l'Éducation, la Santé et l'Agriculture. Ce chapitre résume les outils et les principaux enseignements qui ont été présentés et discutés lors du séminaire.

Application des outils analytiques d'optimisation des ressources au secteur de la Santé

Michael Borowitz, économiste en chef au Fonds mondial, a présenté les outils d'optimisation des ressources et la réflexion s'y rapportant, applicables au secteur de la Santé. Trois de ces outils ont été abordés au cours de la *Master class* sur la Santé, à savoir, les comptes nationaux de la santé, les paiements des prestataires et les évaluations des technologies de la santé.

Une considération importante, qui a été soulignée fortement pendant la *Master class* a été le fait que l'optimisation des ressources ne concerne pas uniquement l'économie des coûts. De nombreuses décisions impliquent des compromis, notamment dans les secteurs de l'Éducation et de la Santé. Dans ces domaines, l'analyse coûts-avantages est très difficile à réaliser, car il s'agit essentiellement de chiffrer la vie humaine. C'est pourquoi d'autres outils sont utilisés, tels que l'analyse coût-efficacité, qui demande également si une intervention fonctionne et à quel prix. Les fonctionnaires du ministère des Finances n'ont pas besoin d'être capables de réaliser une telle analyse, mais sont tenus d'être des utilisateurs intelligents des données de rapport coût-efficacité qu'ils reçoivent. Ce savoir aide par exemple à prendre des décisions budgétaires fondées et à s'opposer aux demandes irréalistes faites par les ministères dépeniers.

L'objectif d'Abuja de consacrer 15 pour cent du budget national d'un pays aux dépenses de santé a été réalisé par très peu d'États africains : la moyenne globale des dépenses de santé étant de 11,5 %. Ces pourcentages n'indiquent pas vraiment si les pays réalisent l'optimisation des ressources dans le cadre de leurs dépenses de santé. Par exemple, bien que l'Afrique du Sud consacre environ 13 pour cent de son budget aux dépenses de Santé, l'espérance de vie à la naissance est beaucoup plus faible qu'elle ne l'est dans de nombreux autres pays dont les dépenses en matière de santé sont considérablement moindres.

Les pays participant actuellement aux CNS en Afrique sont, la Tanzanie, le Burkina Faso, le Liberia, le Ghana et le Burundi.

La principale responsabilité du ministère des Finances consiste à trouver une approche raisonnable au sein de l'espace budgétaire disponible et à décider du montant de dépenses pouvant être consacré à la santé par le gouvernement (et à quoi peut-on s'attendre de la part des citoyens en ce qui concerne les dépenses non remboursées), sans compromettre la stabilité macroéconomique et budgétaire.

Outil n° 1 : Les comptes nationaux de la santé pour le suivi des dépenses de santé

Les « comptes nationaux de la santé » (CNS) constituent un cadre international pour le suivi des dépenses de santé. Cet outil ne saisit pas uniquement les dépenses publiques de santé mais la totalité des dépenses de santé, en utilisant diverses sources de données, telles que les informations sur les dépenses publiques, les enquêtes menées auprès des ménages, les apports du secteur privé et des donateurs. Il repose sur un système comptable appelé « Système des comptes de la santé », qui est aussi utilisé pour transmettre les données à l'Organisation mondiale de la santé et à l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il comprend des informations sur les dépenses de santé par maladie et condition, âge (désagrégé), région, sexe et prestataire et, par conséquent, peut mettre à disposition une grande quantité de données qui peuvent être comparées au fil du temps pour accroître la rentabilité et appuyer les décisions de dépenses. Il est particulièrement utile pour déterminer le montant des dépenses non remboursées et des flux monétaires, ce qui permet d'effectuer le suivi des informations sur la source des ressources, sur l'identité des prestataires des services de santé liés à certains fonds, ainsi que sur le type de services fournis et sur l'identité de ceux qui en bénéficient. Les CNS sont publiés chaque année, et il est prévu

de contrôler les informations au cours de l'année précédant leur publication. Les pays participant actuellement aux CNS en Afrique sont, la Tanzanie, le Burkina Faso, le Libéria, le Ghana et le Burundi.

L'outil CNS prévoit également de tenir compte de la médecine traditionnelle lors du suivi des dépenses nationales de santé (publiques et privées). En Chine, par exemple, là où la médecine traditionnelle et la médecine moderne sont étroitement liées, le suivi des dépenses consacrées à la médecine traditionnelle figure dans l'évaluation CNS.

Un autre outil de soutien du rapport coût/efficacité en ce qui concerne les projections financières est l'outil OneHealth, un programme logiciel qui facilite la planification stratégique de la santé au niveau national en modélisant des scénarios de coûts, l'analyse d'impact de la santé et des scénarios budgétaires.

Outil n° 2 : Les paiements des prestataires

Les « paiements des prestataires » constituent un outil de financement axé sur les résultats qui influence directement le comportement des prestataires de soins de santé. Le gouvernement peut choisir parmi différentes options pour payer les prestataires de soins de santé publique :

- le budget par poste ;
- le budget global (un seul montant forfaitaire) ;
- l'*indemnité journalière* (un montant fixe par patient par jour) ;
- Basé sur les cas/groupes de diagnostic (en fonction du diagnostic établi par patient) ; et,
- la rémunération à l'acte (les prestataires sont payés pour chaque service fourni, au moyen d'honoraires qui sont fixés à l'avance).

L'utilisation et la combinaison de ces options de paiement des prestataires sont variées à travers l'Afrique. Par exemple, des options susmentionnées, l'Afrique du Sud est le seul pays africain à examiner les paiements basés sur les cas/groupes de diagnostic.

Le principal défi auquel sont confrontés les outils de paiement des prestataires est la « triche ». Par exemple, l'option de la rémunération à l'acte a été critiquée, car elle offre la possibilité

aux prestataires de soins de santé de lier les paiements à la quantité de soins, plutôt qu'à leur qualité et, par conséquent, peut entraîner des dépenses de santé inutilement élevées (ce qui était le cas au Ghana).

Outil n° 3 : Les évaluations de technologies de la santé afin de renforcer l'optimisation des ressources

Les dépenses sur les technologies de la santé ne sont pas toutes efficaces. C'est pourquoi le domaine de l'évaluation des technologies de la santé (ETS) a l'intention d'influencer les décisions politiques en évaluant les impacts sociaux, économiques, éthiques et médicaux que les interventions sanitaires ont sur les citoyens d'un pays ou d'une région. Sur le plan institutionnel, l'ETS est assurée par des organismes indépendants qui effectuent des recherches impartiales sur l'efficacité, le coût et l'impact des interventions sanitaires. En outre, elle vise à fournir aux décideurs les preuves scientifiques nécessaires à la prise de décisions fondées concernant les politiques et les interventions nationales en matière de santé.

Application des outils analytiques d'optimisation des ressources au secteur de l'Éducation

La *Master class* sur les outils d'optimisation des ressources dans le secteur de l'Éducation était conduite par D^{re} Meltem Aram, Directrice de la société *Development Analytics Incorporated*. Elle a présenté une vue d'ensemble des divers Outils analytiques des dépenses publiques (OADP) qui sont souvent appliqués au secteur de l'Éducation. Les OADP peuvent comprendre les examens des dépenses publiques (EDP), les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) et les analyses de l'incidence des bénéfices (ou des avantages ou encore des prestations)

Tableau 7.1 Dépenses publiques et extérieures courantes et de développement consacrées à l'Éducation en 2003/2004 (en millions de dollars US)

	Administra- tion	Primaire ¹	Secondaire ¹	Educ. enseig	Universités ²	Autres org. subv. ³	Total	Pour cent
Dépenses courantes								
État	8.0	46.1	14.7	2.1	16.2	4.1	91.2	100
<i>Pourcentage</i>	8.8	50.5	16.1	2	2.3	4.5	100	
Dépenses d'investissement								
État	0.1	–	0.6	–	–	–	0.7	2
Donateurs (y compris bilatéraux)	2.7	27.4	4.0	1.4	–	–	35.4	98
Total	2.7	27.4	4.6	1.4	–	–	36.1	100
<i>Percentage</i>	8	76	13	4	0	0	100	
Dépenses totales								
État	8.1	46.1	15.3	2.1	16.2	4.1	91.9	72
Donateurs (y compris bilatéraux)	2.7	27.4	4.0	1.4	–	–	35.4	28
Total	10.7	73.5	19.3	3.5	16.2	4.1	127.3	100
<i>Pourcentage</i>	8	58	15	4	12	2	100	

Source : Comptes des crédits budgétaires annuels. Dépenses des donateurs proviennent de l'enquête des versements des donateurs réalisée par le DFID en 2004.

Remarques : 1. les traitements estimés pour 4100 enseignants du primaire qui enseignent dans le secondaire sont inclus dans le secondaire, même s'ils figurent dans le primaire dans les comptes publics.

2. Le programme de prêts pour les frais d'études universitaires sont inclus dans Universités, même s'ils figurent dans l'enseignement secondaire dans les comptes publics.

3. Les organisations sont : MIE, NLS, la Commission nationale de l'UNESCO et MANEB

Source : Examen des dépenses publiques du Malawi, 2007, 40145-MW

Les OADP peuvent comprendre les examens des dépenses publiques (EDP), les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) et les analyses de l'incidence des bénéfiques (AIB).

(AIB/AIA/AIP). En utilisant ces outils, les principales questions à considérer sont les suivantes :

- Quel est le montant des dépenses consacrées à l'Éducation, et combien l'État dépense-t-il ?
- Comment l'État finance-t-il le secteur de l'Éducation ?
- Que finance l'État dans le secteur de l'Éducation ?
- Est-ce que les dépenses publiques consacrées à l'Éducation protègent l'équité ?
- Est-ce que les ressources publiques ont été utilisées de manière efficiente et efficace dans le secteur de l'Éducation ?
- Quel montant faut-il dépenser ?
- Est-ce que les dépenses publiques sont adéquates et durables ?
- Quel est l'impact des programmes éducatifs sur les acquis d'apprentissage ?

Outil n° 1 : les examens des dépenses publiques

Les EDP sont utilisés pour effectuer les analyses de décisions d'affectation des ressources publiques dans le secteur de l'Éducation. Les questions abordées lors d'un EDP d'éducation sont les suivantes :

- Quel est le montant des dépenses consacrées à l'Éducation et comment ces dépenses sont-elles affectées ?
- Les dépenses sont-elles équitables, efficaces et efficaces ?
- Les dépenses publiques sont-elles adéquates et durables ?
- Que finance l'État ?

Les EDP examinent essentiellement la composition des dépenses et des affectations sectorielles. Le groupe a examiné le cas du Malawi (voir Tableau 7.1). Les données ont montré que les dépenses de développement (ou d'investissement) en matière d'éducation étaient financées presque entièrement par les donateurs, ce qui suscite des inquiétudes quant à la durabilité.

Outil n° 2 : Les enquêtes de suivi des dépenses publiques

Une enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) assure le suivi des flux des ressources (ou flux financiers) à travers plusieurs couches de la bureaucratie étatique, qui sont chargées d'effectuer les dépenses. Ce suivi est effectué sur la base d'une enquête sur échantillon, afin de déterminer la part des ressources affectées au départ qui atteint chaque niveau. Une ESDP type de prestataires de première ligne (écoles, cliniques et leur personnel) et de gouvernements locaux (politiciens et fonctionnaires) est complétée par des données financières du gouvernement central. L'exemple de l'Ouganda au Tableau 7.2 indique comment une analyse d'ESDP a révélé que 97 % des fonds avaient été détournés ou ont été l'objet « de fuite » en 1991. La publication de ces informations ont contraint le pays à faire des réformes administratives qui ont conduit à la diminution des détournements ou fuites de fonds à 18 % seulement en 2001.

Tableau 7.2 Détournement des fonds non salariaux dans l'enseignement primaire en Ouganda, de 1991 à 1995, et en 2001

	Moyenne	Médiane
1991	97	100
1992	96	100
1993	85	100
1994	84	100
1995	78	100
2001	18	18

Source: Reinikka (2001) ; Reinikka et Svensson (2003).

La séance avait pour objectif de familiariser les délégués aux concepts et aux outils pour qu'ils les comprennent mieux dans le cadre des analyses du budget public et ce, afin de faciliter de meilleures décisions de dépenses publiques.

Outil n° 3 : L'analyse de l'incidence des bénéfiques

L'analyse de l'incidence des bénéfiques traite des questions suivantes :

- Les dépenses publiques pour l'Éducation protègent-elles l'équité ?
- Quelles sont les variations des taux de scolarisation, des taux d'achèvement et des acquis pédagogiques par sous-groupe ?
- Quel rôle joue l'État dans l'atténuation ou l'aggravation des différences au niveau des possibilités d'éducation ?
- À quel point le financement public de l'Éducation est-il progressif ou régressif ?

Une AIB contribue à répondre à ces questions et prévoit que l'analyse soit réalisée par niveau d'enseignement, par province et au sein des provinces, et par autres groupes démographiques. Elle s'effectue en trois phases:

- Premièrement, on obtient des estimations de la subvention unitaire pour la prestation d'un service particulier. Ceci est généralement fondé sur les dépenses publiques annoncées officiellement pour le service en question.
- Deuxièmement, cette unité de subvention est « imputée » aux ménages ou individus identifiés comme les utilisateurs du service. Les individus se servant d'un service public subventionné gagnent en effet un transfert en nature. L'AIB mesure la répartition de tels transferts au sein de toute la population.
- La troisième étape implique de regrouper les individus (ou ménages) en sous-groupes de population afin de comparer comment la subvention est répartie entre ces groupes. Le regroupement le plus courant se fait par revenu, ou par une mesure apparentée du bien-être de l'individu (comme les dépenses).

Trois types d'informations sont nécessaires pour calculer l'incidence des dépenses publiques sur le service qu'elles fournissent, comme par exemple l'enseignement primaire. Ceux-ci comprennent : les dépenses du Gouvernement pour un service (net de tout frais de recouvrement des coûts, des dépenses non-remboursées par les utilisateurs du service, ou des frais de scolarisation) ; l'utilisation de ce service par le public ; et, les caractéristiques socio-économiques de la population utilisant le service.

Il est important de mentionner les limites de l'AIB. La première a trait aux coûts par rapport aux avantages. Par exemple, l'AIB formule l'hypothèse forte selon laquelle le coût de la prestation est une bonne approximation des bénéfiques que les utilisateurs rattachent aux services publics. La deuxième limite de l'AIB est qu'elle saisit au mieux, l'incidence des bénéfiques des dépenses publiques à un moment donné ; pour obtenir une représentation dynamique de l'incidence dans le temps, l'AIB doit être effectuée sur plusieurs années. Troisièmement, les estimations de l'incidence des bénéfiques représentent souvent l'incidence moyenne. Cela signifie que l'AIB ne renseigne généralement pas sur ceux qui bénéficient d'une augmentation ou d'une réduction des dépenses publiques.

Application des outils analytiques d'optimisation des ressources au secteur de l'Agriculture

La *Master class* sur l'Agriculture était conduite par le D^r Samuel Benin, chargé de recherches auprès de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et par M^{me} Ceren Baysan, associée de recherche à *Development Analytics*. La séance du D^r Benin a mis l'accent sur l'aspect coût des dépenses tandis que celle de M^{me} Baysan s'est concentrée sur le côté des avantages tirés des dépenses.

Des estimations précises ont été très difficiles à réaliser, faute de consensus sur ce qui constitue les dépenses agricoles.

Outils n° 1 : L'estimation du coût des programmes publics

La séance avait pour objectif de familiariser les délégués aux concepts et aux outils pour qu'ils les comprennent mieux dans le cadre des analyses du budget public et ce, afin de faciliter de meilleures décisions de dépenses publiques. Les discussions ont porté en particulier sur l'outil d'analyse coûts-avantages (ACA), qui est une technique standard pour évaluer l'optimisation des ressources. Les étapes essentielles de l'ACA comprennent :

- l'identification de toutes les personnes susceptibles d'être touchées directement ou indirectement par les dépenses ou le programme;
- la mesure des avantages nets (c'est-à-dire les avantages moins les coûts) du programme pour chaque personne en valeur monétaire actuelle, ou en valeur actualisée nette (VAN) ;
- l'utilisation de la VAN pour choisir la meilleure option (c'est-à-dire l'option avec la VAN positive la plus haute).

En ce qui concerne l'estimation des coûts dans le secteur de l'Agriculture, il existe un débat politique continental sur ce qu'il en coûterait d'augmenter la croissance de 4 à 6 pour cent dans le secteur agricole, de réduire de moitié la pauvreté rurale et d'éliminer la faim d'ici à 2025. Les coûts directs comprendraient les dépenses d'investissement, les salaires et les opérations. Les coûts indirects incluraient les coûts de la collecte de fonds, ainsi que des interventions de réduction de résultats en ce qui concerne la productivité, la santé et la protection sociale globale (par ex., les projets d'irrigation et le drainage des zones humides).

Des estimations précises ont été très difficiles à réaliser, faute de consensus sur ce qui constitue les dépenses agricoles. Par ailleurs, sur le plan des dépenses

d'investissement, il est important de noter que les dépenses publiques ne sont pas toutes productives. Les gains de productivité dérivent de l'association du capital public à du capital et des investissements privés. Les exemples de capital du secteur public comprennent :

- la recherche et le développement (par ex., un gène avec une production spécifique ou une caractéristique résistante aux organismes nuisibles) ;
- la vulgarisation (par ex., le savoir-faire transmis grâce à la formation) ; et,
- les infrastructures (par ex., une route de desserte).

Il est important de connaître le stock de capital public et son amortissement, la transformation des dépenses en capital et comment le capital public produit des gains (que ce soit tout seul ou en association avec du capital et des investissements privés). Le stock de capital public peut être estimé à l'aide d'équations standards de formation de capital, en particulier le modèle de l'inventaire permanent.

En général, l'ACA s'accompagne de plusieurs défis, comme l'estimation des coûts (directs et indirects), l'attribution des avantages, l'actualisation des coûts et des avantages survenant à des moments différents, la pondération des avantages nets revenant aux différents membres de la société (y compris ceux encore à naître) et les externalités (ou effets externes) (positives ou négatives) entraînant une sur- ou sous-estimation des avantages nets et des effets à retardement des programmes d'investissement public.

Outils n° 2 : Les modèles d'évaluation d'impact

Il était nécessaire de démarrer la séance par la question suivante : Pourquoi les évaluations sont-elles importantes dans le secteur de l'Agriculture ? L'agriculture comprend une part importante du PIB (et du budget) en Afrique et un pourcentage de la main-d'œuvre relativement plus élevé que dans les autres secteurs. Les évaluations sont des composantes nécessaires de l'obligation du gouvernement,

Si l'évaluation survient trop tôt, elle pourrait conclure à tort que le programme est inefficace. De même, une évaluation trop tardive pourrait attribuer l'impact à des facteurs exogènes au programme, produisant des estimations biaisées.

des financiers et des autres parties prenantes de rendre compte et fournissent aussi des données probantes sur lesquelles fonder l'élaboration des politiques.

Les outils d'évaluation d'impact traitent du pourquoi et du comment de l'évaluation de l'impact des programmes agricoles. Les méthodes d'évaluation d'impact sont soit qualitatives soit quantitatives, soit ex post soit ex ante et, soit expérimentales soit non expérimentales. Les évaluations d'impact qualitatives

examinent les mécanismes de l'impact et sont généralement plus utiles pour comprendre les processus sous-jacents en vertu desquels un programme réussit ou non à atteindre le résultat visé. Des études quantitatives exigent des méthodes moins contextuelles et appliquent une analyse statistique et économétrique rigoureuse. Ces données et analyse, à leur tour, fournissent aux chercheurs des conclusions qui sont jugées plus fiables.

Encadré 5: Mesures concrètes visant à institutionnaliser les évaluations de l'Agriculture dans les structures gouvernementales

La rédaction d'un plan d'évaluation d'impact peut être un bon point de départ pour toute évaluation d'impact et offre des possibilités d'économiser du temps et de l'argent. Le plan d'évaluation d'impact doit commencer par une description du programme, qui précise ses objectifs et sa conception. Les objectifs du programme permettront à l'évaluateur d'établir la chaîne de résultats et de sélectionner les indicateurs de performance, tandis que la conception du programme permettra de déterminer le(s) type(s) de méthodes d'évaluation à utiliser afin d'obtenir une estimation correcte de l'impact du programme. Puis, le plan d'évaluation d'impact devra se consolider en exposant en détail comment l'échantillon sera sélectionné, quel genre de données seront nécessaires, et quand et comment les données seront recueillies. Enfin, les extraits attendus de l'évaluation d'impact devront être résumés, et le budget global du programme devra être détaillé. Une chaîne de résultats commence par établir les intrants nécessaires à la mise en œuvre du programme.

Pendant l'établissement de la chaîne de résultats, l'évaluateur devra commencer à réfléchir à la durée de la phase de mise en œuvre et à la durée nécessaire pour la production des extraits et pour l'observation des résultats intermédiaires et ultimes. Si l'évaluation survient trop tôt, elle pourrait conclure à tort que le programme est inefficace. De même, une évaluation trop tardive pourrait attribuer l'impact à des facteurs exogènes

au programme, produisant des estimations biaisées. La deuxième étape est de choisir la méthodologie ou conception de l'évaluation. La conception du programme même nous conduira à la bonne conception de l'évaluation. La troisième étape consiste à choisir l'échantillon et à vérifier l'hypothèse. Un échantillonnage prudent devra être effectué afin d'obtenir une estimation exacte et précise de l'impact réel du programme. L'étape suivante est la collecte de données.

Finalement, deux types de rapports d'évaluation sont généralement produits au sein d'un projet d'évaluation d'impact. Le premier est le rapport de référence, qui est produit plus tôt dans la chronologie de l'évaluation. Ce rapport vise à donner une vue d'ensemble du plan d'évaluation et aussi de fournir des statistiques sommaires à l'aide de données de référence. Le deuxième type de rapport d'évaluation est le rapport d'évaluation finale. Il constitue l'extrait écrit le plus important d'un projet d'évaluation et doit être rédigé avec le plus grand soin. Il est tout aussi important de communiquer les résultats d'une évaluation d'impact avec efficacité que d'identifier l'impact réel du programme. Outre le rapport complet d'évaluation, une note d'orientation d'une ou deux pages devra être rédigée afin de présenter un bref aperçu de l'évaluation. Cette note peut être particulièrement utile pour communiquer les résultats au grand public de manière efficiente.

Les *Master class* ont présenté une occasion unique pour les hauts fonctionnaires du budget de s'initier à une variété d'outils d'évaluation de l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques et d'en débattre.

Les évaluations ex post (par ex., les essais contrôlés randomisés, la méthode des doubles différences, l'appariement sur le score de propension, la méthode de régression par discontinuité et Estimation par variables instrumentales) examinent rétrospectivement l'impact des programmes agricoles qui ont déjà été mis en œuvre. Les évaluations ex ante (par ex., les

modèles économiques structurels et les techniques de simulation), par contre, sont effectuées avant que le programme n'existe ou qu'il n'ait changé d'une certaine façon ; en d'autres termes, de telles évaluations visent à fournir des prévisions de l'impact potentiel d'un programme qui n'a pas encore été mis en œuvre ou concernant d'autres applications d'un programme existant. La technique choisie dépendra de la question posée par l'évaluateur, du moment de l'évaluation, de la conception à proprement parlé du programme et de la disponibilité des données.

Il reste très difficile de déterminer un impact causal. Une des difficultés se rapporte à ce qui est appelé le « biais de sélection ». Par exemple, nous voulons savoir si l'accès au crédit accroît l'investissement dans l'agriculture. Pour ce faire, nous pouvons comparer un groupe d'agriculteurs qui a accès au crédit pour la première fois à un groupe qui n'y

a pas accès. Le problème tient au fait que les agriculteurs qui n'obtiennent pas de crédits peuvent être fondamentalement différents de ceux qui les obtiennent (sont instruits, meilleures capacités, plus proches des marchés, etc.). C'est là que réside le problème du biais de sélection. Il est important que les fonctionnaires travaillant avec des chercheurs/évaluateurs comprennent et conseillent leurs consultants à propos des domaines où résident peut-être les problèmes dans le processus de recherche. Une méthode d'évaluation d'impact bien conçue peut régler ce problème et produire un résultat crédible.

Conclusion

Les *Master class* ont présenté une occasion unique pour les hauts fonctionnaires du budget de s'initier à une variété d'outils d'évaluation de l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques et d'en débattre. Ces outils ont traité de l'analyse coût-efficacité, de l'analyse coûts-avantages, des outils analytiques de dépenses publiques et des outils d'évaluation d'impact appliqués à la Santé, à l'Éducation et à l'Agriculture. Les défis qui sont associés à ces méthodes ont été également examinés. Bien qu'il soit reconnu que les hauts fonctionnaires du budget n'utilisent peut-être pas ces outils directement, le but était de les exposer à ces outils et de leur fournir une compréhension intuitive. Les connaissances générales de ces outils ont aussi pour vocation d'identifier les lacunes en matière de capacités dans les différents ministères ce qui faciliterait ensuite la prise de mesures en vue d'acquérir les capacités nécessaires pour l'analyse de l'optimisation des ressources. Il est assez encourageant de savoir que les participants ont classé les *Master class* parmi les 3 séances les plus pertinentes du Séminaire Annuel. CABRI continuera d'intégrer ces courtes formations interactives dans ces divers événements.

Références

- Reinikka, Ritva. 2001. "Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers." (Le redressement dans le cadre de la prestation des services : données probantes des écoles et des centres de santé). Dans Ritva Reinikka et Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government* (Le redressement de l'Ouganda: le rôle des exploitations agricoles, des entreprises et du gouvernement) . World Bank Regional and Sectoral Studies (Études régionales et sectorielles de la Banque mondiale). Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). Local capture: evidence from a central government transfer programme in Uganda (Saisie locale : données probantes d'un programme de transfert du gouvernement central en Ouganda). *The Quarterly Journal of Economics* (Le journal trimestriel d'économie). 119(2), 687-704.

**Cette publication est un rapport de synthèse
des actes du 10^e Séminaire Annuel de CABRI**

Le 10^e Séminaire Annuel, intitulé « Optimisation des ressources en matière de dépenses publiques » a coïncidé avec l'étape critique des dix ans d'existence de CABRI en tant que voix à propos de la réforme de la GFP en Afrique. Grâce à ses travaux antérieurs et en cours sur l'« optimisation des ressources », CABRI a acquis d'importantes connaissances sur les moyens de planifier, financer et gérer les dépenses publiques avec efficacité.

Le thème a mis l'accent, ce qui est indispensable, sur la politique et l'utilisation optimale des ressources pour réaliser l'efficacité et la prestation efficace des services. L'optimisation des ressources ne consiste pas uniquement à s'assurer que les ministères dépensiers dépensent dans les limites de leurs contraintes budgétaires ; il s'agit également de la maximisation de l'impact avec des ressources limitées. Les ministères des Finances ont le devoir avant tout d'assurer la bonne optimisation des ressources dans tous les domaines des dépenses publiques, ce qui requiert une meilleure compréhension de la politique et une variété de compétences analytiques pour s'assurer que les ministères sectoriels maximisent l'impact avec les ressources qui leur ont été allouées. Le séminaire a illustré ces questions par des exemples tirés des secteurs de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture.

Cost

Value

