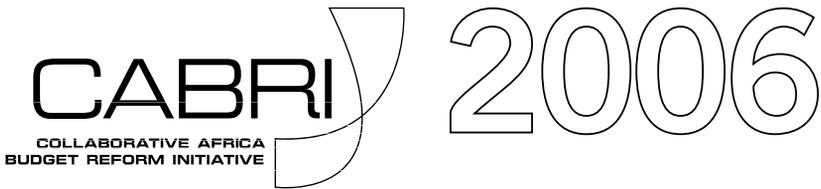


3^{ème} SÉMINAIRE ANNUEL DE CABRI
28-30 novembre, Addis Abeba, Éthiopie



COMBLER LE FOSSÉ
des politiques aux budgets

Cette publication a été compilée par le secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche présentés au 3ème séminaire annuel de CABRI en novembre 2006. Ces documents ont été édités postérieurement.

Toutes les erreurs sont celles des auteurs et rédacteurs et le texte ne constitue pas une opinion partagée ou une représentation d'aucun des ministères auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour toute information sur l'Initiative Collaborative pour la Réforme Budgétaire (CABRI), ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter:

CABRI Secretariat
Budget Office
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
Email: info@cabri-sbo.org
www.africa-sbo.org

Édité par Alta Fölscher
Révisé par Greg Rosenberg
Conception et mise en page par GREYMATTER & FINCH

gtz

La publication de ce rapport a été financée par la Coopération technique allemande (GTZ). GTZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité du contenu repose entièrement sur les auteurs.

Sommaire

Tableaux et graphiques	vii
Liste d'acronymes	viii
Introduction et contexte	x
Avant-propos	xii
1. Définir l'agenda politique	1
1.1 Introduction	2
1.2 Contrat du gouvernement: les stratégies de lutte contre la pauvreté comme moyen d'activer les institutions démocratiques dans la procédure politique-budget	4
<i>Alta Fölscher</i>	
1.2.1 Introduction	4
1.2.2 Défis de gouvernance dans les pays en voie de développement	6
1.2.3 Définir les agendas politiques	9
1.2.4 Lutte contre la pauvreté et relations mandants-mandataires	13
1.2.5 Conclusion	16
2. Convertir les objectifs politiques en de bonnes propositions politiques	19
2.1 Introduction	20
2.2 Réaliser un engagement pour réduire la pauvreté: le rôle du PARPA dans la direction de l'utilisation des ressources au Mozambique	22
<i>Álvaro Vicente Loveira et Carla Fernandes</i>	
2.2.1 Introduction	22
2.2.2 Le contexte dans lequel les instruments de planification fonctionnent	23
2.2.3 Profil et formulation des instruments de planification	27
2.2.4 Les acteurs d'un PARPA efficace	36
2.2.5 Les enseignements tirés et les meilleures pratiques	37
2.3 Des programmes politiques aux politiques en Afrique du Sud	41
<i>Alta Fölscher & Neil Cole</i>	
2.3.1 Introduction	41
2.3.2 L'environnement politique	42
2.3.3 Principaux instruments du cadre national	44

2.3.4 Acteurs clés pour lier les politiques aux priorités politiques	50
2.3.5 La dimension fiscale intergouvernementale	51
2.3.6 Instruments et approches au développement politique	52
2.3.7 Quel est le rôle des hauts fonctionnaires au budget?	56
2.3.8 Conclusion: leçons et défis à venir	57

3. Concevoir des programmes pour atteindre des objectifs politiques raisonnables

	61
3.1 Introduction	62
3.2 Concevoir des programmes pour la budgétisation	64
<i>Simon Stone</i>	
3.2.1 Introduction	64
3.2.2 Éléments d'un budget-programme performance	65
3.2.3 Responsabilité dans un budget-programme performance	71
3.2.4 Structure d'un budget-programme performance	74
3.2.5 Quelques points sur l'informatique	79
3.2.6 Conclusion	79
3.3 Renforcer le lien entre la politique et le budget en Tanzanie à travers le système d'allocation budgétaire stratégique	85
<i>Nicholas Ntambi</i>	
3.3.1 Introduction	85
3.3.2 Contexte d'introduction du SBAS	87
3.3.3 Le 'nouveau' processus budgétaire	90
3.3.4 Le développement et l'application du SBAS	91
3.3.5 Réussites et défis	97
3.3.6 Conclusion	98
3.4 Reconstruction budgétaire pour reconstituer une nation: politique et budgets en Sierra Leone	100
<i>Matthew Dingie</i>	
3.4.1 Contexte	101
3.4.2 Améliorations du système de gestion budgétaire	103
3.4.3 Développer le DSRP et les politiques sectorielles	105
3.4.4 Structures pour lier les politiques au budget	106
3.4.5 Instruments de suivi politique	108
3.4.6 Programmes budgétaires et résultats à atteindre	109
3.4.7 Conclusion	115

4. La politique du processus budgétaire	117
4.1 Introduction	118
4.2 Travailler dans la zone floue : les hauts fonctionnaires au budget et la politique du processus budgétaire	120
<i>Paolo de Renzio</i>	
4.2.1 Introduction	120
4.2.2 Contexte et études de cas	122
4.2.3 Faire face aux défis de la politique du budget	127
4.2.4 Le rôle contradictoire des donateurs	131
4.2.5 Conclusion	132
5. Défier le budget	137
5.1 Introduction	138
5.2 Rôles et responsabilités pour défier le budget	140
<i>Alta Fölscher</i>	
5.2.1 Introduction	140
5.2.2 Qui doit défier le budget?	141
5.2.3 Structurer la fonction de défi	143
5.2.4 Conclusion	156
5.3 Gérer les citoyens par les systèmes: améliorer les motivations pour la budgétisation stratégique au Kenya	158
<i>Kubai Khasiani et Phyllis Makau</i>	
5.3.1 Introduction	158
5.3.2 Principes communs	159
5.3.3 L'expérience kenyane	162
5.3.4 Défis	167
5.3.5 Conclusion	169
6. Développer les systèmes et les instruments pour le suivi et l'évaluation	173
6.1 Introduction	174
6.2 Nous avons besoin d'harmonisation: une expérience sectorielle des cadres de suivi et d'évaluation	177
<i>Stanley Simataa et Bolen Khama</i>	
6.2.1 Introduction	177
6.2.2 Contexte	177
6.2.3 Réforme du système namibien	179
6.2.4 L'expérience du Ministère de l'Éducation	182
6.2.5 Conclusion	189

6.3	Enseignements tirés des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de la Zambie	190
	<i>Mary Betley</i>	
6.3.1	Introduction	190
6.3.2	Contexte	190
6.3.3	Les enseignements de l'évaluation zambienne	191
6.3.4	Les PEFA et la réforme des finances publiques en Zambie	195
6.3.5	Conclusion	196

Tableaux et graphiques

Tableaux

Tableau 2.2.1:	Structure des groupes thématiques et des groupes de travail	29
Tableau 2.3.1:	Le Programme d'Action du gouvernement	48
Tableau 2.3.2:	Les priorités des dépenses à moyen-terme	50
Tableau 3.2.1:	Une illustration d'un programme entièrement décrit	70
Tableau 6.2.1:	Des votes du budget annuel aux programmes MTP dans le secteur de l'éducation	178

Graphiques

Graphique 2.2.1:	Ressources internes et externes comme % du PIB de 2005 à 2009	26
Graphique 2.2.2:	Programme gouvernemental sur cinq ans	27
Graphique 2.2.3:	Dépenses dans les domaines prioritaires	32
Graphique 2.2.4:	Formulation du processus pour les plans d'action et la prise de décisions	34
Graphique 3.2.1:	Des programmes bien définis aident à adapter les priorités aux contraintes de ressources	69
Graphique 3.2.2:	Distinguer entre la politique et les indicateurs de performance opérationnels	72
Graphique 3.2.3:	Les trois E	81
Graphique 3.2.4:	Rapport qualité-prix, les trois E et les structures de programme	82
Graphique 3.2.5:	Le Ministère des Finances et un programme mal présenté	83
Graphique 3.3.1:	Le processus budgétaire ajusté	92
Graphique 3.4.1:	Tableaux de suivi des performances	109
Graphique 3.4.2:	Modèle de plan d'action	111

Liste d'acronymes

ASGI-SA	Initiative pour la Croissance Accélérée et Partagée en Afrique du Sud
CABRI	Initiative Collaborative pour la Réforme Budgétaire en Afrique
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CFAA	Évaluation de la Responsabilité Financière dans le Pays
CFMP	Scénario Fiscal à Moyen Terme
COFOG	Classification des Fonctions du Gouvernement
CSO	Organisation de la Société Civile
DEPAC	Comité de Partenariat de Développement
DP	Partenaires du Développement
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
e-SISTAFE	Système Électronique de la Gestion des Finances Publiques de l'État
EDP	Examen des Dépenses Publiques
ETSIP	Plan d'Investissement Stratégique d'Éducation et de Formation
FMAS	Système de Comptabilité de Gestion Financière
FMI	Fond Monétaire International
GEAR	Politique de Croissance d'Emploi et de Redistribution
GFS	Statistiques Financières du Gouvernement
HFB	Haut Fonctionnaire au Budget
HIPC	Pays Pauvres très Endettés
I-DSRP	Document Intérimaire de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
IFMIS	Système Intégré de Gestion Financière
MoFNP	Ministère des Finances et de la Planification Nationale
MSO	Ministère, Service ou Organisme
MTEC	Comité Technique à Moyen Terme
MTP	Plans de Dépenses à Moyen Terme
MTSF	Cadre Stratégique à Moyen Terme
NPC	Commission Nationale de Planification
NSGRP	Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PAF	Cadre d'Évaluation de la Performance
PARPA	Plan d'Action de Réduction de la Pauvreté Absolue
PND	Plan National de Développement
PEAP	Plan d'Action pour l'Élimination de la Pauvreté

PEFA	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PEMP	Programme de Gestion de Performance et d'Efficacité
PEPFA	Gestion de Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PES	Plan Économique et Social
PETS	Enquêtes de Suivi des Dépenses Publiques
PFM	Gestion des Finances Publiques
PIB	Produit Intérieur Brut
PQG	Plan de Cinq Ans du Gouvernement
PRS	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PTT	Tableau de Suivi des Performances
RUFPA	Parti du Front Révolutionnaire Uni
SBAS	Système Stratégique d'Allocation Budgétaire
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SMART	Spécifique, Mesurable, Réalisable, Réaliste et Limité dans le Temps
VIH	Virus d'Immunodéficience Humaine

Introduction et contexte

'Gouverner c'est choisir' - Sufian Ahmed

L'Initiative Collaborative pour la Réforme Budgétaire en Afrique (CABRI) a tenu son 3^{ème} séminaire annuel à Addis-Abeba en Éthiopie du 28 au 30 novembre 2006. Des représentants de 23 pays y ont assisté, la plupart d'entre eux sont des hauts fonctionnaires au budget des trésoreries, des ministères des finances et de la planification et membres de CABRI. Des représentants de diverses organisations régionales et internationales y ont également participé. Le CABRI est un réseau d'apprentissage auto-organisé composé de hauts fonctionnaires au budget en Afrique qui a pour principal objectif l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques grâce à l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques. Son but est d'atteindre cet objectif grâce aux échanges entre pairs et au développement de ressources communes qui correspondent aux priorités africaines. Les séminaires annuels sont les temps forts du calendrier annuel du réseau.

La première rencontre rassemblant des hauts fonctionnaires africains au budget a eu lieu en décembre 2004 et a été accueillie par la Trésorerie Nationale sud africaine. Le séminaire traita quatre thèmes clés: la crédibilité du budget, la budgétisation pluriannuelle, l'amélioration de la qualité des dépenses et la conception et la mise en œuvre des réformes. Le 2^{ème} séminaire annuel, intitulé 'Gérer les complexités: de la fragmentation à la coordination', a été accueilli par le Ministère des Finances du Mozambique en décembre 2005. La réunion a examiné les complexités de la budgétisation comme la coordination entre les dépenses récurrentes et celles en développement, la gestion hors budget des revenus et des dépenses, l'impact de l'allègement de la dette et les tendances de la gestion de l'aide. Les participants se sont également interrogés sur le moyen le plus efficace de financer les fonctions fournies par les gouvernements de niveau inférieur.

Le thème du 3^{ème} séminaire annuel était 'Comblé le fossé: des politiques vers les budgets'. La réunion a examiné en profondeur les disparités qui existent entre les systèmes d'organisation et de budgétisation dans de nombreux pays africains. Assurer des liens appropriés entre les budgets et les politiques est un défi majeur pour tous les pays, particulièrement pour ceux qui recherchent à réformer et renforcer leurs systèmes de gestion des dépenses publiques.

Ce livre reflète les discussions du 3^{ème} séminaire annuel de CABRI, en soulignant les bonnes pratiques, les leçons apprises et les progrès réalisés dans un certain nombre de pays.

Avant-propos

*'Gouverner c'est choisir'*¹ - Sufian Ahmed

Les gouvernements africains considèrent le processus de construction d'institutions saines comme priorité majeure. Les systèmes sains des finances publiques, les processus budgétaires qui servent nos objectifs de bien-être et les systèmes de comptabilité qui sont intègres et respectueux sont des institutions essentielles pour le développement de la démocratie. Ces solides institutions sont la fondation sur laquelle les nations peuvent se développer et prospérer.

L'Initiative Collaborative pour la Réforme Budgétaire en Afrique (CABRI) est le premier réseau de fonctionnaires au budget géré par les pays africains uniquement pour les gouvernements africains. Tout comme le lancement de l'Union africaine quelques années auparavant était un symbole puissant d'une nouvelle ère dans le développement de notre continent, le CABRI est également un symbole d'un continent qui cherche de plus en plus à construire des sociétés prospères et ouvertes.

Le séminaire de cette année s'organise autour du thème 'Comblant le fossé: des politiques vers les budgets'.

Le processus d'élaboration des politiques est complexe. Le processus à travers

lequel les gouvernements déterminent leurs objectifs de bien-être, les méthodes avec lesquelles ils cherchent à atteindre ces objectifs, les programmes qui ont de l'effet sur ces politiques, l'évaluation de ces politiques et le processus d'amélioration et de réformes constantes sont certaines des fonctions les plus importantes et les plus difficiles des gouvernements. S'assurer que les ressources soient réparties en accord avec ces politiques, d'une manière qui supporte la tâche de satisfaire ces objectifs, rajoute une couche de complexité au processus.

L'Afrique se retrouve elle-même au centre d'une reprise économique qui a duré quatre ans. La croissance économique sur le continent en 2005 a été de 5,4 pourcent. Cette année et l'année prochaine, la croissance en Afrique est susceptible de dépasser la moyenne globale. Une grande partie de cette croissance se trouve dans les secteurs des matières premières et en particulier dans le secteur pétrolier. Cependant, la plupart des pays en Afrique, même les importateurs nets de pétrole, se développent plus rapidement qu'à aucun moment durant la précédente décennie. La hausse des prix des matières premières cumulée avec une performance macroéconomique saine a apporté un cadre pour une croissance solide dans la plupart des pays africains.

Une solide croissance économique se traduit par la réduction de la pauvreté et un taux d'emploi plus élevé lorsque la structure de l'économie permet plus d'investissement. De plus, l'État doit pouvoir extraire une partie équitable des profits en hausse. La capacité des gouvernements à utiliser raisonnablement ces ressources déterminera la viabilité de ce boom économique et l'étendue du partage des avantages. Des finances publiques et une budgétisation améliorées nous fournissent un cadre pour utiliser les ressources supplémentaires pour le bien de nos populations.

Développons le thème du séminaire: combler le fossé entre les politiques et les budgets. Ce qui concerne les gouvernements sont les résultats, l'impact final de nos programmes et de nos politiques. Nous nous soucions de la bonne éducation des enfants, du fait que la population puisse avoir à manger, de la réduction des maladies et de la faim. Dans la plupart des cas, ces choses peuvent être mesurées objectivement. Et là où elles ne peuvent pas être mesurées avec précision, la population dans son ensemble est l'ultime juge de l'impact de ce que nous faisons. Il est souvent facile de rédiger une liste de choses que nous, en tant que gouvernement, n'importe quel gouvernement, recherchons à atteindre. Ces questions sont souvent incontestées. Il est facile d'obtenir un large accord sur ce que sont les priorités principales. La réduction de la pauvreté, l'amélioration de l'éducation, une meilleure nutrition et une plus longue espérance de vie sont les objectifs que les pays en voie de développement recherchent. Nous concevons tous qu'une meilleure scolarisation et de l'eau propre, par exemple, sont essentielles pour augmenter l'espérance de vie et réduire la pauvreté.

Les objectifs de développement du millénaire apportent une définition avec des objectifs et des cibles clairs ainsi que des délais précis afin d'atteindre ces objectifs. La plupart des pays africains se sont engagés à satisfaire ces objectifs. La nature de ces objectifs est qu'ils constituent un ensemble de résultats de haut niveau qui peuvent être mesurés.

Alors que l'aide pour ces objectifs engage souvent un soutien étendu, même parmi les partis politiques opposés, c'est souvent là que l'arrangement s'arrête. Il est quasiment impossible de trouver deux personnes, encore moins des millions dans un pays qui s'entendent sur la meilleure approche à utiliser pour améliorer l'éducation. Certaines personnes soutiennent qu'il faut plus de professeurs d'école primaire, d'autres soutiennent qu'il faut supprimer les frais de scolarité. Certaines personnes appellent à la construction de plus d'écoles, d'autres veulent plus de manuels scolaires. Certains pays préfèrent de petites écoles proches des populations, d'autres préfèrent de grandes écoles où certaines personnes doivent marcher une longue distance ou prendre le bus. Le 'comment' de ces options présente de nombreuses possibilités.

Cependant, le plus souvent, les gouvernements recommandent une approche basée sur leurs instincts ou croyances. Il y a également ceux qui ne font que discuter pour en obtenir plus, plus de tout, plus maintenant, dans la minute. Tous les gouvernements ne sont pas facilement aptes à résister à cette tendance populiste. L'élaboration des politiques basée sur les preuves nécessite un examen des preuves; cela fait partie du processus politique mais ce n'est pas toujours facile étant donné que les différentes recherches peuvent suggérer des politiques différentes. Il y a des débats énergiques sur les approches qui réduiraient la pauvreté à long terme. Comment équilibrer le besoin d'investir dans les écoles avec le besoin de construire des routes et des lignes ferroviaires pour emmener nos exportations vers des marchés afin de gagner de l'argent pour investir dans les écoles? Le processus politique est complexe et nécessite des choix.

'Gouverner c'est choisir. Être dans l'impossibilité de choisir semble vouloir dire être dans l'impossibilité de gouverner'. Ces mots de Nigel Lawson, Ministre des Finances du Royaume-Uni de 1983 à 1985, prennent précisément en compte les difficultés que nous affrontons, particulièrement dans les premières étapes du processus de l'élaboration des politiques.

Une fois que nous avons décidé d'une politique ou d'une approche sur une question, nous devons alors affronter la dichotomie entre ce qui existe actuellement et ce que nous recherchons à faire. Utilisons un exemple simple et hypothétique pour illustrer ce point. Supposons que notre intention est de réduire le nombre de grands hôpitaux dans les villes et d'augmenter le nombre des plus petites cliniques dans

les communautés. Comment réduire la pression dans les hôpitaux sans construire au préalable les cliniques? Où trouver l'argent pour construire les cliniques si notre argent est retenu dans le fonctionnement des hôpitaux coûteux? Même si nous pouvons construire toutes les cliniques au préalable, comment trouver des médecins qui veuillent se déplacer dans les cliniques? Les médecins préfèrent travailler dans les grands hôpitaux plutôt que dans les cliniques. Même si nous avons de l'argent pour embaucher du personnel supplémentaire pour équiper les cliniques, comment éviterions-nous que les bons médecins et les infirmiers et infirmières se déplacent dans les hôpitaux simplement parce que les conditions y sont meilleures? Comment réduire les coûts de fonctionnement des hôpitaux onéreux sans perdre du personnel? Si nous réduisons l'effectif, ne perdrons-nous pas les personnes les mieux qualifiées? Ce simple exemple hypothétique renforce le dilemme que nous rencontrons lors de la mise en œuvre d'une politique. La répartition des ressources, soit explicitement dans un document budgétaire ou la situation *de facto* en pratique, détermine en fait la politique, pas seulement ce qui est dit sur papier.

L'apathie ou la rigidité sont des problèmes majeurs pour changer une politique ou un programme. Même si le budget reflète un schéma particulier des dépenses, à cause des rigidités intégrées, cela pourrait prendre des années pour vraiment mettre en œuvre le budget. Ces rigidités se trouvent souvent dans la gestion des dépenses personnelles ou dans les programmes de capital qui prennent un nombre d'années à s'achever. Si le processus budgétaire ne prend pas cette apathie en compte, la documentation publiée du budget pourrait ne guère ressembler à la réalité du terrain. Si les organisateurs et les responsables politiques ne prennent pas en compte cette apathie, ils seront accusés d'organiser dans le vide.

Souvent, les politiques et les programmes sont fournis grâce aux gouvernements infranationaux: les États, les régions ou les gouvernements locaux. Parfois, ces niveaux du gouvernement possèdent le revenu nécessaire pour mettre en œuvre le programme, mais souvent le centre doit fournir les ressources. Au cas où le gouvernement local possède les ressources, quelle est son obligation de suivre les politiques du centre? Même lorsque le centre donne des ressources, quelles réserves possèdent les gouvernements de niveau inférieur soit dans la répartition des ressources ou dans la mise en œuvre détaillée du programme? Comment le flux des ressources correspond-il à la politique? Les relations fiscales intergouvernementales rajoutent une couche de complexité à la difficulté d'aligner les budgets aux politiques.

Une fois que les politiques et les programmes sont développés, comment estimons-nous ces politiques? Avons-nous suffisamment d'information pour estimer nos programmes? Est-ce que nous donnons des estimations pour ce que nous voudrions voir ou ce qui est susceptible d'arriver en réalité? Comment pouvons-nous être

réalistes? Ces questions techniques peuvent survenir à la fin du processus politique mais elles sont primordiales dans l'alignement approprié entre les politiques et les budgets.

La dernière difficulté que je voudrais traiter dans notre tentative de supprimer le fossé qui existe entre les politiques et les budgets est le rôle de la communauté des donateurs et de l'aide des donateurs dans le processus. Pour beaucoup d'entre nous, nos budgets ne sont pas totalement notre responsabilité. Les donateurs influencent nos processus de politique budgétaire et nos décisions budgétaires de manière qui ne coïncident pas toujours avec ce que nous aurions fait si nous avions eu le choix. Alors qu'il y a des raisons politiques à cela, ou des raisons fiduciaires saines, le résultat net peut être une fragilisation du processus budgétaire et une fragilisation de la responsabilité démocratique.

Un processus budgétaire doit déplacer les ressources à l'endroit où se trouvent les priorités politiques et les priorités politiques doivent être définies par des processus démocratiques. Pour que la démocratie fonctionne, la répartition des ressources doit refléter l'intention de l'électorat. Oui, la répartition des ressources et la conception des politiques doivent prendre en compte les meilleurs éléments de preuve et de recherche. Cependant, la politique et donc la budgétisation est une activité politique inhérente. Prétendre que ce sont des exercices purement techniques peut s'avérer exact à court terme mais, à long terme, cela permet aux technocrates non élus de déterminer les politiques et les priorités. Lorsque cela arrive, les populations sont susceptibles de perdre la foi en la démocratie, comme système.

Il y a un rôle clair et important pour les fonctionnaires dans le processus politique. Mais la démocratie fonctionne lorsque les gouvernements sont tenus responsables de leurs choix. Ces choix doivent être explicitement et clairement exposés. Lorsque les personnes qui prennent vraiment des décisions ne peuvent pas être tenues responsables, alors nous sommes tous perdants à long terme.

Notre point de départ est qu'il existe un fossé entre les politiques et les budgets et que nous faisons face à de profondes difficultés à combler ce fossé. Le thème pour ce séminaire CABRI se dirige au cœur de l'interface entre la technique et la politique. C'est un domaine difficile, plein de complexités et de sensibilités.

Notes

1. Cet avant propos est une version éditée du discours d'ouverture du 3^{ème} séminaire annuel de CABRI par le Ministère des Finances et du développement économique éthiopien, Sufian Ahmed.

1

Définir l'agenda politique

1.1 Introduction

Pour assurer une relation efficace entre les politiques et les dépenses publiques, la première priorité est d'établir un agenda politique précis, respecté et pertinent.

L'évaluation des programmes de dépenses par rapport à une série diverse de mesures comme, par exemple, les plans de développement nationaux, les stratégies de lutte contre la pauvreté, les documents de vision et les manifestes des partis politiques, est souvent une tâche impossible pour les fonctionnaires du budget. Ces divers agendas se fondent sur des exigences en concurrence et il est rare que la manière dont ils doivent être classés soit claire. L'absence d'un agenda politique précis cause un dilemme similaire aux administrations sectorielles.

L'autre scénario familier pour les fonctionnaires du budget est d'essayer d'aligner les décisions par rapport à des documents d'établissement d'agendas qui sont basés sur des hypothèses obsolètes.

L'absence d'objectifs clairs à moyen et long terme ainsi que d'un ensemble de priorités bien comprises pose un risque de coûts importants sur n'importe quel pays. La perte de concentration et de complémentarité des politiques et des programmes de dépenses entre les secteurs est exacerbée par l'espace créé pour l'introduction

de politique qui dessert des intérêts restreints à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

Il existe un danger réel d'un tel manque de clarté au sein des pays membres de CABRI. De multiples intervenants locaux et partenaires du développement, un parti politique et des systèmes électoraux imparfaits et une imputabilité faible constituent certains des facteurs qui contribuent à des agendas politiques flous et à la perte de légitimité.

Le 3^{ème} séminaire annuel de CABRI a reconnu l'importance d'agendas politiques clairs pour l'utilisation effective des ressources à moyen terme. La première session du séminaire a pris la forme d'un débat entre les intervenants principaux de l'établissement d'agendas politiques à savoir: le pouvoir exécutif, la législature, les partenaires du développement et la société civile.

Le document de ce chapitre, rédigé par la chercheuse de CABRI, Alta Fölscher, résume la discussion du séminaire et examine les systèmes nationaux d'établissement d'agendas politiques. Il donne le ton pour les chapitres suivants en posant des questions sur l'interface entre la politique et la technique, l'officiel et l'officieux, à ce moment-clé du développement d'un Programme d'Action gouvernementale. Il se base sur le point de vue qu'en pratique, ni l'élaboration des politiques ni la budgétisation ne sont des procédures linéaires et rationnelles. L'auteur pose la question de savoir quelles dispositions institutionnelles facilitent la création d'espaces politiques clairs et définis de manière à ce que les activités et décisions des administrations Étatiques répondent aux besoins des citoyens.

1.2 Contrat du gouvernement: les stratégies de lutte contre la pauvreté comme moyen d'activer les institutions démocratiques dans la procédure politique-budget

Alta Fölscher

1.2.1 Introduction

L'agenda politique d'une nation représente un contrat entre les citoyens et leurs dirigeants élus. Les réformes des systèmes politiques et budgétaires sont ancrées dans cette compréhension de la relation citoyen-État.

Les modèles de gouvernance démocratique soutenant la gestion moderne des finances publiques sont construits sur une théorie de relation mandant-mandataire de l'État, à travers laquelle les citoyens sont les mandants et les dirigeants élus les mandataires agissant en leur nom et responsables de leurs actions devant les citoyens.

La source des politiques est la volonté des électeurs. Les gouvernements élus ont pour mandat de mettre en place des politiques qui soient 'pré-approuvées' selon les termes du parti gagnant ou de la plateforme de campagne d'une coalition. Si les dirigeants dévient de l'agenda politique ou échouent dans la réalisation de ses buts, les citoyens les sanctionnent en votant contre eux et choisissant de nouveaux mandataires.

Cette relation mandant-mandataire primaire se déploie en une série de dispositions de détail entre les structures et les individus. Les responsables des services publics sont responsables devant leurs maîtres politiques qui sont les mandants. Le Parlement est le mandant de la bourse publique (et en même temps le mandataire des citoyens) et le pouvoir exécutif est le mandataire qui dépense l'argent à travers le budget, qui constitue le contrat régissant la disposition.

La levée, la répartition et l'utilisation des fonds publics sont gérées par l'intermédiaire de ces dispositions. Les citoyens paient des impôts pour que leurs mandataires puissent fournir les biens et services qu'ils préfèrent. Les membres de la législature, en plus de leur fonction d'établir, d'abroger et de modifier les règles de la politique, approuvent les plans de l'exécutif concernant l'utilisation des impôts des contribuables. Le Ministère des Finances agit en tant que mandataire de la législature et débourse les sommes aux administrations chargées des dépenses pour mener les activités pour lesquelles il a été mandaté et ainsi de suite.

Mais les agendas politiques et les budgets sont incomplets et inévitablement tourmentés des agences problèmes. Comment la législature sait-elle que l'exécutif utilise l'argent en respectant le contrat? Comment les citoyens savent-ils qu'ils obtiennent les services pour lesquels ils ont payé et une rentabilité?

Inévitablement, un gouvernement dispose de plus d'informations quant à la délivrance, peu importe la médiocrité de ses informations. Étant donné les conditions d'incertitude et de risques aux termes auxquelles ces contrats sont soumis, comment les mandataires peuvent-ils faire la distinction nécessaire entre de faibles rendements dus à des facteurs externes et ceux découlant d'une mauvaise performance?

Il a été reconnu depuis longtemps que les contrats ne peuvent pas être spécifiés pour toutes les éventualités. Les agendas politiques et les budgets sont des exemples de contrats qui sont particulièrement ouverts: il est tout simplement impossible de couvrir toutes les éventualités pouvant affecter l'aptitude d'un gouvernement à tenir ses promesses politiques. Que se passe-t-il si le cours des matières premières s'effondre et les recettes sont en dessous des indices? Que se passe-t-il en cas de catastrophe naturelle et que les fonds soient divertis des priorités politiques pour faire face à l'urgence? Que se passe-t-il si le pays voisin envahit? La liste est sans fin.

La gestion politique publique moderne est façonnée pour surmonter ces problèmes. Les nouvelles approches cherchent à mieux aligner les intérêts du mandataire et

du mandant pour que, quelles que soient les éventualités, les mandants puissent obtenir une certaine garantie que les mandataires agiront dans leur intérêt et qu'ils aient moins de raison d'exploiter l'asymétrie des informations. Par exemple, alors qu'auparavant, les ministères des finances contrôlaient les dépenses de l'affectation pour les décaissements à utiliser, dans un système moderne, ils donnent plus de discrétion aux administrations chargées des dépenses en échange de leur responsabilité de résultats.

L'utilisation des informations de rendement dans la budgétisation (et l'emploi public) est basée sur la notion que les contrats doivent stipuler quelles sont les prestations fournies et spécifier de quelle manière le mandataire et le mandant sauront quand les résultats ont été livrés avec succès à l'aide d'indicateurs et d'objectifs. Les réformateurs passent du temps à penser à des motivations et à inclure des récompenses pour bon comportement (carottes) et des sanctions pour mauvais comportement (bâtons). Une partie de ce raisonnement concerne la transparence et l'imputabilité sans lesquelles les mandants dépendent de la bonne volonté des mandataires pour respecter les règles du jeu.

Il n'a pas fallu longtemps pour que ces changements de bonnes pratiques se frayent un chemin à travers les dispositions de gouvernance des pays en voie de développement. Cependant, les contextes sont très différents entre pays en voie de développement et pays industrialisés d'où ses approches proviennent. Un argument central de ce document concerne le fait que les moyens par lesquels les instruments permettant de définir les agendas politiques ont évolué, notamment depuis la fin des années 90, prennent en compte ces contextes d'une perspective mandant-mandataire.

Le document développe cet argument en examinant tout d'abord les exigences particulières placées sur les structures de gouvernance dans les pays en voie de développement. Il se penche sur la façon dont les dispositions d'établissement de l'agenda répondent à ces exigences. La section finale explore rapidement les raisons pour lesquelles ceci pourrait être un bon signe pour le renforcement progressif de la relation politique-budget.

Le document n'aborde pas les divers problèmes pratiques de mise en application des stratégies de lutte contre la pauvreté par le biais de cadres de dépenses à moyen terme. Ces questions sont couvertes dans les autres chapitres de cette publication.

1.2.2 Défis de gouvernance dans les pays en voie de développement

Les théories mandant-mandataire émettent certaines hypothèses quant aux raisons pour lesquelles les citoyens changeront leur vote. L'hypothèse est que les citoyens prennent des décisions fondées sur les préférences politiques. Cependant, de telles

hypothèses ne résistent pas nécessairement dans des pays qui ont une histoire de démocratie relativement récente. L'une des questions majeures est de savoir si les institutions des partis politiques font suffisamment preuve de maturité.

Goetz et Gaventa (2001) identifient la nature et l'organisation du système politique comme un facteur déterminant le niveau et la qualité de la participation des citoyens dans les procédures publiques. Un groupe d'intérêt, par exemple, pourrait disposer de toutes les conditions préalables à une disposition effective (organisation sociale, relations avec des acteurs puissants, sympathie de la majorité de la population et une crise mettant en avant les préoccupations du public) mais l'environnement politique pourrait entraver la réussite si 'le groupe ne contribue pas aux agendas politiques prédominants ou aux systèmes de patronage'. Les systèmes politiques informels (contrairement à la structure constitutionnelle officielle des politiques et de l'État) affectent aussi la structure incitative de l'engagement des citoyens. Si les citoyens perçoivent que la participation est susceptible de se révéler inefficace du fait de la nature du pouvoir et de la répartition du pouvoir au sein de la société, ils sont peu enclins à s'engager (Goetz et Gaventa 2001: 11). Fox (2000) fournit une analyse similaire du pouvoir du système politique ébranlant la responsabilité publique.

L'un des facteurs en est le développement de systèmes de partis politiques. Un système multipartite fonctionnel a été identifié comme étant un facteur de contribution majeur pour une citoyenneté vibrante et engagée et la bonne gouvernance. Toutefois, dans de nombreux pays en voie de développement, les institutions des partis politiques restent faibles. Lorsque les partis sont encore basés sur 'le personnalisme et le clientélisme', manquent de plateformes politiques et comptent plutôt sur la politique d'identité (idem: 11), les citoyens sont moins susceptibles d'obtenir une efficacité des voix. Les perceptions de l'État et des dirigeants sous forme de figures d'autorité au lieu de mandataires de citoyens qui ont des droits et sont la représentation réelle du pouvoir, influencent aussi la façon dont les relations mandants-mandataires se déroulent dans les pays en voie de développement ce qui, à son tour, affecte la manière dont les agendas politiques réels sont établis.

Kapstein et Converse (2006) présentent un argument similaire mais cette fois-ci sur la nature de la politique économique dans les jeunes démocraties. 'Les économies politiques constitutionnelles' qui sont un amalgame de systèmes électoraux d'un pays (qui vote pour quels mandats), ses partis politiques (combien, quels sont les intérêts regroupés et de quelle manière sont-ils organisés), ses institutions (quel type) et son âge (depuis combien de temps pratique-t-il la démocratie), sont importantes lorsqu'il s'agit de parvenir à des résultats sur les politiques économiques. La 'variance des démocraties par rapport à ces quatre attributs peut être d'importance majeure pour les résultats économiques' (Kapstein et Converse 2006: 4).

Notre préoccupation ici, par rapport à l'établissement des agendas politiques de manière à ce que les politiques et les budgets se corrèlent bien, se trouve à l'interface de ces deux facteurs: la mesure dans laquelle les citoyens sont participatifs détermine si les gouvernements sont tenus responsables des agendas politiques et le type de démocratie (autant que le fait d'être une démocratie) influence l'élaboration de politique économique. La manière dont la politique est organisée et le niveau auquel les politiques sont contestables sont des variables importantes à appliquer aux deux facteurs.

Par conséquent, l'un des premiers défis pour le modèle de gouvernance mandant-mandataire dans les pays en voie de développement est de savoir si la politique fonctionne suffisamment bien. Les modèles d'établissement d'agendas qui ne comptent que sur des élections compétitives pour choisir des dirigeants politiques qui soient responsables vis-à-vis des électeurs et comptent sur le fait que la concurrence soit basée sur la contestabilité politique, peuvent découler sur des résultats médiocres. Le développement d'institutions politiques démocratiques robustes pourrait être interprété comme la condition préalable à l'application de tels modèles. Pour les réformateurs, la frustration vient du fait que ce sont ces mêmes modèles qui sont plus susceptibles de mettre en place de telles institutions.

Un deuxième défi concerne le fonctionnement de petits groupes d'intérêt. Olson (1965) a mis en évidence la manière dont les petits groupes d'intérêt peuvent capturer l'action gouvernementale en leur faveur. Sa première analyse a été principalement effectuée dans le contexte des pays industrialisés mais en 2000, il l'a étendue en direction des pays en voie de développement. Il a utilisé sa compréhension de la manière dont les groupes d'intérêt utilisent l'action collective et l'influence politique pour étudier comment la privatisation des actifs de l'État en Russie, qui aurait pu être favorable à la société entière, a été obstruée par les membres d'un petit groupe qui sont maintenant directeurs et propriétaires de sociétés précédemment socialistes.

La proposition fondamentale d'Olson est que la politique publique dans les démocraties est façonnée par des groupes d'intérêt spéciaux qui maximalisent leurs gains personnels aux dépens du bien-être de la société parce que les électeurs individuels ne sont pas en mesure de s'organiser de manière efficace. Dans les jeunes démocraties, où la pauvreté et les structures de pouvoir patrimonial entravent l'aptitude des électeurs à participer effectivement dans les procédures publiques, le risque d'une telle capture est encore plus important.

L'absence critique de systèmes d'informations constitue clairement un troisième défi pour les relations mandants-mandataires entre citoyens et gouvernement. L'asymétrie naturelle des informations s'intensifie lorsque les systèmes ne sont pas en place pour produire régulièrement des informations claires sur la manière dont le gouvernement

remplit son contrat. Combien de pays membres de CABRI disposent-ils d'informations fiables sur les dépenses réelles d'il y a une décennie? Et même s'ils les ont, combien de pays les ont réellement publiées? Combien de gouvernements pourraient et ont en réalité fourni des informations régulières aux citoyens sur les résultats des actions gouvernementales? Les citoyens pouvaient percevoir ces actions selon leurs propres expériences mais puisqu'ils n'avaient qu'une connaissance limitée de la capacité potentielle du gouvernement à aborder les problèmes, ils n'ont pas pu aboutir à des conclusions positives quant à la manière dont le gouvernement s'en sortait.

Le dernier défi, qui est peut-être évident, mais le plus important aux fins de ce document, concerne celui que la relation mandant-mandataire entre le gouvernement et les citoyens dans les démocraties en développement ne soit pas la seule relation légitime déterminant l'agenda politique. La relation mandant-mandataire entre les partenaires du développement et les gouvernements a aussi une revendication légitime sur l'établissement des agendas. En fait, les partenaires du développement ont été plus rapides que les citoyens ou les législatures dans l'utilisation des informations sur le rendement et de contrats bien développés et explicites pour surmonter les problèmes rencontrés avec les gouvernements qui reçoivent de l'aide. Les coûts de transaction associés à la communication des informations exigées sont désormais largement acceptés pour faire basculer les demandes des citoyens vers une meilleure information. En pratique, surtout puisque la relation primaire supposée était encore faible, les administrations exécutives sont devenues plus responsables vis-à-vis des partenaires du développement que vis-à-vis de leurs propres législatures et citoyens.

1.2.3 Définir les agendas politiques

Les agendas politiques sont définis par le pouvoir exécutif. Le développement et l'examen du cadre en vertu duquel les politiques peuvent être exécutées et les compromis entre les demandes politiques sur les ressources peuvent être décidés relèvent principalement de la responsabilité du gouvernement.

Le programme de lutte contre la pauvreté et de croissance de l'Éthiopie

Au cours de 3^{ème} séminaire annuel de CABRI, le ministre d'État éthiopien de l'économie et du plan, Son Excellence M. Mekonnen Manyazewal a présenté le programme du gouvernement pour exécuter sa responsabilité d'établir l'agenda politique. De nombreux gouvernements membres de CABRI définissent leurs agendas politiques de la même manière à savoir par le développement de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (ou de plus en plus, des stratégies de lutte contre la pauvreté et de croissance de deuxième génération).

En Éthiopie, le développement d'une vision et de buts nationaux constitue le point de départ de la compilation d'un programme quinquennal d'élimination de la pauvreté et de croissance établissant l'agenda politique national. Il en résulte que l'objectif direct de l'agenda politique national est de promouvoir une croissance à grande échelle par la lutte contre la pauvreté.

Pour traduire ce vaste objectif en des rubriques d'agenda politique plus spécifiques, l'Éthiopie mène une analyse des facteurs sociaux et économiques pertinents, suivi d'un travail sur les stratégies et politiques sectorielles, en harmonie avec la stratégie nationale. Ces dernières se traduisent par des programmes sectoriels définissant les priorités, les résultats attendus et les objectifs de performance. Les coûts de ces programmes sont calculés.

Le plan stratégique en découlant inclut une évaluation des stratégies du cadre politique fiscal du gouvernement et des ressources probables, en considérant les tendances économiques locales et internationales pendant la durée du plan. Un cadre de suivi et d'évaluation est élaboré, ancré dans les résultats attendus des stratégies et dirigé vers la réalisation de la vision et des buts nationaux. Le cadre de suivi est lié au secteur et surveille l'exécution par le biais des ressources, produits et résultats. Une fois tous ces éléments compilés en un document cohérent, le plan est officiellement adopté et devient l'agenda politique prioritaire du gouvernement.

La mise en application du plan en Éthiopie est volontaire: des systèmes de politique d'ordre inférieur comme les plans stratégiques et procédures annuelles liés aux secteurs pour l'affectation des ressources, utilisent le plan comme point de référence. Le plan est aussi la feuille de route d'un accord entre le gouvernement et les donateurs concernant l'utilisation de l'aide au développement. Un exercice de contrôle annuel permet de vérifier les réalisations au niveau sectoriel, suivi d'une analyse de contrôle nationale. Les examens des dépenses annuelles des ménages aident à suivre de près le succès du plan en matière de lutte contre la pauvreté.

L'Éthiopie a appris par expérience et a adapté ses systèmes et procédures pour assurer que la stratégie et les priorités nationales soient respectées à travers tout le système. Les exercices de programmation du gouvernement dans le cadre du plan ont relié les ressources aux priorités.

Dans le contexte des relations mandants-mandataires, la question soulève la manière dont les législatures et les citoyens sont impliqués dans cet exercice. Deux autres présentations au séminaire illustrent dans quelle mesure l'effort d'un gouvernement pour établir un agenda politique peut impliquer (ou non) les représentants élus du peuple et des organisations de la société civile (OSC).

Le modèle ougandais de procédures d'établissement d'agenda¹

James Mwandha, un ancien membre du Parlement ougandais, a reconnu qu'en Ouganda, la première force de formulation de politique stratégique est le Cabinet. La procédure met en exergue la participation des intervenants à travers une série de réunions consultatives, conférences, séminaires et ateliers.

En réalité, comme abordé dans la présentation de M. Mwandha, l'Ouganda peut être considéré comme le pionnier des stratégies de lutte contre la pauvreté en tant qu'instruments d'établissement de l'agenda national. Son histoire fournit des illustrations vivides des principes encourageant ces approches et les problèmes majeurs associés, principes qui sont désormais communs à de nombreux pays membres de CABRI.

Le Plan d'Action pour l'Élimination de la Pauvreté d'Ouganda en 1997 (PEAP) a été développé par un groupe de travail qui comprenait une représentation gouvernementale, académique et de la société civile. Le plan a identifié les domaines de programme prioritaires comme étant la santé primaire, les routes en zones rurales, l'éducation primaire, la fourniture d'eau potable et la modernisation de l'agriculture. Un point clé du plan était le fait que l'élimination de la pauvreté nécessitait une approche multisectorielle.

A la fin des années 90, il était devenu évident que le premier PEAP contenait des faiblesses. Les difficultés d'établir les priorités au niveau de l'exécution locale indiquaient qu'il était nécessaire de recentrer le plan de manière à ce que la relation avec le financement et les activités gouvernementales puisse devenir plus claire. Le plan PEAP d'origine avait abouti à des transferts trop spécifiques. Ainsi, par exemple, alors que les régions insulaires du Lac Victoria avaient besoin de solutions de transport fluvial pour faire face à la pauvreté, le transfert du gouvernement national était assigné au développement des routes en zones rurales.

Par conséquent, le plan a dû être conceptualisé à un plus haut niveau afin que les procédures des niveaux inférieurs puissent identifier les interventions spécifiques au contexte. Il a aussi été réalisé que pour améliorer la légitimité du plan en tant qu'instrument stratégique pour l'établissement de l'agenda, celui-ci devait être mieux ancré dans une participation plus large pour qu'il puisse légitimement revendiquer qu'il représentait les intérêts des pauvres.

Le PEAP de 2000 a été basé sur quatre piliers principaux: la création d'un environnement favorable pour la croissance économique durable et la transformation, la promotion de la bonne gouvernance et de la sécurité, l'augmentation directe de l'aptitude des pauvres à générer des revenus et l'amélioration directe de la qualité de vie des pauvres. (Séparément, sur le plan de la consultation, le projet d'évaluation de la pauvreté participative en Ouganda a été lancé en 1998 avec pour double objectif

d'entamer des consultations directement avec les pauvres pour améliorer la qualité du plan d'élimination de la pauvreté du gouvernement et de construire une capacité de planification participative au niveau local).

Pour le PEAP 2004, le processus de révision a été encore plus amélioré. D'une part, la procédure a commencé plus tôt, en 2002. Elle a aussi englobé plus de travail d'analyse: un rapport de statut de la pauvreté a été développé et une analyse des perspectives des pauvres découlant de la nouvelle évaluation de la pauvreté participative a été menée dans plus de régions qu'auparavant. Le Ministère des Finances et du développement, sous lequel le mandat du PEAP tombe, s'est aussi assuré qu'il se trouvait à la hauteur en établissant un secrétariat et un guide de révision. Cinq volets de consultation ont été conçus: ils incluent le gouvernement central (par les groupes de travail sectoriels du budget), le gouvernement local, le secteur privé, la société civile et des équipes sur des questions transversales. Les résultats de l'analyse et de la consultation ont été projetés en un plan cohérent par des équipes d'agents techniques qui ont rédigé chaque pilier et un consultant à long terme qui a consolidé les piliers en un document.

Les documents ont été débattus pendant les réunions hebdomadaires du secrétariat du PEAP au fur et à mesure de leur développement. Cette procédure a été lente, du fait qu'il fallait du temps pour établir un consensus. Les intervenants ont pu commenter sur les versions préliminaires et ces commentaires ont été considérés et incorporés. Le PEAP 2004 repose sur cinq piliers: la gestion économique, la production, la compétitivité et les revenus, la sécurité, la résolution des conflits et la gestion des catastrophes, la bonne gouvernance et le développement humain.

Il y a un consensus sur le fait que le PEAP a élargi l'espace de l'élaboration des politiques en Ouganda et que de nombreux acteurs soient maintenant inclus. D'une certaine manière, ceci a permis de surmonter les faiblesses du système politique/électoral. Mais en même temps, les intervenants expliquent qu'on assiste à un processus d'inclusion et d'exclusion des acteurs dans la procédure (Deniva 2005: 9). Pour le gouvernement, la participation des OSC est vite justifiée en tant que substitut de la participation politique. Les OSC sont aussi financées par les partenaires du développement et de cette façon, les donateurs choisissent indirectement ceux qui participent et ceux qui ne participent pas. La participation sélective dans l'établissement des agendas nationaux sera un défi lors du changement vers une politique multipartite.

Ces questions vont au cœur de l'utilisation des stratégies de lutte contre la pauvreté en tant qu'instruments d'établissement des agendas nationaux et par rapport au développement de la gouvernance démocratique. Les OSC sont-elles des acteurs légitimes ou les partis politiques devraient-ils prendre la relève, peut-être à travers

les procédures parlementaires? Est-ce que la création d'une consultation en tant que procédure parallèle aux élections réduit le développement d'institutions politiques solides? Dans quelle mesure les groupes d'intérêt comme les OSC sont-ils bien placés pour capturer les procédures aux frais de la majorité?

Après tout, comme l'a remarqué Juan Jose Almagro dans sa présentation sur l'économie politique des documents de stratégie de lutte contre la pauvreté en 2004, si les pauvres représentent le groupe le plus important, qui sont dispersés géographiquement avec des routes et autres infrastructures de communication médiocres, et qui parlent une variété de langues, et si les non-pauvres représentent des groupes plus petits, qui sont concentrés géographiquement, avec de meilleures communications et une langue commune, qui aura la plus grande influence sur de telles procédures consultatives de mise en place des politiques?

En Ouganda, les évaluations de pauvreté participative apportent une légitimité supplémentaire aux procédures de consultation mais la question est de savoir si le niveau de compréhension des préoccupations des citoyens généré par ces procédures est mené par les cadres cognitifs des analystes responsables de la rédaction des rapports.

Les questions actuelles concernant le Parlement ougandais et le PEAP illustrent aussi la difficulté d'intégrer des procédures de gouvernance parallèle. La participation dans les procédures du PEAP par les membres du Parlement est très faible. Ils répondent rarement aux invitations de participer à des ateliers et lorsqu'ils le font, leur 'propriété' de la procédure est limitée.

De la même manière, le PEAP est considéré comme une procédure poussée par les donateurs ou qui exclut les opinions de l'opposition ou comme un document qui soit largement incliné vers l'exécutif. Ceci provoque une crise de légitimité du PEAP, crise qui ébranle son utilité en aval par rapport à la procédure budget-politique, lorsque le Parlement détient la responsabilité (en tant que mandant de la bourse et mandataire du peuple) pour examiner le lien entre les affectations de dépenses, la politique et l'agenda politique national.

Ces types de tensions se sont reflétés au cours de la présentation, qui a remarqué qu'au vu de la capacité et des ressources limités au sein du Parlement, les partenaires donateurs ont une influence plus importante sur l'orientation stratégique du pays.

1.2.4 Lutte contre la pauvreté et relations mandants-mandataires

Haggard et Kaufman (1995, cité dans Kapstein et Converse 2006: 10) insistent sur l'importance des institutions qui peuvent canaliser le conflit sur les politiques et la répartition des ressources pour la formulation de la politique économique et ses résultats. Selon eux, les partis à base étendue et cohésifs (ou des coalitions stables

de partis) sont particulièrement adaptés pour exécuter cette fonction. Par contraste, ils remarquent que les systèmes de partis fragmentés ou polarisés ne réussissent généralement pas à exécuter les politiques économiques. Tandis que de nombreux pays entament des stratégies de lutte contre la pauvreté de deuxième génération, il semblerait que ces procédures aient supplanté les partis cohésifs à base étendue ayant des politiques robustes et des agendas politiques crédibles dans l'exécution d'une fonction similaire dans les pays en voie de développement.

Cette opinion est soutenue par la note de l'*Overseas Development Institute* sur les stratégies de lutte contre la pauvreté de deuxième génération. La note indique que l'influence des procédures de l'allègement de la dette comme moteur et façonneur des stratégies de lutte contre la pauvreté est bien moindre tandis que les intervenants locaux clés se sont orientés vers une action pratique en soutien des procédures. Ils donnent cependant un avertissement sur le fait que les nouvelles pressions des donateurs comme le désir de progresser vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement, courent le risque d'endommager les mesures fragiles prises dans cette direction. L'expérience des stratégies de première génération suggère néanmoins que l'approche a fait des progrès importants dans trois domaines. Elle a contribué à une concentration plus importante de la part du gouvernement sur la pauvreté, a engagé la société civile dans les débats sur la politique de pauvreté à une échelle significative et a apporté l'alignement des donateurs et l'harmonisation des agendas politiques.

En bref, l'approche de stratégie de lutte contre la pauvreté dans l'établissement de l'agenda politique essaie d'augmenter l'orientation pro-pauvre et la responsabilité de l'élaboration des politiques en affectant l'environnement au sein duquel les politiques se font et en impliquant les acteurs clés en matière de développement, exécution, suivi et évaluation des politiques. De telles stratégies tentent de créer une base de soutien élargie, augmentant leur légitimité et la capacité des gouvernements à les mettre en oeuvre. Elles se sont aussi révélées être de bons vecteurs d'augmentation de la production et de disponibilité des informations sur les stratégies gouvernementales, les procédures politiques et institutionnelles, budgétaires, les données économiques et sociales des études analytiques. Elles ont été le catalyseur de l'élaboration d'un meilleur suivi et d'une meilleure évaluation des résultats et ont amélioré la compréhension de l'élaboration des politiques fondée sur des preuves. Ces facteurs en eux-mêmes ont contribué à une plus grande responsabilité et transparence, toutes deux nécessaires pour des relations mandants-mandataires fonctionnelles tout au long de la chaîne de gouvernance démocratique.

Comme remarqué précédemment, il existe des préoccupations en ce qui concerne l'influence des donateurs. Les arguments invoquant que les donateurs ne devraient

avoir aucune influence, ignorent totalement les relations contractuelles authentiques et souvent clairement stipulées de l'utilisation de l'aide internationale pour compléter les revenus nationaux afin de soutenir les dépenses du gouvernement. Même si ces préoccupations sur la tension entre la responsabilité envers les donateurs en tant que mandants plutôt qu'envers les citoyens soient bien placées, en principe, un mécanisme reconnaissant les fonctions du mandant-mandataire qui sont déjà en place est bien mieux qu'un mécanisme qui prétend qu'elles ne le sont pas et qui échoue en conséquence.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté peuvent être interprétées comme des contrats à trois volets reconnaissant que les relations mandants-mandataires encourageant les agendas politiques sont déjà triangulaires. Elles mettent en place des dispositions qui structurent le contrat de façon explicite pour qu'un consensus puisse être atteint entre les deux groupes de mandants sur les résultats du mandataire et les informations qui signaleront que le mandataire est performant. Ceci ne tient pas compte des avantages qui reviennent aux citoyens en raison de la capacité plus importante des donateurs à structurer des contrats de manière à ce que les problèmes fondamentaux de mandataires soient surmontés.

Bien évidemment, l'équilibre de la responsabilité envers les donateurs avec celle envers les citoyens est une question cruciale pour la construction des institutions démocratiques dans les pays en voie de développement et cet équilibre n'a pas été atteint dans de nombreux pays qui entament actuellement des stratégies de deuxième génération. Cependant, le travail en aval dans des procédures politiques et budgétaires plus spécifiques, révèle vite que la rhétorique sur la propriété dans les stratégies de première génération en a réduit leur légitimité (Almagno 2004).

Comme il l'a été établi au cours du 3^{ème} séminaire annuel de CABRI par John Burton du service pour le développement international britannique, les donateurs eux-mêmes ont fait l'expérience de la procédure de convenir du niveau d'engagement dont ils ont besoin. Pour les donateurs, il est important de se mettre d'accord avec les pays sur les buts que leurs agendas politiques doivent suivre. La manière dont les pays réalisent ces buts, par des stratégies, politiques et activités, relève du privilège de prise de décision des gouvernements et leurs audiences nationales. Les engagements de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide répercutent ces mots. Bien que de nombreux donateurs sont encore très loin de mettre ces principes en pratique, d'autres ont déjà changé leurs pratiques au niveau des pays.

Ici, il faut noter que les stratégies de lutte contre la pauvreté ont joué un rôle dans la régulation de la façon dont les donateurs s'engagent dans les procédures des pays. De plus en plus, les stratégies sont les pivots par lesquels les donateurs doivent structurer leur engagement vis-à-vis des gouvernements sur toute l'échelle politique,

budgétaire, d'exécution et la chaîne de prestation des services, minimisant leur influence négative potentielle² sur les agendas politiques en tant que groupes d'intérêt privilégiés et augmentant l'alignement entre les financements des bailleurs.

L'un des derniers éléments à prendre en compte dans cette procédure concerne les citoyens des pays donateurs. Dans la chaîne des relations mandants-mandataires, la relation entre les organismes partenaires du développement et leurs propres contribuables motive l'insistance des donateurs sur les assurances fiduciaires et leur quête d'utilisation rentable et efficace des fonds. Cela complique davantage les choses. En pratique, l'inaptitude des organismes donateurs à utiliser les systèmes nationaux émane souvent des conditions légales d'utilisation des fonds publics dans leurs propres pays.

Pendant, au niveau des buts, qui déterminent si les dépenses peuvent être considérées comme rentables par les citoyens des partenaires du développement, les exercices internationaux comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement et les instruments des droits humains sont une forme de contrat multipartite. Dans la mesure où les pays en voie de développement participent dans ces exercices par le biais de leurs gouvernements (qui sont les mandataires légitimes des citoyens), l'introduction de tels buts dans les agendas politiques nationaux est parfaitement valide et légitime. Ils apportent au moins un certain alignement entre les désirs des citoyens dans les pays donateurs et ceux des pays bénéficiaires de l'aide.

1.2.5 Conclusion

Ce document a exploré la manière dont les stratégies de lutte contre la pauvreté fonctionnent en tant qu'instruments d'établissement d'agendas politiques dans les pays en voie de développement. Il a débattu sur le fait que des facteurs contextuels spécifiques dans les pays en voie de développement exacerbent les agences problèmes dans la relation entre les citoyens et les gouvernements. Les stratégies de réduction de la pauvreté renforcent la relation entre les citoyens et leurs gouvernements en améliorant les flux d'informations, régulant les influences des donateurs et satisfaisant aux exigences principales d'un bon agenda politique. Les conditions principales d'un tel agenda sont qu'il doive être bien compris et légitime, contenir des stipulations précises sur ce en quoi consistent la politique publique et les objectifs de dépenses et indiquer comment la réussite de la réalisation des objectifs sera quantifiée.

Le document a aussi mis en exergue le fait que les stratégies de lutte contre la pauvreté qui permettent l'influence des donateurs à un certain niveau représentent une reconnaissance pratique nécessaire d'une relation mandant-mandataire à trois volets. L'inclusion des buts de développement international dans leur formulation doit être vue comme une expression d'alignement contractuel.

En conclusion, il existe des preuves démontrant l'échec de la gouvernance dans de nombreuses jeunes démocraties. Les Parlements ne fonctionnent pas comme ils le devraient; les relations réelles entre fonctionnaires et titulaires de charge élus ne sont pas propices à la bonne gouvernance; les règles officielles de gouvernance sont souvent ignorées et les pratiques informelles prédominent. L'évolution des stratégies de lutte contre la pauvreté en tant que contrat entre les citoyens et le gouvernement, contribuant à une impulsion pour l'action et la responsabilité, peut représenter une plateforme sur laquelle des institutions démocratiques contextualisées sont susceptibles de se développer.

La note de l'*Overseas Development Institute* (Piron et Evans 2004) sur la politique de stratégies de lutte contre la pauvreté capture parfaitement cela lorsqu'elle explique qu'un point d'intérêt particulier dans les études de cas de pays sur la politique et les stratégies de lutte contre la pauvreté constitue la façon par laquelle les institutions politiques, les stratégies de lutte contre la pauvreté et le développement à long terme des pays interagissent. Non seulement la politique du pays façonne les possibilités émanant de l'initiative de stratégie de lutte contre la pauvreté mais il apparaît aussi que la stratégie a apporté une contribution au changement politique et au développement d'institutions politiques dans le pays.

Références

- Almagro, J (2004) *A Political Economy Approach to the DSRP Process Constraints and Opportunities*. Présentation à l'atelier de formation du personnel des donateurs communs, Lusaka, Zambie, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/113656/ZambiaPoliticalEconomy.pdf>.
- Driscoll, R and Evans, A (2004) *Second Generation Poverty Reduction Strategies*, London: ODI.
- Fox, J (2000) *Civil society and political accountability: propositions for discussion*. Présenté à la conférence 'Institutions, responsabilité et gouvernance démocratique en Amérique Latine', The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame 8-9 mai 2000.
- Goetz, A et Gaventa, J (2001) *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. IDS Working Paper 128, Institute for Development studies, University of Essex.
- Kapstein, E et Converse, N (2006) *The Economics of Young Democracies Policies and Performance*. Center for Global Development, Washington DC.
- Olson, M (1965) *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press Cambridge, Ma.
- Olson, M (2000) *Power and Prosperity*. New York: Basic Books.
- Piron, L et Evans, A (2004) *Politics and the DSRP Approach: Synthesis Report*. Document de travail 237, London:ODI.

Notes de fin du chapitre 1

1. Cette section est extraite de Deniva 2005 *Participation in Uganda's Development Processes, What mechanisms are in place*. Document de base pour le mécanisme de révision par les pairs en Afrique, Development Network of Indigenous Voluntary Associations, Kampala, et de Ssewakiryanga, R 2005. *The politics of revising the PEAP/DSRP*, présentation à la conférence internationale sur les dimensions politiques de la lutte contre la pauvreté, Lusaka, Zambie, mars 2005.
2. Contrairement aux groupes d'intérêt qui sont au cœur des conclusions d'Olson, les groupes de donateurs peuvent peut-être être jugés comme capturant les agendas politiques des pays pour promouvoir des politiques qui améliorent le bien-être de la majorité des citoyens. Cependant, la capture directe en tant que telle est néfaste à l'établissement des institutions politiques qui marchent.

2

**Convertir les objectifs politiques en de
bonnes propositions politiques**

2.1 Introduction

Ce chapitre examine la nature de l'élaboration des politiques et le rôle des hauts fonctionnaires au budget dans ce processus.

Une politique peut se définir comme une conversion des priorités et des principes politiques d'un gouvernement en cours d'action qui apporte les changements escomptés. Les deux rapports dans ce chapitre examinent la nature de ce processus de 'conversion' dans le contexte d'un programme de politique nationale, comme présenté dans une stratégie de réduction de la pauvreté ou un plan gouvernemental.

Dans le modèle théorique traditionnel, l'élaboration des politiques a été perçue comme un processus linéaire dans lequel les décisions rationnelles sont prises par ceux qui ont de l'autorité et des responsabilités dans un domaine politique particulier. Cette approche envisage un certain nombre d'étapes menant à une décision: l'identification d'un problème, l'exploration des choix, la pondération des choix et la sélection du choix préféré, suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique. Ce modèle suppose que les responsables politiques abordent les problèmes en progression logique, en franchissant chaque étape du processus et en tenant compte de toutes les informations pertinentes. La mise en œuvre est perçue comme une activité séparée qui débute une fois que les décisions politiques sont prises.

A l'autre extrémité, le modèle 'poubelle' a été proposé. Plutôt que de décrire l'élaboration de la politique publique comme un processus rationnel et linéaire, les théoriciens de cette école l'ont lié à une anarchie organisationnelle. Les organisations ne fonctionnent pas à l'horlogerie de précision et de prévisibilité mais elles fonctionnent plutôt comme des poubelles dans lesquelles de nombreux problèmes et de nombreuses solutions sont déversés en même temps. Les résultats sont façonnés par le nombre de décisions qui doivent être prises, par la façon dont les charges de travail des intervenants, leurs ressources, temps, engagement et énergie parviennent à l'organisation.

Les deux rapports de ce chapitre suggèrent que la réalité est généralement quelque part entre ces deux pôles. Alors que le cadre légal et que les circuits politiques officiels structurent l'élaboration des politiques, le processus n'est jamais aussi soigné que le propose le modèle rationnel. Les rapports examinent la façon dont le Mozambique et l'Afrique du Sud équilibrent la prévisibilité et la discipline avec la flexibilité et la réceptivité dans leurs processus politiques. Finalement, les auteurs posent la question de savoir comment les processus politiques réussissent à combler le fossé entre les programmes politiques et les allocations budgétaires.

Le premier rapport, par Álvaro Vicente Loveira et Carla Fernandes du Ministère des Finances du Mozambique, établit le rôle de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la gestion des plans stratégiques sectoriels et des budgets. Dans le deuxième rapport, la chercheuse de CABRI, Alta Fölscher et Neil Cole de la Trésorerie Nationale d'Afrique du Sud esquissent le système sud africain: un processus plus ouvert, réitératif et diffusé qui permet l'alignement avec le mandat électoral du gouvernement.

2.2 Réaliser un engagement pour réduire la pauvreté: le rôle du PARPA dans la direction de l'utilisation des ressources au Mozambique

Álvaro Vicente Loveira et Carla Fernandes¹

2.2.1 Introduction

Le thème central de ce rapport est la mise en œuvre et l'efficacité du plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue² (PARPA) au Mozambique. Le rapport se fonde sur une analyse des liens existant entre les différentes politiques gouvernementales et les instruments d'organisation et prennent en compte l'ensemble du pays et le contexte macroéconomique.

Le Mozambique est un pays en voie de développement avec une population estimée à 19.4 million de personnes. Pendant les années 1990, le gouvernement a

initié un vaste programme de réformes économiques. Cela a entraîné une croissance économique considérable mais, à la fin de la décennie, les niveaux de pauvreté étaient toujours élevés avec 69,4 pourcent de la population vivant dans la pauvreté absolue. A la fin des années 1990, le gouvernement a rédigé le PARPA pour réduire la pauvreté absolue à moins de 45 pourcent. Selon des statistiques récentes, l'index de pauvreté est de 54,1 pourcent.³

Le PARPA définit les priorités du gouvernement sur une base de cinq ans, en prenant en considération les domaines de priorité majeure dans lesquels il faut lutter contre la pauvreté absolue par des initiatives dans les secteurs d'éducation, de santé, d'infrastructure et de bonne gouvernance. Le PARPA II a été approuvé en 2006 et mise sur l'approche et les réussites du premier plan, le PARPA I.

Trois éléments assurent l'efficacité du PARPA en tant qu'instrument: premièrement, son rôle en tant qu'instrument opérationnel pour 2025, le programme gouvernemental devra formuler des plans stratégiques sectoriels et donner priorité aux objectifs de réduction de la pauvreté; deuxièmement, son rôle en tant qu'instrument stratégique de la politique économique et sociale dans lequel les lignes directives de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté sont expliquées de manière intégrée, ainsi que les objectifs de priorité et les actions relevant de cette stratégie; et, troisièmement, son rôle en tant qu'instrument pour définir et développer les partenariats avec de nombreux acteurs nationaux et internationaux.

Pour améliorer la répartition et la distribution des ressources existantes pour la mise en œuvre politique, le gouvernement a établi des instruments de planification comme l'Agenda 2025, le Plan de Cinq Ans du Gouvernement (PQG), le PARPA, le Scénario Fiscal à Moyen Terme (CFMP), le Plan Économique et Social (PES) et le budget de l'État. Des stratégies et des politiques sectorielles spécifiques ont été développées pour chacun de ces instruments.

Ce rapport a été élaboré en cinq sections: (1) introduction, (2) le contexte dans lequel les instruments d'organisation fonctionnent, (3) le profil et la formulation des instruments de planification, (4) les acteurs principaux dans un PARPA efficace et (5) les leçons tirées et les meilleures pratiques.

2.2.2 Le contexte dans lequel les instruments de planification fonctionnent

Les priorités du gouvernement

La priorité principale du gouvernement est d'améliorer le niveau de vie et le bien-être de ses citoyens. Les objectifs pour les cinq prochaines années de son mandat (PQG, 2006) sont:

- développement économique et social équilibré;
- réduire la pauvreté absolue;
- consolider la paix, l'unité nationale et la démocratie;
- renforcer les lois et l'ordre;
- améliorer l'éducation et la santé;
- motiver et mieux utiliser la force de travail en encourageant l'honnêteté et l'enthousiasme;
- assurer les libertés individuelles et l'harmonie sociale;
- promulguer les lois contre les actes criminels; et
- garantir la souveraineté et renforcer la coopération internationale.

Pour atteindre ces objectifs, le PQG définit des domaines majeurs d'action comme l'éducation, la santé, l'infrastructure, l'agriculture, le développement rural, la bonne gouvernance, la légalité, la justice, la politique macroéconomique, les finances et le commerce international. Le rôle du gouvernement est centré sur l'amélioration des services de base vers les secteurs les plus pauvres de la population, en encourageant le développement accéléré et viable des zones rurales et en augmentant la création des richesses, la réduction de la pauvreté et les initiatives de bonne gouvernance. L'économie de marché est perçue comme un catalyseur dans l'accélération du développement économique viable.

Les priorités du PQG sont de réduire la pauvreté absolue et d'encourager le développement humain, économique et social autant dans les zones rurales qu'urbaines. Le gouvernement a mis en œuvre des actions à court, moyen et long termes sous forme de plans et stratégies de développement nationaux pour combattre la pauvreté, le VIH et le SIDA. De plus, il a introduit des programmes en accord avec les initiatives régionales, continentales et internationales, particulièrement les objectifs de développement du millénaire et ceux de la communauté de développement d'Afrique du Sud et le nouveau partenariat pour le développement d'Afrique.

Le PARPA subvient au développement supplémentaire de ces priorités. Le PARPA II possède trois piliers de force: la gouvernance, les ressources humaines et le développement économique.

Le pilier de la gouvernance vise à faire de l'appareil étatique un instrument pour le développement des ressources humaines et de l'économie. L'objectif est de développer des institutions pour que les autorités, guidées par l'autorité de la loi, assurent la transparence et la responsabilité et qu'elles préviennent la dilapidation et l'abus des fonds publics. L'État devrait également renforcer activement la loi afin de combattre les actes criminels et la corruption.

Le pilier des ressources humaines s'occupe du développement de la main d'œuvre,

des compétences techniques et scientifiques, du bien-être, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, de l'accès aux ressources de bases (particulièrement la nourriture, l'eau et les installations sanitaires adéquates) et de la réduction de l'incidence des maladies qui touchent les groupes de population les plus vulnérables (en se concentrant sur le VIH et le SIDA, le paludisme et la tuberculose).

Le pilier du développement économique se concentre sur les conditions de base pour encourager les activités productives: améliorer l'infrastructure qui soutient la production des richesses, garantir la disponibilité des ressources naturelles, réduire les obstacles bureaucratiques et promulguer la législation qui garantira la jouissance et la protection des droits des citoyens et qui encouragera une augmentation de la productivité et de l'innovation.

Les instruments de planification sont basés sur certaines suppositions macroéconomiques. Celles-ci comprennent un taux de croissance économique (supposées être dans le PARPA II d'une moyenne de 7 pourcent durant la période de 2005 à 2009) et un taux d'inflation à un seul chiffre dans un régime de taux de change flexible pour le dollar américain et le rand sud-africain.

Les indicateurs macroéconomiques sont primordiaux en ce qui concerne la formulation politique, étant donné qu'ils permettent le réajustement des politiques selon la réalité économique. Par exemple, dans le PARPA II, on s'attendait à ce que ces indicateurs macroéconomiques soient restés stables pendant la période entière sauf en 2006, année durant laquelle la moyenne annuelle d'inflation devrait atteindre 12,5 pourcent. Ceci, à son tour, nécessiterait une politique monétaire restrictive pour améliorer le pouvoir d'achat des citoyens et le bien-être. De plus, certains instruments politiques devraient être axés sur la poursuite d'une inflation à un seul chiffre.

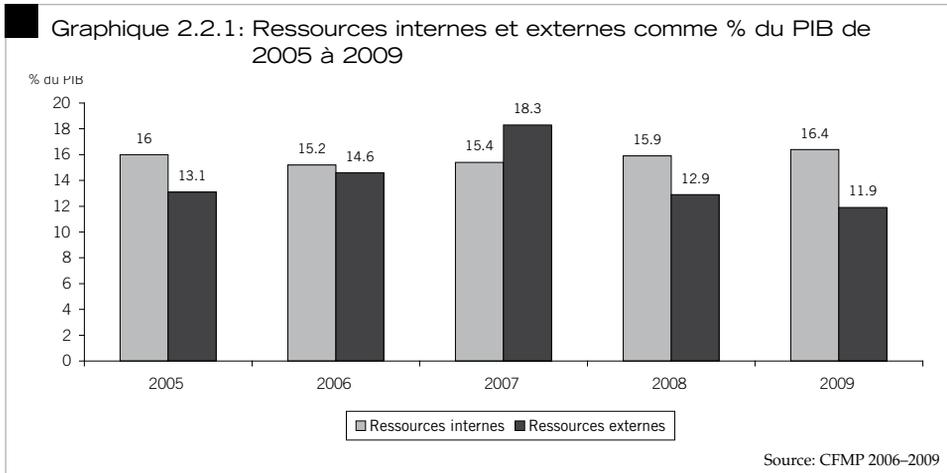
Ressources extérieures et partenaires de développement

Le Mozambique dépend en grande partie de l'aide extérieure, comme indiqué dans le graphique 2.2.1. Par conséquent, l'approvisionnement escompté tant des ressources internes que des ressources externes est pris en compte lors de la préparation d'une politique budgétaire au cours de chaque année financière.

Durant la période 2005 à 2009, on s'attend à ce que les ressources internes soient équivalentes à 16 pourcent du PIB. Les revenus de l'État présentent une tendance positive en passant de 13,7 pourcent en 2005 à 14,2 pourcent du PIB en 2006, et devrait atteindre 15,4 pourcent du PIB en 2007. Cette augmentation est principalement due à un élargissement de la base fiscale, une administration fiscale améliorée et des mesures efficaces pour combattre la fraude fiscale.

Durant les années 2006 et 2007, les ressources externes s'élèveront respectivement à 14,6 pourcent et à 18,3 pourcent du PIB avec une réduction significative des éléments

hors budget, une plus grande inclusion dans le budget de l'État des ressources externes (principalement pour les projets d'investissement) et un soutien plus direct envers le budget de l'État.



La réduction des éléments hors budget résulte d'un effort conjoint du gouvernement et des donateurs soutenant le budget de l'État, ainsi que de la standardisation des délais pour le déboursement des fonds des partenaires de coopération pendant le cycle budgétaire.

Un des principaux défis macroéconomiques est de réduire de moitié le déficit budgétaire de 49 pourcent, ce qui nécessite un élargissement de la base fiscale et une efficacité améliorée dans la production et la perception du revenu fiscal ainsi que dans la répartition et l'application des dépenses publiques.

Etant donné l'important besoin du pays en financements extérieurs pour réaliser ses plans d'action, il est essentiel que le gouvernement et les partenaires de coopération développent une stratégie claire et étendue pour guider, systématiser et régulariser le flux de l'aide extérieure. Il est également nécessaire d'assurer une coordination entre les diverses institutions étatiques en ce qui concerne la gestion et la canalisation de ces fonds vers les domaines prioritaires. Dans cet esprit, le gouvernement rédige une politique de coopération nationale. Le gouvernement veut développer un système d'aide extérieure mené par l'État qui reflète ses priorités, dans un partenariat cohérent et universel avec les donateurs. Ce qui diminuera les distorsions macroéconomiques associées aux flux financiers extérieurs considérables.

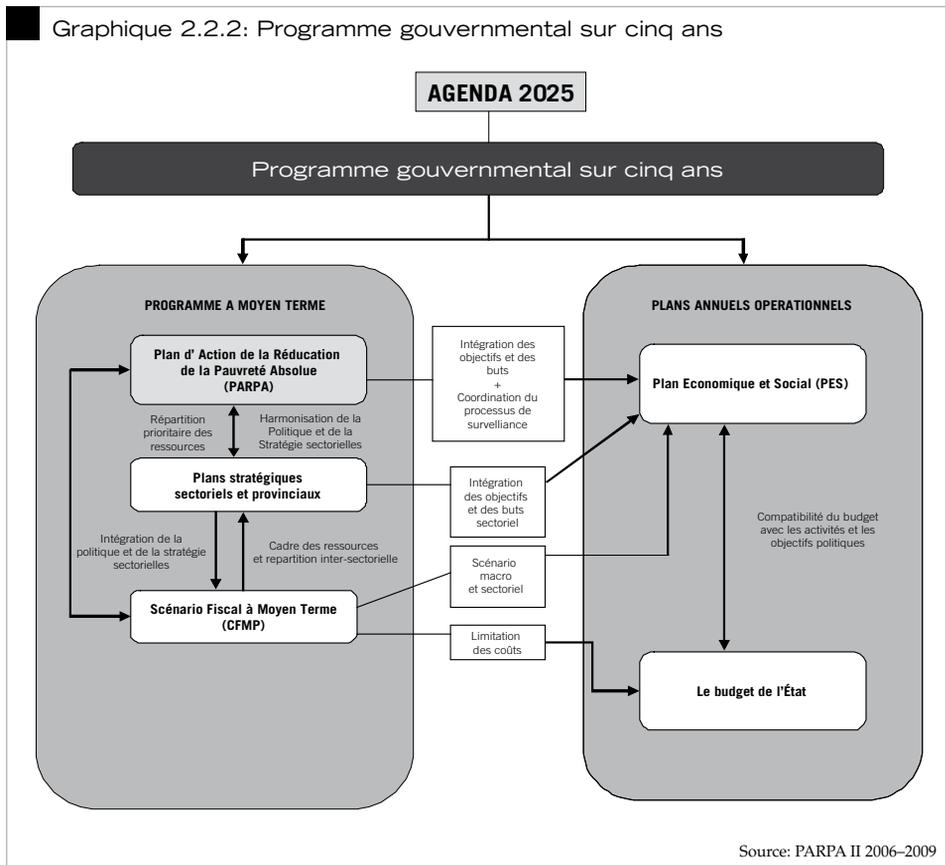
2.2.3. Profil et formulation des instruments de planification

Comme évoqué dans la section 1, le Mozambique utilise plusieurs stratégies pour

encourager le développement et réduire la pauvreté. Alors que l'Agenda 2025 est une initiative à long terme et le PQG, le PARPA et le CFMP sont des instruments de planification à moyen terme, le PES et le budget de l'État sont développés chaque année. Le CFMP fait le lien entre les instruments de planification politique et l'instrument de planification financier détaillé: le budget de l'État. Outre ces instruments d'organisation, le gouvernement possède également des stratégies et des politiques sectorielles spécifiques.

Le gouvernement a intégré les divers instruments de planification en les classant, en standardisant leurs rôles et l'information sur laquelle ils se fondent. Ceci prend en compte deux sortes de variables: celles qui visent directement à la réduction de la pauvreté comme l'approvisionnement des services publics (l'eau, l'éducation et ainsi de suite) et la création d'emplois, et des variables institutionnelles comme les réformes du secteur public qui ont des effets indirects. Dans la stratégie de réduction de la pauvreté, ces deux types de variables et leurs mesures respectives sont interconnectées.

Le graphique 2.2.2 ci-dessous rassemble ces instruments de planification et de



budgetisation en illustrant le *processo único* : le processus unifié que le gouvernement a mis en œuvre au cours des dernières années.

Profilage des instruments

Agenda 2025

L'objectif principal de l'Agenda 2025 est d'établir une macro-stratégie nationale pour stimuler et guider le développement jusqu'en 2025. Ses objectifs spécifiques sont de créer, à travers un processus participatif, une vision nationale à long terme et de préparer, aussi à travers un processus participatif, une stratégie de développement national qui définira les politiques et les programmes nécessaires pour la réalisation de la vision du développement national.

L'Agenda 2025 sert de tentative initiale par le gouvernement afin de présenter et de formuler son plan d'action. Cet instrument définit les objectifs à atteindre à long terme.

Plan sur cinq ans

Au début de son mandat, après une élection, le gouvernement présente le PQG qui contient les principaux points afin d'encourager le développement social, économique et culturel du pays avec des buts spécifiques pour la période de cinq ans. Ainsi, le PQG sert de directive au gouvernement pour chaque mandat, avec le mandat actuel allant de 2005 à 2009. Le PQG est présenté avec la participation de et en coordination avec différents ministères et reflète les principaux objectifs du pays pendant la période de mandat.

Une des plus importantes faiblesses du PQG est indubitablement l'absence d'objectifs spécifiques pour chaque année ainsi que le manque d'objectifs pour chaque région ou province ce qui compromet naturellement le processus de suivi et d'évaluation.

Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue

Le PARPA est un instrument flexible, ajusté et mis à jour annuellement en accord avec le CFMP et mis en œuvre à travers le PES et le budget de l'État. La formulation du PARPA suit une méthodologie particulière avec la coopération des institutions gouvernementales, la société civile et les partenaires de développement. Le PQG et le PARPA peuvent être perçus comme deux faces de la même pièce étant donné qu'ils se fondent sur les mêmes principes fondamentaux mais suivent des chemins différents. Le PQG définit des domaines prioritaires dans lesquels le plan d'action du gouvernement doit être mis en œuvre. Étant donné que le Mozambique est un pays en voie de développement, le plan d'action se focalise sur la réduction de la

pauvreté absolue qui est l'objectif principal du PQG. Le PARPA est un outil spécifique pour mettre en marche l'accord gouvernemental sur les engagements à réduire la pauvreté.

Le PARPA II a été préparé en deux phases:

- La première phase consiste à rédiger le PARPA II, aboutissant à la création du troisième observatoire de la pauvreté et la délimitation du plan d'action à moyen terme dans trois piliers de force: la gouvernance, le capital humain et le développement économique avec plusieurs caractéristiques transversales.
- Durant la deuxième phase le gouvernement a produit les documents et les matériaux nécessaires (matrice et stratégie opérationnelles) et a rédigé une version préliminaire du PARPA II avec des groupes thématiques et des groupes de travail (Tableau 2.2.1).

Tableau 2.2.1: Structure des groupes thématiques et des groupes de travail

Groupes thématiques	Groupes de travail
Macroéconomie et pauvreté	- Croissance économique et stabilité macroéconomique - Analyse de la pauvreté et des systèmes de suivi - Gestion des finances publiques
Gouvernance	- Réforme du secteur public/décentralisation - Réforme du système légal et de la justice
Développement économique	- Secteur financier - Secteur privé - Agriculture - Infrastructure: routes, télécommunications, ports et chemins de fer - Infrastructure: énergie
Capital humain	- Santé - éducation - Eau et installations sanitaires
Facteurs transversaux	- Exploitation minière - Environnement - Catastrophes - VIH et SIDA - Genre - Sécurité alimentaire et nutritionnelle - Science et technologie, développement rural

Source: PARPA II 2006

Le Plan Économique et Social

Le PQG et le PARPA sont mis en œuvre au moyen d'un plan annuel connu sous le nom de PES. Ce plan est financé par et contenu dans le budget annuel de l'État. Le budget, à son tour, est d'abord suivi et évalué selon les résultats contenus dans le PES.

Le PES établit le plan d'action annuel du gouvernement, y compris les politiques qui doivent être adoptées, et les objectifs à atteindre selon les opinions stratégiques établies dans le CFMP. Le PES précise les activités qui seront entreprises et la manière dont elles participent aux objectifs gouvernementaux globaux comme les énoncés dans le PQG et le PARPA. Le PES est gouverné par un décret de 2004 sur la réglementation du système de gestion financière de l'État.

Le format du PES recouvre les cinq domaines majeurs suivant:

- L'environnement international.
- La macroéconomie.
- Les développements principaux de chaque secteur.
- La politique budgétaire.
- Les facteurs transversaux, y compris les actions à réaliser dans les domaines de déminage, la réduction de l'effet des catastrophes naturelles, le VIH et le SIDA, l'environnement et ainsi de suite.

Les acteurs principaux de la mise en œuvre du PES sont les institutions gouvernementales aux trois niveaux (central, provincial et sectoriel), les partenaires de coopération et la société civile. Alors que les institutions gouvernementales et les partenaires de coopération sont activement impliqués, la société civile ne l'est pas à cause de son manque de capacité technique. Bien qu'il y ait assez de possibilités de participation, la société civile doit encore décider des domaines majeurs d'intervention et de la manière dont elle a l'intention de contribuer au renforcement de la mise en œuvre efficace du PES.

Le suivi du PES se fonde sur les ministères et sur l'Institut National des Statistiques qui fournit les données quantitatives. Ces données forment la base sur laquelle le gouvernement rédige le PES et le budget de l'État. En même temps, les résultats du PES constituent un instrument de suivi et d'évaluation du PARPA. A cet égard, le gouvernement a introduit un rapport annuel sur la pauvreté en 2003 avec des secteurs quantitatifs et qualitatifs et des données actuelles liées aux résultats du PES et au PARPA. Ce rapport est le document de base de réflexion des résultats de la mise en œuvre du PARPA qui est effectué par l'observatoire de la pauvreté, un forum de réflexion et d'évaluation de la mise en œuvre du PARPA dans lequel le gouvernement, la société civile et les partenaires de coopération internationaux participent.

Scénario Fiscal à Moyen Terme

Le CFMP est un outil de planification à moyen terme utilisé dans la préparation du budget de l'État et pour le recouvrement et la gestion des ressources publiques. Son objectif principal est l'amélioration de la qualité des services publics. Le CFMP permet d'effectuer des changements structurels dans les dépenses et d'augmenter le niveau de prévisibilité des ressources, ce qui contribue à une stratégie cohérente compatible avec les fonds potentiellement disponibles.

Les activités envisagées par le PARPA devraient ainsi être traitées dans le CFMP en termes de ressources nécessaires. En pratique cependant, le CFMP est encore en cours d'élaboration pour ce rôle. La qualité de l'information sur laquelle le CFMP se base et les difficultés rencontrées pour chiffrer correctement les objectifs du PARPA ont limité l'efficacité avec laquelle les arbitrages politiques peuvent être évalués. Par conséquent, les plafonds budgétaires ont été créés progressivement. L'existence d'un montant important de ressources des donateurs hors budget au niveau sectoriel a également ébranlé l'importance de l'exercice. Le gouvernement s'est engagé à faire des progrès dans ce domaine.

Le budget de l'État

Le budget de l'État se fonde sur les prévisions des ressources internes et externes et énumère la répartition du revenu disponible pour les diverses institutions du gouvernement.

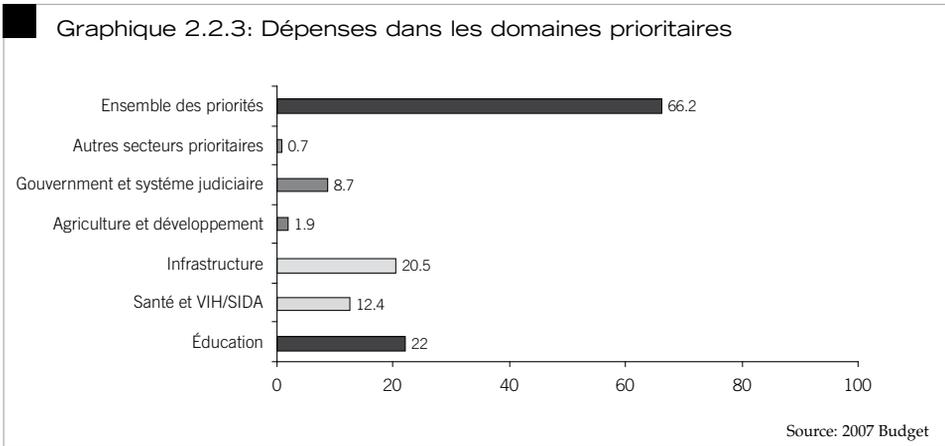
Le Ministère des Finances développe les politiques budgétaires générales, dont les caractéristiques sont de la responsabilité de la direction nationale du budget. Lors de la préparation du budget de l'État, la direction prend en compte les indications générales, les objectifs de la politique budgétaire et les prévisions des ressources internes et externes escomptées.

Les actions planifiées dans le PARPA II sont réalisées annuellement par le budget de l'État via le PES. Par exemple, le budget 2007, prend des dispositions pour la lutte contre la pauvreté comme indiqué dans le PARPA II en attribuant environ 66 pourcent des coûts totaux aux domaines prioritaires définis dans le PARPA, comme indiqué dans le graphique 2.2.3.

Les étapes suivantes sont appliquées dans la formulation du PES et du budget de l'État:

1. Les limites budgétaires sont transmises aux différents ministères au mois de juin de chaque année.
2. Les ministères soumettent leurs propositions aux ministères de plan et des finances avant le 31 juillet.

3. Les propositions combinées sont analysées par les deux ministères en août.
4. Les versions préliminaires du PES et le budget de l'État sont soumis au Conseil économique avant le 15 septembre, au conseil des ministres le 19 septembre et à l'assemblée de la République le 30 septembre.



Suivi et évaluation des instruments de planification

Le but du suivi et de l'évaluation est de s'assurer que le gouvernement est cohérent dans sa mise en œuvre des objectifs et des actions planifiés. Le flux d'information généré par les systèmes de suivi et d'évaluation permet de prendre des décisions informées sur les changements possibles des programmes de réduction de la pauvreté, d'identifier les opportunités et de capitaliser sur les initiatives qui, selon l'information générée par le système, présentent des possibilités encourageantes de reproduction.

Le suivi et l'évaluation sont également des outils pour tenir informés le gouvernement, la société civile, le parlement et les partenaires de coopération des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PARPA II, ainsi que des problèmes rencontrés.

Les travaux du gouvernement sont surveillés grâce au bilan du PES dont l'objectif principal est d'évaluer si les politiques générales planifiées par le gouvernement chaque année ont été mises en œuvre efficacement et la mesure dans laquelle l'objectif de la réduction absolue de la pauvreté, comme définie dans le PARPA II, est atteint.

Les engagements du gouvernement sont surveillés via les objectifs de rendement inscrits sur le bilan du PES. Ces rendements sont utilisés pour une analyse efficace du programme de l'année précédente. En d'autres termes, les activités programmées sont comparées à la façon dont elles ont été introduites dans les opérations et mises en œuvre.

La conceptualisation initiale d'un système de suivi et d'évaluation PES visait à identifier les faiblesses de l'approche intersectorielle et à donner des réponses sur la

décentralisation et la surveillance participative. Les faiblesses de l'approche intersectorielle sont dues à la faible capacité d'organisation dans différents secteurs, creusant un gros écart entre l'organisation et la mise en œuvre. La mise en œuvre est surveillée par l'analyse de l'intégration et la cohérence des politiques et par des indicateurs de résultat et de produits à travers une surveillance qualitative et quantitative ainsi qu'à travers une approche participative où les résultats de suivi sont diffusés parmi la population.

La stratégie de suivi et d'évaluation du PARPA II se fonde sur cinq principes:

1. *L'intégration* cohérente et adéquate du suivi du PARPA dans les outils de suivi existant dans le programme gouvernemental.
2. La différenciation entre les indicateurs de *résultats* qui évaluent la réalisation des objectifs spécifiques et définis et les indicateurs de *produits* qui mesurent le niveau de réalisation des activités entreprises.
3. Le suivi *quantitatif et qualitatif* ainsi que la quête d'informations et les partenariats institutionnels qui doivent être développés dans ce but.
4. *L'examen continu* des objectifs stratégiques et des programmes.
5. Une approche *participative*, particulièrement dans la quête d'informations parvenant à un consensus sur les objectifs à surveiller ainsi que l'analyse et la diffusion des résultats au public.

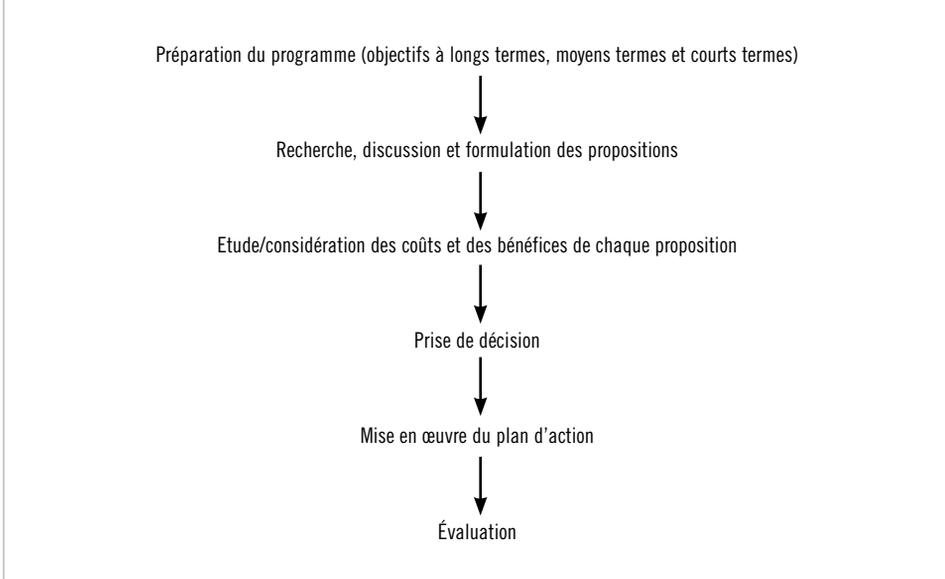
Le suivi du PQG, en d'autres termes les engagements politiques du gouvernement, est de la responsabilité du ministère du plan et du développement. Des améliorations récentes dans l'approche comprennent l'intégration d'indicateurs du cadre de réalisation de l'évaluation en d'autres processus. Le Ministère des Finances, à travers l'Inspecteur général des finances et du tribunal administratif, accorde un audit sur l'utilisation des ressources.

Cependant, il existe encore des écarts dans l'évaluation des performances du gouvernement. Il est essentiel que la société civile participe activement aux Observatoires de la Pauvreté qui sont des forums adéquats pour discuter des performances du gouvernement. Un des facteurs restrictif dans le suivi du gouvernement est le manque de lien entre la mise en œuvre financière et la mise en œuvre physique.

Efficacité des outils contre la gouvernance

Le Mozambique se sert d'un modèle classique d'organisation de prise de décisions. La formulation d'un plan d'action menant à une décision suit différentes étapes, comme indiqué dans le graphique 2.2.4.

Graphique 2.2.4: Formulation du processus pour les plans d'action et la prise de décisions



Selon ce modèle classique, la présentation des plans est essentiellement un exercice technique. Les politiques n'interviennent qu'au stade de la prise de décision. Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour rendre ces processus plus efficaces.

Au niveau intérieur, le gouvernement a abordé les questions suivantes:

- La décentralisation administrative et financière en créant des processus d'organisation, de programmation et de gestion du budget et en structurant et créant des institutions Étatiques locales visant à augmenter la participation des citoyens dans le développement socioéconomique.
- Le développement d'un système d'administration fiscale suivant la création de l'administration fiscale du Mozambique en 2006.
- Le développement supplémentaire d'un système de gestion financière Étatique avec de plus importantes impulsions en ce qui concerne la décentralisation de l'administration et l'exécution du budget dans divers secteurs et provinces via le système électronique SISTAFE (e-SISTAFE). A l'exception des salaires, de la rémunération et du paiement des pensions, la plupart des éléments du budget de l'État sont désormais administrés directement par l'e-SISTAFE. Un nouveau modèle pour la compilation du budget de l'État a également été développé et a servi de base pour la compilation des propositions budgétaires 2007.

- L'amélioration de la gestion macroéconomique avec l'introduction de la nouvelle *Metical* visant à faciliter les transactions.

Ces mesures ont cependant été affectées par des contraintes extérieures telles que l'augmentation mondiale des prix du pétrole qui continue à affecter la gestion macroéconomique et, par conséquent, le budget de l'État.

Difficultés dans l'utilisation des instruments de planification

Le *gouvernement* a fait de grands efforts pour créer un système de planification national efficace. Alors que son approche est passée d'une planification linéaire à un cadre plus global (voir l'encadré ci-dessous), les difficultés suivantes demeurent:

- *Les ressources financières disponibles*: atteindre les objectifs prioritaires requière des ressources financières. Cependant, le taux de croissance réel des revenus de l'État est inférieur aux taux de croissance réels du PIB, cela met la pression sur les réformes du revenu.
- *La répétition des activités*: dans certains cas, l'existence d'informations contradictoires et le manque de connaissances sur les tâches allouées aux départements mènent à la répétition des tâches entre les ministères ou même entre les départements dans le même ministère.
- *La multiplicité des instruments de planification*: l'existence d'outils de planification multiples peut mener à certaines contraintes. Les mesures politiques à mettre en œuvre annuellement restent attachées à ce qui a déjà été organisé, ce qui donne lieu à des difficultés à approuver les mesures nécessaires qui surviennent sur une base ad hoc. De plus, le temps et le personnel utilisé dans la préparation annuelle des instruments de planification et des documents associés pourraient être mis à profit dans l'exécution des autres tâches prioritaires, notamment en raison de la pénurie de personnel qualifié.

De la planification linéaire à la planification globale

Dans la phase initiale de la rédaction d'un plan, les éléments de base suivants devraient être inclus:

- La définition des objectifs généraux et spécifiques.
- La formulation des stratégies efficaces et réalistes.
- L'identification de calendriers et de zones critiques pour la réduction de l'index de pauvreté de 54 pourcent en 2003 à moins de 45 pourcent en 2010.
- Les décideurs (gouvernement, société civile et partenaires de coopération).
- Les résultats mesurables.
- La compatibilité avec l'enveloppe des ressources disponibles.

Dans une seconde phase, le plan doit être vérifié et exprimé avec un cadre d'approche qui prend mieux en compte le contexte de formulation du plan. Les plans doivent être formulés selon les neuf composants pour une formulation moderne des plans d'action émis par le Cabinet du Royaume-Uni (voir <http://www.cabinetoffice.gov.uk>). Les éléments clés à traiter sont: les perspectives d'avenir, les perspectives extérieures, l'innovation, la flexibilité et la créativité, basés sur la preuve, la globalité, l'intégration, l'examen, l'évaluation et les leçons à tirer.

2.2.4 Les acteurs d'un PARPA efficace

L'efficacité des plans d'action et d'autres objectifs et intérêts est assurée par l'interaction entre les différents acteurs.

Le gouvernement joue un rôle capital pour déterminer le niveau de vie grâce à l'apport d'écoles de qualité, d'hôpitaux, d'installations de soins primaires à la communauté, l'environnement, des transports publics, de l'ordre public, de la planification urbaine et de services sociaux ainsi qu'à la qualité des biens et des services disponibles pour la société.

Le *tribunal administratif* qui fonctionne avec les diverses autorités de l'administration publique et d'autres entités, est un corps de contrôle financier extérieur et indépendant qui s'assure de la légalité des activités et de la bonne gestion financière ainsi que de la conformité aux droits constitutionnels des citoyens. Le tribunal joue un rôle important en s'assurant du respect de la loi et en s'assurant que les fonds publiques sont utilisés de manière transparente avec la possibilité d'examen préalable ou consécutives par un corps d'audit externe, menant à un niveau élevé d'impartialité dans le comportement de ses activités d'encadrement.

En ce qui concerne les instruments politiques, l'assemblée de la République légifère sur les questions politiques intérieures et extérieures fondamentales, approuve le rapport de l'exécution du budget de l'État de l'année précédente et du PES national, définit la base pour les politiques fiscales, ratifie ou rejette les accords et traités internationaux et approuve les rapports sur les activités du gouvernement.

Le *conseil des ministres* est responsable devant l'assemblée nationale de la République de la mise en œuvre des politiques de l'État. Le conseil prépare le PES et le budget de l'État et est responsable de leurs mises en œuvre après qu'ils aient été approuvés par l'assemblée nationale. Le conseil prépare les projets de loi et les décisions à soumettre à l'assemblée, la commission permanente de l'assemblée ou le président de la République. Il prépare également les décrets par délégation dans le cadre des pouvoirs accordés par l'assemblée. Le conseil dirige et organise les activités des ministères et des autres institutions étatiques responsables devant lui. Il garantit également les droits et la liberté des citoyens.

Les *ministères sectoriels* jouent un rôle dans la garantie de l'utilisation rationnelle des ressources publiques et l'exécution globale des activités programmées.

Les *administrations sectorielles* jouent un rôle dans l'accélération de la croissance économique.

La *société civile* joue un rôle consultatif dans la conception de politique publique.

Des donateurs doivent s'assurer que leurs engagements sont réalistes et que les fonds sont distribués selon le plan.

Le *secteur privé* joue un rôle dans la croissance économique en créant des emplois, en augmentant la productivité et l'innovation technologique, en améliorant l'efficacité de la force de travail et des propriétaires de capitaux ainsi qu'en intégrant divers secteurs dans l'économie nationale, intérieure et internationale.

Malgré certaines des difficultés identifiées ci-dessus, le processus du PARPA II a un potentiel important pour encourager l'augmentation de la participation dans le processus politique. La création de groupes de travail et de groupes thématiques, qui surveillent la mise en œuvre, a largement amélioré les opportunités pour différents acteurs, particulièrement la société civile et les donateurs, à s'impliquer d'une manière plus significative. La création d'observatoires de la pauvreté nationaux et provinciaux ont eu des effets similaires. Avec l'apport progressif ésur le budget' des projets des donateurs, l'assemblée nationale et le tribunal administratif peuvent jouer leurs rôles de supervision d'une manière plus globale et efficace.

2.2.5 Les enseignements tirés et les meilleures pratiques

Le 3^{ème} séminaire annuel de CABRI a été une révélation en ce qui concerne le rôle des fonctionnaires dans le processus de formulation politique et à l'assurance de leur

efficacité. Cette partie montre le rôle du PARPA selon le thème et les discussions du séminaire.

Au début du rapport, nous avons identifié trois éléments du processus du PARPA qui devraient être examinés pour évaluer leur efficacité. Nous allons maintenant les examiner à nouveau selon les questions abordées:

- Le PARPA II est une réussite comme *instrument de mise en œuvre* pour d'autres déclarations politiques créées par le gouvernement, étant donné le niveau de détails plus important qu'il fournit sur les politiques anticipées, les activités et les objectifs, en relation avec les divers instruments de planification et du budget de l'État. Cependant, un obstacle à cela, est la difficulté du coût pratique et détaillé de la mise en œuvre politique étant donné les maigres informations disponibles au niveau sectoriel.
- Comme *instrument stratégique* de la politique économique et sociale, le PARPA II a contribué à centrer l'attention du gouvernement vers les domaines de priorité majeurs dans la lutte contre la pauvreté absolue, en particulier en mettant plus d'accent sur le besoin d'encourager la croissance et la création des richesses. Ses principales imperfections sont le fait qu'il ne couvre qu'un nombre limité de secteurs et qu'il faut constamment le mettre à jour pour refléter les changements de circonstances.
- Comme *instrument pour définir et développer les partenariats* avec divers acteurs nationaux et internationaux, le PARPA II a également obtenu un certain succès étant donné l'augmentation du financement extérieur des partenaires de développement et des efforts continus pour une meilleure intégration des projets des donateurs et des programmes dans les systèmes gouvernementaux. La fragmentation et la reproduction ainsi que le manque de prévisibilité des déboursements, restent un problème. La contribution de la société civile a également été limitée à cause du manque de capacité.

L'évaluation de l'efficacité du PARPA II comme instrument dirigeant toutes les politiques gouvernementales vers l'objectif principal de réduction de la pauvreté a identifié des expériences positives et des défis supplémentaires.

Les expériences positives sont les suivantes:

- Le PARPA I et le PARPA II ont été des processus suffisamment participatifs impliquant une série d'acteurs tels que les institutions étatiques, la société civile et les partenaires de développement. La prise de décision devient plus réaliste lorsque les stratégies sont définies ensemble avec les personnes qui vivent dans l'environnement concerné.

- Les résultats obtenus jusque-là ont été positifs: la pauvreté est passée de 69,4 pourcent en 1996/97 à 54,1 pourcent en 2002/03.
- Le gouvernement a étendu son apport de services de base dans les secteurs prioritaires.

Les défis supplémentaires rencontrés lors de la rédaction du PARPA II ont principalement été dans le domaine stratégique, dans l'organisation et la gestion du suivi et de l'évaluation:

- Améliorer les outils de suivi et d'évaluation existant.
- Mettre en œuvre les instruments manquant comme le rapport d'évaluation de l'impact.
- Aligner le processus de décentralisation aux besoins de participation dans les observatoires de pauvreté au niveau national et provincial.

Pour conclure, le PARPA, fonctionnant dans une constellation structurée d'instruments de planification, a amélioré l'efficacité avec laquelle le gouvernement convertit ses objectifs politiques en stratégies spécifiques, en programmes et en budgets. Pour que ce processus soit totalement efficace, les processus de suivi et d'évaluation doivent être améliorés et la participation et la consultation de tous les acteurs (la société civile, les syndicats et les donateurs) pour la formulation politique doivent être augmentées.

Références

- De Renzio, P et Sulemane, J (2005) *Integrating reporting of PRS and budget implementations: The Mozambique Case*, Maputo, Mozambique.
- République du Mozambique (2005) *PQG – Proposta de Programa de Governo para 2005–2009*, Maputo, Mozambique.
- République du Mozambique (2005) *BdPES – Balanço do Plano Económico e Social 2005*, Maputo, Moçambique.
- République de Mozambique (2005) *Workshop sobre a Metodologia do PARPA II*, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Maputo, Moçambique.
- République du Mozambique (2006) *PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006–2009*, Maputo, Mozambique.
- République du Mozambique (2006) *PES – Plano Económico e Social 2006*, Maputo, Mozambique.
- République du Mozambique (2004) *Síntese da II Sessão Plenária do Observatório da Pobreza*, Ministério do Plano e Finanças, Direcção Nacional do Plano e Orçamento, secretariado técnico do Observatório da Pobreza, Maputo.
- UNDP (2006) *Moçambique: Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2005*, Maputo, Mozambique.
- World Bank (2006) *Joint IDA-IMF staff advisory note on the Poverty Reduction Strategy Paper*, Raport No. 37975-MOZ, Maputo, Mozambique.

2.3 Des programmes politiques aux politiques en Afrique du Sud

Alta Folscher et Neil Cole⁴

2.3.1 Introduction

En Afrique du Sud, l'élaboration des politiques a lieu sans l'assistance d'un cadre dominant comme le rapport stratégique sur la réduction de la pauvreté ou le plan de développement national.

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont normalement des instruments directs selon lesquels les ministères individuels développent leurs politiques sectorielles. Une différence basique entre le système sud africain et la plupart des autres systèmes en Afrique est que, alors qu'il existe des cadres nationaux en Afrique du Sud dans lesquels les politiques sont prioritaires, financées, surveillées et évaluées, ce sont des instruments 'indéterminés', mis à jour annuellement plutôt que des plans stratégiques nationaux qui sont formulés périodiquement et qui restent en place à moyen et long termes.

Cependant, comme évoqué ci-dessous, il y a un lien entre les cadres politiques d'année en année. Étant donné que ces instruments politiques sont étroitement liés au cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et étant donné que les années à suivre

dans chaque cadre sont hautement influencées dans la détermination des dépenses et des activités du gouvernement à moyen terme, il y a un ensemble de priorités indéterminées qui ne peuvent que changer en marge.

Il existe, bien entendu, des cadres permanents à long terme. La Constitution d’Afrique du Sud, votée par l’assemblée constitutionnelle en 1996 comme étant le contrat social de la démocratie postapartheid, est le plus important cadre permanent de référence dans lequel toutes les politiques sont développées. Certains des cadres indéterminés, comme évoqué ci-dessous, sont des instruments hybrides formulés pour le moyen terme. Ces instruments sont mis à jour annuellement mais comprennent des points finaux où ils ne sont plus utilisés.

Ce rapport établira la manière dont ce système plus large d’élaboration des politiques fonctionne. Il examinera le lien entre les priorités politiques et les agendas politiques en examinant ce qui informe les politiques, qui est-ce qui influence la formulation des politiques, si la formulation politique est suffisamment liée à la réalité comme les citoyens l’ont expérimenté et si elle répond aux besoins publiques. Finalement, le rapport examinera qui est finalement responsable de la formulation des politiques.

2.3.2 L’environnement politique

Comme dans d’autres pays membres de CABRI, les politiques d’Afrique du Sud sont réalisées dans le contexte du débat national. L’existence d’un média solide et libre aide à s’assurer qu’il existe un espace public vivant dans lequel les citoyens en tant qu’individus et à travers des groupes d’intérêts variés contribuent à une discussion nationale des priorités.

Il y a un large consensus sur ce que ces priorités devraient être: supprimer la pauvreté et l’inégalité, subvenir aux besoins de base de la population, la croissance économique, développer les infrastructures économiques et sociales, réduire le chômage, mettre en œuvre des réformes agraires, protéger l’environnement, améliorer l’éducation, traiter la pandémie du VIH et du SIDA, réduire le crime et la violence, promouvoir la bonne gouvernance et le développement continu de notre jeune démocratie. Cette liste n’est pas exhaustive mais il n’y a guère de doute que la majorité des sud africains considèrent que ce soient les priorités. Il n’y a, cependant, pas de consensus sur la façon dont ces problèmes sont liés, leurs causes et leurs effets et plus significativement la façon dont ils devraient être abordés. Ces questions sont au cœur des débats publics.

L’environnement politique est informé par un certain nombre de facteurs. Premièrement, il y a les *mandats de développement* explicites du gouvernement, tirés de la Constitution et le mandat électoral du gouvernement. La Charte de droits dans la

Constitution fixe principalement un mandat de développement pour l'État d'Afrique du Sud. Les droits positifs (ou de seconde génération) sont reconnus.

La Charte des droits

La Charte des droits dans la Constitution sud africaine protège les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de toutes les personnes dans le pays. Elle subvient en détail aux droits à la vie, à l'égalité, à la dignité, à la citoyenneté, à l'intimité, à un environnement sain et à la propriété. Elle comprend les dispositions pour la liberté de la sécurité et de la personne, de la religion, de la croyance et de l'opinion, de l'expression, de l'assemblée, du mouvement et de la résidence, du commerce, de l'occupation et de la profession, de la démonstration du piquet de grève et de la pétition, du choix politique et de l'expression. Elle reconnaît les droits de travail de l'employeur et de l'employé.

La Charte des droits comprend également des droits 'positifs' que l'État doit satisfaire progressivement, au mieux de ses capacités. Par exemple, l'État doit prendre des mesures législatives raisonnables et d'autres mesures, au sein de ses ressources disponibles, pour atteindre la réalisation progressive du droit de logement. D'autres droits de cette nature sont le droit aux soins médicaux, à la nourriture, à l'eau, à la sécurité et à l'aide sociale. Pour ces droits la Charte des Droits possède des clauses qui limitent la limitation du devoir de l'État. Par exemple, nul ne peut se voir refuser un traitement médical d'urgence même si le droit aux soins médicaux ne peut qu'être réalisé progressivement au sein des ressources disponibles de l'État.

La Charte des droits désigne l'État (exécutif, législatif et judiciaire) comme le détenteur des devoirs, mais elle stipule également que toute personne physique et juridique est détentrice des devoirs, dans la mesure où cela est applicable en tenant compte de la nature des droits et des devoirs imposés. Les droits garantis ne peuvent qu'être limités sous réserve des tests à caractère raisonnable et de la proportionnalité. Toute restriction d'un droit doit être raisonnable et proportionnelle par rapport à l'impact ou à l'étendue de la restriction qui doit correspondre à l'importance de l'objectif servi par la limitation du droit.

La Charte des droits, avec les devoirs qu'elle place sur l'État, influence majoritairement l'élaboration des politiques. Alors que les politiques prennent souvent la Charte des droits comme point de départ (par exemple, la politique de subvention pour l'enfant), en pratique son influence comme document de référence clé a été renforcée par plusieurs dossiers introduits par des individus ou des groupes devant la justice contre l'État (voir l'encadré sur l'affaire Grootboom plus loin dans ce rapport).

La Constitution reconnaît que le gouvernement ne peut pas délivrer immédiatement tous ces droits à tout le monde étant donné les contraintes des ressources, mais elle pousse également le gouvernement à élever graduellement le seuil d'approvisionnement de ces droits. Cette 'réalisation progressive des droits économiques et sociaux' est un point important en ce qui concerne ce rapport étant donné qu'il force l'État à équilibrer les besoins économiques ou les contraintes économiques face aux priorités en concurrence, mais pour mettre ces droits en haut de la liste. Cela signifie également que la viabilité doit être prise en compte. L'État peut, par exemple, diversifier la sécurité sociale si elle est viable étant donné que la Constitution ne permet pas aux droits d'être réduits.

Deuxièmement, il y a un certain nombre d'*acteurs* dans l'environnement politique. Outre les ministres, leur personnel et les hauts fonctionnaires impliqués dans l'élaboration des politiques dans les départements aux niveaux national et provincial, le parlement, les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt, le secteur privé et le travail organisé sont actifs dans les débats et la formation politique.

Alors que l'aide officielle au développement en Afrique du Sud est d'environ 1 pourcent du budget national et provincial consolidé, *les partenaires de développement* influencent l'élaboration des politiques tant directement qu'indirectement à travers des placements d'aide techniques. *Les instruments de politique internationale* comme l'éducation pour tous et les objectifs de développement du millénaire et *les instruments de traités internationaux* comme la convention des droits de l'enfant, joue également un rôle prépondérant, comme le fait le *média* international et local.

2.3.3 Principaux instruments du cadre national

Outre la Constitution qui demeure le cadre primordial de référence, il y a quatre principaux instruments du cadre de la politique nationale: le manifeste du gouvernement, le cadre stratégique à moyen terme, le discours national annuel de l'État et le plan d'action du gouvernement ainsi que le cadre de documentation du budget.

Vision 2014: mandat électoral du gouvernement

Outre la Constitution, le mandat électoral du gouvernement est le cadre principal de l'élaboration des politiques. Ceci signifie que l'élaboration des politiques conserve une nature intrinsèquement politique: il n'y a pas de cadres de politique nationale en concurrence et prétendument apolitique.

Le manifeste électoral actuel du gouvernement (manifeste 2004: un contrat populaire pour créer du travail et pour combattre la pauvreté) a identifié comme difficultés primordiales un chômage et une pauvreté répandus, des taux d'investissement et de croissance économique bas, une base de compétences au niveau le plus bas et des taux élevés de criminalité. Dans le manifeste, Vision 2014 est articulé pour construire

‘une société qui est réellement unifiée, non- raciale, non-sexiste et démocratique’. Le manifeste identifie les objectifs suivant à atteindre d’ici 2014:

- Réduire la pauvreté et le chômage de moitié.
- Procurer les compétences requises par l’économie.
- S’assurer que tous les sud africains puissent exercer totalement leurs droits constitutionnels et profiter de la dignité totale de la liberté.
- Un service compatissant du gouvernement à la population.
- Atteindre un meilleur profil de santé et réduire massivement les causes de décès évitables, notamment les crimes de violence et les accidents de route.
- Réduire sensiblement le nombre d’infractions graves et prioritaires et d’affaires en attente de jugement.
- Positionner stratégiquement l’Afrique du Sud en tant que force efficace dans les relations mondiales.

Ces objectifs stratégiques se scindent en cibles pour les cinq premières années sous les thèmes d’économie de croissance, de moyens d’existence viables, d’accès aux services, de sécurité sociale étendue, du crime et de la corruption, des droits constitutionnels et de la gouvernance et de l’Afrique dans le monde. A bien des égards, les engagements du manifeste de la Vision 2014 reconnaissent que le seul moyen viable de réduire la pauvreté a été de créer plus rapidement du travail et donc d’élever les politiques visant à accroître une croissance équitable.

Le cadre stratégique à moyen terme

Le cadre stratégique à moyen terme a été introduit en 2004. Le MTSF définit les objectifs et les cibles stratégiques pour la période de 2004 à 2009 selon les objectifs centraux du mandat électoral du gouvernement, c’est-à-dire accroître l’emploi et réduire la pauvreté. Le but du MTSF est d’informer les plans stratégiques à cinq ans que les départements nationaux et provinciaux traitent à côté de leurs budgets et d’identifier les actions primordiales pour définir une nouvelle trajectoire pour le développement, étant donné les ressources et la capacité limitées.

Le MTSF est examiné annuellement lors du Cabinet *makgotla*⁵ de juillet, un ensemble d’ateliers annuels du Cabinet qui aident à façonner le budget. L’encadré ci-dessous fournit une brève vue d’ensemble des priorités identifiées dans le MTSF.

Le discours national de l’État et le plan d’action du gouvernement

Le président livre le discours national de l’État dans la première session du Parlement chaque année. Ce discours est une déclaration politique importante, soulignant les questions prioritaires à aborder l’année suivante.

Priorités du cadre stratégique à moyen terme

Le MTSF formule une seule vision d'actions nécessaires pour placer l'Afrique du Sud dans une croissance plus importante et sur la voie de développement. Le document stipule que l'intervention centrale requise est de développer l'économie. Cependant, pour s'assurer de la qualité de la croissance économique, l'État doit résolument intervenir pour encourager l'implication des personnes exclues dans l'activité économique. De plus, à l'endroit où les sud africains valides comptent sur des subventions sociales, ces subventions devraient être perçues comme une intervention temporaire et devraient décroître à mesure que les interventions économiques réussissent. Une dernière exigence énoncée dans le document est que la performance de l'État, la campagne de lutte contre la criminalité et les relations internationales devraient être améliorées pour encourager la croissance économique et l'inclusion sociale.

Au sein du cadre, les principales priorités sont:

- La croissance économique
 - En faisant des compromis délibérés dans la macroéconomie et la politique fiscale
- Augmenter l'investissement
- Faciliter l'activité dans l'économie informelle
 - À travers un programme de travaux publics étendu et en soutenant les petites et les micros entreprises
 - En facilitant : la création du travail, le développement des compétences et l'expérience professionnelle, les réformes agraires et les programmes de soutien agricoles
- Persévérer et développer les ressources humaines par et pour la croissance économique
 - En mettant en œuvre la stratégie du logement
 - En améliorant les soins médicaux primaires, en se servant de la prévention étendue et du programme des soins pour le VIH et le SIDA pour construire des infrastructures
 - En améliorant l'éducation (éducation supplémentaire et lycées de formation; programme d'alimentation de l'école primaire)
 - En se penchant sur les besoins et en changeant les équilibres de l'aide sociale
- Améliorer la capacité de l'état pour la croissance et le développement
 - En améliorant la capacité des gouvernements locaux
- Combattre la criminalité
 - En améliorant la sécurité du système de transport
 - En augmentant le nombre de policiers
 - En ciblant et en intervenant dans les zones à hauts crimes
 - En améliorant l'efficacité du système judiciaire
 - En diminuant le commerce illicite et le trafic de drogue
 - En renforçant la capacité des services de renseignement
- Développer les relations internationales pour la croissance et le développement
 - En visant le domaine de la communauté de développement d'Afrique Australe
 - En commercialisant le pays

Source: Le gouvernement d'Afrique du Sud, 2004. *The MTSF*, gouvernement d'Afrique du Sud, Prétoria

Le discours crée un lien entre le MTSF et le Programme d'Action du gouvernement. Ce programme, qui identifie les programmes départementaux clés en termes de mandat gouvernemental, est un instrument indéterminé. Il comporte une liste de stratégies et de programmes ciblés qui sont déjà en place, organisés face aux priorités majeures et aux objectifs identifiés dans le Cabinet annuel *lekgotla* de janvier et dans le discours national de l'État.

Les rapports du Programme d'Action sont publiés quatre fois par an et donnent une mise à jour du progrès dans les domaines prioritaires. Les rapports présentent l'information selon les cinq groupes fonctionnels du gouvernement qui sont également référencés dans la documentation budgétaire. Les actions prioritaires sont ordonnées en trois niveaux. Les cinq groupes du Cabinet sont:

- l'économie, l'investissement et l'emploi;
- la gouvernance et l'administration;
- les relations internationales, la paix et la sécurité;
- la justice, la prévention contre la criminalité et la sécurité;
- le groupe social.

Le format des rapports du Programme d'Action (voir le Tableau 2.3.1) liste les secteurs qui sont responsables de la mise en œuvre. Le premier secteur de la liste est le secteur principal.

La dernière colonne est utilisée pour mettre à jour la nation sur les progrès. La présidence met à jour l'information sur la mise en œuvre des programmes tous les deux mois, après que les rapports sur le progrès aient été soumis par les groupes au Cabinet.

Par exemple, le Programme d'Action pour 2007 se base sur les décisions du Cabinet *lekgotla* de janvier 2007 et sur le discours à propos de l'État de la nation de février 2007. Il comprend les activités du programme 2006 qui n'ont pas été achevées durant l'année 2006, soit des délais impartis à plus long terme ou en raison des retards qui reçoivent de l'attention dans le nouveau programme. Le Tableau 2.3.1 illustre le format en montrant les actions prioritaires pour un des objectifs de santé prioritaire du gouvernement (la promotion de la santé, la réduction des maladies non-transmissibles et des causes de mortalité qui ne sont pas naturelles) dans le secteur social.

Tableau 2.3.1: Le Programme d'Action du gouvernement

	Actions	Secteurs	Délai	Mise à jour des progrès
3	Soins médicaux complets			
3.1	Promotion de la santé, réduction des maladies non-transmissibles et des causes de mortalité qui ne sont pas naturelles			
3.1.1	Accroître la promotion d'un style de vie sain et changer les comportements à risque, particulièrement chez les jeunes	Santé Arts et Culture Éducation	En cours	Un audit sur les programmes existants de la promotion de la santé qui ont un effet sur la santé des jeunes a été entrepris; les Jardins scolaires continuent à être encouragés; le mois du soin oculaire impliquant une intervention chirurgicale et la promotion pour que les écoles évoluent bien
3.1.2	Accroître l'attention accordée aux maladies non-transmissibles comme le diabète, l'asthme et l'hypertension	Santé	En cours	Une collaboration sectorielle a été améliorée. Les services correctionnels ont finalisés les procédures politiques pour les services des soins médicaux, le VIH et le SIDA, la nutrition et le contrôle du Tabagisme
3.1.3	Continuer à étudier les causes de mortalité qui ne sont pas naturelles	StatsSA Santé	En cours	Une publication de statistiques sur la mortalité et les causes de mort en Afrique du Sud en 2005: les résultats de la notification de mort ont été terminés et publiés en juin 2007
3.2	Continuer la mise en œuvre du plan gouvernemental global pour lutter contre le VIH et le SIDA, informée par une mise à jour de la stratégie globale nationale	Santé Éducation Développement social	En cours	Le nombre de patients sous ARV est de 320 447 dont 32 312 enfants. Ceci montre une augmentation du nombre (300 000 bénéficiaires) signalé dans le dernier cycle d'établissement des rapports
3.3	Lutter contre la tuberculose, en particulier face à la tuberculose résistant aux multiples médicaments à cause de la non-observance	Santé	En cours	Le secteur a développé le plan stratégique national sur cinq ans contre la tuberculose avec des intervenants clés. 650 travailleurs médicaux ont été formés sur les outils de collecte de données pour améliorer la qualité des données sur la tuberculose
3.4	Réduire les cas de paludisme de 10% par an	Santé	10% par an	En comparant août 2007 à août 2006, il y a eu une réduction de 32% des cas et une réduction de 66% de morts (bien que les nombres soient modestes, c'est-à-dire 3 morts comparé à 1 pour la même période)
3.5	Provoquer sans plus attendre la réduction des coûts des médicaments dans les magasins de vente au détail grâce à l'utilisation de la régulation des prix des médicaments	Santé	mars 2008	L'affaire contre l'application de la distribution des frais est toujours devant la justice. Les candidats de l'affaire judiciaire de la distribution des frais, c'est-à-dire le forum des intervenant de pharmacie et le secteur de la santé ont tenu des réunions pour résoudre ce problème en dehors de la justice
3.6	Poursuite de l'expansion des infrastructures de la santé, notamment la remise à neuf des cliniques et des hôpitaux existants, la réouverture des collèges de soins infirmiers, étendre la formation et l'emploi des infirmiers et des travailleurs sociaux ainsi que des auxiliaires, augmenter le nombre des instituts de formation, améliorer la qualité de la formation et instituer un système de bourse	Santé	En cours	Le DoH est en train de finaliser un MOU pour développer un certain nombre d'outils d'évaluation pour toutes les infrastructures médicales, pour rendre prioritaire les rénovations. Un audit à 100% des Cliniques de santé primaires est en cours. Les résultats seront disponibles en juillet 2008

3.7	S'assurer que les responsables des hôpitaux sont des autorités déléguées et tenues responsables pour le fonctionnement des hôpitaux, avec des questions politiques sur la formation, la classification de l'emploi et la responsabilité gérée par les départements de santé provinciaux	Santé	Déc. 2007	Deux universités (UKZN et WITS) ont inscrit 72 présidents d'hôpitaux dans les programmes de maîtrise de la gestion des hôpitaux. 80% des gestionnaires des hôpitaux/CEO ont des délégations écrites et 72% des gestionnaires des hôpitaux/CEO ont signé des accords de performance
3.8	Poursuivre la mise en œuvre de la distribution de la rémunération pour les professionnels médicaux	Santé	En cours	La distribution spécifique de l'occupation a été acceptée par le conseil de négociations des coordinations du service public. En septembre 2007 un accord a été signé par le conseil. Un atelier de mise en œuvre a également été tenu avec tous les intervenants

Source: Présidence d'Afrique du Sud (2007) *November 2007 Monitoring Report on the Programme of Action*, présidence, Pretoria.

La publication du programme permet au public de suivre les progrès de la mise en œuvre et de faire des évaluations informées sur la performance du gouvernement à satisfaire son mandat électoral. C'est ainsi un outil important pour surveiller les priorités politiques et les politiques. Le Programme d'Action détaillera également les politiques qui devraient être développées. Cependant, une critique visant le programme est que, dans de nombreux cas, les actions spécifiées sont liées au processus plutôt qu'aux résultats.

Documentation sur le budget à moyen terme et les priorités des dépenses

Le dernier cadre de l'instrument de politique nationale détermine les priorités des dépenses à moyen terme, comme l'a publié la documentation budgétaire à moyen terme. Ces priorités sont exprimées à un niveau assez élevé (le Tableau 2.3.2 fournit les priorités de 2005 à 2008) et passent d'un cadre à moyen terme à un autre. Les priorités sont déterminées à l'avance par le Cabinet dans le processus budgétaire et sont proposées aux ministères dans les directives du budget. Elles sont proposées à la nation dans la *déclaration de politique budgétaire à moyen terme* et dans *l'examen du budget*.

Les illustrations ci-dessus montrent comment les instruments du cadre de politique nationale fournissent ensemble un cadre cohérent et logique au sein duquel les ministères nationaux développent les politiques. Ces cadres sont mis à jour chaque année comme le dictent les circonstances. Le dernier instrument (les priorités des dépenses à moyen terme) est un lien important entre les cadres de priorité politique, les politiques et les dépenses.

De plus, le Cabinet joue un rôle important pour déterminer les priorités. Celui-ci, avec son fort lien au document du mandat électoral du parti au pouvoir, encourage la responsabilité politique. L'existence d'un mécanisme de suivi à travers les rapports du programme national d'action, complétée par une publication annuelle du statut des

résultats des objectifs du développement national par rapport à chacun des ministères nationaux et par les rapports des dépenses, renforce le lien. Le Cabinet reçoit le rôle principal de fixer le programme politique et de lier les politiques à ce programme.

Tableau 2.3.2: Les priorités des dépenses à moyen-terme

2005/06	2006/07	2007/08
<ul style="list-style-type: none"> • Accroître le taux de croissance et d'investissement productif • Promouvoir la mobilité économique et sociale, encourager les liens entre l'économie formelle et informelle à travers l'emploi et le développement des entreprises • Développement social, soutien du revenu et mobilisation des ressources humaines • Améliorer la capacité de l'État à promouvoir la croissance, à élargir le développement et à combattre le crime • Les relations internationales pour la croissance et le développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer le rythme de la croissance économique et le taux d'investissement dans la capacité productive • Promouvoir les opportunités pour la participation des communautés marginalisées dans l'activité économique et améliorer la subsistance des pauvres • Maintenir un filet de sécurité sociale progressif le long des investissements dans les services communautaires et le développement humain • Améliorer la capacité et l'efficacité de l'État y compris combattre le crime et promouvoir l'administration publique orientée vers les services • Construire des partenariats régionaux et internationaux pour la croissance et le développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer le rythme de la croissance économique et le taux d'investissement dans la capacité productive • Faire progresser la participation des communautés marginalisées dans l'activité économique à travers l'élargissement de la création des emplois et l'encouragement des subsistances viables • Maintenir et étendre un filet de sécurité sociale progressif le long des investissements dans les services communautaires et le développement humain • Améliorer la capacité et l'efficacité de l'État y compris combattre le crime et promouvoir l'administration publique orientée vers les services • Construire des partenariats régionaux et internationaux pour la croissance et le développement.

Source: Trésorerie nationale: Examen du budget 2005, 2006, 2007

Les illustrations montrent comment les instruments du cadre de politique nationale fournissent ensemble un cadre cohérent et logique au sein duquel les ministères nationaux développent les politiques. Ces cadres sont mis à jour chaque année comme le dictent les circonstances. Le dernier instrument (les priorités des dépenses à moyen terme) est un lien important entre les cadres de priorité politique, les politiques et les dépenses.

De plus, le Cabinet joue un rôle important pour déterminer les priorités. Celui-ci, avec son fort lien au document du mandat électoral du parti au pouvoir, encourage la responsabilité politique. L'existence d'un mécanisme de suivi à travers les rapports du programme national d'action, complétée par une publication annuelle du statut des résultats des objectifs du développement national par rapport à chacun des ministères nationaux et par les rapports des dépenses, renforce le lien. Le Cabinet reçoit le rôle principal de fixer le programme politique et de lier les politiques à ce programme.

2.3.4 Acteurs clés pour lier les politiques aux priorités politiques

Le Cabinet est le lien majeur entre les politiques et les priorités politiques. Il établit ce lien à travers la direction des programmes de travail des ministres, basé sur les propo-

sitions des ministres individuellement et selon les priorités politiques, en déterminant des priorités politiques et de dépenses et en examinant et approuvant les politiques qui en résultent.

La Commission des Ministres sur le Budget, une sous-commission permanente du Cabinet, joue un rôle technique important dans la conversion des priorités politiques en politiques et des politiques en programmes de financement des dépenses par ses interrogations et ses recommandations sur les propositions fiscales et budgétaires.

Le rôle du Parlement repose premièrement sur ses fonctions législatives. Le Parlement légifère des politiques qui requièrent un cadre légal. Il remplit cette fonction par les commissions qui examinent la législation condition par condition. Les commissions sont organisées comme des contreparties parlementaires aux ministères et jouent un rôle important en facilitant le débat national sur les détails des politiques comme l'exprime la législation, directement par des auditions publiques et indirectement par les médias. Les procédures de la commission sont ouvertes au public. Le Parlement fait des amendements à la législation ou peut la renvoyer au pouvoir exécutif s'il n'est pas satisfait.

Au sein du groupe exécutif les commissions et les équipes ou les commissions de travail interministérielles ad hoc peuvent avoir un impact significatif sur la formation des politiques. Les groupes fonctionnent à un niveau politique et à un niveau opérationnel. Au niveau politique, les groupes de commission du Cabinet sont organisés sur les lignes des cinq groupes. Au niveau opérationnel, le Forum des Directeurs Généraux Sud-Africains, une commission de la fonction publique du chef des ministères, présidée par le chef de la fonction publique de la présidence, examine le travail des ministères dans le développement politique, l'organisation et la mise en œuvre. La commission dominante possède cinq sous-commissions également organisées sur les lignes des groupes du gouvernement.

2.3.5 La dimension fiscale intergouvernementale

Avant d'examiner les différentes voies dans lesquelles les politiques peuvent être introduites et formées, il est nécessaire de souligner sur la dimension intergouvernementale des priorités politiques et du développement politique.

L'Afrique du Sud est un État unifié avec trois couches du gouvernement connues sous le nom de 'sphères'. Le gouvernement national possède des responsabilités constitutionnelles pour développer les politiques en rapport à son pouvoir exclusif et à ses compétences de dépenses partagées. Les gouvernements provinciaux et locaux sont mandatés pour développer les politiques au sein de leurs compétences exclusives et pour mettre en œuvre les politiques nationales dans leurs territoires.

Alors que la sphère nationale du gouvernement établit le programme politique, les

gouvernements provinciaux et locaux sont primordiaux pour la mise en œuvre, principalement dans certains groupes comme, par exemple, le groupe social. La Législation Nationale requière aux gouvernements provinciaux et locaux de produire des documents politiques à moyen terme, nommés respectivement Stratégie de Croissance et de Développement Provinciaux et Plans de Développement Locaux Intégrés.

Au niveau local il y a plus d'indépendance politique étant donné qu'il y a un accès aux sources de revenu viable propre. Contrairement au gouvernement provincial qui reçoit plus de 95 pourcent de son revenu des transferts du gouvernement national, le gouvernement local reçoit des transferts limités du gouvernement national (et provincial) pour soutenir les priorités nationales.

2.3.6 Instruments et approches au développement politique

Il existe différentes voies pour développer les politiques, certaines d'entre elles reflètent les priorités politiques du gouvernement et d'autres reflètent d'autres acteurs de l'environnement politique. Au sein de cet environnement, la façon dont les priorités politiques du gouvernement sont converties en politiques dépend significativement du résultat escompté.

Il existe un certain nombre d'instruments politiques en Afrique du Sud. Le plus formel est utilisé lorsque les politiques sont converties en législation, par exemple le projet de Loi pour la Justice pour les Enfants. Un autre un peu moins formel est la publication des Livres Blancs et des stratégies qui sont des documents approuvés par le Cabinet qui détaillent le contexte, la preuve pour le développement, l'intervention logique, les objectifs, les stratégies et les actions qui, ensemble, forment une politique. Des exemples de cela sont la Stratégie de Logement National ou le Livre blanc sur l'Utilisation Viable de la Biodiversité Nationale d'Afrique du Sud. Une troisième option est la publication de documents d'un programme politique ou d'intervention établissant une politique ministérielle ou un programme stratégique d'intervention, par exemple, le programme juridique de transformation Re Aga Boswa du Ministère de la Justice et du Développement Constitutionnel ou la politique des écoles sans frais de scolarité du Ministère de l'Éducation.

Deux documents significatifs de politique nationale, qui sont à certains égards des cadres politiques, sont la Politique de Croissance, d'Emploi et de Redistribution (GEAR), qui a été publié en 1997, et l'Initiative pour la Croissance Accélérée et Partagée en l'Afrique du Sud (ASGI-SA 2005). Le GEAR fournit l'orientation politique du gouvernement pour la macroéconomie et la politique fiscale, alors que l'ASGI-SA représente une stratégie pour accélérer la croissance économique et pour élargir le champ de ses bénéficiaires. L'ASGI-SA répond à une série de contraintes, notamment l'insuffisance des compétences et les difficultés rencontrées par les petites, moyennes

et micros entreprises. Il met l'accent sur les partenariats avec les entreprises, les syndicats et la société civile. Des interventions choisies abordent les difficultés liées à l'infrastructure, aux stratégies sectorielles, à l'éducation et aux compétences, l'économie informelle, l'administration publique ainsi que les problèmes macroéconomiques.

Les derniers instruments 'parapluie' de l'élaboration des politiques sont les plans stratégiques sur cinq ans que les ministères développent. Tout comme le MTSE, ces derniers sont mis à jour annuellement mais ne sont pas 'indéterminés' dans le sens où ils possèdent une date de fin spécifique. Les plans stratégiques ne correspondent pas scrupuleusement à un problème politique défini mais reflètent plutôt un niveau plus général de politique dans le sens où ils relient les priorités politiques aux dépenses par le développement de stratégies pour chaque programme de dépenses. Dans le contexte du séminaire CABRI, les plans stratégiques fonctionnent plus ou moins au niveau suivant du lien entre la politique et le budget: ils convertissent les politiques en programmes de dépenses. Tout en admettant que, comme un instrument, ils possèdent des caractéristiques semblables à la politique, ce rapport ne traite pas en détails de leurs développements.

Un processus de développement politique

Il existe des contrastes intéressants dans le processus de développement des trois premiers instruments politiques. Tant la législation que les Livres Blancs suivent des voies de développement plus formelles qui comprennent une consultation publique considérable avant d'être soumis au Cabinet et au Parlement. Les instruments les plus informels de la politique départementale comme le programme de transformation du tribunal ci-dessus, peuvent ou non inclure une consultation publique et sont habituellement plutôt développés comme un exercice entre les hauts fonctionnaires dans le département et le ministère.

Le pouvoir exécutif en Afrique du Sud est organisé en ministères et en départements correspondants, le premier étant le pouvoir exécutif politique et le dernier la fonction publique. Les ministères sont habituellement des structures relativement étroites alors que les départements contiennent la capacité de développement politique technique. Les départements ne possèdent habituellement pas d'unités politiques séparées: le conseil politique est la responsabilité des hauts fonctionnaires. Si une politique n'est pas de la compétence d'une seule branche d'un département, les équipes spéciales d'inter-division coordonneront la coopération entre les branches afin de développer les politiques. Les départements fonctionnent sous l'importante surveillance politique, surtout concernant les politiques, où leurs fonctions prennent la forme de conseils politiques.

Les approches de l'élaboration des politiques

Pour comprendre comment les cadres de politique nationale fusionnent avec d'autres influences dans le processus de l'élaboration des politiques, il est important de réfléchir à la manière dont les différentes politiques se sont développées.

Une première approche est celle où les cadres stratégiques nationaux sont formés à travers le développement politique; le centre de la plupart des discussions ci-dessus sur les instruments du cadre de la politique nationale. Un exemple est le développement actuel d'une politique du système de sécurité sociale globale qui est implantée dans les priorités nationales, faisant partie du Programme d'Action de 2007 et coordonnée par la structure interdépartementale, avec un travail technique qui a lieu dans des départements spécifiques. Un premier rapport des propositions du cadre pour la politique a été publié avec la documentation budgétaire en février 2007. Un engagement et une consultation avec différentes structures, y compris le Conseil du Développement Économique National et du Travail (un corps qui réunit le gouvernement, le commerce et le travail organisé) sont entrepris sur la base des documents originaux.

Une deuxième approche est celle où les politiques reflètent les développements qui ont déjà lieu dans la société. Un exemple est celle où les développements dans l'environnement technologique de l'information du secteur bancaire n'ont pas été représentés de manière appropriée dans la loi.

Une autre approche qui ne nécessite pas beaucoup d'explication est lorsque les politiques existantes sont examinées lorsqu'elles n'abordent pas de manière appropriée un objectif politique majeur. Un exemple en est les changements du système du permis de conduire à cause du manque de progrès dans la baisse de la mortalité sur les routes. Alors que des consultations peuvent avoir lieu avec des intervenants externes, elles peuvent être limitées ou à la discrétion du ministère et du département.

Une quatrième approche pour le développement des politiques peut-être les groupes de pression. C'est un bon exemple de la façon dont l'environnement politique plus important fusionne avec les réseaux gouvernementaux formels pour l'initiation politique. Par exemple, une politique sur la régulation des sacs en plastique résulte des groupes de pression par les groupes environnementaux.

Une autre voie est le soutien public pour les politiques qui s'exprime à travers les organes de la société civile ou les médias. Un exemple en est l'approvisionnement d'antirétroviraux pour les personnes vivant avec le SIDA. Le développement et la mise en œuvre de cette politique ont été renforcés par une action en justice.

Une voie similaire est celle de l'action en justice basée sur la Constitution. Le cas Grootboom est peut-être le meilleur exemple connu de la politique gouvernementale influencée par les citoyens qui réclament leurs droits selon la Constitution par une action en justice (voir l'encadré ci-dessous).

La Charte des droits et l'élaboration des politiques: le cas Grootboom

Irene Grootboom vivait à Wallacedene, un établissement informel dans la municipalité d'Oosberg à l'Ouest du Cap. Après une longue lutte pour obtenir un logement approprié sans effet, en passant par les listes d'attente pour différents logements, l'expulsion de la propriété privée et l'établissement des maisons sur un terrain de sports tout en demandant de l'aide à la municipalité, la communauté, sous le nom d'Irene Grootboom et de 900 autres' – a formulé une demande urgente à la Cour Suprême du Cap. La communauté Grootboom a fondé son cas sur deux recours constitutionnels:

1. l'Article 26 de la Constitution dit que toute personne possède un droit d'accès à un logement approprié. Cela oblige l'État à prendre des mesures justes, selon ses ressources disponibles, pour s'assurer que ce droit se réalise progressivement.
2. l'Article 28(1)(c) dit que les enfants possèdent un droit d'abri.

La Cour Suprême du Cap a rejeté le premier argument. Elle a dit que le programme de logement du gouvernement était juste et ainsi remplissait les demandes de la Constitution. En ce qui concerne le deuxième argument, la Cour a dit que les parents sont en premier lieu responsables de pourvoir un abri à leurs enfants. Cependant, s'ils sont dans l'impossibilité de le faire, l'Article 28(1)(c) oblige l'État à le faire. Du reste, le tribunal a estimé que les parents devraient pouvoir vivre avec leurs enfants dans l'abri étant donné qu'il n'était pas dans l'intérêt des enfants d'être séparés de leurs familles. Le gouvernement a suivi la décision de la Cour Suprême en faisant appel à la Cour Constitutionnelle. La Cour constitutionnelle a affirmé que le gouvernement national a l'entière responsabilité de s'assurer que l'État se conforme à l'Article 26 de ses obligations. Elle a ensuite estimé que:

- Le programme de logement actuel a failli à l'obligation que l'État a à aider les personnes dans un besoin désespéré. Elle a dit qu'une part raisonnable du budget national au logement devrait être utilisée pour fournir une telle aide. Si cela n'avait pas lieu, le programme de logement de l'État ne pourrait pas être considéré juste pour les objectifs de l'Article 26(2).
- L'obligation directe de l'État s'appliquerait en premier lieu lorsque les enfants seraient enlevés à leurs familles, deviendraient orphelins ou seraient abandonnés.

La Cour constitutionnelle a également reconnu la relation étroite entre le droit à l'égalité et les droits socioéconomiques, y compris les droits au logement. Il a noté que la réalisation des droits socioéconomiques est un élément clé dans l'avancement de l'égalité et dans le développement d'une société dans laquelle les hommes et les femmes sont en mesure de réaliser à part égale leurs potentiels.

Pillay K, Manjoo R et Paulus E (2002) *The Grootboom Case and Women's Housing Rights, Budget Brief 11*, Idasa, le Cap.

Une dernière voie est celle du déploiement des commissions publiques qui sont attribuées par le pouvoir exécutif et facturées avec l'investigation d'un problème social et la proposition d'options politiques. Un exemple en est l'introduction d'accorder une pension alimentaire aux enfants basée sur les procédures et le travail de la Commission Lund dans des aspects de bien-être social. On peut voir comment les programmes politiques initiaux sont définis par des facteurs dans l'environnement politique en regardant cette politique de sa conception à sa mise en œuvre. Les contraintes des ressources et les compromis entre les choix et les circonscriptions, la pression des groupes sociaux, les valeurs de la nation, la difficulté d'atteindre une synergie entre les secteurs et la manière dont l'intention originale d'une politique peut être renforcée ou érodée dans l'espace entre la formulation et la mise en œuvre sont des facteurs qui se présentent ici.⁶

De cette brève discussion concernant les différentes voies que les politiques suivent de l'initiation à l'aboutissement, il est clair que, bien qu'il y ait un système formel de développement politique par le pouvoir exécutif en place, en pratique, ceci est complété par un environnement diffus et ouvert pour le développement politique. On peut également affirmer que cette ouverture est un aspect majeur pour s'assurer que les politiques restent sensibles aux besoins et aux intérêts des citoyens entre les élections. L'élaboration des politiques n'a pas non plus lieu sans des débats sains, même si les mécanismes de consultation explicites et structurés qui accompagnent les documents comme les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ne sont pas présents au même niveau pour toutes les politiques.

Le développement politique est habituellement un processus très désordonné. Il n'est pas rare pour différents départements impliqués à former la même politique de publier différents points de vue à ce sujet dans des documents de discussion. Cela tire des débats publics sains hors du pouvoir exécutif pour les introduire dans le domaine public. On peut affirmer que le gouvernement devrait parler avec une seule voix, mais une telle approche peut laisser le débat derrière des portes closes et finir par l'étouffer.

2.3.7 Quel est le rôle des hauts fonctionnaires au budget?

Dans le contexte de CABRI une dernière question à poser est le rôle que jouent les hauts fonctionnaires au budget dans cet environnement. La Trésorerie Nationale exerce un contrôle financier sur des organes étatiques dans toutes les sphères du gouvernement. De plus, la Trésorerie Nationale joue un rôle crucial en s'assurant de la valeur de l'argent à travers les organes étatiques qui poussent leurs mandats dans la sphère de l'élaboration des politiques.

Elle remplit ce rôle en proposant des conseils aux départements pour la conversion des politiques en programmes et plans de dépenses et par la gestion du processus budgétaire et son engagement interne avec les propositions et les demandes budgétaires.

Lorsqu'une nouvelle politique est présentée à la Trésorerie Nationale, celle-ci considérera un certain nombre de questions majeures comme: quelle est la viabilité du plan? Quel est le degré de précision des coûts? Quelle est la capacité du département en matière de la mise en œuvre de la politique à moyen terme? Existe-t-il des moyens alternatifs d'atteindre les objectifs de la politique? Quelles sont les coûts d'opportunités en terme d'autres politiques (ou de politique fiscale) pour financer une politique? Quel impact direct est escompté sur l'environnement macroéconomique et politique global?

Les hauts fonctionnaires au budget jouent un rôle clé dans ce processus et sont engagés centralement à relier les programmes politiques du gouvernement aux politiques proposées et aux implications financières. Pour cette tâche, ils apportent leurs connaissances du passé et de la capacité d'un département, des idées qui proviennent du fait d'avoir un aperçu du gouvernement sur l'environnement politique et sur les activités du gouvernement ainsi qu'une connaissance technique de l'évaluation politique. Dans certains cas, la Trésorerie Nationale est le fil conducteur des changements politiques, ceci étant particulièrement vrai pour les politiques qui touchent le secteur financier ou la gestion des finances publiques.

Par le rôle du Ministère des Finance dans le Cabinet, le rôle du directeur général dans le Forum des Directeurs Généraux Sud-Africains et les rôles d'autres hauts fonctionnaires dans la coordination interdépartementale des politiques ou un engagement plus informel avec d'autres départements, les hauts fonctionnaires donnent également des conseils d'un point de vue du rapport qualité-prix ainsi qu'une perspective fiscal sur d'autres politiques gouvernementales bien avant que les politiques ne se réalisent par des demandes de financement.

2.3.8 Conclusion: leçons et défis à venir

Alors que notre examen des mécanismes pour la conversion des programmes politiques en politiques accorde de l'attention à la complexité que peut prendre le processus, il ne décrit pas en détail les défis rencontrés par l'environnement et les processus eux-mêmes.

Ce rapport considère brièvement les défis suivants:

- L'alignement et la coordination des priorités politiques entre le gouvernement national, le gouvernement provincial et le gouvernement local doivent

être améliorés. Comme pour tous les accords de responsabilité partagée, les affaires intergouvernementales sont sensibles aux divers acteurs qui les montrent du doigt lorsque les défis clés de développement ne sont pas abordés. Malgré la cohérence politique dans la plupart des couches du gouvernement (l'ANC est le gouvernement dans la plupart des juridictions) et le processus et les mécanismes structurels significatifs pour la coordination (voir l'étude de cas par Fölscher et Cole sur la réforme budgétaire en Afrique du Sud dans le Volume des Ressources du Séminaire Annuel de 2004) il n'y a pas toujours un alignement des politiques et un alignement des dépenses avec les politiques.

- Il n'est pas inédit que les organismes de dépenses développent et mettent en œuvre de nouvelles politiques afin de recevoir des fonds supplémentaires. Alors que chaque politique peut être justifiée isolément, il n'est pas toujours clair que toutes les nouvelles politiques financées sont prioritaires.
- Il y a un manque de capacité dans le gouvernement pour évaluer les politiques dans des buts de financement et pour évaluer les initiatives pour les politiques contre les mandats gouvernementaux.
- Les priorités, les politiques et les financements ne sont pas toujours considérés à long terme.
- Le système n'utilise pas encore de manière appropriée les informations de performance (dans certains cas, l'information elle-même est inadaptée) ou un système de surveillance efficace malgré les progrès significatifs au cours de l'année précédente.
- Il n'y a pas de mécanisme d'évaluation formel tel que l'examen des dépenses publiques dans le système budgétaire. Alors que le processus budgétaire est lui-même supposé comprendre l'évaluation et l'examen, celui-ci est déjà congestionné.
- Le domaine public sud africain est rempli de politiques qui ont été approuvées par le Cabinet, même légiférées, mais qui sont restées largement inappliquées. La capacité d'application manque souvent; quelque chose qui pourrait même se nommer un échec bureaucratique (plutôt qu'un échec politique) du gouvernement.
- La consultation reste inadaptée. Alors que l'espace public vibrant est sain et fonctionne, il ne peut réellement remplacer les mécanismes formels de consultation et les remarques. Ils sont présents mais ils ne sont pas développés de manière appropriée.

Comme indiqué plus tôt, l'environnement politique sud africain diffère de celui d'autres pays membres de CABRI. Par conséquent, il est peut-être utile de prendre en compte les idées concernant la nature de l'élaboration des politiques qui peuvent être tirées des différentes approches: une première leçon est que la nature indéterminée des instruments politiques majeurs admet que l'élaboration des politiques est un processus répétitif, souvent basé sur l'expérimentation, l'apprentissage des erreurs et des rectifications (voir également les études de l'institut de développement (IDS) de 2006 pour une discussion de ces thèmes). Une cohérence entre les années est facilitée par le lien étroit entre les politiques et le cadre des ressources à travers le CDMT et le Programme d'Action.

Cependant, la flexibilité est acceptée pour ajuster les nouveaux défis survenant d'un changement rapide de l'environnement local et international et pour les nouvelles priorités politiques. L'interface entre les différents instruments stratégiques et les instruments de financement sur une base indéterminée signifie que la nature en cours du développement politique est reconnue. Cependant, le besoin de discipline budgétaire requière que de nouvelles propositions politiques ou les changements des politiques existantes alimentent le processus budgétaire à des moments précis pour être financés comme une partie du CDMT. Étant donné que l'élaboration des politiques ne suit pas toujours un processus proprement réglé et linéaire, les fonctionnaires au budget peuvent faire l'objet d'une forte pression pour financer des ajouts aux niveaux de référence pour lesquels la planification n'a pas respecté l'échéancier du processus budgétaire. C'est dans ces cas-là qu'une autre caractéristique du système sud africain émerge: la Commission des Ministres sur le Budget a un rôle crucial à jouer dans la gestion du processus des propositions de dernière minute et des questions associées au financement.

Cet interface explicite et continu entre la politique et la technique à tous niveaux du processus admet que l'élaboration des politiques doit autant être un processus politique que technique et que les décisions ne sont pas toujours entièrement techniques et détachées des choix politiques: les faits et les valeurs sont indissociables. Mais cela signifie également qu'il y a toujours des chevauchements et de la concurrence dans les programmes: le processus de l'élaboration des politiques doit être ouvert à l'environnement politique. Cependant, cela doit être transparent et participatif, en particulier puisque les politiques incluent finalement certaines perspectives au détriment des autres.

Références

IDS (Institut d'Etudes de Développement) (2006) *Understanding policy processes: A review of IDS research on the Environment*, Brighton: IDS.

Notes de fin du chapitre 2

1. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'institution à laquelle les auteurs appartiennent.
2. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*.
3. Enquête sur le bien-être-2002/2003.
4. Les auteurs voudraient remercier Kay Brown, Alexandra Bytchkova, Julia de Bruyn, Kuben Naidoo et Aarti Shah pour leurs contributions et leurs commentaires.
5. *Lekgotla* est le terme utilisé en Tswana pour signifier les réunions ou les conférences; *makgotla* en est le pluriel.
6. Lund, F (2008) *Changing Social Policy: The Child Support Grant in South Africa*. Pretoria: HSRC Press.

3

**Concevoir des programmes pour
atteindre des objectifs politiques
raisonnables**

3.1 Introduction

L'existence de politiques claires avec des objectifs et stratégies réalisables pour atteindre ces objectifs en question n'est pas une garantie que les structures de dépenses changeront pour réaliser les buts politiques. Pour combler le fossé entre les politiques stratégiques et l'allocation des ressources gouvernementales par le biais de la planification financière, la budgétisation doit être alignée aux programmes.

La réussite est plus susceptible d'avoir lieu s'il existe une connaissance commune au sein et en dehors du gouvernement en matière de politiques clés, leurs buts et objectifs correspondants et la manière dont elles seront réalisées par les programmes et leurs résultats. C'est au niveau de la conversion des politiques en programmes de dépenses que l'interface entre les politiques et les budgets devient plus apparente.

Un budget-programme, créé sur la base de programmes de dépenses individuels par les ministères, constitue un préalable à cette clarté. Un programme de dépenses consiste en un ensemble spécifique d'activités, situé dans le temps et aux coûts estimés, aidant à réaliser un objectif politique commun. La représentation des dépenses selon les programmes aide à concentrer la pensée en matière de dépenses publiques sur les objectifs, activités et résultats. La budgétisation par programmes peut aussi faciliter l'analyse budgétaire notamment si les programmes sont définis clairement et simplement.

Ce chapitre est élaboré par rapport aux contributions pour la session du séminaire relative à la conversion des politiques en programmes. Les présentations et discussions ont mis en avant les diverses manières par lesquelles les programmes sont conçus ainsi que leurs relations avec la procédure budgétaire.

Le chapitre se compose de trois contributions. Le premier document, par Simon Stone, consultant chargé de la mise en oeuvre d'un budget-programme dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme en Albanie, porte sur les bases fondamentales de l'élaboration de programmes de dépenses pour qu'ils deviennent des vecteurs de mise en oeuvre politique. Il débat sur les problèmes communs en matière de développement de structure de programme allant de la distinction entre les divers niveaux d'objectifs à la relation de la structure par rapport à la responsabilité des résultats et la structure administrative.

Le deuxième document, par Nicholas Ntambi du Ministère des Finances de Tanzanie, définit la façon dont le système d'allocation budgétaire stratégique facilite la liaison des priorités de stratégie de lutte contre la pauvreté par rapport aux dépenses. Le document explique comment ce lien est soutenu par une concentration stratégique sur la procédure budgétaire en tant que véhicule orienté vers la politique et intégrant le processus de prise de décision.

Le troisième document, par Mathew Dingie, Directeur du Budget en Sierra Leone, se penche sur la façon dont un budget-programme – dans un environnement d'après-guerre – ne peut être efficace que s'il est soutenu par des réformes complémentaires comprenant le renforcement de la fonction politique, la rectification des principes budgétaires, la mise en place d'une gestion financière sérieuse et l'établissement d'un système de suivi et d'évaluation raisonnable. Le document se penche sur les particularités du système de suivi, démontrant la mesure dans laquelle la vérification des réalisations politiques est liée aux activités et aux dépenses.

3.2 Concevoir des programmes pour la budgétisation

Simon Stone

3.2.1 Introduction

Ce document de réflexion aborde les questions soulevées dans le cadre de la conception de programmes pour l'établissement du budget.

Une documentation riche existe sur les budgets-programmes et sur les budgets-programmes performance. Diamond¹ apporte une description utile du nouveau modèle de budgétisation axée sur la performance, décrivant son développement des 'systèmes de planification, programmation et budgétisation' à 'la budgétisation des programmes' puis à 'la budgétisation axée sur les produits'. Il se penche sur quatre éléments de réforme majeurs nécessaires pour convertir les systèmes de budgétisation traditionnels à cette approche:

- L'établissement de la structure du programme dans le contexte plus élargi de planification budgétaire stratégique et de cadres budgétaires à moyen terme.

- La re-conception et l’affinage des structures de programmes.
- L’amélioration des systèmes de calcul des coûts budgétaires.
- L’introduction d’un nouveau système de reddition des comptes et des mesures d’incitations budgétaires.

Ce document porte sur le deuxième élément de réforme. Il explique que les quatre éléments de réforme sont étroitement liés et doivent tous être pris en compte au moment de la conception d’un nouveau système même s’ils ne sont pas mis en œuvre en même temps.

Cette approche pratique doit être explicite quant à la terminologie utilisée mais en étant catégorique et normative, nous devons respecter certaines mises en garde. La plupart des documents sur les finances publiques internationales sont écrits en Anglais. Pour éviter toute confusion vis-à-vis des lecteurs dont la première langue n’est pas l’Anglais, ce document utilise une terminologie sérieusement définie qui pourrait s’avérer difficile à traduire.

La logique de l’approche est extrêmement linéaire et semble technocrate. En pratique, les procédures de budgétisation sont souvent non-linéaires parce que les budgets sont des politiques et les responsables pensent et agissent de manière non-linéaire. Malgré tout, la procédure sous-jacente peut être présentée comme linéaire, permettant les commentaires ou les remarques nécessaires (ainsi que techniquement inutiles mais politiquement opportuns), aussi bien pendant qu’entre les cycles budgétaires.

Le document indique que lorsque le choix des mots est pris en compte dans le système de responsabilité financière, des termes apparemment normatifs pour les indicateurs de performance peuvent tout simplement se transformer en étiquettes comme ‘niveau 1’ et ‘niveau 2’ et être étiquetés selon le contexte ou la préférence nationale.

Ce document tient aussi compte des défis pratiques qui émanent lorsque la technologie informatique est utilisée pour l’établissement des budgets-programmes à tous les niveaux du gouvernement et explique que la conception logicielle pour soutenir cette approche doit être planifiée avec prudence.

3.2.2 Éléments d’un budget-programme performance

Le budget-programme doit contenir des programmes de dépenses.² Chaque programme doit avoir un nom, une description et une politique pour laquelle les indicateurs de performance suivants peuvent être établis:

- buts politiques du programme;
- objectifs politiques du programme;

- résultats du programme;
- activités du programme; et
- intrants du programme.

Un programme de dépenses peut être défini comme un ensemble significatif et gérable d'activités, avec des résultats qui contribuent directement ou indirectement (en tant que intrants à d'autres activités) à la réalisation d'objectifs politiques et de buts politiques. Ce que cela signifie variera selon le contexte et dans le temps. Certaines questions contextuelles sont élaborées ci-dessous par rapport au nombre et la taille des programmes. La structure variera au fur et à mesure que l'orientation politique évolue ou change.

Le nom du programme correspond simplement à une étiquette utilisée pour référence: par exemple, éducation primaire, défense aérienne, santé maternelle ou parcs nationaux. La description doit expliquer ce que le programme effectue en simples termes que des non-spécialistes peuvent comprendre pour assurer que l'activité du gouvernement soit transparente pour un public général. Un paragraphe court suffit. La transparence au sein du gouvernement est un objectif important et l'un des autres avantages de cette approche est de garantir que les programmes soient complémentaires et ne se chevauchent pas. Un budget-programme peut comprendre plus de 100 programmes pour lesquels des descriptions brèves sont requises.

Il est important qu'il y ait une description séparée de la politique du programme. Une politique de programme signifie la politique que le programme met en œuvre et non pas une déclaration de ce que le programme exécute.³ La description de la politique doit être succincte et constituer une présentation claire de la politique que le programme exécute: par exemple, une politique d'éducation primaire ou de sécurité routière. La concision est importante pour une meilleure transparence. Elle est aussi utile pour établir la structure globale des programmes dans le budget et particulièrement pour la conception de chaque programme. La pratique démontre qu'il est souvent plus difficile d'être concis dans la description d'une politique que d'écrire un document politique. Un document politique doit bien sûr exister mais présenter la politique dans un paragraphe attire l'attention sur son essence.

Les buts politiques du programme ainsi que ses objectifs servent d'indicateurs de performance comme discuté ci-après. Ils font tous deux partie de la présentation du programme. Il doit être possible et certainement souhaitable pour la transparence et l'accessibilité lors de la présentation d'un grand nombre de programmes, de définir une déclaration de politique du programme comprenant le nom, la description du programme et la description politique ainsi que ses buts et objectifs sur une page.

Les buts politiques du programme concernent les résultats souhaités et mesurables des activités du programme que le gouvernement souhaite réaliser à long terme.

Un bon exemple de but politique de programme serait l'un des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), comme pour la santé maternelle visant à 'réduire le taux de mortalité maternelle de trois-quarts d'ici 2015'. Cette forme d'en-tête de résumé n'est pas adéquate aux fins des budgets-programmes. Pour que ce but soit opérationnel et mesurable dans le cadre de la budgétisation de programme, le résumé du but doit être exacerbé par une référence à la base de référence, comme par exemple, 'réduire le taux de mortalité maternelle de trois-quarts d'ici 2015 du niveau x en 1990'. Même si cela peut sembler évident et constitue sans aucun doute ce qui est prévu dans les OMD, à moins que ce ne soit énoncé, des problèmes surgiront dans la définition et l'utilisation des autres indicateurs de performance.

Les objectifs politiques du programme concernent les résultats spécifiques des activités d'un programme, qui peuvent être mesurés de manière précise en termes de temps, nombre et coûts et peuvent être réalisés dans le court à moyen terme tout en étant des étapes intermédiaires pour réaliser un but politique.

Si l'on élabore l'exemple de la santé maternelle pour un cadre budgétaire à moyen terme sur trois ans, les objectifs politiques du programme définis pendant l'année t pour l'année $t+3$ pourraient être que 'le taux de mortalité maternelle soit réduit à z pendant l'année $t+3$ '. Cette approche est en accord avec le but mais pourrait ne pas représenter un objectif adapté puisque la mortalité maternelle peut dépendre de facteurs hors de l'influence du gouvernement. Il s'agit d'un problème normal pour un but défini sous forme de 'résultat'. Puisque le but est un but à long terme, il n'a pas besoin d'être normatif sur le plan opérationnel.

En ce qui concerne le budget-programme performance cependant, une approche plus opérationnelle est requise parce que l'orientation des performances s'intensifie au fur et à mesure qu'elle descend sur la hiérarchie de l'indicateur de performance. Cette approche doit être distincte de la procédure de conception d'un programme expliquée dans cette section et est d'autant plus claire lorsque la responsabilisation de la performance du système est prise en compte. Souvent, les premières tentatives de conception donnent lieu à un programme au sein duquel les indicateurs de performance descendent d'un niveau si bien que les informations sur les résultats sont cachées dans les descriptions d'activités. C'est ce qui se passe lorsque les objectifs ne sont pas clairement définis.

Les débuts d'un objectif plus opérationnel pourraient être 'la prestation de services de soins de santé maternelle augmentés de y pendant l'année $t+2$ à z au cours de l'année $t+3$ '. Même si cette action est plus opérationnelle, elle n'est pas mesurable de façon précise comme nécessaire sans une explication plus approfondie de ce

que 'prestation' signifie. S'agit-il d'une 'disponibilité' ou d'une 'souscription'? La mesure précise requiert aussi des explications sur la nature des services de soins de santé maternelle. Ceci pourrait être fait dans la description de la politique de santé maternelle mais le besoin de concision pourrait compliquer les choses. En pratique, il est utile de compléter la déclaration politique d'un programme par une brève présentation des normes politiques: dans cet exemple, il pourrait s'agir d'une description du contenu du programme de prestations de services des soins de santé maternelle ou d'une référence à un autre document disponible au public.

Les produits du programme sont les biens et services à générer pour contribuer à la réalisation des objectifs à court et moyen terme et au but politique à long terme. Les produits doivent être Spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et limité dans le temps (SMART). Un ou plusieurs produits pourraient contribuer à un ou plusieurs objectifs politiques du programme.

La question opérationnelle dans la mise en place des indicateurs de performance d'un programme devient plus claire lorsque les produits sont pris en compte. Il est plus aisé et plus approprié sur le plan opérationnel de définir des produits permettant de prester ou fournir les services plutôt qu'en termes de fourniture/prestation de services qui sont mieux traités en terme d'objectif du programme. Ainsi, les produits des soins de santé maternelle pourraient être rédigés par: 'x sages-femmes formées' ; 'le nombre de maternités entièrement équipées a augmenté de x à y', 'n nouvelles unités de formation aux soins de santé maternelle pourvues en personnel 'et équipées' par exemple.

Les activités concernent les actions entamées (procédures) pour obtenir un produit. Il est possible d'avoir plusieurs activités pour chaque produit. Par exemple, elles doivent être écrites sous forme de 'cinq programmes de formation pour les sages-femmes dans les régions a, b, c, d, et e', 'achat de matériel de soins de santé maternelle', et 'construction d'un centre de formation aux soins de santé maternelle'.

Les intrants correspondent aux ressources financières, humaines et physiques utilisées (par les activités) pour produire (programme) des produits. Par exemple, les indemnités de subsistance des sages-femmes en formation, les formateurs des sages-femmes ou la documentation de formation. Lorsque les intrants sont calculés en termes financiers, ils sont présentés sous forme d'articles de dépenses dans la rubrique budgétaire.

Les termes utilisés ci-dessus sont présentés avec un style fonction-production: les intrants utilisés dans (les activités) et les procédures produisent des produits qui, lorsque combinés, réalisent une série d'objectifs satisfaisant un but. Beaucoup de ce que font les gouvernements est intangible ou constitue des procédures continues qui semblent ne pas être adaptées au style fonction-production. Néanmoins, l'approche peut être utilisée pour correspondre à la plupart des activités gouvernementales si

elle est utilisée de manière flexible, afin de mesurer la manière dont une organisation s'exécute en termes de délivrance du programme et notamment la manière dont les directeurs politiques et techniques peuvent être tenus responsables pour les performances dans le temps.

Les indicateurs de performance sont mutuellement dépendants dans une hiérarchie en aval et en amont (voir le graphique 3.2.1). En ce qui concerne la relation en aval, les objectifs politiques d'un programme dépendent du but politique du programme (et du calendrier et chemin choisis pour réaliser ce but). Le choix des produits d'un programme dépend des objectifs politiques du programme. La conception et l'échelle des activités pour délivrer les produits du programme dépendent de la nature des produits et de leurs cibles. Les intrants dépendent de la conception et de l'échelle de l'activité. La relation en aval offre une directive politique à tous les indicateurs de performance aussi bien politiques que techniques.

Dans le cas d'une relation en amont, les activités exigent des intrants même si elles prennent la forme que de quelques heures du temps de travail du personnel mais peuvent impliquer des dépenses d'investissement et de la documentation opérationnelle. La distribution des produits dépend de la réalisation ponctuelle et réussie des activités. La réalisation ponctuelle des objectifs politiques d'un programme exige une délivrance ponctuelle des produits du programme. La réalisation du but politique du programme dépendra en partie de la réalisation des objectifs politiques du programme. La relation en amont offre une directive technique et financière aux indicateurs de performance aussi bien techniques que politiques.

Graphique 3.2.1: Des programmes bien définis aident à adapter les priorités aux contraintes de ressources

	<i>Aval</i>	<i>Amont</i>
Seuil de dépenses	Choix stratégique	Choix opérationnel
Buts	↓	↑ Réalisable, abordable
Objectifs		
Produits		
Activités		
Intrants		

Au-delà de ce 'minimum', un budget-programme peut contenir des *sous-programmes* et des *projets*. Le tableau 3.2.1 illustre la manière dont un programme d'éducation primaire peut être dévoilé: la faisabilité (ou non) du but et des objectifs politiques du programme devient apparente lorsque le programme est décomposé en produits, activités (avec calendriers) et intrants.

Tableau 3.2.1: Une illustration d'un programme entièrement décrit

1. NOM DU PROGRAMME	2. ÉDUCATION PRIMAIRE
Description	Prestation de services d'éducation primaire
Politique	L'approvisionnement d'une éducation primaire universelle gratuite
But politique (Résultat Niveau 1)	A partir de 2015, les personnes de 18 ans doivent avoir achevé un cycle scolaire primaire de sept ans
Objectifs politiques (Résultat Niveau 2)	<p>La proportion des enfants en âge de scolarité primaire inscrits est passée à 81% par rapport à 80% pendant l'année en cours et de deux points de pourcentage pour atteindre 85% d'ici 2010 (fin de la période à moyen terme)</p> <p>La proportion des enfants en âge de scolarité primaire ayant accès à des écoles primaires dans un rayon de 10 km est passée à 77% par rapport à 75% pendant l'année en cours et à 80% en 2009 et 85% d'ici 2010</p> <p>La proportion des enfants fréquentant les écoles primaires et redoublant une année a été réduite à 8% par rapport à 10% pendant l'année en cours, et à 6% en 2009 et 4% d'ici 2010</p>
Produits (Résultat Niveau 3) Indicateur SMART	<p>300 écoles supplémentaires construites, équipées et pourvues de personnel avec au moins sept salles de classe et un bâtiment administratif disposant d'installations sanitaires au début de l'année scolaire pour chacune des périodes de deux ans à l'extérieur du programme de moyen terme 2008–2010</p> <p>Un nombre supplémentaire de livres scolaires imprimés et distribués aux écoles primaires de telle sorte que le taux par enfant soit passé de 1:5 à 1:3 pendant l'année en cours et à 1:1 d'ici 2010</p>
Activités (Résultats de procédure de Niveau 4 – indicateurs non SMART mais un accomplissement ponctuel et complet d'une activité au sein du budget peut être utilisée comme indicateur de performance)	<p>Identifier des sites et entreprendre la procédure de planification (terminée au premier trimestre 2008)</p> <p>Fournir des services d'architecte et terminer la conception (terminée à la mi-2008)</p> <p>Fournir les entreprises de construction et prestataires de services et construire des écoles (les 300 premières terminées au début de l'année scolaire 2008)</p> <p>Fournir le mobilier et autre matériel (terminé à la mi-2008 pour livraison avant l'année scolaire 2009)</p> <p>Préparer la disponibilité du personnel de l'audit et développer des stratégies pour l'embauche de professeurs (terminée à la fin 2008)</p> <p>Conduire des sondages pour identifier l'offre insuffisante et la surabondance (terminée au début du deuxième trimestre 2008)</p> <p>Fournir des livres scolaires supplémentaires (mi-2008 pour livraison en 2009)</p>
Intrants (Utilisation des ressources Niveau 5)	<p>Temps, déplacements et subsistance du personnel, biens d'équipement de bureau, transport etc.</p> <p>Ressources pour l'approvisionnement de biens et services</p>

Le dépassement des exigences minimales doit être considéré avec prudence lors du commencement d'une conversion vers une budgétisation de programme. Les raisons nous ramènent aux éléments inexplicables de la définition d'un programme de dépenses: que veulent dire les termes 'significatifs' et 'gérables' en pratique? Avant d'aborder ce point dans le contexte de la structure et de la taille d'un budget-programme performance dans la section 4, il est utile de tenir compte de certaines questions de responsabilités en matière de budget-programme performance.

3.2.3 Responsabilité dans un budget-programme performance

La base de la responsabilité est de mesurer la performance d'un programme par rapport à des valeurs cibles définies pour les buts politiques d'un programme, les objectifs politiques et les produits. Il n'est pas particulièrement important de mesurer les activités en dehors du ministère qui les gère et il n'est donc nul besoin d'une évaluation autre que qualitative de la manière dont l'activité a été entreprise et si elle a commencé et s'est terminée à temps (une activité entreprise dans le cadre des procédures quotidiennes de gestion interne). Pour les intrants, la première méthode de mesure de performance est financière, que les dépenses réelles sur les intrants (articles de dépenses) aient dépassé le budget de ces articles ou non. Bien sûr, une fois la contre-évaluation du budget effectuée au niveau des intrants, celle-ci peut aussi se faire aux niveaux de l'activité et des produits.

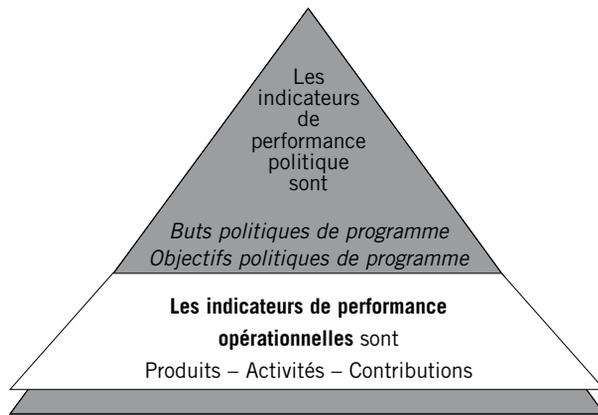
La comparaison des cibles par rapport aux résultats correspond à l'un des aspects de la performance. Une approche plus sophistiquée est l'évaluation de la performance en utilisant des techniques comme les évaluations qualité-prix et les audits. Le terme qualité-prix signifie économie, efficacité et respect pour le jugement en bonne et due forme. Pour évaluer si le rapport qualité-prix a été réalisé, les indicateurs de performance pour les intrants, activités, produits et objectifs politiques doivent être pris en compte ensemble.

Les cinq indicateurs de performance de programme peuvent être divisés en deux groupes: politiques et techniques (ou opérationnels). La distinction est utile lorsqu'on tient compte de la responsabilité financière.

Avant de se pencher sur la manière dont la responsabilisation de la performance du système devrait fonctionner, il est utile de se pencher sur les responsables des choix et spécifications des indicateurs de performance et de l'établissement des cibles pour les indicateurs ainsi que la manière dont cela est fait

Les buts politiques d'un programme sont des indicateurs de politique et doivent être établis par les ministres. Ces buts peuvent émaner d'un programme gouvernemental, d'un secteur approuvé ou d'une stratégie intersectorielle ou de nouvelles initiatives politiques du ministre.

Graphique 3.2.2: Distinguer entre la politique et les indicateurs de performance opérationnels



Les objectifs politiques d'un programme sont aussi des indicateurs de politique et dépendent du but politique du programme au niveau de la relation en aval et relèvent aussi de la responsabilité du ministre. Ils doivent être définis en consultation avec le personnel technique du ministère (en pratique avec le chef de service).

Les produits d'un programme relèvent de la responsabilité du personnel technique du ministère et sont définis en consultation avec le ministre. La consultation entre le niveau politique et le niveau technique pour l'établissement des objectifs politiques et des produits du programme représente le domaine où les responsabilités du ministre et du personnel technique se chevauchent. Les ministres et le personnel technique doivent s'assurer que les produits contribueront effectivement à la réalisation de ces objectifs pour que chacun des parties soit confiant qu'il peut rendre compte de sa performance.

Les activités d'un programme sont conçues par le personnel technique et convenues avec le chef de service. Une fois de plus, le chef de service doit s'assurer que les activités aboutiront à la délivrance des résultats du programme pour lesquels il ou elle est responsable.

Les intrants sont sélectionnés par le personnel technique et convenus avec le chef de service.

Responsabilité des dirigeants

Les ministres sont responsables devant le chef du pouvoir exécutif (un président ou un premier ministre), le Cabinet (ou le conseil des ministres) et la législature

en ce qui concerne la prestation des buts politiques d'un programme. Cette responsabilité est notionnelle car il est peu probable qu'un ministre puisse être tenu significativement responsable de la reddition des comptes en 2015 concernant le taux de mortalité maternelle de cette année particulière. Néanmoins, les buts politiques du programme doivent être établis pour garantir la pertinence de la politique et pour que les mécanismes de responsabilité des autres indicateurs de performance puissent fonctionner. De ce fait, les buts politiques d'un programme devraient être présentés officiellement pour approbation devant le Cabinet dans le cadre d'une déclaration de politique de programme signée par le ministre, donnant ainsi lieu à la notion de responsabilité.

Dans un système de programme de budget axé sur la performance, la déclaration politique du programme est souvent d'importance majeure pour l'approbation du budget par la législature si bien qu'elle doit donc être présentée (dans le cadre de la documentation budgétaire) et devenir un document public permettant une responsabilité politique plus élargie vis-à-vis du public.

Les ministres sont aussi responsables devant l'exécutif, le Cabinet et la législature en ce qui concerne la prestation des objectifs politiques d'un programme. Cette responsabilité est bien plus significative et met nettement en avant les raisons d'éviter des objectifs ressemblant à des résultats. Si l'objectif de santé maternelle est présenté sous forme de cible de réduction du taux de mortalité maternelle à un certain niveau et un moment donné, la cible peut être exprimée en termes de nombre de décès maternels au cours de l'année en question. Qui voudrait être responsable d'un résultat aussi désolant? Un ministre est plus susceptible d'accepter la responsabilité d'un objectif plus opérationnel de prestation de service comme le taux de naissances supervisées par une sage-femme qualifiée.

Responsabilité des chefs de services et du personnel technique

Le personnel technique est responsable, de différentes manières, pour la prestation des produits, la réalisation ponctuelle des activités et l'utilisation à bon escient des intrants.

Pour la prestation des produits, le personnel technique est responsable, par le biais du chef de service (par exemple, un secrétaire permanent) devant le ministre. (Le personnel technique est aussi tenu responsable par le Ministère des Finances et la législature pour la réalisation d'un autre aspect de la mesure de performance: le rapport qualité-prix). Établir les produits constitue, comme indiqué, une procédure consultative entre les dirigeants politiques et le personnel technique. Un ministre doit être confiant que les produits qui doivent être délivrés soient suffisants pour réaliser l'objectif politique.

La responsabilité pour les activités est plus élargie. Il s'agit de tâches pouvant être exécutées de plusieurs manières par une variété d'individus au sein du personnel technique. Il existe une hiérarchie de responsabilité du personnel technique pour l'accomplissement des activités vis-à-vis de leurs supérieurs respectifs éventuellement avec le chef de service.

La responsabilité des intrants pour le personnel technique fonctionne de trois manières: au sein du service, en utilisant les intrants dans une hiérarchie similaire à celle des activités; entre le service et le Ministère des Finances par rapport aux coûts des intrants acquis relatifs au budget et à la condition de garantir un rapport qualité-prix; et entre le chef de service et la législature.

Les cinq niveaux de responsabilité dans cette approche permettent d'aborder le problème de terminologie des buts, objectifs et résultats. Ces termes à eux seuls auront plusieurs significations selon les différents lecteurs. De prime abord, la différence entre un but et un objectif n'est pas évidente et dans certains cas, il en est de même pour la différence entre un but et une cible. Cependant, la hiérarchie de responsabilité est construite autour d'un certain nombre de niveaux. Si cela dérange les lecteurs d'utiliser les termes présentés dans ce document, ils peuvent tout simplement être indiqués sous forme d'indicateur de performance niveau 1', 'indicateur de performance niveau 2' et ainsi de suite puisqu'il doit exister au moins ce minimum d'ensemble d'indicateurs pour que le système de responsabilité fonctionne pour soutenir une approche de budget-programme performance.

3.2.4 Structure d'un budget programme performance

L'une des questions évidentes à poser lorsqu'on se lance dans la conversion vers une approche de budgétisation par programme concerne le nombre de programmes qui doivent exister. La réponse commune mais véritable est la même que pour les organismes administratifs: aussi peu que possible et autant que nécessaire. Combien sont nécessaires? En fin de compte, cela dépend du contexte du pays.

Néanmoins, certaines questions universelles doivent être prises en compte dans tous les cas. Le bon point de départ est de tenir compte de la manière dont un budget-programme peut s'adapter (ou remplacer) les classifications budgétaires actuelles. Ainsi, cela donne une base pour prendre en compte de manière plus détaillée ce que signifient les termes 'significatif' et 'gérable'. Le terme 'significatif' s'applique à un facteur politique et peut prendre en compte des questions d'efficacité tandis que 'gérable' est une question de taille et d'efficacité. Dans certaines circonstances, ces termes peuvent être contradictoires.

Les approches actuelles à la budgétisation ont donné lieu à trois types de classification budgétaire: économique, administrative et fonctionnelle. La classification

fonctionnelle est considérée comme la Classification Internationale Standard des Fonctions d'un Gouvernement (COFOG).

Une classification du budget par programme est conforme à la classification économique d'un budget parce que le plus petit élément d'un programme concerne un intrant pouvant être représenté sous forme d'article de dépense. La logique des classifications administratives et fonctionnelles n'est pas évidente à première vue. Des marges étroites sur les questions pratiques de la codification du budget et les questions plus élargies de la responsabilité et l'imputabilité de la direction doivent être considérées.

Les questions de codification budgétaire sont claires lorsque les programmes sont parfaitement adaptés aux classifications administratives et fonctionnelles actuelles. Le code du programme dans la charte des comptes peut être sous le code de la division administrative. Mais ceci n'est pas souvent le cas pour les classifications administratives dans les premiers temps de l'adoption d'une budgétisation par programme.⁵

La question de codification devient compliquée lorsque les activités d'un programme utilisent des ressources émanant de plus d'un élément de la classification administrative (ou fonctionnelle). Le degré de complexité est encore plus important dans le cas administratif où une activité de programme est effectuée en même temps par plus d'un Ministère, Service ou Organisme (MSO), utilisant les ressources financières de chaque MSO participant. Pour que la codification de la charte des comptes accompagne ces activités financées en commun, le code administratif doit être placé au-dessus du niveau de l'intrant et au-dessous de celui de l'activité. Il en résulte que la classification du programme est placée 'au-dessus' de la classification administrative. Il est tentant d'essayer de simplifier un peu les choses et d'adopter une approche alternative par laquelle l'activité commune est divisée en activités séparées, faisant grimper le code administratif sur la hiérarchie de codification au-dessus des activités et au-dessous des produits. La question qui découle alors est celle de savoir si les produits peuvent être divisés en sections et par conséquent, si l'objectif politique du programme, le but politique du programme et la politique elle-même sont aussi divisés en sections. C'est la difficulté à laquelle ont été confrontés les États-Unis lors de leurs premières tentatives de budgétisation de programme.

En pratique, ceci indique que les activités des différents MSO sont potentiellement complémentaires.

La question suivante est de savoir si la structure administrative actuelle peut et doit être changée. De manière générale, on dénote une résistance au changement des structures administratives, non seulement parce que les individus se sentent généralement défiés par le changement mais aussi parce cela implique souvent

des coûts réels et significatifs. Malgré tout, les structures administratives changent même sans conversion à la budgétisation de programme, à la suite d'ajustements de l'orientation politique et autres facteurs. Il est inévitable que l'introduction d'une structure de programme mène à un changement dans la structure administrative à un moment donné. Lorsque les structures administratives changent, le besoin d'activités consultatives interministérielles peut diminuer au départ mais ne disparaît pas.

En termes d'adaptation entre les programmes et les fonctions du gouvernement, des questions similaires sont soulevées mais il existe moins de flexibilité dans les fonctions du gouvernement que dans la structure administrative étant donné que les classifications fonctionnelles comme la COFOG sont une norme internationale. Par essence, la COFOG standardise les opérations du gouvernement en une approche globale et aborde le problème de la manière de faire des comparaisons internationales des dépenses gouvernementales alors que les structures des MSO varient en fonction des gouvernements. Si tous les gouvernements s'organisaient selon la COFOG, il n'existerait pas de problème de cohérence entre les classifications administratives et fonctionnelles.

Prenons l'exemple de la santé. La plupart des pays ont des programmes de santé primaire et de santé secondaire. Dans quelle catégorie la santé maternelle doit-elle se situer? Lorsqu'elle est exclusivement traitée dans les hôpitaux, elle est susceptible de faire partie du programme de santé secondaire. Si elle est avant tout traitée sur les centres de santé locaux (en dehors des urgences), elle fera partie du programme de santé primaire. Bien sûr, elle pourrait aussi être à la fois traitée dans les cliniques et les hôpitaux et donc être entre les deux catégories. Ainsi, il existe plusieurs manières de gérer les soins de santé maternelle, largement déterminées par la nature des soins requis: prénataux, naissance, post-nataux et la mesure dans laquelle ils sont reliés. Les facteurs de gestion sont susceptibles de prédominer dans la plupart des cas.

L'OMD pour la santé maternelle porte à se pencher sur ce qui est 'significatif'. La santé maternelle devenant l'un des 10 objectifs prioritaires du développement international, l'importance de la politique augmente soudainement et le débat politique des gouvernements tournant autour d'un programme de santé maternelle séparé de leurs programmes de santé primaire et secondaire devient plus intense. Il devient donc 'significatif' qu'il y ait un programme de santé maternelle séparé. Malgré tout, à moins que le programme donne lieu à des points de livraison des soins de santé maternelle distincts des points de livraison des autres soins de santé, les questions de gestion en découleront. Un programme séparé peut encore exister sans une telle distinction mais une nouvelle couche de responsabilité pour la gestion et la performance est introduite dans le nouveau programme car, pour qu'un programme de responsabilisation de la performance fonctionne bien, quelqu'un (un directeur

de programme) doit être responsable de la prestation des produits devant le chef d'administration chargé de l'exécution de politique de la santé.

Un autre exemple d'approche du compromis significatif/gérable en matière de santé maternelle est de mettre en place des sous-programmes de santé maternelle dans chacun des programmes de santé primaire et secondaire. Cette approche permet de négocier le problème de responsabilité de la direction et de créer un programme 'virtuel' de santé maternelle qui peut être utilisé à des fins de communication et de reddition des comptes (avec deux personnes responsables des sous-ensembles mutuellement exclusifs des produits du programme de santé maternelle).

Sur la base de la discussion ci-dessus, il doit être clair que la structure et la conception d'un programme est une question de choix et de compromis. La complexité des problèmes et le temps de planification limité à disposition au cours d'une année budgétaire implique qu'il est peu probable qu'il soit 'correct' la première fois.

Une certaine prudence doit être observée lors de l'introduction de sous-programmes. En pratique, ils peuvent proliférer rapidement surtout lorsque le problème d'adaptation de la structure administrative à la budgétisation de programme est évité. En effet, les sous-programmes deviennent rattachés aux services ou directions actuels et peuvent prendre forme d'une vie à part, étant traités comme des programmes au lieu d'éléments de programmes. Ceci se passe particulièrement lorsqu'un sous-programme a un objectif politique de programme qui lui est exclusivement alloué. Si cela semble logique sur le plan pratique de la politique et en termes de gestion et de responsabilité, le sous-programme doit être traité comme un programme. La santé maternelle pourrait être un cas adapté. Le risque est mieux perçu dans le contexte des projets de développement, qui dans une certaine mesure sont des sous-programmes.

Les sous-programmes, tout comme les projets, sont simplement des moyens commodes de regrouper les activités et de gérer l'introduction d'un ensemble de produits de programme. Ils n'ajoutent rien d'essentiel au contenu du programme. L'indicateur de performance des projets se rapporte aux produits du programme que le projet regroupe.

Plutôt que de demander si un projet a été mis en oeuvre avec succès, la question plus pertinente est: est-ce que les objectifs du programme ont été réalisés comme prévu? Si la réponse est oui, cela nous dit que les produits du programme d'accompagnement ont été bien conçus et ont été réalisés avec succès.

Les projets sont utilisés de manière instrumentale lorsqu'il est rentable et efficace de gérer un ensemble de produits de programme simultanément, peut-être parce que la prestation est assurée par une entreprise privée et qu'il est plus judicieux qu'il en soit ainsi ou qu'il existe un besoin informatif. Le meilleur exemple en est les projets financés par les investisseurs étrangers.

Souvent, les financiers étrangers souhaitent avoir la preuve que leur argent a permis de fournir un certain ensemble de produits comme, par exemple, la réhabilitation de certaines écoles. Le projet peut ne pas financer l'entièreté de la réhabilitation des écoles. D'autres produits ('autres écoles réhabilitées') pourraient avoir été réalisés à l'aide de fonds internes (financés sous les dépenses d'entretien). Le projet devient intéressant tout simplement parce qu'il est financé par l'extérieur. Pour le gouvernement, l'intérêt repose non seulement dans les produits du projet mais également va au-delà du projet et concerne tout le programme de réhabilitation des écoles.

Disposer de projets au sein des programmes est probablement inévitable pour tout gouvernement et de fait, la codification du programme devrait permettre leur existence. Les sous-programmes sont aussi susceptibles d'être nécessaires ou souhaitables à un moment donné. Ils doivent être évités au début de la conversion parce qu'ils prolifèrent rapidement et, tout comme les structures administratives, deviennent difficiles à fermer, créant une contrainte sur les dépenses discrétionnaires.

Cette section a tenté de mettre en avant certaines questions dont les directeurs et dirigeants doivent prendre en compte lors de l'établissement d'une structure de programme. Elle n'est en aucun cas complète. Le point essentiel est que la structuration de programme est une procédure longue qui se déroulera sur plusieurs années. La procédure de conception n'est pas simplement technique: elle ne peut être que le résultat d'un effort collaboratif des acteurs clés impliqués dans la conception des programmes.

Les questions de classification demandent une attention particulière. Cependant, les budgets sont structurés et un gouvernement devra toujours rendre des comptes quant à l'utilisation des sommes votées par la législature. La charte des comptes constitue la base organisationnelle d'une telle comptabilité (avec ou sans une approche de programme). Les programmes ajoutent des niveaux supplémentaires de codes de comptabilité aux programmes (et sous-programmes et projets), produits et activités. Pour que la reddition des comptes soit possible, une attention particulière doit être portée sur l'informatique dès le début de la conversion à une approche de budgétisation par programmes.

3.2.5 Quelques points sur l'informatique

Lorsque des bases de données relationnelles pour la préparation des budgets et des logiciels de gestion sont utilisées, l'approche est linéaire. Ces systèmes peuvent être fournis sous forme de logiciels existants ou développés pour un nouveau système. Un certain nombre de facteurs font partie du processus de décision et ils ne peuvent pas être couverts de façon appropriée dans ce document. Néanmoins, certains points importants doivent être pris en compte quelque soit le choix du logiciel.

De manière déterminante, la conception de l'approche par programme doit autant que possible être terminée avant de concevoir le logiciel. Si cela est impossible, des ajouts au système doivent pouvoir être effectués sur les modules dans le cas échéant.

Le besoin d'éviter que la conception du système relève essentiellement du travail des directeurs du budget au sein du Ministère des Finances (ou des comptables du bureau du ministre des finances) et des conseillers sur le logiciel est tout aussi important. Un esprit d'équipe est nécessaire pour gérer la conception, cela inclut les comptables, spécialistes de l'audit, directeurs informatiques et du budget au sein du Ministère des Finances et les représentants de leurs collègues au sein des autres MSO et des gouvernements locaux. La direction nationale des statistiques est souvent ignorée. Le chef d'équipe doit être le secrétaire général du Ministère des Finances. L'une des manières de commencer est de concevoir les rapports à partir du système et de voir s'ils apportent les informations nécessaires à l'imputabilité.

3.2.6 Conclusion

Le budget-programme performance est efficace lorsque les directeurs de programme et les dirigeants peuvent être tenus responsables de manière significative et effective de leur performance. La responsabilité effective comprend plusieurs éléments mais le plus important en matière de budgétisation de programme est qu'il y ait une amélioration continue des prestations de services en accord avec la politique gouvernementale, en tenant compte des contraintes imposées par la stabilité macro-fiscale.

La question qui exige une réponse dans le contexte de CABRI est la manière dont les fonctionnaires du budget doivent s'engager à la conversion à un budget-programme. Si les programmes sont des vecteurs par lesquels les politiques peuvent se traduire en allocations adéquates et en cibles pour la performance, quelles sont les tâches d'un fonctionnaire du budget pour assurer que ce lien se fasse?

Un processus de réforme budgétaire de programme

La première tâche survient au plus haut niveau où les fonctionnaires doivent apporter une contribution directe dans la conception d'un processus de réforme pour introduire une classification de programme dans le budget et reconstruire le budget sous forme de budget-programme. Nous nous sommes déjà penchés sur quelques questions techniques et administratives. Cependant, d'autres points doivent être pris en compte.

Les budgets-programmes peuvent être superflus à moins qu'il n'y ait une exigence de responsabilisation de performance. Même si ces budgets sont de bons vecteurs de conversion des politiques en programmes et en fin de compte en dépenses, sans une

responsabilisation de performance, leur efficacité sera limitée à des plans et attentes plutôt que de donner lieu à un réel impact par le biais des dépenses qui prennent connaissance de la politique. Pour créer cette exigence, le processus de réforme requiert des champions du changement et des sponsors aux plus hauts niveaux de la fonction publique et au sein du Cabinet.

Un budget-programme réussi exige un processus politique solide et un budget à moyen terme crédible: si ces instruments sont faibles, la réforme d'un budget-programme ne réussira qu'avec grande difficulté. Une idée fausse commune est qu'une structure de programme 'sauvera' un système de budgétisation à moyen terme qui n'est pas efficace. Il est important de comprendre que le but d'une structure de programme est de lier les politiques aux budgets et de renforcer la responsabilité politique et opérationnelle. Mais ceci n'est possible que s'il existe une procédure budgétaire crédible, un cadre de travail à moyen terme solide et une responsabilité financière robuste.

En outre, un budget-programme doit être intégré au sein d'une documentation budgétaire 'réelle', une gestion efficace, une reddition de comptes des résultats financiers et non-financiers et inclure des remarques sur le cycle des dépenses publiques. De nombreux gouvernements tentent la budgétisation par programme en tant qu'exercice séparé et sont surpris lorsque le document du budget-programme lui-même devient la 'finalité' de la procédure de programmation au lieu d'un moyen d'atteindre de meilleurs résultats budgétaires. Finalement, pour que le budget-programme performance perdure, il faut qu'il ait un changement d'une direction centralisée vers l'autonomie de gestion de programme. La vitesse à laquelle ce changement peut et doit avoir lieu dépendra de la qualité de conception du programme et de l'efficacité de la responsabilisation de la performance du système.

Évaluer les structures de programmes

La deuxième tâche a lieu au niveau de l'évaluation des budgets-programmes individuels et de la proposition des dépenses correspondantes.

La mise en oeuvre d'une budgétisation par programme est liée à la performance ce qui, en termes de finances publiques, a plusieurs dimensions. Elles sont souvent désignées par effectivité, efficacité et économie ('les trois E') et le respect du jugement en bonne et due forme. Le graphique ci-dessous illustre la manière dont, ensemble, ces concepts peuvent arriver à une orientation de la performance.

Graphique 3.2.3: Les trois E

<p>ÉCONOMIE <i>Dépenser moins</i></p>	<p><i>Description:</i> Minimiser les coûts financiers des ressources utilisées ou requises</p> <p><i>Questions clés:</i> Est-ce que les moyens choisis utilisent les ressources de la façon la plus économique? Est-ce que les ressources humaines, financières et matérielles ont-été utilisées de manière économique? Est-ce que la gestion du programme est en accord avec une gestion administrative sérieuse?</p> <p>L'économie se rapporte au maintien de coûts bas</p>
<p>EFFICACITÉ <i>Dépenser judicieusement</i></p>	<p><i>Description:</i> Relation entre les résultats et les biens, services, ressources utilisés pour les produire</p> <p><i>Questions clés:</i> Est-ce que je peux produire davantage avec les ressources attribuées? Puis-je utiliser moins de ressources pour un niveau de résultats?</p> <p>L'efficacité concerne la procédure technique de prestations de services</p>
<p>EFFECTIVITÉ <i>Dépenser de façon appropriée</i></p>	<p><i>Description:</i> Relation entre la prévision et la réalisation des résultats des dépenses publiques</p> <p><i>Questions clés:</i> Est-ce que les objectifs sont atteints par les moyens employés, les résultats sont-ils produits et les résultats finaux réalisés? Les impacts sont-ils vraiment le résultat de la politique plutôt que d'autres circonstances?</p> <p>L'effectivité se rapporte aux résultats (objectifs réalisés) et l'évaluation dépend de la conception du programme et de buts et objectifs politiques clairs et concrets.</p>

Source: Fölscher, A (2007) *Performance Audits in the Public Sector*, Présentation au séminaire de formation CABRI/WBI sur la Gestion des finances publiques, Pretoria, juin 2007.

En partant de l'hypothèse que la responsabilité du Ministère des Finances dans la procédure budgétaire est d'assurer le rapport qualité-prix, comment peut-il utiliser les structures de programmes pour questionner les dépenses? Il existe un lien fonctionnel entre les niveaux hiérarchiques d'un programme solide et les trois E, comme illustré dans le graphique 3.2.4. La case colorée sur la droite indique les caractéristiques du programme et les indicateurs de performance qui seraient important pour une évaluation de l'effectivité. La zone colorée dans la colonne d'efficacité affiche les indicateurs qui seraient importants pour une évaluation de l'efficacité et le bloc dans la colonne de gauche, concerne l'évaluation de l'économie.

En évaluant le rapport qualité-prix, les trois E doivent être pris en compte simultanément. L'économie concerne le maintien de coûts des intrants bas mais une qualité inférieure et donc des intrants moins chers pourraient compromettre l'efficacité et l'effectivité. L'efficacité concerne la meilleure méthode technique de procéder (la relation entre les intrants, les activités et les produits) et peut nécessiter une meilleure qualité et par conséquent des intrants plus chers qu'une évaluation de l'économie pure nécessiterait. L'effectivité se rapporte aux objectifs réalisés (la relation entre les activités, les produits et les objectifs): une procédure de prestation plus sophistiquée pourrait apparaître pour fournir le meilleur résultat mais pourrait s'avérer inefficace et sera sans aucun doute 'coûteuse'.

Quelle que soit l'année, il peut s'avérer impossible que les fonctionnaires du budget offrent une évaluation du rapport qualité-prix de tous les programmes: l'économie pourrait être le premier facteur, avec l'efficacité et l'effectivité supposées être acceptables et d'autres évaluations plus formelles prévues plus tard.

Graphique 3.2.4: Rapport qualité-prix, les trois E et les structures de programme

	Économie	Efficacité	Effectivité
Buts			
Objectifs			
Produits			
Activiés			
Intrants			

Les évaluations du rapport qualité-prix doivent se traduire par des améliorations dans la conception du programme. Il est important de noter que les fonctionnaires du budget ne sont pas responsables de la maximisation du rapport qualité-prix. Il s'agit de la responsabilité directe du ministre, du chef de service et du directeur de programme qui doivent s'assurer que la conception du programme offrira un bon rapport qualité-prix puisqu'après tout, ce sont eux qui sont responsables. Le rôle du fonctionnaire du budget est de promouvoir le rapport qualité-prix par le biais de la 'fonction de défi' du Ministère des Finances agissant pour et au nom du Cabinet. La fonction de défi consiste à poser des questions sur la conception du programme:

avant que le budget ne soit présenté pour approbation, pendant son exécution (si nécessaire) et après sa mise en œuvre. En pratique, le fonctionnaire du budget est plus efficace lorsque les programmes sont mal présentés mais son impact est limité à moins et jusqu'à ce que les éléments de plus haut niveau soient clairement définis comme l'illustre le graphique 3.2.5.

Graphique 3.2.5: Le Ministère des Finances et un programme mal présenté

Un fonctionnaire du budget peut...	Se plaindre	Critiquer	Conseiller
Buts			
Objectifs			
Produits			
Activités			
Intrants			
Rapport qualité-prix			

Le graphique démontre le type de questions qu'un fonctionnaire du budget peut poser à chaque niveau d'un programme mal présenté. Si les buts et objectifs sont faibles, le fonctionnaire du budget ne peut que se 'plaindre' qu'ils ne contribuent pas à la transparence sur l'effectivité probable. Si la relation activité-produit est faible, le fonctionnaire du budget peut poser des questions 'critiques'. Si les niveaux des intrants sont excessifs ou le rapport qualité-prix n'est pas évident, le fonctionnaire du budget peut 'conseiller' un directeur de programme sur la façon d'aborder le problème.

Il est clair que le transfert vers un budget-programme implique une capacité analytique importante au sein des ministères et au cœur du gouvernement. Une dernière question intéressante sur laquelle se pencher est de savoir si la réforme d'un budget-programme est le type qui doit être mis en œuvre en une mesure au sein de tout le gouvernement et de manière approfondie ou s'il pourrait être piloté ou mis en œuvre de façon plus faible comme, par exemple, sans une orientation explicite vers la performance.

On peut postuler deux objectifs d'introduire les programmes dans une structure budgétaire: premièrement, pour assurer que de meilleurs liens puissent être établis

des politiques aux dépenses. Les programmes sont idéaux pour cet objectif parce qu'ils se rapportent à des politiques spécifiques et utilisent les buts des politiques de premier et second niveau pour développer une structure de programme complète. En deuxième lieu, les programmes sont essentiels pour une responsabilité transparente des fonctionnaires publics et des titulaires de charge.

Ce document a débattu sur le fait que l'essence même d'un programme exige qu'il soit conçu avec une orientation vers la performance. De plus, une responsabilisation faible de performance sapera en pratique la notion que les programmes aident à convertir les politiques en dépenses. Ces arguments pointent vers le besoin de mettre en œuvre des budgets-programmes performance, convenables, en renforçant la structure et la procédure sur plusieurs cycles budgétaires, en premier lieu dans un nombre sélectionné de ministères, de préférence ceux qui adaptent correctement les fonctions génériques du gouvernement qui sont déjà présentables dans le style fonction-production, en laissant les autres fonctions moins 'spécifiques' pour plus tard. L'expérience des ministères-pilotes et l'effet de démonstration sont essentiels pour une amélioration continue de la qualité d'un budget-programme.

3.3 Renforcer le lien entre la politique et le budget en Tanzanie à travers le système d'allocation budgétaire stratégique

Nicholas Ntambi

3.3.1. Introduction

Depuis la fin des années 1990, le gouvernement de Tanzanie a franchi diverses étapes pour améliorer la gestion des ressources et la prestation des services publics. Ces réformes comprennent l'introduction d'une planification stratégique, d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et l'examen des dépenses publiques. La Tanzanie a également développé et mis en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté de 2000/2001 à 2002/2003. Cette stratégie de 'première génération' a été suivie par la Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (NSGRP), habituellement connue sous le nom de MKUKUTA, depuis 2005/2006.

Ces initiatives, qui touchent étroitement la planification, la budgétisation, le suivi

et l'évaluation, sont menées par différents ministères. Le lot des réformes est une étape importante pour assurer la cohérence dans les politiques et les dispositions budgétaires, pour renforcer le processus budgétaire en facilitant le suivi et en orientant le processus en direction des résultats.

Comme le gouvernement a commencé à appliquer la NSGRP, le plus grand défi qui s'en est dégagé a été la façon de coordonner et fournir des financements appropriés entre les initiatives politiques intersectorielles complexes et les activités du budget.

A cette fin, le gouvernement a introduit des améliorations au processus de préparation budgétaire pour les années 2005/2006, avec de nouvelles améliorations en 2006/2007. Celles-ci comprennent:

- Placer expressément le processus budgétaire au cœur d'une intégration annuelle de stratégie, développer la politique sectorielle, allouer les ressources, monitoring et évaluations.
- Façonner le document des *Directives Budgétaires* dans le document de stratégie du budget central.
- Rationaliser le processus, qui comprend de nombreux acteurs, de nombreuses structures et de nombreux instruments d'examen, sous forme d'activités plus cohérentes et intégrées afin de réduire les coûts des transactions. Ceci comprend l'intégration de la planification du soutien des partenaires de développement ainsi que des discussions avec le développement des politiques internes et les allocations des ressources, la restructuration des groupes de discussion et les organismes de prise de décision pour s'aligner aux groupes de la NSGRP et pour aider les prises de décisions qui se chevauchent, ainsi que la réduction du nombre d'instruments d'analyse et d'examen.
- Renforcer l'implication des intervenants intérieurs dans la préparation du budget.
- Travailler à interfacer la classification des dépenses des catégories axées sur les résultats de la NSGRP, à travers la classification du CDMT, vers le budget de la charte des comptes et les classifications comptables du Système Intégré de Gestion Financière (IFMIS).
- Créer des outils d'informatiques aux niveaux micro et macro pour aider à la gestion des informations financières (liés aux informations non financières).

L'amélioration du processus d'allocation stratégique du budget est un travail en cours. La plupart des interventions décrites au-dessus impliquent l'apprentissage en faisant les choses et les ajustements lorsque des problèmes sont découverts. L'initiative globale se fonde sur deux principes. Premièrement, que le processus

budgétaire fournisse un cycle d'examens très important, annuel et fixe et des prises de décision qui sont les moteurs non seulement pour l'allocation des ressources mais également pour la conception de politiques opérationnelles et du dialogue. Deuxièmement, que ce processus n'appartienne pas au Ministère des Finances mais à tout le gouvernement et aux habitants de la Tanzanie.

Ce rapport propose une discussion sur ces réformes à travers les objectifs d'une des interventions, le Système Stratégique d'Allocation Budgétaire (SBAS), un logiciel qui permet au gouvernement, au niveau micro (ministère, service et organisme (MSO)) et au niveau macro (centre du gouvernement) de partager et regrouper les informations sur les allocations et d'analyser les allocations proposées selon des perspectives différentes, y compris les catégories de résultats non financiers.

Le SBAS a été introduit lorsque le gouvernement tanzanien avançait plus efficacement dans l'utilisation de la NSGRP pour rendre prioritaire le financement disponible (intérieur et extérieur) vers les objectifs nationaux convenus. En accord avec les efforts d'autres pays pour référencer les dépenses qui contribuent à la réduction de la pauvreté (par exemple le Fond d'Action de Pauvreté en Ouganda et l'identification des dépenses prioritaires pour la pauvreté au Kenya), le gouvernement a introduit la base de données SBAS pour la préparation budgétaire de 2005/06. La base de données permet aux MSO de composer leurs budgets tout en identifiant la manière dont les blocs de dépenses sont liés aux objectifs nationaux (NSGRP) et/ou sectoriels. Il est nécessaire que les MSO insèrent toutes leurs dépenses dans leurs bases de données micro, de l'endroit où elles sont exportées à l'ensemble de la base de données nationale (ou macro) référencées de façon appropriée. Ceci permet au Ministère des Finances de facilement avoir accès à l'ensemble des informations, par exemple sur la manière dont les différents objectifs de la NSGRP sont en somme soutenus à travers les MSO. Cela force également les MSO à examiner et justifier la pertinence de toutes les dépenses par rapport aux priorités tout en offrant une analyse similaire potentielle au niveau des MSO.

Le rapport examine le contexte dans lequel le SBAS a été introduit, son rôle dans le processus budgétaire, son fonctionnement, s'il a eu du succès et les défis à venir.

3.3.2 Contexte d'introduction du SBAS

Le SBAS soutient la conversion des stratégies gouvernementales nationales, sectorielles, des MSO ou locales en allocations des ressources pour la mise en œuvre. Il a ainsi besoin de créer un lien entre les allocations des ressources selon les catégories de dépenses vers les rendements et les résultats désirés associés aux stratégies. Pour comprendre comment le SBAS satisfait ce besoin, il est nécessaire d'examiner la hiérarchie des instruments stratégiques en Tanzanie.

La NSGRP

L'utilisation des stratégies de réduction de la pauvreté comme instruments clés de la direction de la politique nationale a été renforcée depuis l'adoption du premier Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2000. Alors que ce DSRP a fourni un nouvel élan pour lutter contre la pauvreté et des conseils sur la l'allocation stratégique des ressources, des faiblesses dans son processus et dans sa structure ont nui à son efficacité. Premièrement, le DSRP a identifié des secteurs prioritaires pour l'allocation des ressources, à savoir l'agriculture (recherche et prolongation), l'éducation de base, les soins de santé primaires, l'eau, les routes rurales, le pouvoir judiciaire, le VIH et le SIDA. Les intentions politiques des dépenses du gouvernement ont été évaluées par des intervenants internes et externes sur la base des progrès réalisés dans l'augmentation des financements/budgets de ces secteurs plutôt que sur la base des résultats de développement. Deuxièmement, le processus du DSRP a été dominé par des partenaires de développement, avec une participation inadaptée des tanzaniens. Cette première stratégie de réduction de la pauvreté s'est terminée en 2002/2003.

La deuxième stratégie de réduction de la pauvreté, la NSGRP a démarré en 2005/2006. La NSGRP est informée par les aspirations de la vision 2025 du développement de la Tanzanie et des objectifs de développement du millénaire des Nations Unies (OMD). Elle regarde tous les biens et les services du gouvernement et est structurée en trois groupes:

- croissance et résultat de la réduction de la pauvreté;
- amélioration de la qualité de vie et du bien-être social; et
- gouvernance et responsabilité.

La NSGRP n'est pas structurée par *l'intrant* mais en accord avec *les résultats* associés aux priorités nationales.

Les groupes de la NSGRP forment le niveau le plus élevé du plan, ensuite, il y a les objectifs et stratégies des groupes qui recourent les secteurs. Il y a également les résultats opérationnels (ou les indicateurs de résultats contrôlables) qui sont liés aux objectifs.

La NSGRP ne laisse pas toutes ces pensées déconnectées des réalités du fonctionnement d'un gouvernement: elle relie explicitement les acteurs pertinents, y compris les MSO, les autorités régionales et locales du gouvernement pour grouper les stratégies. La structure remodelée de la NSGRP signifie que les intentions politiques des dépenses du gouvernement peuvent être évaluées d'une manière bien plus nuancée, non seulement en termes de connaissance des secteurs qui reçoivent

plus d'argent mais également en termes des programmes et activités spécifiques qui sont prioritaires à travers les secteurs.

Contrairement au premier DSRP, la NSGRP a été compilée plus largement et avec une participation plus significative des tanzaniens. La participation des donateurs s'est limitée à des commentaires sur l'ébauche, plutôt que d'être étroitement impliqués dans la rédaction. Parce que le gouvernement pourrait donc revendiquer la propriété réelle et la responsabilité de la stratégie, il a intensifié ses efforts visant à réorienter les processus d'allocation du revenu pour mobiliser les financements nécessaires aux stratégies du document. Pour s'assurer que ce qui a été articulé dans la NSGRP est mis en œuvre, des actions délibérées ont été prises pour intégrer les programmes, projets et activités stratégiques de la NSGRP dans des plans et budgets stratégiques des MSO.

Examens des dépenses publiques, le CDMT et le budget

En 1997 le gouvernement a pris possession de l'instrument d'examen des dépenses publiques de la banque mondiale et a fait de cet instrument un exercice annuel mené par le gouvernement. Initialement, l'attention a été placée sur la budgétisation et sur l'allocation stratégique des ressources et sur le développement des directives du budget annuel en un document qui soit plus spécifiquement basé sur la politique avec un reportage amélioré des secteurs et une prolongation du cadre fiscal implicite sur une période de trois ans. Au cours des années subséquentes, la participation des intervenants a été sollicitée et le processus élargi de façon à inclure le développement d'un CDMT global et des cadres de dépenses sectoriels pour les secteurs prioritaires. Les *Directives Budgétaires* comprennent ainsi un cadre fiscal et budgétaire à moyen terme (avec des sections analytiques qui fournissent un examen et une perspective de la macroéconomie et de la politique fiscale), une discussion sur les questions de dépenses, des plafonds à moyen terme pour les MSO et des instructions pour la soumission des propositions budgétaires annuelles détaillées.

Aujourd'hui, l'examen des dépenses publiques est mené tant au niveau national qu'au niveau sectoriel. L'exercice est dirigé par un groupe de travail et comprend la participation, dans la phase évaluative, de groupes de travail sectoriels dans lesquels les intervenants nationaux et les donateurs participent. Un groupe de travail macroéconomique dirige le développement d'un cadre fiscal.

Au niveau macro, les résultats des examens des dépenses publiques sectorielles ont apporté une contribution à l'exercice des *Directives Budgétaires* dirigé par la commission des Directives Budgétaires. Cet organisme comprend de hauts fonctionnaires du Ministère des Finances, du Ministère du Plan, de l'Economie et de l'Autonomisation, du Bureau du Président, du Ministère de Gestion de la Fonction Publique et du

Ministère de l'Administration Régionale et du Gouvernement Local. La commission a examiné les intrants sectoriels et a fait des recommandations sur les plafonds. Les MSO étaient censés développer leurs budgets détaillés selon ces plafonds à travers les commissions budgétaires des MSO. Les budgets détaillés ont dû être soumis avec un horizon sur trois ans, accompagnés par des soumissions détaillées du CDMT liées aux objectifs et aux cibles.

Alors que le processus budgétaire sous la NSGRP a maintenu le même profil d'architecture, un facteur de complication a été que le processus budgétaire précédent était construit autour de secteurs qui s'étaient avérés insuffisants pour l'allocation des ressources aux groupes et ont inclus des stratégies trans-sectorielles.

Le CDMT et les structures de classification du budget

Le SBAS relie la catégorisation des dépenses basée sur les résultats aux classifications ordinaires basées sur les intrants utilisés pour le budget et la formulation du CDMT. La catégorisation basée sur les résultats est dérivée de la NSGRP et des cibles spécifiques aux secteurs. Les classifications basées sur les intrants sont les classifications actuelles des catégories et des sous-catégories du budget. Les estimations budgétaires de la Tanzanie sont formulées en termes de catégories (correspondant à un ministère ou à un organisme local du gouvernement), des programmes et des sous-catégories. Actuellement, la classification du programme est un regroupement de sous-catégories actuelles dans des lots de programmation plus ou moins cohérents. De plus, les MSO dans leurs propositions budgétaires supplémentaires sont tenus à prévoir les dépenses pour les trois années complètes de la période du CDMT en détail, avec les allocations des sous-catégories (départementales) divisées en objectifs, service ciblé, intrant nécessaire, coût unitaire et estimation. Les estimations budgétaires sont présentées à un niveau plus global (catégorie, sous-catégorie et rubrique) pour qu'elles soient finalisées quand les estimations budgétaires sont soumises au Parlement.

3.3.3 Le 'nouveau' processus budgétaire

Ayant adopté la NSGRP, le gouvernement a franchi des étapes supplémentaires pour s'assurer que la formulation budgétaire est cohérente et s'aligne au cadre de la NSGRP.

Le lien explicite entre les stratégies de groupe de la NSGRP et le budget a lieu à deux niveaux. Le niveau 1 apparaît au stade de la planification et des Directives Budgétaires. De plus, complétant l'examen des dépenses publiques, les MSO donnent au Ministère des Finances des informations sur la façon dont elles se proposent d'utiliser stratégiquement leurs financements et de demander des financements supplémentaires, soit explicitement contre les groupes de la NSGRP ou contre les

stratégies de leurs propres secteurs. L'outil, utilisé par les organismes de dépense pour faire le lien et à travers lequel l'information de tous les MSO et des autorités locales du gouvernement est concentrée dans des formats et des catégories uniformes, est le SBAS. Cette étape se conclut avec le lancement des *Directives Budgétaires* (un ensemble pour les MSO et un pour les autorités locales du gouvernement) dans lesquelles les plafonds des ressources sont alloués aux institutions au niveau des objectifs stratégiques orientés vers les résultats. Au deuxième niveau, les MSO insèrent des données dans l'outil de budgétisation de l'IFMIS par rapport à leurs allocations pour la préparation des CDMT sectoriels détaillés et de l'estimation du budget annuel. Cette étape signifie qu'il faut aller plus loin pour allouer les ressources: jusqu'aux niveaux des activités et des intrants (voir graphique 3.3.1).

3.3.4 Le développement et l'application du SBAS

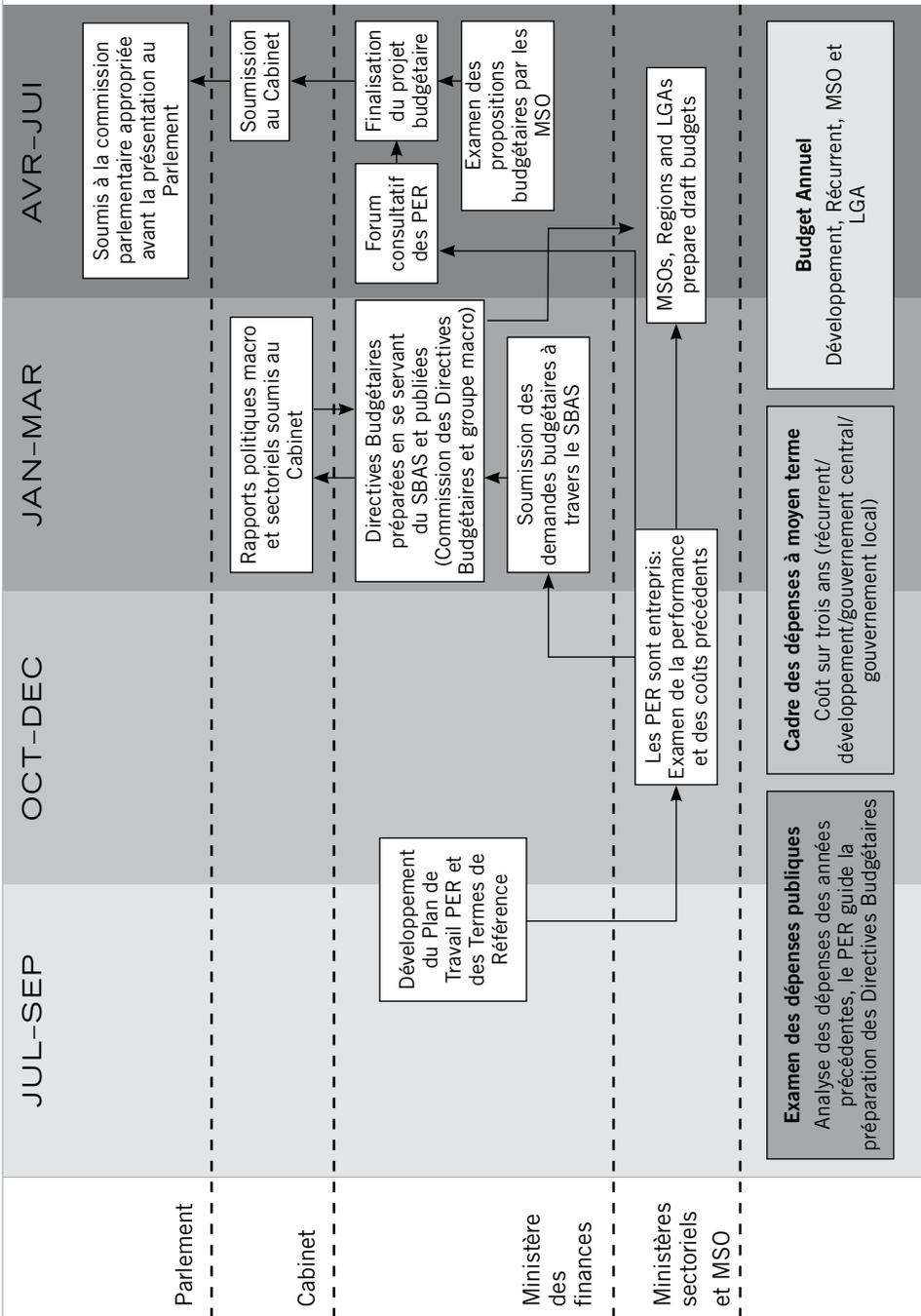
Le SBAS a été développé pour gérer les données budgétaires complexes pour les stratégies pertinentes aux MSO et aux secteurs. Il y a deux versions: le SBAS micro et le SBAS macro. La version micro est utilisée par les MSO pour remplir leurs demandes budgétaires électroniquement et la version macro est utilisée par la Commission des Directives Budgétaires pour analyser les demandes et allouer les dépenses en accord avec les ressources disponibles et les priorités de la NSGRP.

Le SBAS micro comme interface pour la planification budgétaire

Le SBAS micro a été conçu pour être utilisé par les MSO et les secrétariats régionaux pour saisir les demandes budgétaires à la commission des Directives Budgétaires. Initialement, le système a saisi les demandes au niveau des résultats des objectifs. Il accepte tant les objectifs de la NSGRP que ceux de la non-NSGRP. Les objectifs de la NSGRP sont préprogrammés en accord avec l'allocation de l'organisme gouvernemental aux trois groupes. Les MSO et les régions peuvent ainsi voir les stratégies du groupe de la NSGRP qui sont appropriées pour eux dans le système. La formulation de ces objectifs est fixée pour permettre le financement et le suivi des stratégies transversales. Les objectifs de la non-NSGRP proviennent des plans stratégiques actuels et des CDMT, et sont internes aux MSO ou au secrétariat régional. Ceux-ci ont été insérés manuellement dans le SBAS micro. Les MSO peuvent analyser et comparer les demandes budgétaires de la NSGRP et de la non-NSGRP à ce stade de la formulation.

Les images d'écran ci-dessous montrent les options disponibles pour un MSO et pour les secrétariats régionaux. En 2005/2006 la version micro du logiciel a été utilisée pour la première fois comme interface pour la planification budgétaire entre les MSO et le Ministère des Finances: les MSO pouvaient remplir les demandes de budget des

Graphique 3.3.1: Le processus budgétaire ajusté



CDMT et les soumettre au ministère. Le produit du logiciel est exporté au ministère, où il est totalisé. Pour 2006/2007, le logiciel a été développé plus profondément afin d'inclure une analyse du niveau activité et les budgets personnels.

Le programme est conçu pour être installé sur un seul ordinateur fonctionnant soit avec Microsoft Access 2000, 2002 (XP) ou 2003. Une fois qu'une catégorie est sélectionnée, ses sous catégories apparaissent avec les objectifs de la NSGRP et les groupes stratégiques pour cette catégorie en tant que référence. Le logiciel est conçu pour être évident, avec des instructions claires sur l'écran.

SYSTEME D'ALLOCATION STRATEGIQUE DU BUDGET - SBAS2
Demandes des MSO/RS - contribution aux Directives Budgétaires

<p>Menu Principal</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Étape 1: Installation <input type="checkbox"/> Option pour les entrées séparées des sous-catégories budgétaire <input type="checkbox"/> Étape 2a: Objectifs, activités et budgets <input type="checkbox"/> Étape 2b: PE - budgets <input type="checkbox"/> Étape 2c: Paraetatiques - budgets <input type="checkbox"/> Option pour importer des budgets des sous-catégories <input type="checkbox"/> Imprimés <input type="checkbox"/> Exporter les données vers le ministere des finances <input type="checkbox"/> Quitter la base de données 	<p>Instructions</p> <p>Étape 1</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Spécifiez vos - Votes - Objectifs - Sous categories </div> <p>Étape 2</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Spécifiez vos - Cibles pour chaque objectif par sous catégorie - Activités pour chaque cible - Demandes budgétaires pour chaque activité - PE - demandes budgétaires pour chaque sous-catégorie - budgets paraétatiques </div> <p>Imprimés</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Produire des imprimés pour référence et analyse </div> <p>Exporter les données</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Créer un fichier d'exportation pour vos demandes budgétaires au ministere des finances à joindre avec d'autred MSO. Notez le nom du fichier et le répertoire dans lequel il a été créé et copiez-le dans une nouvelle diskette sans virus ou envoyez-le par email au MOF </div>
---	--

Le SBAS micro contient des options pour sélectionner la catégorie, la sous catégorie et pour insérer les objectifs institutionnels. La version rénovée du logiciel utilisée pour le budget de 2006/2007 possède des facilités pour la spécification des activités pour chaque cible, le chiffrage des autres charges récurrentes et des fonds de développement locaux et étrangers pour chaque activité (et ainsi pour chaque cible).

Alors que les demandes sur d'autres charges et sur les fonds de développement locaux se fondent sur la capacité à mettre en œuvre les programmes et les activités, les niveaux des demandes des fonds étrangers dépendent des engagements de subventions et d'emprunts par les partenaires de développement. Finalement, le logiciel requière que les MSO remplissent les émoluments budgétaires personnels pour chaque sous-catégorie ainsi que les budgets paraÉtatiques appropriés.

Le SBAS micro a également des facilités pour permettre à l'institution de l'utilisateur d'accorder la priorité aux objectifs et de les relier aux groupes stratégiques de la NSGRP. L'encadré ci-dessous montre comment chaque cible est manuellement insérée, liée à une cible de la NSGRP (qui, à son tour, se relie aux groupes stratégiques) et développée dans les activités en associant d'autres coûts ainsi que les demandes de fonds de développement locaux et étrangers.

Sélectionner une sous catégorie et un objectif

Sous catégorie: Développement de l'élevage

Objectif: Une croissance viable et large est encouragée

Pour cette sous catégorie et cet objectif, inscrivez les cibles et liez les aux groupes stratégiques MKUKUTA ou laissez-les common-MKUKUTA, inscrivez les activités et les demandes budgétaires. Lorsque vous avez fini, sélectionnez une nouvelle sous catégorie et/ou objectif et continuez

Cibles

Code	Description de la cible SMART	Type	Stratégie MKUKUTA liée (Option)				
→ B015	Augmenter de 25% le nombre de plans d'irrigation dans 5 districts d'ici juin 2007	s	Augmenter le nombre de plans d'irrigation. Développer une utilisation plus efficace des plans d'eau	↓	↑	↓	DEL
B025	Créer un environnement favorable pour 24 agents de terrain en 2006/07	s		↓	↑	↓	DEL
* B				↓	↑	↓	DEL

Augmenter de 25% le nombre de plans d'irrigation d'ici juin 2007

Activités

Données budgétaires en millions de shillings

Code	Description	Demandes 2006/7			Demandes 2007/8			Demandes 2008/9					
		OC	Dev-Local	Dev Etranger	OC	Dev-Local	Dev Etranger	OC	Dev-Local	Dev Etranger			
B01501		2	1	0	1	1	2	0	0	0	↑	↓	DEL
B01502		1	1	3	0	0	0	0	0	0	↑	↓	DEL
* B01											↑	↓	DEL

Les demandes du SBAS micro sont importées au Ministère des Finances au niveau cible comme une demande de budget de l'organisme. Outre l'information du SBAS, les organismes sont censées fournir des narrations sur:

- les engagements politiques majeurs et les raisons pour les demandes de financements respectives;
- les changements et tendances remarquables dans la politique avec les répercussions escomptées des dépenses; et
- des résumés des questions fondamentales identifiées dans le groupe d'examen des dépenses publiques ou dans les études sectorielles, ou dans toute autre étude qui ont des répercussions budgétaires.

Le SBAS macro comme outil d'allocation

Le SBAS macro a été conçu pour regrouper les demandes des MSO, pour réaliser des opérations mathématiques diverses sur l'ensemble des demandes budgétaires et pour aider stratégiquement l'installation de plafonds selon les ressources disponibles.

Les demandes au niveau cible sont soumises au Comité des Directives Budgétaires pour l'unification, l'analyse et l'allocation des ressources en utilisant le SBAS macro. Le système fournit différents scénarios pour distribuer les ressources tant pour les cibles de la NSGRP que pour celles de la non-NSGRP. L'allocation des ressources ou les plafonds sont présentés dans les Directives Budgétaires aux niveaux de la catégorie et des cibles. Le SBAS macro fournit une image de la quantité qui est mise à disposition pour le financement des interventions de la NSGRP et de la quantité octroyée pour les autres dépenses du gouvernement. Il maintient également les demandes originales des MSO pour une analyse ultérieure du budget.

La capture d'écran ci-dessous montre les principales options disponibles pour les fonctionnaires centraux du Ministère des Finances.

SYSTEME D'ALLOCATION BUDGÉTAIRE STRATÉGIQUE

Niveau macro 1

- Voir les demandes des MSO
- Cadre du budget
- Étape 1: Cadre budgétaire du gouvernement central et local
- Étape 2: Total des MSO – distribution de la NSGRP et de la non-NSGRP
- Étape 3a: Allouer les ressources de la NSGRP à travers les groupes
- Étape 4a: Allouer les ressources des groupes aux cibles
- Étape 5a: Allouer les ressources des cibles aux catégories
- Étape 3b: Allouer les ressources non-NSGRP à travers les catégories
- Étape 4b: Allouer les ressources de chaque catégorie de la non-NSGRP parmi les sous catégories
- Étape 5b: Allouer les ressources de chaque sous catégorie de la non-NSGRP à travers les cibles types
- Étape 6: Distribuer les subventions au niveau détaillé
- Contribution à l'analyse sectorielle
- Activités d'importation et d'exportation
- Imprimés
- Quitter la base de données

Les plafonds des ressources du budget et du plan 2005/2006 ont été publiés aux niveaux des votes et des cibles avec une image claire du montant établi pour le financement des groupes stratégiques de la NSGRP.

Une fois que les plafonds ont été approuvés pour chaque objectif, les MSO ont été nécessaires pour analyser les cibles selon le niveau d'activités et d'intrants pour le budget annuel ainsi que pour les années extérieures du CDMT, en se servant du système IFMIS.

Améliorations apportées au SBAS

Lors du processus d'allocation budgétaire pour la période de 2005 / 2006 – 2007 / 2008, les MSO ont été demandé de préparer leurs demandes de CDMT en remplaçant leurs objectifs actuels spécifiques, mesurables, réalisable, réaliste et limité dans le temps (SMART) du CDMT par des groupes stratégiques préétablis de la NSGRP (au cas où les objectifs adhèreraient à ces stratégies). Ceux-ci étaient ensuite désignés comme 'les objectifs de la NSGRP'. Dans certains cas, les groupes stratégiques de la NSGRP étaient trop étendus et généraux pour servir efficacement en tant qu'objectifs SMART d'un CDMT. Les MSO ont lutté pour associer les objectifs des groupes stratégiques étendus et leurs objectifs du plan stratégique sectoriel et institutionnel au niveau plus bas. Certains d'entre eux qui étaient plus expérimentés dans la préparation de CDMT significatifs, particulièrement ces ministères dont les approches dans l'ensemble du secteur étaient opérationnels, étaient plus réussis en se servant des prévisions du CDMT et des catégorisations comme interface.

En 2006/2007, outre le déploiement du système SBAS vers les régions, le gouvernement a décidé que les groupes stratégiques ne devraient pas être utilisés pour remplacer les objectifs SMART du CDMT. Plutôt, les objectifs institutionnels ont été développés par les institutions lors de leurs processus de planification stratégique. Ces objectifs ont alors été associés à des groupes stratégiques en utilisant un menu déroulant dans le SBAS2 micro mis à jour (comme illustré dans l'image ci-dessus). La pertinence de l'association entre les objectifs du CDMT et les groupes stratégiques de la NSGRP a été estimée par les MSO et les commissions budgétaires régionales avant de proposer leurs demandes. Les demandes budgétaires au sein du SBAS2 micro ont été insérées au niveau d'une activité plutôt qu'au niveau d'un objectif du CDMT.

Les autorités du gouvernement local lient leurs budgets à la NSGRP en se servant d'une base de données de planification et de reportage (PlanRep). Cette base de données aide les autorités locales dans la planification, la budgétisation et la projection des revenus de sources différentes. Elle est également conçue pour suivre les fonds reçus, la mise en œuvre physique et les dépenses réelles. Le produit final du PlanRep est téléchargé à l'IFMIS pour la gestion annuelle des dépenses.

Mettre une interface à l'information budgétaire du SBAS à l'IFMIS

Comme expliqué ci-dessus, le processus des Directives Budgétaires est au niveau 1 et les processus budgétaires annuels et du CDMT sont au niveau 2 du processus de formulation budgétaire. L'information budgétaire finale du SBAS macro en termes de vote et de plafonds ciblés est mise en interface dans le module amélioré du CDMT, un outil conçu pour insérer les budgets basés sur la performance du CDMT dans l'IFMIS. Cela permet aux MSO et aux régions de planifier, télécharger et définir les objectifs et les activités. Les plafonds au niveau des objectifs sont également dégroupés en activités et intrants pour le budget annuel et la préparation du CDMT détaillé. L'IFMIS permet également la production de rapports de performance qui sont utilisés pour surveiller et contrôler le budget.

3.3.5 Réussites et défis

Améliorer le processus budgétaire pour améliorer les liens entre l'orientation de la politique stratégique, les programmes orientés vers les résultats, l'allocation des ressources et le suivi et l'évaluation est un travail en cours. Alors que certains événements clés ont été accomplis durant les deux dernières années, il reste certains défis indéniables.

L'introduction du SBAS et le recentrage du budget ont contribué au changement du budget du financement des résultats plutôt que des secteurs. Un autre développement positif a été l'introduction d'uniformité entre la politique, les budgets et les systèmes de suivi et d'évaluation. Les objectifs SMART du CDMT sont directement associés aux groupes stratégiques de la NSGRP. Ces objectifs sont inclus dans les codes de classification des Statistiques Financières du Gouvernement (GFS) au niveau des intrants.

Réciproquement, les institutions publiques, les partenaires de développement, les organisations et groupes de la société civile peuvent facilement voir l'uniformité entre les allocations stratégiques au niveau des objectifs dans les Directives Budgétaires et dans la NSGRP, et entre les allocations finales et les activités directement liées avec la NSGRP dans le budget annuel.

L'agrégation budgétaire au niveau central a été profilée à travers des intrants standardisés vers les processus de la commission des Directives Budgétaires. Les MSO et les régions utilisent un modèle standardisé pour remplir leurs demandes budgétaires qui sont importées électroniquement dans le SBAS micro.

Le système du SBAS contribue à la précision et à l'uniformité des rapports des évaluations: la version macro peut produire des rapports qui analysent différentes catégories du budget (c'est à dire que les objectifs sont directement liés à la NSGRP), et le dégroupement au niveau des activités et des répartitions des institutions.

Cependant, le SBAS est un outil logiciel et n'assure pas la qualité du processus lui-même, y compris le genre d'engagement entre les intervenants. En plus, alors que le SBAS peut contribuer au financement des groupes stratégiques communs aux organismes, où de multiples MSO ont un effet sur les résultats conjoints, les allocations aux objectifs et aux activités requièrent une proche collaboration et des discussions. Comme résultat de la stratégie d'aide jointe de la Tanzanie (une stratégie du gouvernement pour la gestion de l'aide) et des efforts supplémentaires pour améliorer le processus budgétaire, une architecture profilée pour le dialogue entre le gouvernement, les intervenants internes et les partenaires de développement a été conçue depuis le processus de 2006/2007 (voir l'encadré ci-dessous). Ceci réduira la reproduction entre les structures et augmentera les chances de discussions transversales.

Les liens entre le SBAS, l'IFMIS et le PlanRep ne sont pas encore totalement développés. Alors que les allocations basées sur le SBAS sont converties dans le logiciel de l'IFMIS dans la deuxième phase du processus, le transfert est fait manuellement au-delà des niveaux supérieurs d'allocation. Le logiciel prévu pour suivre les dépenses liées à la NSGRP et les autres dépenses n'a pas encore été totalement développé et mis en marche.

Alors que la capacité d'utilisation stratégique du SBAS a été améliorée dans les MSO et les régions dans la deuxième année d'utilisation, il y a encore des défis significatifs. Ces défis ne concernent pas l'outil du SBAS lui-même mais le besoin de construire une capacité analytique dans les MSO, les régions et les autorités du gouvernement local pour établir des liens logiques entre l'orientation nationale stratégique, les politiques sectorielles et les stratégies, les programmes budgétaires et les allocations.

3.3.6 Conclusion

Le processus de planification stratégique de la Tanzanie, qui implique la formulation des interventions, des stratégies et des objectifs est informé par la NSGRP.

Le budget doit comprendre toutes les opérations fiscales du gouvernement et aborder les décisions politiques principales dans le contexte des contraintes budgétaires et des demandes compétitives pour les ressources. Par conséquent, les cadres supérieurs dans chaque MSO, région et autorité du gouvernement local ont été impliqués dans le processus de planification et de budgétisation. Le processus commence avec la préparation de plans stratégiques au niveau sectoriel et institutionnel et progresse à travers l'examen des performances et une indication des besoins des ressources au stade des Directives Budgétaires. En ce moment, le SBAS micro est utilisé pour créer des liens entre les niveaux de stratégie et les budgets de manière cohérente. À

ce stade, les politiques sectorielles et les priorités institutionnelles sont définies et les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre sont établies.

Des efforts significatifs ont été faits pour lier explicitement la politique et le budget dans les MSO, les secrétariats régionaux et les autorités du gouvernement local. Cependant, pour atteindre les objectifs escomptés de la NSGRP, il est nécessaire de renforcer les liens entre les secteurs et la collaboration entre les institutions.

Nouvelle structure de dialogue pour le processus budgétaire de la NSGRP

En accord avec la stratégie d'aide jointe de la Tanzanie, le gouvernement a pris le rôle de dirigeant dans la restructuration du forum de dialogue gouvernement/donateurs. L'objectif est d'éviter la reproduction et le chevauchement, de réduire les coûts des transactions, d'améliorer l'intégration de l'aide dans le processus budgétaire et de lier le processus budgétaire et la NSGRP. Les principaux aspects des nouvelles structures sont:

- Le groupe de travail principal de l'examen des dépenses publiques de la NSGRP est le forum primordial pour la politique, les dépenses et le dialogue. Le niveau suivant est les groupes de travail qui se sont alignés aux groupes de la NSGRP et comprennent des groupes de travail sectoriels et thématiques dans lesquels les MSO et les partenaires de développement sont représentés en accord avec leurs intérêts et leur importance pour les groupes.
- Les groupes de travail sectoriels et thématiques ont des organismes principaux et des donateurs principaux.
- Chaque MSO doit avoir un groupe primordial auquel il appartient mais il devrait également être dans d'autres groupes où sa représentation est importante.
- Chaque groupe et groupe thématique de travail doit avoir une représentation étendue des MSO et des donateurs.
- Les forums de dialogue ne sont pas primordiaux pour l'interaction entre donateur et gouvernement mais, ils le sont plutôt pour le dialogue du gouvernement avec tous ses intervenants. La société civile, les organisations de recherche et les autres intervenants locaux sont également représentés.

Les groupes sectoriels sont arrangés en accord avec les groupements sectoriels traditionnels comme la santé, l'éducation et la justice intégrée. Les groupes thématiques font référence aux thèmes transversaux de la NSGRP comme la gouvernance, le VIH et le SIDA, le genre et l'emploi.

Source: Fölscher, A (2007) *Tanzania Group A Report for the Aid on Budget Study*, le CABRI et le Partenariat stratégique pour l'Afrique.

3.4 Reconstruction budgétaire pour reconstituer une nation: politique et budgets en Sierra Leone

Matthew Dingie

Lorsque la guerre en Sierra Leone a pris fin en janvier 2002, un défi immédiat pour le nouveau gouvernement a été de rétablir une politique et un processus budgétaire opérationnels. Une partie de ce défi, dans un environnement d'après-guerre, a été de convertir les objectifs politiques, comme décrits dans les documents stratégiques nationaux et sectoriels, sous forme de programmes qui pouvaient être mis en œuvre et alignés au financement à travers des processus budgétaires.

Durant les cinq années écoulées depuis lors, la Sierra Leone a fait de bons progrès dans l'établissement des processus, des structures et des instruments qui contribuent à cet objectif. Ce rapport parle de ces instruments, la manière dont ils ont évolué et leur efficacité en tant que système de soutien de l'élaboration des programmes visant à atteindre les objectifs politiques.

3.4.1 Contexte

La période d'après-guerre a créé des attentes de la part de la population de la Sierra Leone en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement socioéconomique. La priorité du gouvernement a ainsi été d'établir une solide présence à travers la nation en maintenant et en étendant les niveaux des services sociaux et de sécurité. En même temps, il a du assurer un environnement macroéconomique stable, même si cela n'aboutissait pas à une croissance importante, afin de stimuler l'activité du secteur privé.

Le premier rapport complet du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), adopté par le gouvernement en 2005, a été une intervention importante. Le DSRP de 2005 construit sur la plateforme établie par le Document Intérimaire de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (I-DSRP) de 2001 a été formulé comme une stratégie à deux phases: une période de transition (2001–2002) et une phase à moyen terme (2003–2005). Alors que la période stratégique de transition s'est concentrée principalement sur la reconstruction immédiate d'après-guerre, la réimplantation et les défis sécuritaires, la phase à moyen terme a abordé les problèmes de développement à long terme dans le but de préparer le DSRP complet.

Les priorités définies dans l'I-DSRP ont été formulées dans un cadre macroéconomique favorisant la croissance centrée sur la revitalisation de l'agriculture, un redémarrage rapide des exploitations minières et sur la réimplantation des communautés rurales.

La capacité du gouvernement à réaliser les objectifs de l'I-DSRP a été améliorée grâce à une aide internationale importante après le conflit. Ce qui a permis d'accomplir un grand nombre de programmes de transition élaborés dans l'I-DSRP. D'énormes progrès ont été faits pour améliorer la sécurité et dans la réimplantation des réfugiés et des personnes déplacées. De plus, le gouvernement a fait de gros efforts pour promouvoir la stabilité macroéconomique, pour contenir l'inflation et pour améliorer la gestion des dépenses publiques et de la prestation des services.

A la suite de ses bons résultats dans la mise en œuvre des réformes structurelles, la Sierra Leone, qui remplit les conditions pour l'initiative des Pays Pauvres très Endettés (HIPC), a connu un allègement de sa dette en mars 2002 en atteignant le 'point de décision'. Elle a obtenu une aide renforcée de la HIPC s'élevant à \$37 million par an de l'épargne au service de la dette entre 2002 et 2005. Afin de soutenir la mise en œuvre de l'allègement de la dette, le gouvernement a développé un plan détaillé pour l'utilisation des fonds de la HIPC et pour des dépenses transparentes et responsables. La présente structure comptable a été adaptée pour identifier les dépenses budgétaires liées à la pauvreté et leurs composantes qui ont été financées par l'allègement de la HIPC. Cet allègement a principalement été dirigé vers une augmentation des dépenses dans les secteurs de l'éducation, la santé et le développement rural.

Critères de la réforme et événements majeurs depuis 1999

1999

- Incursion rebelle à Freetown en janvier
- Destruction des systèmes de réseau au Ministère des Finances et à la banque de Sierra Leone
- Abandon du budget original de 1999; nouveau budget adopté en juin avec une dérogation spéciale par le Parlement
- Les troupes étrangères organisées sous la mission des Nations Unies en Sierra Leone arrivent en novembre et en décembre

2000

- 8 mai: démonstration contre le Parti du Front Revolutionnaire Uni (RUFF) suivi par une ruée et des tirs à la résidence du chef du RUFF
- Le Secrétariat de la Réforme de la gouvernance placé sous les ordres du ministère des affaires présidentielles
- Approbation de la loi bancaire, la loi d'assurance et la loi sur la banque de Sierra Leone
- Introduction d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) de 2001 à 2003
- Introduction du document-cadre du budget pour que le Cabinet l'examine
- Adoption de la loi sur la banque de Sierra Leone
- Taux maximal de la loi de l'impôt sur les revenus réduit de 50 pourcent à 40 pourcent
- Système de comptabilité de gestion financière (FMAS): comptes principaux, contrôle des dépenses et mise en œuvre des modules du registre des salaires
- Publication des comptes publics de 1998 (la première depuis plus de 25 ans)

2001

- Accord sur la loi des services financiers
- Première étude des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques (PETS) (mai 2002)
- FMAS: mise en œuvre du module des retraites
- Fin de l'I-DSRP
- Lancement de l'évaluation de la comptabilité financière du pays (CFAA)

2002

- Fin officielle de la guerre déclarée en janvier
- L'CFAA terminé en mars
- Introduction du paiement direct des salaires des enseignants à travers une entreprise privée
- Deuxième étude PETS
- Inclusion de plans stratégiques des MSO dans le budget annuel
- La loi de l'impôt sur les revenus réduit le taux de 40 pourcent à 35 pourcent
- Ebauche finale de la CFAA

2003

- Création et formation de commissions de suivi du budget des districts
- Création de l'autorité nationale de revenus
- Réduction du retard accumulé pour les rapprochements bancaires et des comptes publics
- Introduction de la gazette semestrielle de toutes les allocations des ressources et des dépenses des MSO
- Création d'une commission sur la restructuration des hauts responsables de la fonction publique
- Dissolution du conseil central d'achats et création d'un conseil d'acquisition
- Création d'une nouvelle charte des comptes
- Planification à moyen terme améliorée en termes des directives du CDMT
- Introduction d'audiences politiques comme première étape dans le cycle du CDMT
- Troisième étude PETS finie

Source: World Bank (2005) *Sierra Leone Public Expenditure Review*.

Les revenus externes à travers l'allègement de la HIPC et les intrants des partenaires de développement ne sont cependant pas une source de revenu fiable à long terme. L'allègement de la HIPC suit une courbe naturelle dirigée vers le bas et, d'une manière identique, le soutien des partenaires de développement est susceptible de baisser au fur et à mesure que le pays s'éloigne de la phase d'après-guerre. Dans l'intérêt d'une stabilité à long terme, il a été nécessaire de développer un processus budgétaire solide et de mettre en place des politiques appropriées pour l'utilisation des fonds compensatoires d'après-guerre.

Depuis 2000, le gouvernement a initié un nombre de réformes qui favorisent de meilleurs liens entre la répartition des ressources et les priorités politiques (voir l'encadré, page 102). Cependant, en 2004, malgré les progrès dans la stabilisation du pays, la capacité du gouvernement à utiliser la politique pour équilibrer ses objectifs dans la répartition des ressources et pour assurer la prestation a été entravée par les contraintes de capacité au niveau central et dans les ministères, les départements et les organismes (MSO) ainsi que par un processus budgétaire fragmenté.

Alors que ce rapport s'intéresse particulièrement à la conversion des politiques en programmes qui puissent être financés, il est important de comprendre que le lien entre la politique et les programmes n'est qu'un aspect d'un système beaucoup plus large qui soutient la capacité du gouvernement à créer ce lien efficacement.

Ce rapport examinera non seulement la façon dont les programmes sont formulés mais également la façon dont d'autres aspects de l'ensemble du système de planification la politique soutiennent leur formulation. Ces aspects comprennent le réalisme et la base de données des politiques, la solidité du processus d'allocation budgétaire, les systèmes efficaces de la gestion de la trésorerie et de la gestion financière. Tout cela afin d'assurer la crédibilité des programmes d'allocation et un système de suivi et d'évaluation solide qui souligne les faiblesses de la formulation et la mise en œuvre des programmes menant à des ajustements requis.

3.4.2 Améliorations du système de gestion budgétaire

La Sierra Leone a adopté le système CDMT en 2001. Ses objectifs étaient la promotion de la planification et de la budgétisation avec un horizon à moyen terme et l'acheminement des ressources vers les priorités majeures. Grâce à l'examen des propositions budgétaires, ce processus a également visé l'amélioration de l'efficacité et du rendement des dépenses publiques.

Le processus budgétaire des années fiscales 2002 et 2003 a augmenté et consolidé la participation de la société civile dans la formulation budgétaire et son suivi. Les résultats des ateliers consultatifs et des discussions sectorielles ont fourni des données clés dans les processus de prise de décision en identifiant les priorités des dépenses

et l'allocation des ressources dans le cadre budgétaire. Les comités de surveillance du secteur budgétaire ont été établis et formés en 2003.

Le processus budgétaire débute chaque année en juin avec l'émission d'une circulaire d'appel Circulaire Budgétaire par le Secrétaire aux Finances. La circulaire informe le MSO des priorités du gouvernement pour la période du CDMT à venir et les plafonds indicatifs que leurs ébauches des propositions budgétaires ne devraient pas excéder. Les audiences de la politique sectorielle sont tenues, suivies par des discussions budgétaires bilatérales avec chaque MSO en ce qui concerne les propositions qu'ils ont envoyé au Ministère des Finances. Les autres parties intéressées sont invitées à participer tant aux audiences politiques qu'aux discussions budgétaires. Ces intervenants comprennent des organisations de la société civile, des comités de suivi budgétaire, des membres des commissions des comptes publics et de finances du Parlement, des représentants des donateurs et du grand public.

Le FMAS, installé au Département du Comptable General (DCG), a largement permis au gouvernement d'améliorer la responsabilité et la transparence dans l'utilisation des fonds publics lors de l'exécution budgétaire. Une nouvelle unité d'information financière a été créée, séparant efficacement les fonctions de l'opérateur système et de l'administrateur système et permettant les contre-vérifications adéquates pour les contrôles financiers. En 2004 et en 2005 le gouvernement a fait des efforts considérables pour promouvoir le FMAS vers un Système Intégré de Gestion Financière (IFMIS). Ce système assure le contrôle des dépenses et les prévisions de liquidités. D'autres domaines de gestion financière publique graduellement mis en œuvre comprennent la passation de marchés, l'audit interne, l'anti-corruption, la décentralisation et l'exécution budgétaire efficace.

L'introduction d'une nouvelle charte des comptes pour saisir les fonds des donateurs dans le rapport fiscal et pour favoriser la publication habituelle des rapports annuels pour suivre les dépenses spécifiques de la pauvreté par fonction et par ministère a soutenu la mise en œuvre du programme. Cela a permis aux donateurs de passer des modalités de projet aux modalités de programme, ainsi renforçant la formulation et le financement des programmes gouvernementaux.

La Loi sur la Responsabilité et la Budgétisation du Gouvernement (2005) est le document législatif qui gère la préparation et l'exécution budgétaire en Sierra Leone. Les règlements pour la loi ont été effectués et approuvés par le Parlement en juin 2007. La loi a été un majeur pas en avant pour stabiliser la gestion des finances publiques.

3.4.3 Développer le DSRP et les politiques sectorielles

Un second facteur du renforcement du lien entre les politiques et les programmes est la qualité des politiques sur lesquelles les programmes doivent se baser. Il y a deux aspects à cela: le DSRP 2005 et le développement des politiques sectorielles.

Le DSRP 2005 s'est développé à travers un processus de consultation considérable sur deux ans. Des processus consultatifs à l'échelle nationale assurant l'inclusion de tous les intervenants sous la forme d'évaluations participatives de la pauvreté et des groupes de discussion ont été utilisés pour élaborer la stratégie. Ces résultats reflètent les opinions et les aspirations de la population dans l'élaboration des politiques ainsi que leurs expériences à gérer les problèmes liés à la pauvreté.

Le processus s'est également occupé avec succès des partenaires de développement en reconnaissant qu'ils ont un intérêt important pour la qualité des politiques. Suite à l'achèvement du document du DSRP, le gouvernement et ses partenaires de développement se sont rencontrés à Londres en novembre 2005 pour renforcer leur partenariat autour du DSRP en visant des résultats contrôlables et en améliorant les modalités de l'aide.

Le DSRP possède trois piliers:

- Encourager la sécurité, la paix et la bonne gouvernance.
- Encourager la croissance durable en faveur des pauvres pour la sécurité alimentaire et la création de l'emploi.
- Encourager le développement humain.

Outre les consultations avec la population de Sierra Leone, le DSRP a également été basé sur un nombre de politiques de diagnostic et d'examen sectoriels. Un des outils clé du diagnostic a été l'Enquête sur le Revenu et les Dépenses des Ménages par le Bureau Central des Statistiques. Le gouvernement a aussi entrepris un examen des secteurs primordiaux de pauvreté avec l'aide des partenaires de développement. Ces examens, à leur tour, ont alimenté la qualité des documents de la politique sectorielle alignés avec le DSRP. Les secteurs comprennent l'agriculture, la santé, l'éducation, le tourisme, l'infrastructure, la micro-finance, la bonne gouvernance, le secteur privé et la sécurité.

Selon le premier rapport annuel sur le DSRP (publié en novembre 2006), sa mise en œuvre a été guidée par un ensemble de principes majeurs. Beaucoup d'entre eux sont directement devenus des efforts pour convertir les politiques en programmes et en budgets.

Les principes majeurs sont:

- Construire un solide DSRP à travers un processus participatif avec une participation active de la société civile, des secteurs privés et publics et des représentants des groupes vulnérables dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.
- Rendre le processus de planification plus transparent avec une coordination et une hiérarchisation plus efficaces.
- Engager une mise en œuvre locale grâce à la participation et la coopération des représentants du gouvernement local, des ONG, du secteur privé et des donateurs. Ces efforts font partie du programme de réforme et de décentralisation de l'administration publique.
- Construire des partenariats explicites lors de la mise en œuvre afin d'améliorer la coordination et le partage de l'information.

Dans cet esprit-là, le cadre de mise en œuvre pour le DSRP comprend des comités politiques tels que la Commission Interministérielle et divers comités techniques. Le Bureau de Coordination d'Aide au Développement fait office de secrétariat responsable de la coordination de la mise en œuvre et du suivi. Certains de ces comités sont directement actifs dans la conversion des politiques en programmes et en budgets.

3.4.4 Structures pour lier les politiques au budget

Beaucoup de différents agents prennent part à la formulation budgétaire et au processus d'exécution. Le Ministère des Finances prend les responsabilités principales pour le budget et le Ministère du Développement et de la Planification Économique est responsable des dépenses de développement. Comme mentionné précédemment, le processus budgétaire a été initié par une circulaire d'appel budgétaire commune émise par ces deux ministères. Les ministères concernés, à la suite des réunions de leurs comités budgétaires, répondent avec la soumission de leurs montants suggérés.

Il y a des audiences politiques où les représentants de chacun des secteurs principaux (général, de sécurité, social et économique) décrivent les buts et les objectifs pour l'année à venir. Des audiences budgétaires sont tenues où les représentants des comités de suivi budgétaire des districts interpellent les ministères concernés sur leurs performances de l'année en cours et les allocations qu'ils proposent pour l'année suivante. Suite à ces discussions, des révisions sont faites par rapport aux allocations proposées. Ensuite, des réunions ont lieu avec des donateurs d'aide budgétaire, principalement avec le Fonds Monétaire International (FMI). L'enveloppe finale des ressources est convenue entre le gouvernement et le FMI et les allocations proposées

sont revues en conséquence. Finalement, le budget proposé est envoyé au Cabinet et ensuite au Parlement pour des débats supplémentaires et un accord éventuel.

Ces structures habituelles sont soutenues par de nouvelles structures à travers la mise en œuvre du DSRP et la formulation budgétaire. Un élément clé de ces structures est leur rôle dans le suivi et l'évaluation ainsi que dans la coordination des activités, des programmes et des budgets. Il s'agit des:

Commission Interministérielle

Au niveau politique le plus élevé, une Commission Interministérielle a été mise en place. La commission est présidée par le vice-président et comprend le Ministère des Finances, le Ministère du Développement et de la Planification Économique, le Ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Technologie, le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire, le Ministère de la Santé et de l'Assainissement, le Ministère du Travail et le Ministère de la Jeunesse et des Sports. La Commission Interministérielle a initialement été mise en place pour superviser le processus de décentralisation. Cependant, le mandat s'est étendu afin d'inclure la mise en œuvre et le suivi du DSRP.

Commission des partenariats de développement

Les réunions du DEPAC fournissent un forum pour créer un dialogue continu entre le gouvernement de la Sierra Leone et ses partenaires de développement. Le DEPAC a débuté ses réunions en 2003 avec pour objectif d'assurer que la stratégie de redressement national était sur la bonne voie. Le DEPAC est un forum important pour discuter des priorités de financement du gouvernement avec les partenaires de développement et pour orienter le soutien vers les domaines prioritaires.

Commission Technique Nationale

La commission technique nationale est composée des chefs techniques des MSO sélectionnés ainsi que des représentants de la société civile et des ONG impliquées dans la mise en œuvre des services gouvernementaux.

Groupes de travail

Pour faciliter la mise en œuvre, des groupes de travail ont été créés pour chaque pilier du DSRP. Ces groupes se rencontrent régulièrement pour discuter des problèmes liés à divers secteurs et à des domaines thématiques dans leurs piliers respectifs. Ce sont des forums qui sont devenus très efficaces pour gérer les blocages dans la mise en œuvre, la coordination au niveau technique et pour résoudre les problèmes des intérêts communs des programmes au sein des piliers. Les groupes de travail sont

composés de ministères sectoriels et des partenaires de développement qui financent les programmes au sein des secteurs.

Conseils locaux

En accord avec le programme de décentralisation du gouvernement, tous les conseils des districts ont établi des commissions de planification. Ces commissions dirigent la coordination des activités liée à la mise en œuvre et au suivi du DSRP au niveau des districts. De plus, au sein de chaque conseil un point central du DSRP a été identifié et est chargé de fournir une mise à jour des informations au Bureau de Coordination de l'Aide au Développement sur les problèmes liés à la mise en œuvre et au suivi du DSRP. Une commission de suivi pour les districts a été mise en place pour assurer que les données habituelles liées à la pauvreté soient recueillies, assemblées et propagées trimestriellement.

3.4.5 Instruments de suivi politique

En mettant en place des systèmes pour le DSRP de 2005, le gouvernement a développé un cadre de résultats conçu pour être intégré non seulement dans le DSRP mais aussi dans les plans stratégiques des ministères qui, à leur tour, sont convertis en allocations budgétaires à travers les programmes. Le cadre de résultats renforce le lien entre les objectifs politiques de haut niveau, les programmes et les budgets.

Le cadre de résultats original a déjà été examiné pour s'assurer que ce soit un instrument plus efficace. Un aspect de ce processus a été l'instauration d'indicateurs crédibles. Les indicateurs des Ministères de l'Education, de la Santé et de l'Agriculture ont été examinés pour prendre en compte des définitions plus précises, la fréquence de la collecte de données, la méthodologie, les moyens de vérification, les organisations responsables, les données du niveau de référence et les objectifs. Un format de rapport trimestriel a été développé pour ces trois ministères.

Le cadre de résultats est maintenu à un niveau opérationnel avec des tableaux de suivi des performances (PTT). Le PTT suit les progrès des programmes mis en œuvre par chaque ministère concerné ou organisation gouvernementale sur une base trimestrielle. Le PTT soutient une politique stratégique solide et une formulation de programme en demandant au MSO de définir les résultats, les niveaux de référence, les objectifs de fin d'année et des résultats trimestriels escomptés selon leurs plans stratégiques annuels.

Le PTT ne se limite pas au DSRP: il examine plus largement l'ensemble des programmes gouvernementaux. Le graphique 3.4.1 ci-dessous montre le modèle de PTT.

Graphique 3.4.1: Tableaux de suivi des performances

Nom du MSO:

Année de la mise en œuvre:

Résultat Politique	Sous-Résultats	Niveau de Référence	Objectif Final	Indicateurs de Progrès								Institution	Emplacement		Remarques
				Q1		Q2		Q3		Q4			District	Chefferie	
				Projeté	Actuel	Projeté	Actuel	Projeté	Actuel	Projeté	Actuel				

3.4.6 Programmes budgétaires et résultats à atteindre

Idéalement, un programme devrait avoir les caractéristiques suivantes:

- un objectif mesurable qui puisse être évalué dans le temps;
- un délai pour accomplir l'objectif ou les objectifs;
- un ensemble d'activités standards à réaliser ou à exécuter;
- des ressources suffisantes (humaines et financières);
- de la flexibilité; et
- des sous-ensembles/des divisions/des fonctions pour accomplir les activités de base afin d'assurer la spécialisation.

Ces caractéristiques sont standards dans les différents secteurs bien que des catégories d'information de secteurs spécifiques puisse aussi être demandées.

Étant donné les liens au DSRP et à ses cadres de surveillance associés, le programme de budgétisation de la Sierra Leone a développé des liens précoces de budgétisation axée sur la performance. Le pays a avancé dans la budgétisation des programmes à travers le développement simultané de son système budgétaire (à travers la mise en œuvre du processus du CDMT) et une approche systématique à la formulation politique à travers le développement du DSRP de 2005. Avant d'introduire des programmes dans la planification budgétaire, le pays a travaillé avec des rubriques traditionnelles et une pratique de budgétisation progressive.

Le gouvernement met un accent considérable sur la création d'une architecture budgétaire qui regroupe les dépenses et les origines des fonds dans des catégories d'activité fonctionnelle. Dans la terminologie du programme budgétaire, une fonction est un simple groupe d'activités liées pour lesquelles une unité gouvernementale est

responsable. La structure de classification utilisée dans chaque unité est un produit de considération fiscale, organisationnelle et politique. Un changement vers la budgétisation des programmes et une plus grande attention placée sur la performance ont signifié que les MSO ont eu à (ou doivent encore) harmoniser leurs structures organisationnelles, leurs classifications budgétaires et leurs systèmes comptables.

Par exemple, le ministère de la santé possède cinq programmes principaux repartis selon les secteurs adaptés. Un de ces programmes, les services de soins de santé primaire, se décompose en plus petites unités telles que la santé de la mère et de l'enfant, la prévention et le contrôle du paludisme. Chacune de ces fonctions est alors divisée en plus petites unités. La budgétisation axée sur les programmes octroie des ressources selon les fonctions qui, à son tour, est divisible en activités.

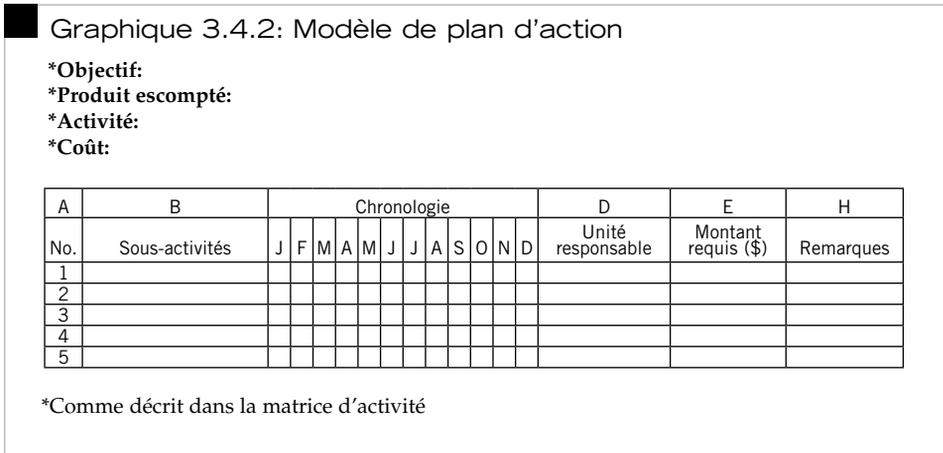
Lier ces programmes aux politiques possède nécessairement un aspect de performance. Dans un monde idéal, le programme de la budgétisation axée sur la performance devrait se concentrer sur la mise en place d'objectifs, sur la conception des stratégies nécessaires pour atteindre ces objectifs et sur l'évaluation de ces objectifs. Les décisions de financement à venir devraient se concentrer sur l'efficacité des programmes et non sur la préservation des programmes actuels et sur les niveaux de dépenses. Cette approche requière que la budgétisation soit destinée aux programmes plutôt qu'aux rubriques spécifiques, que les objectifs de ces programmes soient exposés en des termes mesurables et que l'examen de la performance soit au centre des décisions budgétaires.

Le DSRP est devenu l'instrument stratégique national pour se concentrer sur les efforts de développer un lien efficace entre les programmes, les budgets et la performance contre les politiques. Pour assurer une mise en œuvre efficace du DSRP, chaque MSO a été alloué à un pilier particulier du DSRP. Les MSO préparent des plans stratégiques qui comprennent des activités et des programmes qui, lorsqu'ils sont mis en œuvre, atteindront les objectifs du pilier correspondant du DSRP.

Les plans stratégiques forment la base de la conception des programmes qui satisferont les objectifs politiques non seulement du ministère ou du secteur mais également les objectifs énoncés dans le DSRP. Les plans stratégiques sont ainsi un sous-ensemble du DSRP national et les programmes sont des sous-ensembles des plans stratégiques.

Le nouveau processus de budgétisation du DSRP se sert aussi des matrices d'activité et des modèles de plan d'action pour convertir les actions du pilier prioritaire du DSRP en programmes financés. La première matrice d'activité a été préparée pour la réunion consultative de 2005 et a depuis été mise à jour. Il y a une matrice globale pour le gouvernement ainsi que des matrices sectorielles qui concernent le DSRP et des actions prioritaires du plan stratégique. La matrice d'activité énumère simplement les objectifs, les résultats escomptés, les objectifs et le statut actuel. Pour chaque objectif, des modèles de plan d'action sont achevés. Ceux-ci fournissent des

détails sur les activités et sur les besoins de financement et les produits escomptés (voir le graphique 3.4.2 ci-dessous)



Malgré ces améliorations, de nombreux ministères se concentrent encore sur les rubriques dans leurs budgets plutôt que sur les activités énoncées dans leurs plans stratégiques. Même dans le cas où les activités doivent être mise en œuvre, il est difficile de suivre le programme qui est mis en œuvre et la manière dont les résultats peuvent être mesurés selon des objectifs fixes. Le défi est de passer des plans stratégiques à la création de programmes et de l'allocation des ressources dans le budget vers des programmes plutôt que des activités ou des rubriques.

L'introduction des plans stratégiques dans le système CDMT a, dans une large mesure, vu les ministères passer de l'approche progressive de la budgétisation par lignes budgétaires vers une budgétisation basée sur les activités. La façon dont le pays est capable de convertir les budgets pour les activités en programmes financiers est cependant une fonction du système de classification.

La classification du budget national est la suivante:

- Sectoriel – général, sécurité, sociale et économique.
- Fonctionnel – rémunérations et salaires, les biens et les services, le service du paiement de la dette.
- Récurrent – capital standard/non-standard et les dépenses de développement.

En formulant leurs budgets, les ministères donnent le coût des activités dans leurs plans stratégiques et attribuent des indicateurs de performances à chaque produit/résultat qui sera obtenu lorsque cette activité aura été accomplie. Le chiffrage est alors converti en système de classification budgétaire. Un des problèmes majeurs rencontré

dans le chiffrage des activités est que le plafond donné par le Ministère des Finances est habituellement insuffisant pour financer les propositions des ministères. Il est ainsi difficile de lier les coûts des rendements planifiés au budget étant donné qu'une re-prioritisation pourrait mener à des interventions drastiques voire à l'élimination de certaines activités. Le manque de liens directs dans le système de classification aux programmes et aux activités rend très difficile la priorisation entre activités (plutôt qu'entre les lignes budgétaires).

Une intervention importante a été le soutien fourni pour le DSRP pour surmonter ces difficultés et améliorer le lien entre les politiques et les programmes. Les actions prioritaires pour cette partie du DSRP comprennent le soutien stratégique de six ministères clés afin de développer des plans stratégiques efficaces. D'autres soutiens comprennent la présentation du budget dans des formats améliorés et plus transparents, le développement du IFMIS et les efforts continus avec le PETS pour souligner les problèmes de prestation de service.

S'assurer que des liens se maintiennent au niveau des allocations et de la mise en œuvre

L'examen des budgets contre la politique du Ministère des Finances est primordial pour s'assurer que les liens sont garantis entre les priorités politiques et les programmes. Ceci comporte deux dimensions: premièrement, les allocations du ministère ne devraient pas affaiblir les liens établis au niveau sectoriel et, deuxièmement, si les liens établis sont faibles, l'examen du ministère devrait rectifier le tir.

Une solide appropriation du DSRP a soutenu un examen plus efficace lors de l'examen des propositions budgétaires. Cela a permis au personnel du Ministère des Finances d'extraire les objectifs clés, de les comparer aux stratégies sectorielles et de proposer une utilisation de financement. L'allocation des fonds est partiellement basée sur une priorité de classement des objectifs et des stratégies en accord avec le DSRP. Le ministère fait également attention au rendement attendu de la mise en œuvre des programmes proposés. Un autre facteur est de savoir si les programmes fonctionnent indépendamment ou s'ils sont interdépendants avec d'autres programmes. Les programmes indépendants peuvent être financés entièrement ou partiellement alors que ceux qui sont liés doivent être totalement financés pour que les autres fonds puissent être dépensés efficacement. Ainsi, dans l'allocation des ressources, les programmes qui sont mutuellement exclusifs et de grande priorité doivent être financés en premier.

Comme de nombreux pays en voie de développement ayant peu de réserves de liquidités et une forte dépendance sur les financements externes (environ 40 pourcent dans le cas de la Sierra Leone), les flux imprévisibles des ressources provoquent une perturbation considérable pour la mise en œuvre du budget.

Pour réduire ce problème, le Ministère des Finances a conçu un cadre de priorité fiscale avec l'aide du FMI. Ce cadre recherche à faire deux choses: premièrement il divise les revenus en deux parties: ceux qui sont fiables et ceux qui ne le sont pas et, ensuite, il divise les dépenses en deux parties: celles qui sont prioritaires et celles qui ne le sont pas.

Un revenu est considéré fiable lorsqu'il correspond aux dépenses prioritaires et un revenu qui n'est pas fiable est contrebalancé par les dépenses non-prioritaires. Ce mécanisme aide à s'assurer que les dépenses prioritaires du gouvernement soient toujours financées, malgré la pénurie des revenus. De même, les dépenses non-prioritaires ne seront pas financées lorsqu'il y a une pénurie des revenus.

Le Ministère des Finances a créé des procédures améliorées pour aider à la mise en œuvre du cadre qui est devenu totalement opérationnel au début de l'année 2007. La stratégie de base utilisée dans ces procédures est de se servir du budget et des plans de passation de marché de chaque ministère comme sorte d'engagement précoce de contrôle pour que les paiements projetés ne dépassent pas la disponibilité des ressources projetée. En particulier, les dépenses prioritaires ne devraient pas excéder les ressources bien identifiées. Un contrôle d'engagement officiel est utilisé pour s'assurer que les ministères dépensent seulement lorsque les propositions sont approuvées et pour minimiser l'accumulation des arriérés. Un contrôle de paiement est utilisé pour s'assurer que les objectifs d'emprunts sont maintenus.

L'espoir est que, à la suite de ces procédures, lorsque les revenus internes ou externes n'arrivent pas lorsqu'on les attend, le gouvernement puisse au moins s'assurer que l'impact sur les dépenses prioritaires du gouvernement est minimisé.

Intégrer le budget récurrent et d'investissement

Depuis le début du CDMT en 2001, le gouvernement a fait face à plusieurs difficultés dans ses efforts à intégrer le budget récurrent et d'investissement. Ces difficultés comprennent: la séparation des institutions de planification et de suivi pour le budget récurrent et d'investissement, l'imprévisibilité de la partie récurrente de certains budgets d'investissement, une coordination faible des donateurs et une imprévisibilité des dépenses de capital financées par les donateurs et des plans stratégiques faibles des MSO qui devraient incorporer toutes les dépenses récurrentes et les dépenses de capital financées par les donateurs.

Cela a provoqué le besoin de renforcer le processus de planification stratégique qui a pour but de saisir tous les afflux externes qui financent principalement le budget d'investissement et d'intégrer leurs composantes récurrentes dans le budget.

Environ 65 pourcent des dépenses de la Sierra Leone sont des dépenses récurrentes et 35 pourcent sont des dépenses d'investissement. Idéalement, ces deux budgets devraient être intégrés pour aider à une meilleure planification et une meilleure

performance au sein de chaque département. Cependant, le chemin vers l'intégration ne sera pas simple. Une des raisons principales est que la source de financement pour chaque type de revenu est différente. Les dépenses récurrentes sont financées à plus de 70 pourcent par les ressources internes alors que le budget d'investissement est financé à plus de 80 pourcent par des emprunts et des subventions extérieures. Cela signifie que les structures de responsabilité et de gestion pour le déboursement des fonds sont nécessairement distinctes et les budgets sont planifiés et mis en œuvre séparément.

Un facteur important dans l'alignement efficace des ressources des partenaires de développement avec les ressources gouvernementales est les modalités utilisées. La Sierra Leone a été chanceuse en assurant un soutien important au budget grâce à de nombreux instruments, menant au financement des dépenses récurrentes à plus de 70 pourcent par des ressources de donateurs. Cependant, cela rend également problématique l'intégrité des programmes dans le cas de pénuries des fonds des donateurs. Outre le mécanisme de gestion des dépenses prioritaires des flux de trésorerie exposé ci-dessus, un changement plus important vers des modalités prévisibles serait d'un grand secours.

En réalité, la mise en œuvre du DSRP a souffert du déboursement moins qu'opportun des ressources engagées. Outre les rigidités, les demandes complexes provoquent des délais de démarrage des projets et un échec à satisfaire les conditions d'aide efficace. Il y a de grandes attentes par rapport à la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide et le fait que celle-ci soit convertie localement par une plus grande flexibilité et une rationalisation des modalités de l'aide.

Ainsi, le besoin d'avoir un programme clairement et efficacement harmonisé en Sierra Leone ne peut pas être exagéré si l'intervention des donateurs doit créer l'impact attendu. Dans le but de soutenir cet objectif, une force d'intervention du gouvernement/donateur a été formée pour discuter de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide. Pendant ce temps, les séries de dialogue de la Commission des Partenaires de Développement continuent à procurer des forums de discussion dans lesquels un nombre de problèmes peuvent être résolus, soutenu par la participation des donateurs dans les piliers des secteurs.

3.4.7 Conclusion

Le gouvernement a fait des progrès significatifs pour rétablir un processus budgétaire et pour institutionnaliser les structures. Un objectif important dans ce processus a été le besoin de lier les politiques du DSRP au financement, pas seulement au financement interne mais également au grand nombre de ressources externes qui s'écoulent à travers le budget ou directement dans les structures gouvernementales.

Dans ce but, le gouvernement a introduit un CDMT, une planification stratégique dans les ministères, des systèmes de gestion des trésorerie améliorés, de meilleurs systèmes d'exécution du budget et de comptabilité, une nouvelle charte des comptes, une nouvelle législation et une structure élaborée pour assurer les liens entre le DSRP, les programmes et les budgets. La mesure de la performance et le suivi et l'évaluation sont des priorités pour s'assurer que les réformes sont sur la bonne voie.

Un défi majeur est de veiller à ce que ces structures fonctionnent plus efficacement grâce au renforcement des capacités qui restent relativement minces au niveau des ministères pour la planification, la programmation et la budgétisation. Alors que des progrès ont été réalisés dans des ministères clés, ils devraient s'étendre à tout le gouvernement pour alléger la charge analytique pesant sur les ministères centraux. Un tel pas permettrait également de rapprocher la planification et la programmation à l'endroit où elles appartiennent: dans des secteurs qui ont une meilleure compréhension des dynamiques politiques et des dépenses dans leurs domaines de compétence.

Notes de fin du chapitre 3

1. Diamond, J (2003) *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, IMF Working Papers.
2. Le terme 'budget-programme' se rapporte à un budget-programme performance et est utilisé dans le reste de ce document sauf lorsque plus d'intensité est nécessaire.
3. Les deux sont souvent confus en pratique dès le départ.
4. Ceci proviendra d'un plafond de planification financière émanant d'un cadre budgétaire à moyen terme.
5. La budgétisation de programme prend du temps. Même si la conversion pourrait et devrait impliquer un changement dans la structure administrative, cela ne peut ni ne doit être fait à la hâte.

4

La politique du processus budgétaire

4.1 Introduction

L'un des aspects fondamentaux du lien existant entre la politique nationale et les systèmes budgétaires est l'interface entre les domaines politiques et bureaucratiques du gouvernement. Comme il en est discuté de manière approfondie dans ce document et au cours du 3^{ème} séminaire annuel, les politiques relèvent de la responsabilité des fonctionnaires ou des ministres élus. L'imputabilité du parti au pouvoir ou d'un président élu vis-à-vis de ses électeurs repose sur l'existence de rôles et responsabilités clairement définis au sein de l'exécutif en ce qui concerne l'élaboration des politiques et leur exécution.

A cet effet, les textes sur les finances publiques et leur gestion font souvent une distinction entre la responsabilité politique c'est-à-dire la responsabilité des fonctionnaires élus vis-à-vis du public en matière de développement et de mise en oeuvre de politiques et la responsabilité opérationnelle à savoir la responsabilité de la fonction publique vis-à-vis des fonctionnaires élus pour les activités du gouvernement.

Les deux types de responsabilité doivent être en place mais en réalité, les lignes de démarcation sont floues entre les deux. Les structures sont souvent fusionnées, un ministre assumant les responsabilités de supervision opérationnelle ou la bureaucratie (et ses conseillers techniques) s'emparant des responsabilités de

l'élaboration des politiques. Même lorsque les structures sont séparées, avec des ministères distincts supervisant un ou plusieurs divisions, la capacité technique de l'élaboration des politiques est toujours susceptible d'être entre les mains des divisions. Par contraste, les hauts fonctionnaires chargés du budget se plaignent souvent 'd'interférence' politique en matière d'établissement et de gestion du budget. Cette plainte est-elle justifiée? Etant donné que le budget est probablement l'instrument le plus politique du gouvernement dans la mesure où il présente des choix réels entre les priorités concurrentes, ne s'agirait-il pas avant tout d'une question politique? Ou doit-il être vu comme un exercice d'abord technique plus à même d'être géré par ceux qui savent ce qu'ils font sur le plan technique?

La session du séminaire consacrée à la politique du processus budgétaire a permis de débattre sur ces questions. Elle s'est penchée sur une étude de cas du Ghana concernant la politique du budget et effectuée par le professeur Tony Killick de l'*Overseas Development Institute* (ODI) et qui a donné lieu à un débat animé sur les règles appliquées par les hauts fonctionnaires du budget dans l'exercice de leurs mandats. Le Dr Ilda Jamba du Ministère des Finances d'Angola a fait une présentation sur la manière dont le système formel du pays permet de gérer ces tensions.

Dans ce chapitre, Paolo de Renzio de l'Université d'Oxford et de l'*Overseas Development Institute* aborde certaines de ces questions. Il présente soigneusement les arguments des deux côtés, en se basant sur les discussions au séminaire et d'autres études de cas. En fin de compte, la réponse vient du fait qu'il existe une tension naturelle entre le budget aussi bien en tant qu'instrument technique que politique. La façon dont ceci se passe est cruciale pour la reddition des comptes et la bonne gestion des dépenses. Le document porte une attention particulière sur le rôle essentiel que les hauts fonctionnaires du budget jouent pour gérer cette tension.

4.2 Travailler dans la zone floue: les hauts fonctionnaires au budget et la politique du processus budgétaire

Paolo de Renzio

'La budgétisation la plus pratique pourrait avoir lieu dans une zone floue entre politique et efficacité.'
- Aaron Wildavsky (1961: 187)

'Les hauts fonctionnaires du budget n'ont pas d'amis en dehors des autres hauts fonctionnaires du budget.' - Participant au 2^{ème} séminaire annuel de CABRI

4.2.1 Introduction

Dans le monde entier, le budget annuel constitue un document politique essentiel, définissant les intentions du gouvernement en termes de collecte de recettes et d'utilisation des ressources. Cependant, parallèlement à cela et précisément parce qu'ils représentent les instruments principaux d'allocation des ressources à divers organismes et activités, les budgets sont aussi des documents politiques, découlant d'une procédure de négociation qui reflète la balance du pouvoir entre différents acteurs et intérêts au sein du gouvernement et dans le pays à part entière.

Étant donné que les ressources sont limitées, les budgets déterminent les gagnants et les perdants dans la procédure d'allocation des ressources. Ces choix et compromis

sont parfois basés sur des facteurs techniques mais sont le plus souvent le résultat ultime d'une interaction complexe entre divers groupes d'intérêts et circonscriptions, comprenant les membres de Cabinet et services gouvernementaux aussi bien les groupes de pression économiques que les représentants de la société civile. De ce fait, ils impliquent souvent un compromis entre 'des solutions techniques optimales' et la réalité de la politique et des intérêts dans un pays.

La définition des budgets par Aaron Wildavsky sous forme de 'tentatives d'allouer les ressources financières par des procédures politiques pour répondre à plusieurs objectifs humains' (Wildavsky 1975) s'oriente vers deux caractéristiques principales des processus budgétaires dans les pays pauvres: la rareté et l'incertitude. D'une part, le processus budgétaire pousse à faire des choix en politique publique et à identifier des compromis. D'autre part, dans un environnement souvent caractérisé par une transparence et une responsabilité limitées, la rareté signifie aussi que les budgets peuvent être limités à des listes de souhaits de promesses politiques qui restent non tenues lorsque les disciplines budgétaires strictes commencent à apparaître au cours de l'année financière ou sont financées par des méthodes mettant la stabilité fiscale en danger.

En même temps, la complexité de l'environnement au sein duquel les budgets sont élaborés et exécutés aboutit souvent à un niveau élevé d'incertitude sur les résultats réels du budget. Les chocs financiers, les bouleversements politiques et les situations de catastrophes naturelles peuvent avoir des conséquences profondes sur les pratiques budgétaires, donnant lieu à un transfert des priorités et à des mesures de circonstances qui ébranlent la prévisibilité et l'importance du budget en tant que déclaration politique et guide d'action gouvernementale.

Les hauts fonctionnaires au budget (SBO) travaillent au cœur même de cet environnement complexe, dans cette 'zone floue' où les priorités et les pressions doivent être équilibrées et des solutions doivent être trouvées pour résoudre les problèmes difficiles, dans une tentative constante de réconcilier les exigences de la politique et de l'efficacité technique. Ce document a pour objet d'apporter des éclaircissements sur ces défis, en insistant sur le rôle que ces hauts fonctionnaires jouent et les manières par lesquelles ils peuvent gérer aussi bien l'aspect technique que politique du processus budgétaire.

Le reste du document est divisé en quatre sections. La partie 2 résume certaines des conclusions de la documentation récente sur la politique du budget. La partie 3 se concentre sur les principaux facteurs qui définissent le rôle des SBO. La partie 4 se penche sur le rôle contradictoire que les donateurs jouent dans le processus budgétaire. La partie 5 constitue la conclusion de ce document.

4.2.2 Contexte et études de cas

Il est de plus en plus reconnu que la gestion des dépenses publiques est une procédure politique plutôt qu'une simple tâche technocratique. Peu, surtout ceux ayant l'expérience des processus budgétaires, ont mis ce fait en doute mais il est certain que de nombreuses approches de réforme budgétaire ont porté principalement sur les aspects techniques de la gestion des ressources publiques.

Dans une étude sur les tendances concernant la répartition des dépenses publiques dans 34 pays africains sur une période de 20 ans, Gyimah-Brempong (1998) observe que certaines catégories budgétaires comme la défense, l'éducation et les affaires économiques ont été protégées en permanence tandis que d'autres comme la santé et les services sociaux ont été défavorisées. Il explique ensuite que ceci a plus de chances d'être le résultat de pressions politiques qu'une simple conséquence d'autres facteurs économiques et sociaux. Lorsque les ressources budgétaires sont limitées, selon lui, 'les groupes d'intérêt sont susceptibles d'intensifier leurs pressions sur les gouvernements pour protéger la part budgétaire des programmes qui leur sont favorables. Plus la pression est organisée et intense, plus les chances que le gouvernement protège cette catégorie particulière du budget augmentent...Les groupes d'intérêts qui sont persévérants et bruyants, et qui menacent de causer le plus de mal (militaires, étudiants) ont gain de cause dans les allocations budgétaires' (Gyimah-Brempong 1998: 610).

L'étude de la politique du processus budgétaire représente l'examen des façons dont la répartition du pouvoir entre les divers acteurs au sein de cette procédure affecte la répartition des ressources publiques. Et pourtant, dans la littérature, on trouve peu de descriptions détaillées sur la politique des processus budgétaires dans les pays africains.

Si l'on se penche sur le cas du Ghana, Killick (2005)¹ décrit le volet dépenses du budget comme une façade, caractérisée par des écarts importants entre les estimations et les dépenses réelles, notamment un biais systématique contre le développement à l'encontre des dépenses en immobilisations non liées aux salaires et au capital et des fuites empêchant les fonds opérationnels attribués d'atteindre les divisions de prestations de services. Selon lui, ceci est la conséquence d'un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, le processus budgétaire au Ghana a exclu le grand public et les autres acteurs non gouvernementaux concernés et les empêche d'avoir accès aux informations et d'apporter une contribution significative. Deuxièmement, le processus budgétaire souffre d'un 'déficit démocratique' en raison de la responsabilité limitée du contrôle parlementaire qui à son tour est entravé par un manque de capacité et a tendance à être effectué 'en urgence, de manière superficielle et partisane' (Killick 2005: 2).

Finalement, étant donné le patronage et la nature néo-patrimoniale du système politique du Ghana – qui diffère peu des autres pays du continent africain – les politiciens ne sont pas incités à mettre en œuvre des réformes qui permettraient d’aborder les deux contraintes précédentes.² La nature ritualiste de la procédure de formulation budgétaire a pour objet de continuer à satisfaire les contribuables et les donateurs tandis que pendant l’exécution du budget, l’attention se tourne vers le maintien d’un soutien politique, par exemple, par le paiement des salaires des fonctionnaires au détriment des dépenses liées au développement.

Cette vue négative sur la manière dont la politique affecte le processus budgétaire, dit Killick, est quelque peu compensée par les améliorations récentes qui, au-delà de la tendance plus générale à consolider la démocratie, comprend une meilleure transparence et davantage de concertations sur les questions budgétaires ainsi que l’introduction de meilleurs systèmes de gestion financière présentant moins de risques de fuites. La forte influence de la politique sur les programmes budgétaires est cependant confirmée par Gyimah-Brempong (1998), qui explique que pour ‘maximiser la longévité politique, les gouvernements d’Afrique récompensent les groupes ayant une forte influence politique sur la budgétisation tandis qu’ils traitent ceux ayant peu d’influence au mieux avec indifférence’ (Gyimah-Brempong 1998: 610), et avec peu d’égard pour l’efficacité des dépenses publiques ou de leur impact sur la pauvreté et le développement.

Deux autres études de cas menées au Malawi (Rakner et al. 2005) et au Mozambique (Hodges et Tibana 2004) mettent l’accent sur des aspects similaires.³ Au Malawi, les auteurs parlent du processus budgétaire comme d’un ‘théâtre’ dans lequel, en ‘contournant les procédures politiques formelles, des acteurs stratégiques s’assurent que les ressources économiques sont concentrées, de manière non intentionnelle, sur les processus budgétaires officiels... La conséquence en est que, malgré les intentions déclarées dans le Document de Stratégie sur Réduction de la Pauvreté du Malawi, le résultat du processus budgétaire est un budget qui assure les intérêts des acteurs politiques puissants du secteur public’ (Rakner et al. 2005: 5). Les études décrivent aussi certaines des pressions auxquelles sont confrontées les SBO:

Une forte pression est exercée sur les agents de contrôle afin qu’ils allouent des fonds à des fins politiques comme le patronage politique (distribution de cadeaux comme des couvertures ou de la nourriture pendant les événements politiques ou sociaux, visites dans les hôpitaux etc.) ou pour les indemnités de déplacement des employés du service. Pour le moment, les agents de comme le Directeur du Budget ne peuvent pas contrer les pressions pour maintenir les allocations budgétaires en accord avec les dépenses votées. Les agents de

contrôle sont régulièrement remplacés et les opportunités de promotion ou de rétention d'un poste dépendent du ministre. [...] Le résultat final en est que les intérêts politiques et personnels ainsi que le manque d'engagement des chefs politiques aboutissent à des allocations sectorielles du budget et donc à des structures de dépenses qui sont ni en faveur des pauvres ni de la croissance. (idem: 16)

La prédominance de l'informalité dans l'arène budgétaire, mise en exergue par le cas du Malawi, est très vivement décrite par Schick (1999):

Le gouvernement a deux budgets: le budget public qui est présenté au parlement et le budget réel qui détermine quelles factures sont payées et combien est réellement dépensé. Le budget officiel promet des dépenses qui dépassent la capacité fiscale du gouvernement; le budget officieux facilite la stabilité macroéconomique en ne procédant pas à certaines des dépenses approuvées par le Parlement. Le budget officiel est connu d'avance et le budget officieux n'est établi qu'une fois que les dépenses ont eu lieu. Parce qu'il y a deux budgets, la tentation est que le document officiel soit irréaliste et irréalisable. Le processus se nourrit ensuite de lui-même... L'aspect informel a ses avantages et ses inconvénients. D'une part, il permet d'éviter la paperasserie, les bureaucraties passives et les mauvaises politiques; d'autre part, il permet (et parfois institutionnalisé) la corruption et l'inefficacité. (Schick 1999: 128)

Au Mozambique, l'étude révèle que bien que le rôle de la politique dans le processus budgétaire ne semble pas aussi généralisé que dans les cas du Ghana ou du Malawi, beaucoup de faiblesses sont plutôt similaires. L'un des aspects sur lequel l'auteur se penche néanmoins est le rôle prédominant des bailleurs de fonds, étant donné la faiblesse de nombreux intervenants domestiques. 'Une forte dépendance de l'aide', disent-ils, 'signifie que le processus budgétaire n'implique essentiellement que deux acteurs: l'exécutif et les bailleurs de fonds étrangers' (Hoges et Tibana 2004: 8).

Se penchant sur les expériences et les preuves d'autres régions, une étude récente sur la politique du processus d'élaboration des politiques (plutôt que du processus budgétaire) en Amérique Latine, effectuée par la Banque Interaméricaine de Développement (IADB 2006) a aussi essayé de dévoiler les manières par lesquelles les politiques et les institutions politiques influencent le processus d'élaboration des politiques et la qualité des politiques publiques qui en découlent. De manière peu surprenante, l'une des conclusions de cette étude, est que 'les procédures politiques efficaces et de meilleures politiques publiques sont facilitées par les partis politiques qui sont institutionnalisés et programmatiques, les législatures disposant de capacités

solides en matière d'élaboration politique, des magistratures indépendantes et de fortes bureaucraties' (IADB 2006: 9).

En particulier, l'étude de l'IADB consacre une section entière au rôle des bureaucrates, en partant de l'hypothèse qu'une 'bureaucratie neutre et professionnelle limite le cadre pour l'adoption de politiques opportunistes' (idem: 67). L'interaction entre l'autonomie de la bureaucratie de la pression politique et sa capacité à contribuer au processus d'élaboration des politiques déterminera le rôle qu'elle joue ou 'la mesure dans laquelle elle se rapproche de l'idée d'être un acteur neutre et professionnel qui garantit la stabilité, l'adaptabilité et l'intérêt public des politiques ou qui fonctionne surtout en tant que ressource privée soit de partis politiques, qui l'utilisent pour obtenir des votes, ou des fonctionnaires qui défendent leurs propres intérêts tout en étant protégés par la sécurité de l'emploi' (idem: 68).

Malgré tout, il est important de ne pas comparer la nature politique du processus budgétaire à une opinion négative d'ingérence politique et officieuse avançant que les politiciens défendent toujours leurs propres intérêts, ont une vision à court terme ou sont des individus motivés politiquement ayant peu de sympathie pour l'analyse technique et la prudence fiscale et les bureaucrates sont les gardiens d'une élaboration des politiques intelligente et fondée sur des preuves, dont la tâche est d'empêcher les politiciens d'interférer. Dans un système démocratique, après tout, ce sont les politiciens qui sont élus et sont responsables devant leurs électeurs pour les décisions politiques et non les bureaucrates.

L'expérience des pays qui ont réformé leurs processus budgétaires avec succès démontre qu'un des éléments clés des réformes se rapporte à un niveau élevé d'engagement politique aux stades essentiels du cycle budgétaire pour assurer que l'accord politique et l'adhésion soient la base des décisions budgétaires principales.⁴ En Australie, l'une des clés de leur réussite a été que le pouvoir politique a investi dans la Commission de Révision des Dépenses, une sous-commission du Cabinet. Cette commission était chargée de déterminer l'ensemble du cadre fiscal et de gérer l'élaboration des politiques stratégiques y compris les changements de politique nécessaires pour refléter les réalités fiscales ainsi que le transfert des priorités du gouvernement. En conséquence, les décisions politiques avaient davantage de légitimité puisqu'elles étaient contestées à la fois en tant qu'idées que pour le financement.

L'approche sud-africaine de réforme budgétaire a aussi mis l'accent sur l'inclusion des agents politiques dans l'allocation des ressources et la procédure d'exécution. Cet aspect a pris la forme d'une considération par l'exécutif et de l'approbation des réformes critiques. Le processus budgétaire réformé a impliqué les Cabinets nationaux et provinciaux dans la supervision et la gestion du processus entier, créant

un lien entre la planification politique, l'élaboration du budget et son exécution. Cette méthode a donné lieu à un niveau plus élevé de contestabilité et de *buy-in* au sein de l'exécutif et du Cabinet et à ce que Fölscher et Cole (2004) appellent 'la pression politique des pairs'. Les décisions du Cabinet ont été largement publiées par le biais d'un rapport pré-budget et autres documents liés au budget. Cet amalgame d'inclusivité et de transparence a augmenté la pression sur les agents politiques pour adhérer aux décisions qui avaient été prises. Fölscher et Cole le résumant ainsi 'En même temps que des déclarations publiques ponctuelles appropriées pour signaler les décisions budgétaires approuvées, un processus budgétaire transparent, le système de contraintes budgétaires dures et l'apport d'un soutien technique correct à ces forums sur les implications financières des politiques, cette approche permet de réduire le risque d'accéder au financement 'à travers les coulisses politiques' ou à travers des manipulations budgétaires en cours d'année' (Fölscher et Cole 2004: 122).

De la même manière, un rapport récent de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques sur l'engagement politique dans la nomination des hauts fonctionnaires met en exergue le fait 'qu'un engagement politique dans l'administration est essentiel pour le bon fonctionnement d'une démocratie. Sans cet engagement, une administration politique entrante se verrait dans l'incapacité de changer d'orientation politique. Cependant les services publics ont besoin d'être protégés contre leur mauvaise utilisation à des fins partisans, ils ont aussi besoin d'une capacité technique qui survit aux changements de gouvernement et ils ont besoin d'être protégés contre une utilisation qui affaiblirait la capacité des gouvernements futures à diriger' (Matheson et al. 2007: 5).

Cette brève revue de la littérature sur la politique du budget et les procédures d'élaboration des politiques a mis l'accent sur certains thèmes débattus dans le reste du document, à savoir:

- l'importance de penser aux budgets de manière politique plutôt que de les approcher uniquement d'un point de vue technique;
- les contradictions et incompatibilités éventuelles qui existent entre les institutions officielles et officieuses par rapport au processus budgétaire et entre les intérêts des détenteurs du pouvoir et ceux de la collectivité;
- le rôle politique que les donateurs jouent inévitablement dans les pays dépendant de l'aide, étant donné leurs sérieuses préférences politiques et leur rôle dans l'apport de recettes gouvernementales;
- l'importance de garantir une autonomie et une capacité de bureaucratie adéquates sans être pour autant naïf en assumant que les bureaucrates aux postes les plus élevés soient politiquement neutres et représentent automatiquement l'intérêt collectif; et

- Le besoin de dépasser les opinions traditionnelles des relations entre les politiciens et les bureaucrates afin de reconnaître l'importance de faire participer davantage les politiciens dans la procédure politique, permettant d'atteindre un meilleur équilibre entre les aspects techniques et politiques de l'établissement du budget.

4.2.3 Faire face aux défis de la politique du budget⁵

Comprendre et gérer la pression politique

Comme mentionné dans l'introduction, les SBO occupent une position plutôt privilégiée et délicate. Ils travaillent dans la 'salle de contrôle' où les politiques budgétaires sont élaborées et surveillées, sur le lieu où la plupart des informations liées aux questions budgétaires sont recueillies et analysées. Cela leur donne le privilège d'être au cœur du processus d'élaboration des politiques, influençant les décisions politiques par l'analyse technique qu'ils produisent.

Cependant, en parallèle, ils sont les premiers à être appelés lorsque quelque chose se passe mal. Les grèves d'étudiants, les catastrophes naturelles, les groupes de pression puissants et les conditionnalités des bailleurs de fonds ne sont que quelques exemples du type d'urgences et de pressions auxquels les SBO sont confrontés dans leur vie quotidienne. Cela rend leur position très délicate car ils sont le centre d'attention de pressions politiques intenses et concurrentes alors qu'ils ne sont pas politiciens. L'un de leurs principaux défis est par conséquent celui de la gestion du processus budgétaire de manière à permettre autant que possible à ce que les décisions politiques soient prises sur la base d'une analyse approfondie et de procédures établies.

Dans cette position difficile, les SBO peuvent choisir d'agir de plusieurs manières. Certains voient leurs fonctions comme étant des partisans de leurs maîtres politiques, exécutant les ordres sans mettre en question leur validité, laissant les décisions politiques aux ministres et limitant leurs rôles à celui de comptable. D'autres se voient comme des technocrates plus actifs, défendant un processus d'élaboration de politiques plus rationnel (où les informations et les analyses aident à l'élaboration des politiques et où les budgets sont mis en œuvre de la manière approuvée), et une vision d'intérêt collectif devant être protégé contre les intérêts puissants. Dans ce rôle, ils cherchent à influencer les politiciens, forment des alliances avec des individus qui sont dans les mêmes dispositions qu'eux à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et parfois ils plient les règles pour atteindre leurs buts.⁶

Pour mieux gérer leur relation avec le niveau politique, les SBO doivent avoir une compréhension approfondie d'un certain nombre de facteurs y compris (Norton et Elson 2002):

- la structure formelle des rôles et des responsabilités au sein du processus budgétaire;
- les règles officielles régissant le processus de décision, le choix politique et la responsabilité au sein du système de gestion des dépenses publiques;
- les réseaux du pouvoir et de l'influence des intervenants (en dehors des rôles et responsabilités officiels) qui ont une incidence sur les résultats du processus budgétaire;
- les incitants à l'action (implicites aussi bien qu'explicites) affectant la prise de décision des politiciens et des fonctionnaires pendant le processus budgétaire; et
- les normes et valeurs prévalant dans les institutions principales au sein du processus budgétaire.

Dans chaque pays, ces facteurs varieront et formeront une constellation différente d'acteurs avec leurs pouvoirs, rôles et motivations respectifs. Selon des structures institutionnelles officielles ou officieuses, l'attention principale du pouvoir politique peut reposer sur le président, les structures du parti, certains membres du Cabinet ou le Parlement. La capacité des groupes d'intérêts à influencer les processus budgétaires peut se rapporter à des liens interconnectés entre les élites politiques et les hommes d'affaires ou aux pouvoirs relatifs d'autres acteurs comme les syndicats ou les églises. Les donateurs peuvent aussi essayer d'exercer leur influence de plusieurs manières soit à travers les ministères sectoriels ou par des négociations politiques auprès des hauts niveaux du pouvoir.

Plus un SBO parvient à saisir les complexités de ces réseaux d'intérêts et de responsabilités y compris les caractéristiques et préférences personnelles de certains individus clés concernés, plus il ou elle sera en mesure d'agir stratégiquement et de gérer des situations difficiles pour trouver le bon compromis entre la politique et l'efficacité. Dans ce sens, même si les SBO ne sont pas des politiciens en tant que tels, ils doivent être politiquement futés pour comprendre et gérer la politique du processus budgétaire, défiant et conseillant les politiciens d'un point de vue technique mais avec un œil sur la faisabilité politique et le besoin de compromettre.

L'importance d'avoir de bons systèmes

L'un des facteurs principaux façonnant la capacité d'un SBO à gérer la pression politique est lié à la solidité des systèmes officiels réglementant le processus budgétaire. Par exemple, si la législation budgétaire comprend des règles fiscales ou limite la capacité de l'exécutif à réallouer les ressources pendant la phase d'exécution budgétaire, les SBO pourront mieux résister aux pressions pouvant compromettre le

solde budgétaire ou défendre les rubriques du budget qui doivent recevoir priorité du point de vue technique. Si les contrôles sur les engagements des dépenses et les paiements sont automatisés, cela facilitera non seulement une meilleure transparence au sein du gouvernement (comme dans le cas des circonscriptions au Ghana) mais cela évitera aussi l'accumulation d'arriérés néfastes. Si une condition exige que les rapports et audits budgétaires soient envoyés au Parlement à temps et soient rendus publics, le contrôle externe et la responsabilité budgétaire peuvent en être facilités. Finalement, si les réglementations de la fonction publique limitent le contrôle politique sur la nomination ou la révocation des bureaucrates aux postes les plus élevés, les SBO ne craindront pas de perdre leur emploi lorsqu'ils sont en désaccord avec un politicien.

Dans ce sens, les SBO pourraient être vus comme les gardiens des règles du budget. Les systèmes, les règles, les mandats, les contrôles et soldes et les institutions de reddition de comptes ont tous pour but une meilleure gestion de la politique du budget. L'existence de systèmes solides permet une meilleure gestion des pressions politiques et la promotion d'une approche plus rationnelle à l'élaboration des politiques par rapport aux attaques constantes qui émergent lorsque les règles et systèmes sont systématiquement ignorés. Une fois de plus, dans ce cas, le rôle des SBO ne doit pas être interprété comme allant nécessairement à l'encontre du rôle des politiciens. De meilleurs systèmes peuvent se fonder sur les procédures de prises de décision, par exemple au niveau du Cabinet, impliquant les responsables politiques à tous les niveaux du cycle budgétaire, forçant davantage de motivation et d'engagement à respecter les règles du jeu.

Une autre possibilité disponible aux SBO dans la gestion des pressions politiques est celle de promouvoir une meilleure gestion du budget en utilisant certaines 'astuces' qui peuvent les aider à aborder les urgences ou les pressions pour réallouer les ressources. Dans plusieurs pays, des fonds appelés fonds de réserve sont établis, souvent sans être rendus explicites dans les documents budgétaires afin de les protéger d'un risque d'emprise politique et sont utilisés comme tampon pour les situations d'urgence. Ces réserves sont importantes parce qu'elles permettent de gérer les dépenses supplémentaires imprévues et inévitables tout en assurant que les pressions politiques ne fassent pas complètement dérailler le processus budgétaire. De tels mécanismes ne peuvent cependant pas être considérés comme des substituts pour le type de réformes qui peuvent apporter davantage de crédibilité, transparence et prévisibilité dans la gestion des finances publiques.

Cependant, dans les études de cas citées plus haut, alors qu'un grand nombre de règles et institutions officielles existent, celles-ci sont souvent outrepassées par les pratiques informelles dictées par les impératifs des politiciens et soutenues par un

manque de transparence et de responsabilité financière. Comme on a pu le voir dans les études de cas du Ghana et du Malawi, les politiciens ont peu d'intérêt à s'assurer que les systèmes officiels se renforcent et à respecter les règlements de la fonction publique. Et lorsqu'ils vont à l'encontre des règles, personne ne leur demande des comptes. Dans de telles situations, il semble que les SBO aient peu d'espoir à exécuter leurs tâches correctement. Malgré tout, même dans ces cas-là, leur savoir-faire politique pourrait les sauver. Leur position pourrait leur permettre de réunir différents acteurs aux intérêts similaires, qu'il s'agisse de politiciens à l'esprit réformiste ou de donateurs, d'acteurs progressifs de la société civile et des arènes commerciales, pour promouvoir la formation d'alliances en faveur des réformes budgétaires nécessaires.

A ces fins, deux contributions utiles sont apportées par des observateurs universitaires. Helmke et Levitsky (2004) expliquent que l'interaction des institutions officielles et officieuses n'aboutit pas nécessairement à des résultats négatifs, les pratiques officieuses offrant un atout aux règles officielles. Dans certains cas, les deux peuvent se renforcer mutuellement et en réalité contribuer à limiter l'intervention politique excessive dans les stratégies politiques ou l'administration publique. Les réformateurs ont donc besoin de prendre conscience des différentes manières dont ces synergies peuvent être exploitées. Sur une autre note, Schick (1998) affirme que, pour être efficaces, les efforts de réforme doivent se concentrer sur 'acquérir de bonnes bases' avant d'essayer d'avancer vers des systèmes plus sophistiqués qui pourraient être intéressants en théorie mais sont peu susceptibles d'apporter des changements durables. Il soutient que:

Les politiciens et fonctionnaires doivent se concentrer sur la procédure de base de la gestion publique. Ils doivent être capable de contrôler les intrants avant de pouvoir prétendre contrôler les produits; ils doivent être en mesure de rendre compte des recettes avant qu'on ne leur demande de rendre compte pour les coûts; ils doivent se conformer à des règles uniformes avant d'être autorisés à créer leurs propres règles; ils doivent s'exécuter dans des services intégrés et centralisés avant d'être autorisés à faire cavaliers seuls dans des organismes autonomes. (Schick 1998: 130)

La question cruciale de la capacité

Enfin, et étroitement liées à la qualité et solidité des systèmes, les capacités techniques du bureau du budget sont un autre facteur essentiel pour façonner la manière dont les SBO peuvent gérer les pressions politiques. La capacité technique permet aux SBO de maintenir les valeurs principales de neutralité et de professionnalisme et d'effectuer l'analyse politique soutenant un processus d'élaboration des politiques

plus rationnel. Plus les SBO sont en mesure d'utiliser des données incontestables et des analyses rigoureuses pour présenter les informations aux politiciens, plus ils seront en position de défendre ou de rejeter certaines décisions politiques.

Très souvent, les bureaucraties africaines ne sont pas bien placées pour recruter, former et conserver les meilleures ressources humaines dans le pays. Les bureaux du budget peuvent néanmoins parfois offrir le type d'environnement professionnel qui attire des candidats de meilleure qualité, étant donné leur mandat et les ressources sur lesquelles ils peuvent se baser. Les SBO peuvent jouer un rôle important en s'assurant que leurs bureaux soient entièrement équipés pour exécuter leurs tâches et qu'ils disposent de la capacité technique et du savoir-faire politique pour gérer et répondre aux diverses pressions, fondant leurs arguments sur des informations et analyses rigoureuses.

4.2.4 Le rôle contradictoire des donateurs

Malgré leur réticence générale à se considérer comme des acteurs politiques, le rôle prédominant joué par les organismes de bailleurs de fonds dans de nombreux pays africains, aussi bien en termes des flux d'aide et de l'assistance technique qu'ils apportent, signifie qu'ils sont en position d'influencer lourdement le processus budgétaire. Dans ce sens, de nombreux SBO les considèrent comme l'un des acteurs politiques qu'ils doivent confronter lors de la conception de la politique budgétaire. Et pourtant, leur rôle reste contradictoire pour un certain nombre de raisons:

- Les priorités des donateurs ont tendance à changer selon les changements des débats internationaux.⁷ Par exemple, alors que pendant l'ère de l'ajustement structurel, la privatisation et la libéralisation étaient la norme, aujourd'hui l'attention est portée sur les services sociaux de base et la gouvernance. Les priorités définies sur le plan international comme le VIH et le SIDA et la parité des genres déterminent aussi la disponibilité des ressources sectorielles avec peu d'égard pour les objectifs définis localement.
- Malgré de récentes initiatives sur l'harmonisation et l'alignement, les interventions des donateurs ont tendance à être fragmentées et non pas synchronisées avec la planification et le cycle budgétaire du gouvernement. Ceci peut aboutir à un bouleversement du processus budgétaire dicté par les conditions des bailleurs de fonds qui consistent à inclure des programmes ou activités spécifiques. Même si les donateurs donnent la preuve de plus d'assistance budgétaire, leur implication dans le processus budgétaire peut s'avérer être problématique.⁸

- Les réformes budgétaires promues par les donateurs ont tendance à favoriser l'opinion technocrate des systèmes de budgétisation et l'introduction de programmes de réformes sophistiqués et détaillés qui peuvent alourdir encore plus la pénurie de capacité existante dans le secteur public et faire face à une résistance politique.

Les SBO sont conscients du fait qu'ils doivent être prudents lorsqu'ils négocient avec les donateurs, surtout dans les pays où les flux d'aide financent la moitié des dépenses publiques. Pourtant, les SBO sont en mesure de prendre quelques actions pour mieux gérer les relations avec la communauté des bailleurs de fonds et façonner leur rôle en tant qu'acteurs politiques dans le processus budgétaire.

Tout d'abord, ils peuvent s'efforcer à définir des systèmes et accords plus clairs qui stipulent les règles de base de l'attitude des donateurs afin de minimiser les risques de bouleversements budgétaires. Des pays comme l'Ouganda, la Tanzanie et le Mozambique ont établi des arrangements sophistiqués, soutenus par des protocoles d'accord qui définissent, par exemple, les manières d'améliorer la prévisibilité du financement des bailleurs de fonds, les rapports que le gouvernement doit fournir, les calendriers de partage des informations et ainsi de suite.

Deuxièmement, en matière de réformes budgétaires, les SBO peuvent s'assurer que les organismes donateurs soient davantage conscients des obstacles politiques éventuels auxquels certaines réformes sont susceptibles d'être confrontées. Différentes réformes budgétaires pourraient exiger différents niveaux d'engagement et d'expertise de la part des technocrates et politiciens. Aussi bien les pays en voie de développement que les bailleurs de fonds n'ont qu'une compréhension limitée des outils budgétaires disponibles et appropriés par rapport aux environnements politiques et institutionnels et de la manière dont leur exécution est mieux séquencée. Le choix des instruments ne devrait pas dépendre uniquement d'une évaluation de la capacité institutionnelle mais aussi refléter une compréhension de l'environnement politique et institutionnel implicite et les motivations pour une réforme.

4.2.5 Conclusion

Peu a été écrit ou dit concernant le rôle des SBO dans la négociation de la politique du processus budgétaire. Ceci est en partie dû à la tendance, aussi bien dans les cercles des académiques que des donateurs, à approcher la budgétisation d'un point de vue purement technique sans reconnaître la nature politique inhérente du processus budgétaire. Les SBO jouent un rôle fondamental qui peut influencer les politiques budgétaires et les résultats de manière substantielle tant qu'ils sont capables de comprendre et de gérer les divers acteurs, intérêts et les différentes pressions qui

apparaissent dans le processus d'allocation de ressources publiques rares. Dans les pays dépendant de l'aide extérieure, y compris de nombreuses nations africaines, les SBO doivent aussi gérer les pressions et exigences des donateurs qui fournissent une part importante des ressources budgétaires.

Ce document s'est penché sur ces questions afin d'identifier certains des facteurs qui peuvent permettre aux SBO de mieux gérer les tensions entre la politique et l'efficacité caractérisant leur travail quotidien. Une compréhension détaillée des dynamiques politiques dans le processus budgétaire, l'existence de systèmes solides et l'aptitude à confronter l'influence politique induite, le besoin d'attirer davantage les politiciens dans la procédure d'établissement du budget et de meilleures manières de communiquer avec la communauté des bailleurs de fonds constituent certains des éléments identifiés.

Cependant, il est indéniable que de nombreux facteurs entrent en jeu. On peut espérer que ce document peut susciter un débat plus ouvert qui reconnaît l'importance de prendre en compte les dimensions politiques du processus budgétaire et leur importance pour combler le fossé entre les objectifs politiques et les résultats des actions gouvernementales.

Références

- De Renzio, P (2006) Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article, *Development Policy Review*, 24(6), 627–645.
- DFID (2007) *Understanding the Politics of the Budget: What Drives Change in the Budget Process?* FACT Briefing. London: Department for International Development.
- Fölscher, A and Cole, N (2004) *South Africa: Transition to democracy offers opportunity to whole system reform*. En ligne sur CABRI <www.africa-sbo.org/cabri/uploads/pdf/Chapter_7.pdf>
- Gyimah-Brempong, K (1998) The Political Economy of Budgeting in Africa, 1971–1991, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 9(4), 590–616.
- Helmke, G and Levitsky, S (2004) Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Hodges, T and Tibana, RJ (2004) *The Political Economy of the Budget in Mozambique*. Maputo: Princípios.
- IADB (Inter-American Development Bank) (2006) *The Politics of Policies*. Washington DC: IADB.
- Killick, T (2005) *The Politics of Ghana's Budgetary System*. CDD/ODI Policy Brief No.2. Accra and London: Center for Democratic Development and Overseas Development Institute.
- Krause, P and Vilhelm, V (eds) (2007) *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*. Washington DC: World Bank.
- Matheson, A et al. (2007) Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants, *OECD Working Papers on Public Governance 2007/6*. Paris: OECD.
- Norton, A and Elson, D (2002) *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute.
- Rakner, L et al. (2005) *Budget as theatre in Malawi – the Formal and Informal Institutional Makings of the BudgetProcess in Malawi*. Bergen: Christen Michelsen Institute.
- Shick, A (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms, *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131.
- Wildavsky, A (1961) Political Implications of Budgetary Reform, *Public Administration Review*, 21 (1), 183–190.
- Wildavsky, A (1975) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*. Boston MA: Little Brown.
- World Bank (1998) *Public Expenditure Management Handbook*. Washington DC: World Bank.

Notes de fin du chapitre 4

1. Tony Killick a fait une présentation de ce document au cours du troisième séminaire annuel de CABRI.
2. Même si l'on peut débattre sur le fait que dans de nombreux cas, les déviations et fuites importantes dans l'exécution du budget ne sont pas dues à des raisons politiques mais à d'autres facteurs comme le manque de capacité de planification et des moyens rares pour procéder à une surveillance et un contrôle de routine.
3. Pour un résumé global de ces trois études de cas et certaines de leurs implications pour les donateurs soutenant les budgets et les réformes budgétaires, se reporter à DFID (2007)
4. Voir Annexe 1: *Lessons from Higher-Income Reformers*, Krause and Vilhelm (2007).
5. Cette section se base principalement sur les discussions qui ont eu lieu pendant la séance sur la politique du processus budgétaire au cours du troisième séminaire annuel de CABRI.
6. Comme les remarques Schick, 'il ne serait pas surprenant que certains des fonctionnaires les plus talentueux et productifs dans les pays en voie de développement soient ceux qui utilisent leurs compétences d'entrepreneurs et de gestionnaires pour biaiser les contrôles officiels'. Cependant, il avertit aussi que 'lorsque les bureaucrates sont estimés pour leur brio à s'exécuter officieusement, il est facile pour eux et pour les autres coincés dans le système de perdre de vue les objectifs publics qu'ils servent et les résultats qu'ils sont supposés produire' (1998: 128-9).
7. Comme l'a remarqué un participant au troisième séminaire annuel de CABRI, 'Un jour ce sont les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, et le lendemain ce sont les objectifs de développement du millénaire'.
8. Se reporter à De Renzio (2006).

5

Défier le budget

5.1 Introduction

Trois institutions jouent un rôle critique pour déterminer si les demandes de fonds par les ministères, départements et autres agences gouvernementales aboutiront à la réalisation optimale des objectifs politiques: le Ministère des Finances, le Cabinet et la législature.

Le Ministère des Finances, généralement par le biais du bureau du budget, défie les soumissions budgétaires pour s'assurer que l'utilisation proposée des ressources disponibles soit appropriée en termes d'objectifs politiques, faisable en termes de capacité et aura un bon rapport qualité-prix. Le Cabinet définit les priorités politiques et l'orientation stratégique au début du cycle budgétaire. Pendant le cycle, il détient la responsabilité de prendre les décisions d'allocation des ressources en accord avec les priorités politiques et fonctionne comme un mécanisme de révision par les pairs des propositions et des demandes de financements de ses membres. Le pouvoir législatif est officiellement le détenteur du portefeuille public. En tant que représentant des citoyens, son devoir est d'approuver l'utilisation des fonds publics uniquement si de telles dépenses sont dans l'intérêt national et dans la mesure où elles aboutissent à des résultats optimaux.

Ces trois institutions ont un point commun: un aperçu central de toutes les propositions de dépenses; cela les place en bonne position pour évaluer les soumissions de dépenses concurrentielles.

Si les budgets étaient des programmes de dépenses uniques qui allouaient les fonds par priorité, en partant d'une base zéro, la prise de décision conséquente serait complexe dès le départ. Mais la réalité de la budgétisation publique est bien plus complexe. Dans leur travail quotidien, ces institutions font face aux pressions des priorités actuelles et de leurs auteurs ainsi que celles des priorités passées et leurs structures et programmes.

Ce chapitre analyse certaines expériences avec des mécanismes et procédures dans chacune des institutions qui contribuent à un contrôle efficace. Par exemple, il se penche sur la valeur des informations sur la performance des programmes de dépenses passés des agences chargées des dépenses et les coûts du gouvernement et des prestations de services dans le défi des propositions budgétaires.

Le premier document, rédigé par la chercheuse de CABRI, Alta Fölscher, présente un débat sur les outils disponibles pour renforcer la compétence du bureau du budget à défier les soumissions budgétaires et sur l'utilisation des informations sur la performance d'un programme. Elle se penche aussi sur le rôle du Cabinet et de la législature et leurs relations avec le Ministère des Finances. Dans le deuxième document, Kubai Khasiani et Phyllis Makau, travaillant respectivement au Ministère des Finances du Kenya et au Bureau du Budget Parlementaire, présentent une étude de cas sur les défis à produire des informations appropriées en matière de performance et leur utilisation à bon escient.

5.2 Rôles et responsabilités pour défier le budget

*Alta Fölscher*¹

5.2.1 Introduction

Malgré nos espoirs du contraire, les processus budgétaires ne sont pas les flux de prises de décisions linéaires et rationnels présentés dans les manuels par lesquels des décisions sont prises au bon moment par les bonnes personnes, sur la base d'informations détaillées et d'une concertation approfondie. En réalité, étant donné la durée limitée et le nombre infini de choix, la budgétisation est une procédure congestionnée et désordonnée au sein de laquelle l'attention portée à quelques questions est équilibrée par un compromis expéditif sur d'autres questions et souvent sur une prise de décision par défaut.

La budgétisation en tant que processus est non seulement contrainte par les ressources mais aussi par la rationalité limitée des décideurs et des structures.² Elle correspond à un processus par lequel les individus prennent des décisions selon leurs valeurs et intérêts et les meilleurs instruments et mécanismes techniques pour améliorer la prise de décision sont inévitablement limités par ces facteurs.

Ce qui sous-entend qu'il est vital que les différentes structures et les personnes qui y travaillent, aient une idée claire de là où ils appartiennent dans le processus budgétaire, et ce qu'ils doivent faire pour maximaliser la rationalité et de bons résultats budgétaires. Ces divers rôles doivent être compris par tous, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, dans l'intérêt de l'imputabilité.

5.2.2 Qui doit défier le budget?

On remarque deux distinctions importantes dans les rôles se rapportant à la 'fonction de défi', pouvant être simplement définie comme une personne demandant si le gouvernement propose de faire les choses correctement – et a l'intention de bien les faire.

Tout d'abord, les décisions budgétaires représentent une fusion de considérations politiques et techniques et une distinction doit avoir lieu entre les fonctionnaires et les fonctionnaires élus. Si un budget vise à s'assurer que le gouvernement rende des comptes à ses électeurs, les directives et les choix sur ce qui doit être financé avec les fonds publics devrait dépendre des politiciens. Les fonctionnaires dans les ministères sectoriels et les ministères des finances sont chargés de conseiller les politiciens sur les coûts, les questions à prendre en compte, les options disponibles, le coût d'opportunités des choix, les effets possibles et ainsi de suite. Ils ne sont pas responsables des décisions sur ce qui sera financé. La structuration d'une fonction de défi pour les politiciens renforce le processus budgétaire.

En deuxième lieu, il doit y avoir une distinction claire entre le rôle des ministères sectoriels en tant qu'utilisateurs des fonds et les ministères des finances en tant que gardien de structure de l'exécutif dont la tâche est de garantir le bon État des finances publiques.

Les rôles nécessaires dans un système budgétaire comprennent:

- définir des objectifs clairs et réalisables;
- identifier ce qui doit être fait en priorité avec le financement disponible pendant une période donnée;
- identifier les autres facteurs qui affecteront la budgétisation (comme les prix, les risques de catastrophes naturelles ou les changements démographiques)
- évaluer les futurs coûts du gouvernement si rien ne change;
- élaborer de manière détaillée la manière dont les fonds peuvent être utilisés au mieux afin d'obtenir des ressources (humaines et physiques) pour exécuter les activités et produire les résultats désirés;
- évaluer la performance passée des agences pour s'assurer que leurs propositions sont viables;

- effectuer des choix sur l'allocation des fonds à des structures et/ou buts différents;
- recueillir les informations et les regrouper dans un ensemble de chiffres cohérents;
- écrire sur les motivations et décisions pour que les citoyens puissent comprendre comment leur argent est utilisé; et
- approuver les propositions d'allocation pour activer les dépenses.

Tout responsable de budget pourrait parcourir cette liste et attribuer les tâches aux différentes structures. Les fonctionnaires conseillent et les politiciens décident; le Ministère des Finances conseille le Cabinet sur l'enveloppe de dépenses et l'ensemble des allocations correspondant; les ministères sectoriels utilisent leurs informations spécifiques sur les besoins sectoriels, les coûts et efficacités sectoriels pour créer une stratégie dans le cadre des ressources disponibles et des budgets; le Ministère des Finances doit assurer que des fonds sont disponibles pour l'exécution et ainsi de suite.

Malgré tout, bien que la plupart des systèmes budgétaires comprennent des mécanismes qui correspondent à ces tâches de manière plus ou moins efficace, beaucoup manquent de garantir que la première utilisation des fonds disponibles est de répondre aux priorités nationales. Les défaillances importantes en matière de budgétisation comprennent les facteurs suivants:

- La définition d'objectifs se chevauche, est imprécise et tombe dans le domaine des fonctionnaires qui évitent ce qu'ils considèrent comme une intervention politique dans les questions techniques.
- Les ministres évitent de s'engager dans les procédures de planification officielles afin de disposer d'une certaine flexibilité plus tard.
- Les fonctionnaires du Ministère des Finances veulent contrôler l'allocation des ressources jusqu'au moindre détail parce que cela leur donne un sens de sécurité sur le rapport qualité-prix.
- Personne ne procède suffisamment à de calculs des coûts en dehors des fonctionnaires du budget qui identifient les moteurs des coûts parmi les rubriques et se concentrent sur leur gestion sans comprendre la façon dont ils sont liés à la mise en œuvre des politiques.

Le débat principal de ce document est que la clarification du rôle du Ministère des Finances, du Cabinet et de la législature par rapport à la fonction de défi en matière de préparation du budget permettra de loin d'aborder les faiblesses de ce rôle dans

la relation budget-politique. En d'autres termes, comme mentionné précédemment, à chaque étape du processus budgétaire, quelqu'un doit demander si ce que le gouvernement propose est correct. Et cette personne en question ne peut pas aussi être trop impliquée dans les décisions initiales au risque de perdre son objectivité et que le système perde une imputabilité significative.

En fin de compte, la fonction de défi est une question institutionnelle. De quelle manière les rôles des 'défieurs' dans le budget doivent-ils être structurés pour être efficaces? De quelle manière les événements dans le processus budgétaire doivent-ils être organisés pour que le défi ait lieu au bon moment? Quelles sont les informations requises? Quels sont les outils renforçant une fonction de défi? Quels sont les défis? Les sections ci-après abordent ces aspects avec des références spécifiques par rapport au rôle des bureaux de budget. Tout au long de la discussion, les points sont illustrés en utilisant les exemples de pays membres de CABRI.

5.2.3 Structurer la fonction de défi

Au cours du processus budgétaire, de nombreuses décisions doivent être défiées comme la taille de l'enveloppe des dépenses, les compromis entre les mesures fiscales et de la structure des dépenses; qui sera taxé pour payer les services publics et comment le gouvernement propose de financer les déficits. La question d'intérêt particulier pour la relation politique-budget est de savoir comment la distribution des ressources disponibles réalisera les objectifs politiques.

A l'évidence, ce défi ne peut être réalisé que par des structures (ou individus au sein de structures) qui disposent d'une vue globale de toutes les revendications en concurrence sur les ressources. Il s'agit du seul moyen d'évaluer véritablement une demande individuelle, non seulement en termes de coûts et de bénéfices internes mais aussi en termes du pourcentage de réduction d'autres dépenses qui devraient être réduites ou éliminées afin de financer cette demande.

En théorie, il existe de nombreux points de centralisation: la budgétisation en aval implique l'allocation des fonds aux demandes concurrentielles au sein d'une enveloppe de dépenses au niveau du ministère central, ministère sectoriel central, du programme central et du sous-programme central et ainsi de suite. En pratique cependant, le nombre de défis officiels devrait se limiter à maîtriser le coût de transaction lié à la recherche de solutions optimales.

Ce document traite avant tout des trois niveaux essentiels correspondant à la manière dont les propositions de budget progressent, en pratique, des soumissions budgétaires des ministères sectoriels à leur approbation en tant qu'instrument légal par la législature. Ces trois niveaux sont:

- Le Ministère des Finances, notamment le bureau du budget, qui défie les soumissions budgétaires des ministères pour s'assurer d'un bon rapport qualité-prix et d'un amalgame de dépenses optimales à l'encontre des politiques.
- Le Cabinet, qui définit les priorités politiques et les orientations stratégiques dans un cadre fiscal robuste au début du processus de planification annuel et plus tard décide de ce qui doit être financé pour réaliser l'orientation politique.
- La législature qui examine les allocations et propose des modifications avant approbation.

Si la fonction de défi doit devenir systématique, elle doit commencer au sommet. Lorsque la législature défie la soumission budgétaire du pouvoir exécutif, elle crée des motivations pour que l'exécutif prenne encore plus de précautions dans l'élaboration du budget. Lorsque le Cabinet questionne les conseils de dépenses du Ministère des Finances, il crée les motivations pour que le ministère questionne mieux les ministères sectoriels. Ce n'est que lorsque le Ministère des Finances place la barre très haut pour la justification des dépenses que la gestion du ministère centrale interrogera mieux les programmes de dépenses.

Si de telles motivations sont absentes, le processus budgétaire devient une procédure à faible 'satisfaction'³ – en d'autres termes, une procédure par laquelle les décideurs et intervenants sont satisfaits de la première solution raisonnable qui convient au lieu d'en chercher une qui soit optimale.

Ce document porte sur la manière dont les ministères des finances peuvent veiller à assumer leur rôle pour suffisamment défier les propositions budgétaires. Le rôle des Cabinets est discuté dans le chapitre 4 de ce livre (voir La Politique du processus budgétaire par Paolo de Renzio); le manuel de documentation précédent⁴ s'est penché sur le rôle de la législature en plus de détails.

Les fonctionnaires du budget qui défient davantage et budgétisent moins

Comme le remarque le gourou de la budgétisation, Alan Schick (1997),⁵ dans sa note de réflexion sur le rôle changeant des bureaux de budget centraux dans les systèmes de modernisation, le rôle des fonctionnaires du budget n'est en aucun cas réduit lorsque le ministère se retire des décisions opérationnelles.

Traditionnellement, selon lui, le bureau du budget central était un 'poste de commande et de contrôle central, spécifiant les rubriques de dépenses, contrôlant la conformité aux réglementations, assurant que les intrants soient celles approuvées dans le budget et intervenant dans le cas échéant' (Schick 1997: 4). Dans les systèmes

modernes, les recommandations sur l'allocation des ressources restent la fonction principale des fonctionnaires des bureaux centraux de budget. Cependant, la manière dont ils mettent ce mandat en action diffère considérablement. Dans les systèmes de budget traditionnels, les soumissions de ressources ouvertes ont du être réduites par les bureaux des budgets à plusieurs reprises par rapport à l'enveloppe budgétaire. Dans les systèmes de cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) modernes, tels que ceux en place dans de nombreux pays membres de CABRI, les initiatives sont transférées à l'organisme de dépenses pour proposer les changements afin de réaliser les objectifs sectoriels.

Dans le système moderne, l'idée est que l'orientation passera du financement des rubriques de dépenses aux changements politiques et d'un examen nominal de la totalité du budget vers une orientation sur la manière dont les fonds disponibles sont utilisés entre les nouvelles activités des diverses agences et les circonstances dans lesquelles des économies peuvent être faites étant donné la performance des agences de dépenses. Comme Schick l'indique (Ibid: 6), 'le compromis devient l'unité principale de décision en matière de budgétisation'. Les compromis doivent être nommés par les organismes de dépenses dont le but est la performance politique dans le cadre de ressources plafonds clairs. Le rôle du gouvernement central est d'encourager de tels compromis par les règles qu'il stipule pour l'allocation de fonds supplémentaires (ou les réductions des dépenses lorsque le budget plancher doit être diminué étant donné les considérations de politique fiscale).

Dans cette approche, la tâche principale du bureau du budget est d'assurer qu'il crée les motivations pour une meilleure budgétisation des ministères sectoriels en défiant effectivement les soumissions budgétaires pour de nouvelles dépenses sans se charger des décisions opérationnelles. Pour ce faire, il doit établir des lignes directrices et des procédures pour proposer des politiques et des changements budgétaires, maintenir des bases de données pour mesurer l'impact budgétaire des changements politiques et sur la politique et la performance financière des agences, conseiller le Cabinet sur les propositions politiques et gérer le système de compromis. Il doit aussi évaluer les programmes et mesurer les performances. Son but n'est pas de prendre des décisions qui relèvent des ministères sectoriels mais de défier les ministères pour leur offrir de meilleures options de prise de décision au plus haut niveau.

Le bureau du budget dispose de cinq outils principaux pour défier la soumission budgétaire:

- Les Directives Budgétaires qui déterminent les nouvelles informations que le Ministère des Finances recevra pour sa révision des demandes de dépenses et des soumissions budgétaires.⁶

- L'utilisation des règles et critères budgétaires comme les plafonds et les planchers de ressources.
- Le contenu et la qualité de l'analyse des dépenses.
- Les procédures et structures au centre pour réviser les soumissions et formuler les recommandations.
- L'utilisation des informations sur la performance.

Ces outils sont discutés en plus de détails plus loin.

Directives Budgétaires, règles et critères

Des directives claires et compréhensibles pour la préparation des soumissions budgétaires sont la base pour défier les soumissions budgétaires. Elles constituent l'instrument principal à travers lequel le bureau du budget peut communiquer des informations essentielles afin d'apporter une cohérence stratégique aux soumissions budgétaires puis obtenir les informations nécessaires dont il a besoin.

Les Directives Budgétaires devraient exiger que les ministères fournissent des estimations fiables des coûts à terme de leurs politiques existantes (leurs dépenses⁷ de niveau de référence) et la mesure dans laquelle ceci est lié à leurs allocations plancher reportées des estimations à terme des années précédentes. Les défis efficaces aux soumissions budgétaires ne sont pas possibles en termes de faisabilité (selon que les ministères disposent de suffisamment de ressources) ou perdurent (s'ils n'ont pas plus de ressources que ce qui est absolument nécessaire) en l'absence de telles informations.

De plus, les directives peuvent fournir aux ministères un cadre d'objectifs stratégiques au sein duquel ils peuvent baser leurs décisions budgétaires ce qui offre une opportunité idéale de lier la formulation de la politique budgétaire – en d'autres termes, les décisions sur les activités financées par le gouvernement – aux agendas politiques de plus haut niveau.

Les conditions essentielles finales de directives fonctionnelles sont l'inclusion d'un calendrier budgétaire fiable et la clarification des responsabilités des ministères sectoriels. Les agences de dépenses doivent comprendre quelles sont les structures qui tiendront compte des soumissions centrales et la manière dont les recommandations d'allocation au Cabinet sont façonnées. Ainsi, les directives contribuent à rendre les procédures centrales d'allocation transparentes, augmentant la confiance des agences de dépenses en la procédure et leur volonté à partager des informations vitales.

Pour définir clairement les règles du jeu, les directives doivent communiquer le niveau des contraintes financières sous lesquelles les ministères établiront leurs budgets. Ceci peut, comme c'est le cas en Tanzanie, inclure un débat approfondi

sur les questions de politique fiscale et le cadre au sein duquel les ministères doivent préparer leurs budgets. De nombreux pays utilisent des directives pour communiquer les dépenses plancher et les règles pour augmenter ces taux par le biais des soumissions de dépenses. D'autres pays comme le Ghana (voir encadré ci-dessous) ne publient les directives qu'une fois les plafonds déterminés.

Établissement des plafonds au Ghana

Au Ghana, les plafonds sont publiés dans les Directives Budgétaires envoyées aux ministères, services et agences au début du cycle budgétaire. Ces directives englobent les instructions administratives, les nouvelles initiatives politiques et les plafonds budgétaires sur une période de trois ans, détaillées en termes d'émoluments du personnel, de dépenses administratives, de dépenses de service, d'investissements et une indication sur la possibilité d'utiliser les recettes nationales ou les revenus des donateurs.

Le Ministère des Finances et de la planification économique détermine l'enveloppe globale des ressources basée sur les politiques et objectifs fiscaux et monétaires du gouvernement y compris ceux convenus de gré à gré avec les bailleurs. Au cours de la décision concernant les plafonds sectoriels, les points suivants sont pris en compte: la priorité relative des secteurs, le rôle du gouvernement au sein du secteur (par exemple, s'il s'agit d'un producteur de biens et services ou d'un régulateur), les conditions de financement pour chaque secteur, basées sur les objectifs et cibles convenus et les manières alternatives de réaliser les objectifs du gouvernement.

Les recommandations du ministère sont ensuite soumises au Cabinet et les plafonds sectoriels finaux sont publiés par rubrique de dépense. Il incombe ensuite aux organismes de dépenses de détailler les sommes totales d'allocations selon leurs divers centres de coûts en accord avec leurs priorités, de préparer les estimations et la documentation budgétaire. Les ministères reçoivent un soutien et des directives supplémentaires pour préparer les estimations et un rapport de revue politique qui devient un instrument clé pour les contrôleurs du budget au sein du Ministère des Finances afin de défier la manière dont les agences ont alloué leurs ressources dans les limites des plafonds définis.

En résumé, la mise en place de plafonds ne joue qu'un rôle limité dans la fonction de défi du Ghana. Cependant, le plafond absolu restreint les demandes de dépenses et donne plus de temps aux fonctionnaires du budget pour examiner la manière dont les fonds disponibles seront utilisés.

Source: Présentation par Abraham Mantey, du Ministère des Finances et de la planification économique, Ghana, au cours du 3^{ème} séminaire annuel, Addis Abeba, du 28 au 30 novembre 2006.

Il existe des avantages et des inconvénients dans les différentes approches: définir des plafonds au-dessous du niveau de votes retire une grande partie de la discrétion des ministères sectoriels à utiliser la procédure budgétaire pour faire une demande de financement optimal des politiques. Cela devient alors davantage un exercice de programmation financière qui peut être effectué incorrectement parce que les ministères ont l'impression que la décision principale a déjà été prise. Cependant, ne pas définir de limites peut donner lieu à des soumissions dépassant considérablement les fonds disponibles, répercutant la prise de décision sur le Ministère des Finances et ôtant les motivations des ministères sectoriels à prendre de meilleures décisions.

De nombreux pays suivent une procédure itérative, utilisant les dépenses plancher qui sont reportées de l'année précédente, la marge des fonds disponibles et invitant à une restriction des soumissions pour ces fonds. D'autres choisissent de nouveaux plafonds indicatifs basés sur une allocation en aval relative aux priorités, à la performance de l'agence et aux coûts externes mais qui peuvent être modifiés en fonction des arguments des ministères.

En principe, les contraintes budgétaires dures permettent au Ministère des Finances de restreindre les dépenses proposées, forçant les ministères sectoriels à rechercher des gains d'efficacité et à classer leurs objectifs par priorité. Néanmoins, plus il y a de contraintes sur les plafonds (par exemple, la spécification de ce qui peut être dépensé sur des secteurs spécifiques ou des domaines programmatiques), moins il y a de chances que les ministères poursuivent ce dernier but.

En Namibie, les allocations à terme des ministères sont déterminées par des plans à moyen terme qui fonctionnent comme des soumissions budgétaires dans le processus CDMT. Les ministères peuvent ne pas proposer de nouvelles soumissions de dépenses pendant les deux premières années d'un plan CDMT qui dépasse leurs limites de dépenses. Cela pousse les ministères à revoir leurs priorités et à chercher à épargner afin de financer leurs priorités à court terme et les excédents de coûts de leurs allocations de base. Cependant, ils sont autorisés à soumettre leurs demandes de dépenses pour l'année sortant du plan CDMT. Bien qu'en principe, ce système doive encourager les ministères à être disciplinés quant aux coûts à terme et à la budgétisation à moyen terme, la prédominance du processus budgétaire annuel et les possibilités, dans ce cadre, de présenter des demandes 'non prévues' de ressources supplémentaires, érodent ces motivations.

L'efficacité à laquelle les ministères utilisent les règles budgétaires dépend non seulement de la nature des règles mais aussi de la manière dont le Ministère des Finances les met en vigueur et encourage la confiance dans les procédures officielles, de façon à ce que les organismes de dépenses soient honnêtes quant à leurs besoins. La manière dont les plafonds de dépenses sont définis et mis en vigueur est particulièrement importante. Par exemple:

- Est-ce que les plafonds sont définis au niveau du ministère sectoriel pour chaque année de la période de planification?
- Est-ce que les plafonds couvrent tous les aspects des dépenses du ministère?
- Est-ce que les plafonds sont déterminés en totalité au niveau de la classification économique ou sont-ils des contraintes aux ministères par rapport à certaines ou toutes les rubriques?
- Est-ce que les plafonds incluent les revenus de toutes les sources?
- Est-ce que le Ministère des Finances peut réduire les dépenses proposées ou suggérer des réductions?
- Quel soutien les ministères sectoriels reçoivent-ils pour définir et calculer les coûts des activités et préparer leurs budgets?
- Est-ce que les ressources sont parfois allouées en dehors de la procédure de plafonnement officielle?

Analyser les soumissions budgétaires

Il n'existe aucune manière 'correcte' d'analyser les soumissions budgétaires. Toute analyse implique la volonté de trouver des réponses raisonnables à des questions essentielles, des informations et données de qualité et un bon jugement pour l'utilisation et la manipulation des données. Le but le plus important de l'analyse est de permettre aux contrôleurs des budgets de poser des questions provocantes sur les données soumises. L'objectif est de renforcer la qualité de la planification du ministère sectoriel pour assurer que les allocations des ressources publiques soient liées de manière transparente aux objectifs politiques du gouvernement.

Les questions clés que les contrôleurs du budget doivent demander comprennent:

- Que propose le programme, à qui s'adresse-t-il, à quels critères est-il soumis et dans quel but?
- Est-ce que les produits et activités sont bien reliés aux objectifs politiques?
- Est-ce que les coûts unitaires sont réalistes à moyen terme? Quels sont les moteurs clés des coûts? Est-ce que les évaluations des risques sont réalistes?
- Est-ce que toutes les sources de revenus sont incluses comme par exemple, le financement des donateurs?
- Est-ce que le service dispose de la capacité de dépenser les fonds?

Les contrôleurs du budget doivent aussi conduire des analyses standards sur les allocations des organismes de dépenses, leurs modèles de dépenses, produits et exploits réels. Par exemple:

- Calculer la croissance réelle des allocations à différents niveaux pour évaluer si elles suivent le coût des prestations de services. Si ce n'est pas le cas, un contrôleur du budget doit demander si une réduction du niveau de qualité de service est acceptable, par rapport aux objectifs du gouvernement et des agences.
- Comparer les budgets originaux aux dépenses réelles et analyser la manière et la période à laquelle les allocations de dépenses changent en cours d'année. Ceci permettra de révéler la qualité des procédures internes de budgétisation d'une agence.
- Surveiller les parts de dépenses et calculer la façon dont les ressources supplémentaires ont été attribuées pour transférer (ou maintenir) les parts de dépenses. Une fois de plus, ceci doit être lié aux objectifs du gouvernement et du ministère.
- Calculer le coût unitaire des produits clés et la manière dont cela change avec le temps.
- Calculer le coût des prestations de service par bénéficiaire, la façon dont cela change dans le temps et la mesure dans laquelle le coût est affecté.

Pour entreprendre ces tâches, les contrôleurs du budget doivent accéder à des bases de données communes sur le coût du gouvernement, les changements anticipés en termes de facteurs clés comme les prix et la croissance démographique, et à des informations récentes sur les politiques et contraintes de personnel. Ils doivent aussi créer leurs propres bases de données qui doivent inclure une tenue de la comptabilité minimale et minutieuse sur leurs échanges avec les agences de manière à ce que les décisions de dépenses passées aient un impact sur celles à venir lorsque le besoin s'en ressent; des données sur les résultats spécifiques aux secteurs telles que les statistiques criminelles; des données de coûts spécifiques aux secteurs et des informations comparables d'autres pays ou régions.

L'encadré ci-dessous sur l'approche sud-africaine pour défier les budgets illustre la méthode utilisée par les contrôleurs du budget pour systématiser leur tâche.

Les structures de défi aux soumissions budgétaires

Les pays utilisent différentes structures pour examiner les soumissions budgétaires et faire des recommandations sur les dépenses. Tous les pays ne disposent pas d'audiences officielles comme mentionné dans l'exemple sud-africain. Certains utilisent des commissions internes du Ministère des Finances qui fonctionnent sans audiences pour examiner les dossiers. Le système kenyan utilise ce type d'arrangement mais il a aussi décentralisé la fonction de défi qui est habituellement

Une approche sud-africaine pour défier les budgets

La Trésorerie Nationale d'Afrique du Sud fait des recommandations au Cabinet sur la manière dont les revenus doivent être alloués, tout d'abord entre le gouvernement national, provincial et local et sur la base des priorités politiques et ensuite parmi les départements au niveau national. La Trésorerie Nationale fournit aussi les directives techniques concernant les soumissions budgétaires et les évalue.

Au niveau national, la Trésorerie Nationale gère la procédure de Commission Technique à Moyen Terme (MTEC), informée par l'évaluation des soumissions de budget du département national et qui correspond à la structure qui recommande les allocations au Cabinet. Des commissions similaires existent au niveau provincial avec une représentation de la Trésorerie Nationale. La Présidence et autres ministères clés font également partie de la commission MTEC. Les recommandations qui en résultent sont faites par les ministères centraux. Cela renforce leur légitimité et leur approbation par les ministères sectoriels. La commission MTEC organise des audiences où il est demandé aux départements de défendre leurs soumissions de dépenses et leurs propositions de budget. La Trésorerie Nationale s'engage avec la sous-commission du Cabinet qui discute des options budgétaires en profondeur et à son tour, fait des recommandations à tout le Cabinet.

Par le biais de leurs rapports à la commission MTEC, les contrôleurs du budget jouent un rôle important pour assurer des recommandations de dépenses de qualité. Leur efficacité dépend de l'efficacité des soumissions préparées. En 2007, pour le plan CDMT 2008/09-2010/11, les soumissions budgétaires ont dû inclure les facteurs suivants: le montant demandé pour chaque année, la quantification des questions de prestation de services que le ministère devrait aborder, une explication de l'importance stratégique des soumissions étant donné l'agenda politique national comme défini dans les directives ; une évaluation des interventions actuelles et récentes; l'efficacité des solutions et une estimation des options ; les coûts détaillés ; la spécification des services fournis; un plan d'administration ; un plan d'exécution ; une analyse du risque ; le cadre de suivi et d'évaluation et un ensemble d'annexes fournissant des informations financières et non-financières détaillées. Ces annexes peuvent changer d'une année à l'autre.

Les contrôleurs du budget comptent sur les soumissions de dépenses passées, les plans stratégiques et les rapports annuels en ce qui concerne les informations spécifiques des agences de dépenses. Ils travaillent par équipes sectorielles ce qui implique que les bases de données non-financières spécifiques au secteur central peuvent être partagées.

Certains contrôleurs du budget ont systématisé la manière dont ils négocient leur évaluation des soumissions en établissant un système de notation cohérent ce qui permet aussi de rendre le processus de prise de décision plus transparent.

Le tableau ci-dessous démontre la manière dont fonctionne le système. Chaque initiative est indiquée en même temps que le montant demandé sur le moyen terme. Elle est ensuite notée par rapport 10 critères pondérés et un taux de pourcentage attribué à l'initiative.

Evaluation des Initiatives														
Description des Initiatives	Montants demandés R(000)			Critères d'évaluation										Notation (%)
	2007/08	2008/09	2009/10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Initiative no.1	10 000	11 000	12 000	2	2	2	1	1	0	1	1	0	1	85
Initiative no.2	100 000	200 000	300 000	2	2	2	1	0	1	1	0	0	1	77

Les 10 critères sont les suivants:

1. Est-il clair que l'initiative contribue aux priorités politiques du gouvernement? (Oui = 2, Non = 0)
2. Est-ce que le département a fourni des informations crédibles sur la prestation de service par rapport à l'initiative soumise? (Oui = 2, Non = 0)
3. Est-ce que l'initiative s'aligne aux fonctions principales? (Oui = 2, Non = 0)
4. Est-ce que des options politiques alternatives ont été considérées? (Oui = 1, Non = 0)
5. Est-ce que le département a révisé ses priorités en profondeur dans la perspective de financer une partie de l'initiative avec le budget? (Oui = 1, Non = 0)
6. Est-ce que le coût/l'initiative est réaliste? (Oui = 1, Non = 0)
7. Est-ce que le département a constamment sous-dépensé son budget (d'une marge de plus de 3 pour cent) au cours des 2 à 3 dernières années? (Non = 1, Oui = 0)
8. Est-ce que l'effet sur d'autres entités/individus a été pris en compte? (Oui = 1, Non = 0)
9. Est-ce que les risques sont gérables? (Oui = 1, Non = 0)
10. Y-a-t'il eu un engagement politique suffisant dans la procédure de formulation du budget? (Oui = 1, Non = 0)

Les critères 1 à 3 doivent être satisfaits pour pouvoir tenir compte d'une soumission de dépenses. Il est peu probable que les soumissions soient financées si une combinaison des facteurs suivants apparaît : si elles ont déjà été financées au cours des plans CDMT précédents et les changements au financement ne sont pas justifiables ; lorsqu'elles ne sont pas directement liées aux priorités et fonctions énoncées ; lorsqu'elles ne sont pas correctement planifiées et calculées ou s'il existe une preuve de sous-dépenses ou de dépenses imprudentes.

Les soumissions qui ont obtenu une bonne note dans le système et entrent dans l'enveloppe des ressources sont entièrement financées. Bien sûr, ce système fonctionne bien pour les nouvelles soumissions de dépenses mais est moins adapté à l'évaluation de la manière dont les dépenses plancher sont utilisées et à la nature des niveaux de référence. A ces fins, les tâches routinières des contrôleurs de budgets englobent l'examen des taux plancher par rapport aux niveaux de référence attendues et la croissance des taux plancher des autres agences.

Source: Brown, K, et De Bruyn, J, 2007: *Policy and Budget Analysis*. Présentation à la réunion de l'Institut de la Banque Mondiale en juin 2007 et à la visite d'étude de la Trésorerie Nationale sud-africaine par CABRI, Pretoria

accomplie par des audiences structurées. Le Ministère des Finances et celui du Plan gèrent un certain nombre de groupes de travail sectoriels, responsables de l'allocation des ressources dans les limites des plafonds au sein des départements sectoriels. Les groupes de travail comprennent les ministères sectoriels, les donateurs et les organisations de la société civile concernées. La révision par les pairs joue un rôle important dans ce cas, les ministères se défiant les uns et les autres et négociant les compromis à moyen terme.

L'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie utilisent aussi des groupes de travail sectoriels. En Tanzanie, ils sont complétés par des groupes de travail thématiques et tandis que les ministères sont responsables de leurs soumissions de dépenses (sous forme de documents de politique sectorielle), ils doivent encore travailler en fonction des évaluations de leurs groupes de travail pour monter les dossiers. Ces groupes apportent un défi significatif et des mécanismes de coordination. Le processus budgétaire de la Tanzanie est structuré autour des Directives Budgétaires et d'un système d'allocation du budget stratégique, qui aide le Ministère des Finances dans ses tâches de gestion des informations (voir chapitre 3 pour plus de détails). Les groupes de travail sectoriels et thématiques sont parfaitement en harmonie avec les principes fondamentaux de la nouvelle stratégie d'élimination de la pauvreté, encourageant une relation encore plus étroite entre les politiques et les budgets. Les soumissions qui émanent des ministères sectoriels dans de tels systèmes agissent en tant que véhicules d'information puissants pour les fonctionnaires du budget dans la mesure où elles ont déjà profité des analyses sectorielles informées lorsqu'elles arrivent entre les mains de ces derniers. Quel que soit le choix fait, il est important que la composition, les rôles et responsabilités de la structure soient clairs et compris par tous.

L'autre facteur de structure institutionnelle concerne la manière dont le Ministère des Finances est organisé. Certains ministères séparent le contrôle de la formulation des politiques et le suivi de la performance politique du rôle des bureaux du budget dont la tâche est rattachée aux décisions sur les dépenses. Comme l'illustre le cas du Rwanda (voir encadré ci-dessous), une telle séparation peut donner lieu à un chevauchement des rôles et responsabilités. Au Kenya, où deux ministères sont impliqués, le résultat en a été des demandes multiples pour des rapports et analyses similaires. L'effet final en est le discrédit de tout instrument ou rapport.

L'une des exigences évidentes, sans tenir compte du choix fait par rapport à la structure du ministère, est le besoin d'employer plus de personnes avec des compétences analytiques générales. Il est intéressant de noter que Schick dans son rapport de 1997 (voir référence ci-dessus) parle du rôle des bureaux du budget dans l'évaluation du changement politique et non pas le changement des dépenses. Cela permet d'accepter le fait que le processus budgétaire n'implique pas simplement le rassemblement de chiffres aux décisions déjà prises mais qu'il est en fait l'unique processus, à tous ses différents niveaux, dans lequel la politique est réellement effectuée. Il est donc critique que la base des compétences du Ministère des Finances, en tant que gardien du processus, rassembleur de recommandations sur les allocations et défieur des propositions des ministères, devrait inclure une capacité analytique approfondie.

Restructuration du Ministère de l'Économie et des Finances du Rwanda

Depuis 2002, le Rwanda a pris des mesures importantes pour la mise en place d'un système de gestion moderne des finances publiques. L'introduction d'un plan CDMT a été suivie par la mise en place progressive d'une orientation de la performance.

L'un des résultats de ces réformes a été que les exigences sur le Ministère des Finances ont suscité un déploiement prudent de compétences analytiques très spécifiques. L'autre exigence a concerné les points de concentration sectoriels. Ce n'est qu'en combinant ces deux demandes que le ministère serait en mesure de suivre les activités sectorielles (stratégies, analyses sectorielles annuelles, priorités et problèmes majeurs et discussions avec les donateurs) et de définir la mesure dans laquelle les propositions ont permis d'établir la relation entre les plans et les budgets. La provision d'intrants internes de qualité dans les procédures du ministère pour développer des allocations défendables dépend aussi d'individus ayant l'expertise profonde requise. Les points de concentration sectoriels aborderont aussi le besoin d'intégrer et de rationaliser les rôles respectifs des services de planification et de budgétisation.

Source: Baingana, E (2006) *Challenging the Budget: creating incentives for results*. Présentation au 3^{ème} séminaire annuel de CABRI, du 28 au 30 novembre Addis Abeba, Éthiopie.

Information sur la performance et les analyses des dépenses publiques

Finalement, nous en arrivons aux informations sur la performance, les analyses des dépenses publiques et autres outils permettant d'amener des informations sur les exploits politiques à traiter.

Le rapport sur les intentions du Kenya d'adopter un budget performance axé sur les programmes (voir le prochain document de ce chapitre) contient une discussion approfondie sur la raison pour laquelle une orientation vers la performance est nécessaire pour améliorer les motivations. Dans le contexte de ce rapport, il suffit de dire que les informations sur la performance comparables sur toutes les années budgétaires sont essentielles pour l'efficacité de l'analyse des soumissions budgétaires.

Les examens des dépenses publiques (PER) et autres instruments réguliers et systématiques d'analyse politique et d'évaluation de la performance sont tout aussi importants pour la fonction de défi des ministères des finances. Au cours d'un cycle budgétaire, il n'existe que peu d'opportunités pour un examen approfondi des dépenses et de la performance des politiques du gouvernement ou les systèmes implicites de budgétisation et de gestion financière. Cela impose, au moins de temps

en temps, d'entamer des analyses sur-mesure pouvant fournir de telles informations. L'instrument PER ainsi que ses variations sont idéaux pour cette tâche.

Certains pays membres de CABRI sont allés plus loin et ont institutionnalisé les PER en tant que caractéristique dans le processus budgétaire annuelle. De tels PER peuvent être effectués par les ministères eux-mêmes (comme au Kenya où les PER ministériels apportent une contribution aux procédures sectorielles et un PER national), par groupes sectoriels (comme en Tanzanie où les PER sectoriels aident à la planification budgétaire et le PER national) ou entrepris par le Ministère des Finances (comme au Rwanda où les PER sectoriels demandés par le ministère pourraient bientôt devenir un aspect régulier du processus budgétaire). Les donateurs commanditent aussi des PER ou les effectuent en collaboration avec les gouvernements (comme au Malawi où le premier ensemble PER a été entrepris sous forme d'exercice commun).

L'une des premières leçons apprises de l'utilisation des PER est que lorsque ces examens deviennent une caractéristique standard du processus budgétaire, ils peuvent facilement devenir des documents de conformité et perdre leur pouvoir en tant qu'interventions stratégiques et analytiques. Étant donné qu'il s'agit d'entreprises plutôt complexes, ils sont souvent terminés trop tard pour guider les décisions sur les dépenses, et ont tendance à chevaucher avec d'autres instruments comme les documents de politique ministérielle. Les PER sont souvent produits sans devenir la 'propriété' des structures qui sont censées les posséder comme les groupes de travail sectoriels. Pour faire face à certaines de ces conséquences, la Tanzanie propose que les PER sectoriels soient davantage focalisés et examinent des problèmes spécifiques et pertinents aux défis budgétaires de l'année en cours.

Les PER ne sont pas les seuls instruments d'examen utilisés. Comme mentionné précédemment, l'Ouganda, le Rwanda, le Kenya et la Tanzanie utilisent tous des rapports des groupes de travail ou des documents sur la politique sectorielle pour installer une culture d'auto-examen et d'auto-évaluation dans le système politique et budgétaire. De nombreux pays utilisent aussi les plans sectoriels et ministériels stratégiques comme voie pour l'examen des performances antérieures.

Au fur et à mesure que les systèmes se développent, l'utilisation d'audits de performance (études sur mesure et solides sur toutes ou différentes dimensions de performance politique par des organismes indépendants comme les institutions supérieures de contrôle) deviendra très pertinente pour la fonction de défi. Les audits de performance utilisent la méthodologie d'évaluation pour analyser la performance de programmes ou institutions spécifiques par rapport à leurs objectifs. Ils sont largement basés sur des preuves et offrent un aperçu raisonnable en ce qui concerne les différents types d'échecs dans la chaîne de la politique à la prestation de services en passant par les budgets.

Au cours de la dernière décennie, les examens de suivi des dépenses publiques ont apporté de bonnes informations aux ministères des finances sur les domaines et les manières dont survient l'échec opérationnel. Ces études suivent les dépenses de l'allocation et le décaissement des fonds au point final de prestation ou l'argent public achète les biens et services pour la consommation des citoyens. Elles identifient les fuites critiques et les faiblesses opérationnelles qui sont des informations précieuses pour les contrôleurs de budget lorsqu'ils doivent évaluer les soumissions des ministères.

Les ministères des finances disposent donc de plusieurs outils bien développés et testés avec lesquels ils peuvent apporter une compréhension plus approfondie des raisons pour lesquelles les dépenses aboutissent ou non aux réalisations prévues des politiques. Il ne reste plus qu'à inclure ces outils dans leur pratique soit sous forme d'exercice régulier sans être nécessairement annuel dans le processus budgétaire ou en institutionnalisant les examens périodiques par la création d'une unité chargée de l'évaluation.

5.2.4 Conclusion

Les ministères des finances jouent un rôle crucial dans le défi du processus budgétaire. Les facteurs principaux pour déterminer l'efficacité de cette fonction de défi incluent la manière dont les ministères définissent leurs procédures internes, la manière dont ils travaillent avec d'autres structures pour apporter plus de légitimité aux décisions, les bases d'information qu'ils maintiennent, les nouvelles informations dont ils ont besoin, les informations qu'ils fournissent aux organismes de dépenses dans les Directives Budgétaires et finalement les questions qu'ils posent au moment d'évaluer les soumissions de dépenses et de rencontrer les ministères de dépenses.

Les ministères des finances ne sont pas les seules autorités disposant d'une fonction de défi: les Cabinets et législatures détiennent généralement le mandat constitutionnel pour défier les programmes budgétaires.

La budgétisation est un exercice politique qui commence par des choix politiques sur les priorités et se termine par des choix politiques concernant les programmes et projets devant être financés et dans quelle mesure selon les priorités. La responsabilité de ces choix politiques est partagée entre le pouvoir exécutif et la législature. En fin de compte, comme le déclare Santiso and Belgrano,⁸ la gouvernance du budget reflète un équilibre délicat entre le pouvoir exécutif et le contrôle législatif, dont l'efficacité est largement déterminée par les mécanismes plus vastes d'élaboration de la politique budgétaire et les contraintes de capacité structurelle.

En pratique cependant, les membres du Cabinet n'affichent pas toujours un intérêt particulier à la procédure budgétaire officielle, considérant qu'il s'agit largement d'un exercice technique qui donnera automatiquement lieu à des décisions optimales

tant que la procédure régulière est suivie. Les Parlements ont aussi été affaiblis par la perception, fondé en réalité et d'une certaine manière sur le fait qu'on ne peut pas vraiment avoir confiance aux parlementaires avec la bourse. De nombreux systèmes accusent réception de leur rôle officiel pour l'approbation des allocations budgétaires mais ont mis en place des restrictions sérieuses sur ce que la législature peut ou ne peut pas altérer.

Finalement, la façon dont les Cabinets et les législatures se comportent dépend des motivations qu'ils reçoivent, qui à leur tour se basent sur des conditions formelles des processus budgétaires. La plupart des pays membres de CABRI ont déjà des mécanismes en place pour impliquer le Cabinet de façon plus significative dans la procédure de prise de décision budgétaire comme le Ghana, le Rwanda, la Tanzanie, le Malawi, le Kenya, le Nigéria pour n'en nommer que quelques-uns. Il est toutefois peu évident de révéler l'efficacité de ces mécanismes. A l'exception de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Kenya où les législatures se sont endurcies pour avoir plus de poids ou ont déjà reçu un rôle plus important, la participation législative reste faible.

L'amélioration de l'engagement du Cabinet et de la législature dans le budget repose sur la réforme du processus budgétaire et des principes de réformes supplémentaires au sein de ces structures: une responsabilité du Ministère des Finances. De même que de créer un nouveau rôle pour le bureau du budget, il s'agit d'établir une procédure centralisée et disciplinée pour prendre des décisions sur les allocations au sein des structures, de mettre en place des structures internes avec une capacité, d'assurer des flux d'informations corrects et d'établir les règles du jeu. Cette action est plus compliquée avec les Cabinets et les législatures parce qu'elle sous-entend de convaincre et de négocier avec les bureaux du Cabinet et les secrétariats parlementaires. Toutefois, cette action est vitale pour renforcer la relation politique-budget.

5.3 Gérer les citoyens par les systèmes: améliorer les motivations pour la budgétisation stratégique au Kenya

Kubai Khasiani et Phyllis Makau

5.3.1 Introduction

Le budget national est une réflexion des aspirations philosophiques, légales, sociales, politiques et économiques d'une nation et apporte le cadre par lequel ces aspirations sont mises en priorité et financées de manière abordable. Le budget est l'unique mécanisme le plus important à disposition d'un gouvernement pour atteindre ses objectifs.

L'agenda national ne peut être rempli que s'il existe une relation solide entre le budget et les buts nationaux. La procédure d'établissement du budget, en plus de ses aspects techniques et financiers, doit être complète et transparente et offrir un haut niveau d'imputabilité aux citoyens qui le financent par le biais des impôts. Un processus budgétaire complet et transparent inspire la confiance dans la gestion

des finances publiques et améliore la propriété des citoyens menant à de meilleurs résultats.

En pratique, ces objectifs sont difficiles à atteindre. Aussi bien au niveau national que sectoriel, des agendas restreints, des régimes de dépenses des prestations sociales, des contrats d'emploi entre l'État et son personnel, des contrats avec les prestataires de services du secteur privé, des accords avec les donateurs et de nombreux autres facteurs peuvent affaiblir la relation entre la manière dont les fonds sont utilisés et les buts nationaux.

De telles pressions se manifestent différemment d'un pays à l'autre. Ce document débat sur les développements récents du processus budgétaire du Kenya qui visent à gérer ces influences réelles et inévitables sur les choix budgétaires. Le gouvernement kenyan est en lutte avec la manière d'aligner les motivations au niveau sectoriel avec le besoin urgent d'utiliser les ressources rares de façon optimale pour le développement du pays.

Ce document commence par un bref aperçu du concept du processus budgétaire stratégique et discute des raisons pour lesquelles les systèmes de gestion des dépenses publiques doivent être menés et redirigés et pas simplement culbutés d'année en année. Il applique ensuite ces principes à des initiatives de réforme en cours au Kenya, notamment, les efforts d'introduire une budgétisation performance axée sur des programmes. Le rapport revient sur l'historique des efforts de réforme budgétaire à ce jour et les défis pour une exécution réussie de ces réformes.

5.3.2 Principes communs

Depuis les années 80, la théorie et la pratique de la budgétisation publique ont évolué pour prendre en compte les nouvelles perspectives de l'État, la gestion optimale de la bureaucratie et les processus budgétaires. La budgétisation n'est plus simplement considérée comme relevant de la compétence de quelques experts techniques qui attribuent les fonds de manière impartiale suivant des décisions faites ailleurs. Bien que l'expertise technique reste importante, elle n'est pas suffisante pour assurer de bons résultats. La budgétisation elle-même est un processus stratégique et politique et de certaines façons, c'est ce processus qui compte à la fin.

Objectifs d'un processus budgétaire stratégique

La fonction principale de la procédure budgétaire est de faire des choix entre les demandes concurrentielles sur les ressources publiques limitées. Pour ce faire, le processus doit réunir toutes les demandes existantes et toutes celles éventuellement à venir de manière ordonnée. Le gouvernement ne peut pas correctement évaluer la composition optimale des dépenses s'il n'est pas conscient de toutes les options ainsi

que leurs coûts et bénéfices/avantages, lorsqu'il prend des décisions budgétaires.

L'un des premiers principes du processus budgétaire est que les choix doivent être informés par les priorités politiques stratégiques du gouvernement. D'une part, les décisions concernant les dépenses ne doivent pas être effectuées sans une évaluation sur la manière dont les dépenses correspondront à des objectifs politiques importants. D'autre part, les politiques ne doivent pas être décidées sans faire référence à ce qui est abordable. Par essence, les budgets et les politiques devraient être décidés ensemble et cela place le processus budgétaire au cœur des objectifs de développement du gouvernement. Le processus budgétaire doit réconcilier les contraintes de faisabilité budgétaire avec le besoin de plus et de meilleurs services publics.

La tâche n'est guère aisée: elle implique l'usage d'informations diverses et complexes et une prise de décision à plusieurs niveaux. Traditionnellement, les gouvernements ont géré cette complexité en budgétisant de façon incrémentielle: les nouvelles demandes sur les ressources sont simplement ajoutées aux dépenses de niveaux de référence actuelles. Les structures budgétaires traditionnelles n'ont pas réussi à lier les allocations de ressources aux priorités politiques; ces budgets ont été structurés selon des unités administratives et des rubriques de dépenses, une réflexion de la priorité placée sur la fonction budgétaire considérée comme un outil de contrôle des intrants et de comptabilité. Les structures de programmes liant les allocations aux accomplissements politiques espérés ont été absentes.

De plus, le développement des politiques et la planification financière ont été séparés à tous les niveaux du gouvernement, les unités de planification travaillant en l'absence de limites de ressources et les fonctionnaires du budget travaillant de manière isolée pour allouer les ressources disponibles à divers intrants. La budgétisation dans ce scénario était considérée comme un exercice technique mieux pris en charge par les techniciens.

Ces systèmes ont donné lieu non seulement à une augmentation des déficits et des charges sur le service de la dette mais aussi à une qualité de dépenses médiocre.

Une approche moderne à la budgétisation cherche à surmonter ces défaillances importantes. Son but est d'assurer que les structures, processus, règles et instruments utilisés pour décider parmi les demandes en concurrence sur les ressources, fourniront la meilleure combinaison de résultats étant donné les priorités de développement et les ressources disponibles d'un gouvernement.

Objectif de la gestion des finances publiques

L'objectif de la gestion des finances publiques est de promouvoir une gestion prudente, efficace, transparente et responsable des ressources publiques avec un but de soutien de la croissance économique et du bien-être social et économique.

Des dépenses publiques prudentes se fondent sur une discipline fiscale, l'honnêteté, la flexibilité, la transparence et l'imputabilité. La qualité de la gestion financière publique est déterminée par l'efficacité avec laquelle les questions de base suivantes sont abordées:

- Quels sont les objectifs de la politique gouvernementale et quelles sont les activités nécessaires pour les réaliser?
- Qui devrait exécuter ces activités: le gouvernement central, le gouvernement local ou des mécanismes de prestations de services alternatifs?
- De quelle manière ces activités doivent-elles être exécutées pour assurer la meilleure efficacité et rentabilité?

Législation et réglementations

Un bon système de gestion des finances publiques fonctionne mieux dans le cadre d'une structure légale et d'exécution qui est associée à une bonne gouvernance financière. Les structures et institutions essentielles doivent être en place et mandatées à fonctionner efficacement et indépendamment au sein de cette structure. Elles doivent être soutenues par un personnel formé et des ressources. La Constitution d'un pays définit le cadre légal de base de la relation de responsabilité entre les sections législatives et exécutives du gouvernement en termes de finances.

Les attributs spécifiques d'un bon système de gestion des finances publiques comprennent:

- Un mandat constitutionnel précis donné aux institutions comme le Parlement, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.
- Une séparation distincte des pouvoirs entre les diverses institutions, garantissant une surveillance financière par la législature.
- Une insertion de la législation des finances publiques dans la Constitution ou l'existence d'une loi budgétaire organique.⁹
- Une législation, des règles et règlements clairement établis en ce qui concerne la gestion des finances publiques (telle que le budget, l'audit et le service des fournitures) avec des sanctions appropriées et efficaces en cas de non-conformité.
- Des systèmes informatiques appropriés et intégrés qui permettent une communication et une prestation de services publics efficaces.
- Une législation, des règles et règlements qui soient expliqués à tous les fonctionnaires et facilement accessibles au public, accompagnés de politiques et procédures d'exécution claires.

- Des manuels d'instruction simples et clairs, mis régulièrement à jour et facilement accessibles par tous les fonctionnaires.

5.3.3 L'expérience kenyane

Cette section examine la manière dont les réformes au système budgétaire Kenyan prennent en compte les idées présentées ci-dessus.

La politique publique et la budgétisation au Kenya ont longtemps été tourmentées par une déconnexion entre les buts politiques nationaux et les dépenses réelles. Même lorsque les budgets étaient alignés aux objectifs politiques, les dépenses changeaient encore de direction, donnant lieu à un fossé grandissant entre les résultats des dépenses réelles et souhaitées. Par exemple, à la fin des années 90, la pratique continue de budgétisation incrémentielle a abouti à une mince distribution des ressources. Dans le budget de développement, la conséquence en a été un taux décroissant d'achèvement de projets, atteignant un taux d'achèvement de 3 pour cent en 1997 et cela, malgré les efforts pour réformer le budget et la planification du développement.

À la fin des années 90, il était devenu évident que la gestion financière du secteur public ne facilitait pas la croissance économique et l'élimination de la pauvreté. Chaque examen interne ou externe des finances publiques au Kenya notait que le processus de budgétisation ne correspondait pas à l'agenda du gouvernement pour la création d'un environnement fiable par l'approvisionnement d'infrastructure et autres services, nécessaires pour une croissance économique plus rapide et durable. Cela a établi le contexte pour une nouvelle série de réformes budgétaires.

Réformes passées et présentes

Selon la Constitution du Kenya, le Ministre des Finances est responsable de la préparation des estimations annuelles de recettes et dépenses et de les présenter devant le Parlement avant le 21 juin de chaque année. Le ministre est aussi imputable devant le Parlement pour la gestion prudente des ressources budgétisées.

Pendant longtemps, le secret absolu était tenu en matière de préparation du budget national. Cette culture de secret était ancrée dans l'économie contrôlée de l'époque. Les contrôles des prix exigeaient que le budget reste scellé jusqu'au jour où le ministre le présentait devant le Parlement pour assurer qu'il n'y avait aucune spéculation, thésaurisation ou pénuries artificielles. Les estimations de dépenses étaient aussi enveloppées dans le même secret alors qu'elles n'avaient rien à voir avec les variations de prix.

Depuis que le Kenya a atteint son indépendance en 1963, la procédure budgétaire a subi plusieurs réformes. Ces mesures ont toutes été prises dans un environnement où le processus budgétaire était faible de nature, donnant lieu à une prestation de

services médiocre et une défaillance à réaliser l'ensemble des objectifs de l'agenda national. Les réformes principales ont été dans le domaine général de l'allocation du budget et de l'utilisation des ressources, ciblant finalement la promotion de la croissance économique et le développement national. Les réformes incluent l'Examen des Programmes et le Budget à Terme, le Programme de Rationalisation du Budget et le Programme d'Investissement Public.

Toutefois, ces réformes étaient sporadiques. Bien qu'elles traitaient d'éléments importants, elles n'ont pas abouti à un bon système de budgétisation. Étant donné l'interdépendance entre la politique fiscale, les allocations budgétaires et les demandes faites au cours d'une année fiscale, le gouvernement a réalisé qu'une approche plus holistique était de mise et en début 2000, il a mis en place un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et un nouveau système de budgétisation de la trésorerie. Ces nouveaux systèmes ont été rapidement placés au sein du Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques, une stratégie permettant de rediriger la budgétisation et la gestion financière qui reconnaissent que différents éléments dans le système sont interdépendants et que les progrès dans un domaine ne peuvent pas avoir lieu à moins qu'il n'y ait simultanément des progrès dans d'autres domaines.

Le plan CDMT a été inauguré par un processus budgétaire consultatif incluant des audiences publiques. Les questions soulevées au cours des audiences publiques sont examinées par la trésorerie et sont incluses dans les rapports sectoriels finaux, formant la base des estimations annuelles et à moyen terme. La procédure du CDMT comprend la provision d'une série de documents publics qui suit les traces d'une politique fiscale stratégique et d'un processus de budgétisation liés aux niveaux ministériel et central, donnant lieu à un cadre précis à travers lequel les estimations budgétaires annuelles détaillées sont préparées.

Malgré l'introduction de ces réformes, la crédibilité du budget à savoir la relation entre les propositions de dépenses contenues dans le budget et la manière dont les ressources sont réellement utilisées, continue à être confrontée à plusieurs défis. Même si le plan CDMT est prévu pour réaligner la planification opérationnelle et la budgétisation à la politique, il doit encore réaliser des avantages substantiels. L'un des problèmes constants concerne l'absence d'un cadre de hiérarchisation par lequel les hauts fonctionnaires du budget peuvent répondre aux demandes budgétaires des organismes de dépenses et optimiser leurs conseils sur les allocations au Cabinet.

Les ressources sont toujours distribuées maigrement, en partie à cause des rigidités de dépenses nationales à moyen terme telles que les coûts du personnel mais aussi parce que les ministères eux-mêmes n'ont pas les motivations appropriées pour faire des choix entre les coûts actuels et les nouveaux programmes de dépenses. Pratiquement sans exception, les organismes gouvernementaux chargés des dépenses

ont échoué dans la création de la capacité nécessaire permettant de calculer les coûts des programmes de dépenses existants et proposés, affaiblissant l'allocation optimale des ressources dans le cadre de leurs enveloppes budgétaires. Au niveau gouvernemental, cela donne lieu à des perturbations des dépenses qui ont tendance à réduire à néant le travail qui a été fourni pour le processus de budgétisation stratégique. Au niveau national, les efforts d'amélioration de la gestion de la trésorerie est perturbée et il en découle des demandes d'urgence diverses. Le taux de projets interrompus a décliné mais reste inacceptablement élevé.

Le plan CDMT était une mesure d'amélioration de la conversion des politiques et programmes gouvernementaux en un budget cohérent sur plusieurs années. Cependant, la faiblesse des relations entre le budget, la politique et la planification a perduré. Dans le contexte de la nouvelle approche du Kenya vis-à-vis de la réforme de gestion financière publique, il est devenu évident que la raison de l'absence de résultats était que la structure implicite du budget (un budget par rubrique administrative détaillé) ne prenait pas en compte une relation entre le plan CDMT et les dépenses réelles. Cela impliquait que les dépenses, qui ne peuvent se faire que pour les buts approuvés par le Parlement, survenaient par rapport à des rubriques de classifications qui n'apparaissaient pas suffisamment dans les processus de budgétisation stratégique.

Pour simplifier, malgré les tentatives de lier le budget aux priorités nationales, l'orientation est restée sur les intrants ce qui a rendu extrêmement difficile la mesure de la performance et l'identification de la mesure dans laquelle le budget entrait dans les plans et politiques.

Selon ces facteurs, la proposition d'adopter un budget-programme, avec les réformes nécessaires à la structure budgétaire et comptable, a été acceptée au cours des quelques dernières années. Les études nécessaires ont été menées en 2006, permettant l'introduction des réformes dans le budget 2006/2007.¹⁰

Conditions de base pour la budgétisation performance axée sur les programmes

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT): Le gouvernement reconnaît que l'introduction d'un budget-programme renforcera l'impact de la procédure CDMT et la préparation du budget global. Le CDMT lui-même est l'une des conditions de base d'un budget-programme. Cependant, tirant ses leçons d'une première expérience de réformes limitées et partielles, le gouvernement a réalisé que l'introduction d'un budget-programme ne pourrait réussir que s'il était soutenu par une série d'autres caractéristiques de système.

Structure budgétaire: La deuxième condition de base concerne la structure budgétaire. En 2005, le gouvernement a adopté le Cadre des Statistiques des Finances Publiques

2001 (Cadre SFP). Le budget est désormais présenté en utilisant un cadre statistique accepté internationalement qui permet une analyse, communication des informations et une comparabilité uniformes.

Capacité de ressources humaines: La création de la capacité nécessaire parmi tous les fonctionnaires comptables constitue le troisième élément clé d'un budget-programme. La budgétisation par programme n'est pas seulement une fonction du Ministère des Finances. Elle est aussi étroitement liée au programme continu de contrat de performance dans lequel tous les comptables doivent signer des contrats avec des critères de référence pouvant être révisés.

Introduction des contrats de performance: En 2005, le gouvernement a introduit un nouveau système de gestion exigeant que la fonction publique change son point de concentration des intrants aux résultats. Tous les comptables travaillent désormais en vertu des termes d'un contrat de performance qui doit être signé par rapport à des cibles spécifiques et réalisables. Chaque ministère se doit de préparer son plan stratégique et d'identifier sa mission, ses objectifs et ses fonctions. À l'aide de ces informations, ils doivent déterminer les cibles annuelles à réaliser dans le cadre de leurs mandats spécifiques. Les indicateurs de performance sont décidés par rapport à un calendrier, pondérés et révisés régulièrement. Les résultats de la révision sont publiés et les ministères classés selon leur performance. Le contrat de performance a été mis en place pour répondre à une prestation de services médiocre de la part de la fonction publique. Cette réforme a inculqué un esprit de compétition entre ministères et services, améliorant la performance. Ce changement positif d'attitudes renforce la budgétisation axée sur les programmes.

Transparence: Un système budgétaire crédible exige non seulement un mécanisme efficace et bien ancré politiquement pour décider des priorités de financement mais est aussi basé sur des systèmes financiers essentiels permettant d'utiliser le budget comme un outil efficace. En outre, il exige un processus permettant la concertation et pouvant être correctement documenté. La budgétisation axée sur les programmes inculque la dynamique nécessaire pour une meilleure transparence et imputabilité dans le processus budgétaire. La transparence et l'imputabilité sont les fondements d'une crédibilité budgétaire améliorée. Les réformes majeures qui ont accompagné le plan CDMT ont été orientées vers une plus grande transparence et responsabilité budgétaires. Pour améliorer le partage d'informations entre intervenants, le gouvernement a introduit le Document sur les Perspectives Budgétaires, un document public publié au début du processus qui prévoit les indicateurs macroéconomiques pour l'année à venir. L'autre innovation concerne le Document de Stratégie Budgétaire, qui renforce le cadre macroéconomique et les plafonds avant la publication du budget.

La loi organique du budget: La Constitution met en place des contrôles et soldes entre le pouvoir exécutif et la législature et établit le cadre pour l'administration des finances publiques. Le principe de base consiste à ce que seul l'exécutif puisse lancer une action qui engage le gouvernement à une obligation financière mais une telle action ne peut être entamée qu'après avoir été approuvée par le Parlement. Il n'existe actuellement aucune disposition légale pour réguler le processus budgétaire. Cette omission a donné lieu à la mise en vigueur d'un certain nombre de lois affectant la gestion des finances publiques qui sont incohérentes par rapport à la Constitution.

Le gouvernement a récemment répondu au besoin d'un cadre budgétaire légal et transparent en proposant une loi organique du budget. Cependant, l'exécutif n'a pas été le seul à réaliser la nécessité et l'urgence d'un cadre légal clair et détaillé pour la budgétisation et la gestion financière. Le Parlement, de sa propre perspective de surveillance et en tant que 'gardien de la bourse' a entamé une procédure parallèle. En conséquence, chacun a introduit sa propre loi visant à réglementer le processus budgétaire. Bien qu'il puisse exister quelques variations dans la structure et le contenu des deux lois, toutes deux sont soutenues par le besoin d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le processus budgétaire et elles incluent les principes fondamentaux suivants:

- L'exécutif doit faire preuve de prudence dans sa politique macroéconomique et fiscale.
- La 'prudence' doit être définie par le Ministère des Finances, sujet à l'approbation parlementaire.
- Le Ministre des Finances doit développer un cadre de politique macroéconomique et fiscale, devant être soumis au Parlement pour approbation annuelle ainsi que des prévisions macroéconomiques et fiscales.
- Le cadre de politique doit être lié au budget par le biais d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme qui doit être soumis au Parlement avant le 1er mars de chaque année.
- Le Ministre des Finances doit approuver toutes les estimations avant de les soumettre au Parlement.
- Les propositions budgétaires détaillées et les politiques de référence pour l'année suivante doivent être présentés au Parlement avant le 20 juin de chaque année.

Les lois requièrent aussi contrôle sur les emprunts et garanties en donnant au Parlement le pouvoir d'approuver le plafond global pour les emprunts du

gouvernement. La loi parlementaire a aussi mis en place des institutions qui peuvent aider le Parlement avec l'analyse des propositions budgétaires. Même si le résultat de l'introduction parallèle d'une loi-cadre est toujours en pourparler, il est évident que lorsque la loi sera finalement décrétée, le pouvoir exécutif pourra établir une structure de programme dans le budget. Le Parlement a récemment établi un bureau du budget dont le rôle principal est de soutenir ses membres en questionnant les propositions budgétaires soumises par la Trésorerie. Tandis qu'un budget-programme permettra de soutenir l'examen législatif pour des effets politiques, la capacité technique au Parlement améliorera l'efficacité d'un budget-programme.

5.3.4 Défis

La budgétisation par programme n'en est qu'à ses débuts au Kenya. En 2006, le Ministre des Finances a annoncé l'intention du gouvernement d'adopter des budgets-programmes. Le processus budgétaire 2006/2007 a impliqué la définition de programmes pour chaque secteur et pour des ministères spécifiques. Cette procédure devrait se transformer en un budget-programme sectoriel à partir duquel le budget détaillé annuel sera rédigé. Les fondements d'une budgétisation par programme sont en train d'être établis et davantage de travail est nécessaire.

Cette section se penche sur certains des défis qui pointent à l'horizon si la budgétisation performance de programmes doit changer les motivations pour que les ministères aient la volonté et puissent prendre des décisions sur les dépenses en accord avec leurs priorités de dépenses annoncées.

Une orientation vers la performance

Le Kenya n'a pas encore de budget lié à la performance. Le contrat de performance actuellement en place n'est pas ancré sur des plans et objectifs stratégiques ministériels et on peut donc à peine dire qu'il s'agit d'une mesure de performance du budget. Toutefois, l'impact de l'exercice de contrat de performance sur l'attitude des services publics kenyans en préparation pour le transfert vers un budget-programme voire un budget axé sur la performance est reconnu.

Apporter une orientation efficace vers la performance en matière de budgétisation dépend de plusieurs facteurs tels que le Parlement exigeant la performance, une formulation claire des objectifs et cibles de performance, des systèmes d'informations de performance efficaces et un système de suivi et d'évaluation national, intégré et rationnel. Certains de ces éléments sont d'ores et déjà en train d'apparaître. Les analyses des dépenses publiques ministérielles correspondent à des tentatives initiales de définir la performance attendue de chaque agence. Un cadre de suivi et d'évaluation national a été mis en place. Le Parlement est en train de créer une capacité technique

pour rendre les interventions plus propices à la cohérence des dépenses nationales.

Néanmoins, beaucoup de travail reste encore à faire pour que le budget devienne un instrument de performance. La formulation et le raffinement des mesures budgétaires de performance effectives constituent un processus long et itératif. Changer les pratiques pour que ces mesures comptent vraiment est un autre défi. Aligner les systèmes conçus par différentes agences au niveau central est aussi parsemé de complications.

Créer des procédures sectorielles efficaces

L'autre défi important concerne le besoin d'approfondir la procédure CDMT pour que les secteurs approchent leur propre planification et budgétisation comme des 'mini' procédures CDMT. L'établissement de budgets-programmes avec une performance croissante et fonctionnelle vise à créer les motivations nécessaires pour que ces procédures se développent. Pourtant, en même temps, ces procédures sont importantes pour que les budgets-programmes deviennent des instruments budgétaires efficaces dans la relation budget-politique. Cela signifie que le Ministère des Finances doit apporter un soutien significatif aux secteurs dans le développement et l'utilisation de budgets-programmes.

L'un des aspects de cette situation a été le développement d'un manuel opérationnel détaillé qui aidera les organismes de dépenses à utiliser les instruments de procédures budgétaires pour calculer les coûts de leurs stratégies et activités et négocier des compromis informés. Cependant, un manuel peut facilement finir par accumuler de la poussière sur une étagère. L'autre défi est d'utiliser le manuel comme instrument pour construire la capacité. La gestion d'un tel mandat en même temps que l'exigence d'un processus budgétaire annuel est une question de capacité majeure pour le ministère lui-même.

Autres défis pratiques

En se préparant à passer vers un budget axé sur la performance, de nombreux défis supplémentaires apparaissent. Ces derniers sont analysés ci-dessous.

Paiement des salaires de la fonction publique, contrats de performance et motivations pour la budgétisation: La politique actuelle de paiements des salaires des fonctionnaires du Kenya ne dispose pas d'une structure de bonus basée sur les motivations. Lorsque la culture de performance est inculquée dans la fonction publique, il sera important de réviser la structure d'incitants, en tenant compte des dangers de relier le salaire directement à la performance budgétaire. Même si ces questions ne sont pas directement dans le mandat du Ministère des Finances, il devra façonner ses intrants dans les procédures de réforme pour s'aligner avec la mise en place d'une orientation vers la performance en matière de budgétisation.

Une structure budgétaire rigide: La charte des comptes devra être mise à jour pour accommoder le nouveau niveau de budgétisation. Bien que ceci soit déjà en cours de considération, le défi sera d'obtenir l'approbation parlementaire pour la nouvelle structure axée sur les programmes. Dans le passé, le Parlement a été réticent à accepter des changements aux structures budgétaires invoquant sa familiarisation avec la structure et les procédures de travail actuelles. Il sera important que les hauts fonctionnaires du budget et leurs dirigeants politiques motivent le Parlement sur le fait que la structure par programme aidera au lieu d'entraver ses fonctions de surveillance. L'un des facteurs importants qui doit être communiqué clairement est qu'un budget-programme ne retire pas les informations dont le Parlement dispose mais offre un aperçu sur ces informations, clarifiant la manière dont les dépenses sont reliées aux objectifs politiques.

Absence d'un système de gestion de l'information financière intégré et opérationnel: Un Système Intégré de Gestion Financière (IFMIS) est en train d'être développé mais comme l'expérience l'a démontré dans de nombreux autres pays, le système met du temps à être entièrement institutionnalisé. La performance d'un système IFMIS est encore sous-optimale ce qui présente un défi majeur. Un système IFMIS opérationnel est nécessaire pour assurer la production de rapports ponctuels qui peuvent être utilisés dans le système de suivi et évaluation. De la même manière que les défis de capacité dus à l'introduction des procédures fonctionnelles CDMT au niveau sectoriel, l'institutionnalisation du système IFMIS sous-entend des stratégies réfléchies de la part du Ministère des Finances.

Absence d'une loi organique du budget: Le budget actuel est régi par le Constitution et autres lois auxiliaires du Parlement qui ne surmontent pas complètement tous les problèmes financiers. D'autres pays ont une loi spéciale qui règlemente le processus budgétaire et apporte une flexibilité directoriale tout en maintenant la crédibilité du budget. Comme mentionné, le Kenya a fait des progrès par rapport à la mise en vigueur d'une telle loi mais le processus n'est pas encore achevé. Obtenir un accord sur une loi est un défi autant politique que technique et nécessitera une coopération prudente entre le personnel technique du ministère et les dirigeants politiques.

5.3.5 Conclusion

Les réformes budgétaires sont introduites pour créer des systèmes efficaces garantissant que les ressources limitées disponibles soient affectées aux priorités de manière transparente, justifiées ouvertement et gérées pour un rapport qualité-prix optimal. Le changement vers une budgétisation axée sur les programmes au Kenya est dû au désir d'atteindre cet idéal.

Ce document s'est penché sur les raisons pour lesquelles la budgétisation par programme est une étape nécessaire pour l'amélioration de la relation entre les budgets et la politique au Kenya; il a aussi abordé les raisons pour lesquelles la réalisation d'un système qui fonctionne n'est pas chose aisée. En tant que hauts fonctionnaires du budget, nous prenons cependant patience par rapport au fait que l'introduction de telles réformes n'a jamais été un processus rapide dans n'importe quel pays. Le Ministère des Finances est préparé pour les nombreuses itérations qui devront survenir et réalise que parfois, les progrès auront l'air minimes. L'existence d'une stratégie de réforme précise pour la gestion des finances publiques est essentielle pour garantir les progrès vers la réalisation de l'idéal sur le moyen à long terme.

Notes de fin du chapitre 5

1. Nous sommes reconnaissants aux directives d'Aarti Shah sur le développement de ce rapport. Les directives du Secréariat du CABRI pour le 3^{ème} Séminaire Annuel CABRI ont également été une ressource importante.
2. La rationalité limitée fait référence aux procédures complexes de prise de décision dans lesquelles ceux qui prennent les décisions n'ont pas la capacité cognitive ou le temps d'analyser toutes les permutations afin d'obtenir des résultats optimaux.
3. Le terme 'satisfaction' a été inventé par le politologue Herbert Simon qui reconnaissait que la prise de décision complexe implique un trop grand nombre de facteurs pour pouvoir être traitée de façon adéquate. Ainsi, les décisions émanent souvent lorsque la première solution satisfaisante et suffisante est trouvée.
4. Voir Fölscher, A (2006). *La politique, la budgétisation et la surveillance : le rôle de la législature*, dans le Volume 2 des Séries du Séminaire Annuel de CABRI, <http://www.africa-sbo.org>
5. Schick, A (1997) *Le rôle changeant du Bureau du Budget Central*, OCDE. Paris.
6. Aux fins de ce rapport, une distinction est faite entre les soumissions des dépenses et les soumissions budgétaires. Le premier terme concerne les nouvelles propositions politiques que les ministères soumettent pour un financement ; les soumissions budgétaires sont la manière dont le ministère propose de dépenser les ressources dans les limites des allocations plancher.
7. Il est à noter que certains pays utilisent le terme niveau de référence pour se référer aux dépenses plancher que les ministères peuvent raisonnablement espérer recevoir étant donné leurs allocations CDMT à terme des années précédentes. L'utilisation du terme niveau de référence est cependant mieux adaptée aux coûts anticipés de la politique actuelle des ministères et aux engagements contractuels qui peuvent être égal ou non à leur allocation plancher. Cette distinction permet une meilleure budgétisation parce que cela donne aux ministères la possibilité de réduire leur niveau de référence à un montant inférieur à leurs dépenses plancher, faisant place au financement de nouvelles priorités.

8. Santiso, C et Belgrano, A (2004) *Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*, SAIS Working Paper Series, WP/01/04, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington DC, p. 2.
9. Une loi qui offre un calendrier et un cadre de procédure par lequel le budget doit être préparé, approuvé, exécuté, expliqué et les comptes finaux soumis pour approbation. Son but est de fournir un cadre légal de haut niveau pour la budgétisation et la gestion financière au sein duquel les réglementations d'ordre inférieur et d'autres instruments administratifs comme les circulaires de trésorerie peuvent être développés pour régler les particularités du processus d'une année à l'autre.
10. L'année fiscale au Kenya commence le 1er juillet.

6

Développer les systèmes et les instruments pour le suivi et l'évaluation

6.1 Introduction

Ce chapitre examine le rôle joué par les systèmes de suivi et d'évaluation dans l'évaluation de la performance du gouvernement par rapport aux objectifs.

Surveiller et évaluer la justesse et l'efficacité des interventions étatiques sont des éléments entiers du cycle de la politique budgétaire. Ces outils apportent à leur tour des informations importantes pour maintenir les comptables dans les ministères sectoriels et les décideurs dans le domaine exécutif pour rendre comptes.

Le suivi et l'évaluation sont distincts mais des exercices analytiques liés. Les instruments de suivi fournissent des contrôles permanents pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs de performance financière et non-financière. L'information qui circule à travers ces instruments reflète l'étendue et le genre de dépenses réelles par rapport aux prévisions budgétisées, les biens et services achetés lors des plans de dépenses et si les objectifs prévus pour les dépenses sont atteints. Ces instruments sont conçus pour fonctionner à des intervalles réguliers, que ce soit mensuellement, trimestriellement ou annuellement.

L'évaluation va plus loin. Elle se soucie non seulement de savoir si les plans de dépenses sont mis en œuvre mais aussi s'ils sont exécutés correctement et s'ils conviennent à l'ensemble des objectifs politiques. Les exercices d'évaluation liés au temps mesurent la pertinence, l'effectivité, l'efficacité, l'impact et la viabilité des

programmes gouvernementaux. Les évaluations peuvent être effectuées en interne par les ministères, les départements ou les agences, ou en externe par les ministères centraux, le Réviseur, le Cabinet, la législature et ainsi de suite. Il y a également de la place pour les évaluations indépendantes qui doivent être menées par des commissions, des organisations de la société civile, des institutions de recherche et des partenaires de développement. Ensemble, ces éléments, font partie du système pour améliorer la gouvernance dans le secteur public.

Pour créer une culture de performance axée sur les résultats, de nombreux systèmes de suivi et d'évaluation à l'échelle du gouvernement relient les rapports sur la mise en œuvre des activités pour progresser dans l'accomplissement des résultats escomptés. Un système développé centralement s'assure que la terminologie standardisée, les directives, les critères et les besoins de rapport sont en place, soutenant les objectifs des évaluations de la performance au sein et à travers les ministères.

Il existe certains préalables clés pour qu'un système de suivi et d'évaluation fonctionne. Pour déterminer le degré de sophistication (ou de simplicité), la conception du système doit prendre en compte des cadres de performance multiples et se chevauchant parfois et des systèmes de collecte de données qui existent déjà, le coût de la collecte des données face à son utilité, l'étendue de la décentralisation des prises de décision et la capacité de récolter et d'analyser des informations au niveau central et au niveau des ministères sectoriels.

L'interface entre le ministère central et les ministères sectoriels pour mettre en place des indicateurs et des objectifs est primordial. Les indicateurs et les objectifs au niveau sectoriel sont de la responsabilité des comptables dans les ministères. Les décisions concernant la justesse des indicateurs proposés, les données des niveaux de base et la faisabilité et l'élasticité des objectifs liés doivent être des responsabilités partagées.

Ce n'est pas seulement l'information qui est primordiale mais aussi la manière dont cette information est utilisée dans le ministère et discutée avec le aussi Ministère des Finances et/ou du plan. De réelles motivations sont à la base d'un processus crédible et participatif.

Chevaucher les cadres de performance, les demandes onéreuses de rapports et la surcharge d'information peut parfois détourner les ressources de la prestation des services. Les ministères centraux ne sont pas les seuls coupables qui engendrent une culture de conformité dans les gouvernements. Alors que les partenaires de développement jouent un rôle important dans la responsabilité externe, ils peuvent aussi générer une multiplicité d'instruments de planification, chacun accompagné de ses propres cadres de mesure. Le Cadre des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEFA) est un exemple d'évaluation externe qui a pour but

la réduction du poids du rapport placé sur les pays qui reçoivent de l'aide publique au développement.

Ce chapitre débute par un rapport de Stanley Simataa et Bolen Khama du Ministère de l'Éducation namibien, qui examinent l'expérience des cadres de suivi et d'évaluation dans le secteur de l'éducation. Le deuxième rapport, par Mary Betley, une consultante dans le domaine des finances publiques, examine les leçons principales des évaluations du PEFA et la manière dont les résultats ont alimenté les réformes de gestion des finances publiques, en faisant référence spécifiquement à l'expérience de la Zambie.

6.2 Nous avons besoin d'harmonisation: une expérience sectorielle des cadres de suivi et d'évaluation

Stanley Simataa et Bolen Khama

6.2.1 Introduction

Ce rapport s'intéresse à la réforme budgétaire de la Namibie et aux processus de planification et examine la relation entre un nombre de nouveaux instruments et le cadre central de suivi et d'évaluation. Il met l'accent sur l'expérience du secteur de l'éducation pour illustrer l'effet de ces changements et les enseignements tirés.

6.2.2 Contexte

Les ressources disponibles en Namibie sont réparties à travers le budget récurrent et le budget de développement. Ces deux budgets sont rassemblés sous le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Le Ministère des Finances est responsable de la formulation du cadre fiscal au sein duquel les fonds sont alloués pour le développement. La Commission Nationale de la Planification (NPC) et d'autres

institutions telles que la Banque de Namibie participent au processus de formulation du cadre fiscal. Cependant, la planification des dépenses est partagée entre le Ministère des Finances et la NPC: le ministère gère le processus du budget récurrent et les allocations et la NPC est responsable du budget de développement.

Tableau 6.2.1: Des votes du budget annuel aux programmes MTP dans le secteur de l'éducation

VOTE DU BUDGET ANNUEL	PROGRAMME MTP
Enseignement primaire	Enseignement primaire
Secondaire au secondaire	Enseignement secondaire
Foyers aux foyers	Foyers
Éducation spéciale Examens VIH et SIDA Contrôle de qualité	Mise en œuvre et suivi
Cursus et soutien des enseignants Planification des politiques Recherche et développement	Planification et développement
Éducation des adultes	Éducation des adultes
Bibliothèque et services d'information	Bibliothèque et services d'information
Enseignement et formation professionnels	Enseignement et formation professionnels
Recherche scientifique et technologie	Recherche scientifique et technologie
Enseignement supérieur	Enseignement supérieur
Autorité nationale de qualification	Autorité nationale de qualification
Développement des ressources humaines et planification	Développement des ressources humaines et planification
Gouvernement Bureau du ministre Unesco	Gouvernement

Les budgets des ministères sont organisés en un certain nombre de programmes. Les 'votes' utilisés pour les allocations du budget annuel diffèrent des programmes utilisés dans la documentation de planification des dépenses à moyen terme, du

CDMT consolidé et des Plans de Dépenses à Moyen Terme (MTP) des ministères. Les votes du budget annuel et les programmes du MTP ne s'emboîtent pas parfaitement. Certains programmes du MTP comportent plus d'un vote alors que certains votes sont absorbés par plus d'un programme. Ce conflit amène des problèmes dans la planification du budget étant donné que le MTP est l'instrument principal pour lier les dépenses au plan stratégique du secteur et au plan national de développement (PND). Cela rend également difficile le suivi de la performance politique.

Chaque vote est à nouveau divisé en divisions principales et en rubriques. Les divisions principales sont alignées avec une classification économique des dépenses. Les principales rubriques utilisées sont fréquentes entre les votes avec des sous-sections qui n'entrent en ligne de compte que durant l'exécution, lorsque les dépenses réelles sont inscrites sur une charte des comptes plus détaillée.

Le tableau 6.2.1 illustre la manière dont les votes annuels du budget dans le secteur de l'éducation sont convertis en programmes MTP.

Depuis la création de la structure initiale du programme MTP, le Ministère de l'Éducation a soumis des ajustements supplémentaires pour aligner le cadre du programme avec son plan stratégique sectoriel, le Plan d'Investissement Stratégique d'Éducation et de Formation (ETSIP). Cela a impliqué le regroupement de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que la mise en œuvre et le suivi. L'administration a également été absorbée dans des programmes essentiels.

6.2.3 Réforme du système namibien¹

En 1996, le Cabinet a décidé de reformer le processus budgétaire. Les réformes ont été menées par le Bureau du Premier Ministre et le Ministère des Finances. Le programme des réformes requière des améliorations interconnectées aux systèmes à divers niveaux de la préparation budgétaire et dans différentes phases du processus budgétaire. Les réformes ont été mises en œuvre à travers une approche centralisée et en aval qui consiste en trois étapes fondamentales:

- L'introduction d'un CDMT, préparé par le Ministère des Finances.
- Le développement du Programme de Gestion de Performance et d'Efficacité (PEMP): son but est de lier les objectifs de développement aux mesures opérationnelles pour chaque ministère sectoriel.
- La création et la mise en œuvre d'un Système Intégré de Gestion Financière pour analyser toutes les informations financières appropriées et soutenir les dépenses disciplinées à travers le gouvernement. Ce système se trouve au Ministère des Finances.

CDMT et MTP

Au départ, le processus du CDMT visait l'utilisation d'un cadre fiscal lié à la macroéconomie à moyen terme et aux prévisions des ressources. En 2003, cependant, ce processus s'est étendu pour inclure les ministères sectoriels par l'introduction de MTP et un cadre de programme pour les ministères sectoriels. Suite à quoi on a demandé aux ministères sectoriels de solliciter leurs ressources en deux phases: dans la phase stratégique, les ministères soumettent des plans à moyen terme qui comprennent les fonds des donateurs et leurs utilisations dans les programmes des ministères; dans le MTP, il est également demandé aux ministères sectoriels de pousser leurs demandes de budget pour la troisième année du MTP (nouveau chaque année, depuis que les deux années précédentes ont basculé) mais, en principe, ils n'ont pas le droit de demander des ressources supplémentaires pour les deux premières années.

Pour chaque programme MTP, les ministères devraient établir leurs objectifs et les activités sont traitées par le programme avec les actions prioritaires à moyen terme. Les ministères doivent indiquer dans les tableaux du MTP comment ils comptent utiliser leurs fonds à travers les programmes et les rubriques économiques des dépenses mais pas dans les programmes. Les exigences finales du MTP sont signalées par rapport au PEMP pour l'année précédente et pour une prévision des objectifs.

Pour les ministères sectoriels, les PEMP et les CDMT ont, en principe, été totalement intégrés dans le MTP. Ces plans forment la base pour le budget annuel qui est complété dans la deuxième phase de programmation financière du processus budgétaire. Dans cette phase, les ministères transfèrent les allocations de leurs programmes MTP dans les votes qui forment ces programmes pour une approbation du Parlement.

Le Parlement n'approuve pas les MTP ou les CDMT mais plutôt le budget annuel. Alors que le CDMT, y compris le ministère des MTP, est déposé devant le Parlement, suivre la corrélation entre les subventions stratégiques et les subventions du budget annuel n'est pas une tâche facile.

En principe, les MTP sont devenus l'interface entre le Ministère des Finances et les ministères sectoriels. En pratique, étant donné que le cadre fiscal est mis à jour avant la présentation du budget annuel, il y a encore de la place pour que des négociations se fassent entre le Ministère des Finances et les organismes de dépenses, avec diverses répétitions des plafonds établis par le ministère informant les formes finales du budget annuel.

Un autre aspect du cadre du budget qui complique le suivi des budgets et l'évaluation des résultats pour les intervenants comme le Parlement est que, bien que le système soit centralisé, la mise en œuvre est décentralisée. Les livres du budget contiennent donc une indication des fonds qui circulent dans les régions mais aucune indication de la façon dont ces fonds se conforment aux votes approuvés.

Dans la plupart des ministères peu de personnes comprennent la manière dont les différents morceaux du puzzle du budget s'assemblent. Ceci peut aussi compliquer le suivi au sein des ministères.

Le Programme de gestion de la performance et de l'efficacité

Le cadre du PEMP a été conçu pour servir de dispositif de contrôle et de suivi reliant le niveau opérationnel à la conception des politiques.

Avec les réformes budgétaires et politiques, il y a eu un changement d'objectif des institutions centrales vers la mise en œuvre de programme de budgétisation au niveau des ministères sectoriels. Les MTP relient expressément les objectifs de chaque ministère à un ensemble d'indicateurs de performance mesurables. Une fois que le système des MTP sera en place et fonctionnera totalement à travers le gouvernement, ce sera la base pour l'allocation des fonds par le Ministère des Finances. Le ministère utilisera les données fournies par d'autres ministères sur leurs programmes et leurs efficacités et les données du PEMP, comme argument pour faire les allocations. Par conséquent, les ministères recevront plus de fonds s'ils ont mis en place des programmes pertinents et efficaces et s'ils peuvent démontrer leurs réussites.

Le PEMP a démarré en 1998 lorsque le gouvernement a décidé d'utiliser des mesures basées sur la performance dans la mise en œuvre de la politique publique. Ce fut une initiative du bureau du premier ministre mais il est maintenant étendu à une initiative conjointe qui inclut le Ministère des Finances et la NPC. Le PEMP soutient les objectifs mis en place dans le PDN et fournit des mesures régulières de résultats et d'effets pour la prise de décision stratégique. Il sert également de base pour les objectifs ministériels et soutient un cadre de responsabilité pour les hauts fonctionnaires et les directeurs d'entreprises semi-publiques. Le PEMP a également le potentiel de fournir quotidiennement des directives de gestion opérationnelles.

Pour chaque vote, le cadre du PEMP relie les objectifs établis dans le PDN au niveau opérationnel des indicateurs mesurables. Idéalement, le gouvernement veut que les dépenses de chaque ministère soient évaluées selon l'effet qu'elles ont sur les résultats. Étant donné les priorités établies dans le PDN, les fonds seront répartis selon l'importance de l'objectif et des effets escomptés (mesurables) sur le PEMP.

Le cadre du PEMP a également été introduit dans une approche en aval mais l'assimilation de ce cadre par les ministères sectoriels était moins enthousiaste que lors des réformes du CDMT. Une raison à cela peut être que l'importance de ce processus et les informations nécessaires n'ont pas été communiquées à temps aux personnes clés dans les ministères sectoriels.

Si le PEMP devient la base pour une évaluation politique, plus d'engagement de la part des ministères sectoriels dans le choix et l'utilisation des indicateurs peut être nécessaire, comme l'illustre par l'expérience du ministère de l'éducation.

6.2.4 L'expérience du Ministère de l'Éducation

Le Ministère de l'Éducation de la Namibie a été formé en 2005. Son budget comprend la plupart des dépenses de l'éducation.

L'expérience du Ministère de l'Éducation donne une idée des difficultés qui peuvent survenir lorsque différents intervenants tentent d'intégrer leurs besoins distincts dans des cadres gérables et efficaces. Les tensions peuvent survenir entre la surveillance centralisée des projets et une meilleure connaissance du domaine dans le secteur.

Une des tensions est le besoin d'assurer la cohérence des politiques par les cadres conçus centralement et qui sont alignés à la stratégie nationale. Cependant, ce besoin peut être en désaccord avec les besoins de l'organisme des dépenses où la cohérence des politiques peut prendre ses propres formes et où une meilleure connaissance existe et sur lesquels des indicateurs sont importants à un moment précis.

Un autre souci est le besoin d'éviter la surcharge du centre avec une myriade d'indicateurs qui ne sont pas clairement liés aux priorités des politiques centrales, ou les indicateurs qui ne sont pas structurés dans une hiérarchie claire (c'est-à-dire les indicateurs des intrants, des produits et du processus). Cependant, les ministères sectoriels nécessitent des cadres complets et détaillés à divers niveaux pour s'assurer qu'ils peuvent être utilisés pour la gestion opérationnelle des programmes et des dépenses.

À travers son expérience de développement des cadres de suivi et d'évaluation, un processus qui continue, le Ministère de l'Éducation a appris un certain nombre de leçons importantes.

Premièrement, un ensemble solide d'indicateurs n'est qu'une partie d'un processus de suivi et d'évaluation réussi. Le processus de conception des indicateurs (avec la participation des directeurs de programme et des titulaires du budget) et leur utilisation sont des aspects importants de la gestion sectorielle. D'une part, les indicateurs utilisés pour les cadres de performance devraient être examinés attentivement avec les organismes d'exécution pour s'assurer qu'ils atteignent le juste milieu entre la 'faisabilité' et l' 'étendue'. D'autre part, si les objectifs sont manqués, la réaction ne devrait pas être automatique: plutôt que de réduire les fonds ceci devrait être une opportunité pour discuter des sources de problème et de leur résolution.

Deuxièmement, en développant le Programme d'Amélioration du Secteur de l'Éducation et de la Formation (ETSIP) (voir encadré ci-dessous) et les cadres d'évaluation de la performance pour le financement des donateurs, le ministère a appris que de nombreux cadres peuvent se chevaucher, ce qui peut créer une perte d'attention et dépasser les capacités de mise en œuvre. Il est préférable d'avoir un cadre, plutôt détenu par le ministère, auquel il est prêt à s'engager à investir toutes les ressources et capacités disponibles.

Troisièmement, la disponibilité des données est primordiale pour la conception des cadres de suivi et d'évaluation. Le PEMP et les cadres précédents liés aux programmes de soutien des donateurs requièrent ou ont requis des données qui ne sont pas habituellement collectées par le Ministère de l'Éducation. Par conséquent, la compilation des rapports a impliqué soit un exercice ad hoc coûteux pour recueillir les données soit une l'extrapolation des données existantes. Étant donné que le ministère possède un système de gestion d'information éducative étendu qui recueille des informations complètes des institutions éducatives, beaucoup d'efforts peuvent être épargnés en choisissant des indicateurs qui sont déjà dans la base de données ou pour lesquels la collecte de données peut être rajoutée au processus de collecte des données annuelles.

Quatrièmement, les cadres doivent être efficaces. Cela signifie que le coût du recueillement des données ne devrait pas être plus important que les bénéfices qui proviennent de l'existence de l'indicateur.

Transformation dans le secteur de l'éducation

Pour apporter un contexte à ces leçons, il est utile de mentionner les divers processus du secteur de l'éducation qui ont eu lieu depuis 2000. Dans l'ensemble, le secteur est en période de transition et de réforme. La restructuration des deux ministères² avec les responsabilités d'éducation en un ministère intégré a suivi un processus de planification stratégique multi-annuel, qui considérait que les ministères appartenaient à un secteur, et a tenté d'identifier les liens entre eux.

Le processus de planification a vu le raffinement graduel d'un plan stratégique en un document complet lié à des objectifs à long et moyen termes. La version finale du plan stratégique, l'ETSIP, a été développé après des concertations intensives sur deux ans avec des intervenants à l'intérieur et à l'extérieur du secteur. Ceci se fonde sur une recherche exhaustive des défis majeurs pour l'éducation.

L'ETSIP est complet, bien ciblé, spécifique et explicite dans ses plans stratégiques et d'action et dans ses limites de temps et de ressources. Il a été entièrement chiffré avec des indications claires des responsabilités organisationnelles et des calendriers. Le document établit également des liens opérationnels et des plans d'approvisionnement. Le plan a été approuvé par le Cabinet et a été présenté au Parlement. Il possède également un cadre de suivi et d'évaluation bien développé qui relie tous les aspects du plan à différents niveaux.

Le programme d'amélioration du secteur de l'éducation et de la formation

L'objectif principal de l'ETSIP est clair et attribuable: à savoir augmenter l'offre immédiate de la main d'œuvre moyennement-hautement qualifiée pour répondre aux demandes du marché du travail et soutenir les objectifs de développement national.

Le niveau suivant des objectifs s'aligne aux intérêts clés du secteur en matière d'accès, d'équité, de qualité, d'efficacité et du VIH et SIDA. Les indicateurs de ces objectifs sont limités et 'SMART' (spécifique, mesurable, réalisable, réaliste et lié au temps), comme les taux nets de scolarisation dans le cycle secondaire, une augmentation de la proportion d'élèves entrant dans les classes de CM2, 3^{ème} et terminale, des taux d'abandons scolaires significativement réduits, une enquête auprès des employeurs qui vérifie l'amélioration des niveaux de qualification des diplômés et ainsi de suite.

L'ETSIP possède également des sous-termes claires, qui ne se chevauchent pas et avec des indicateurs SMART détaillés. Il existe huit sous-termes programmatiques liés à un nombre limité d'indicateurs et à des spécifications de la hiérarchie des indicateurs.

Le cadre de l'ETSIP dirige la gestion du secteur, principalement l'utilisation des fonds des partenaires de développement. Le cadre de suivi est également utilisé entre le Ministère de l'Éducation, ses partenaires de développement et d'autres donateurs de fonds internes. C'est un cadre négocié avec une propriété ministérielle élevée. Les indicateurs sont souvent alignés aux données établies actuelles et la création de collecte de données supplémentaires est sur la voie.

Sur la base de ce document, le Ministère de l'Éducation s'est engagé dans des dispositions de l'ensemble du secteur avec ses partenaires de développement clés, un processus qui, à son tour, a généré un cadre commun d'évaluation de performance, tiré du cadre de suivi et d'évaluation, qui contient l'élément déclencheur pour le financement.

Le plan vise non seulement la formulation de nouvelles stratégies et interventions qui coûteront plus d'argent. Tout en formulant ces stratégies, le secteur analyse également les allocations budgétaires actuelles. Ceci a nécessité une analyse et une projection budgétaire et l'identification de gains d'efficacité potentiels à moyen terme afin de créer de l'espace dans les allocations actuelles pour financer les initiatives. Les résultats de ce processus sont également inclus dans l'ETSIP.

Un effort significatif a été consacré à la réforme des politiques sectorielles et de la gestion par le biais de ces processus afin de réduire l'emprise de la 'pensée patrimoniale' dans la planification et la budgétisation qui se concentraient sur les rubriques, les besoins et les problèmes de financement.

Ces réformes ont eu lieu dans un contexte de décentralisation. Selon les engagements de décentralisation du gouvernement, le Ministère de l'Éducation a créé des régions d'éducation dans lesquelles les directeurs de l'éducation sont responsables de la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et des résultats des services généraux de l'éducation (ainsi que l'éducation des adultes et les services de bibliothèque). Ceci a nécessité un changement allant des prises de décision sur tous les aspects du budget et de la mise en œuvre centrale par le ministère vers un effort de donner des conseils sur le contexte politique de mise en œuvre au niveau central, d'attribuer des allocations, d'examiner des plans de dépense et de surveiller les résultats. Ce passage de l'action à la surveillance n'a pas encore été achevé.

Parmi tous ces changements et la 'fatigue de l'initiative' que cela a créé, le suivi et l'évaluation ont été affectées par des questions spécifiques. Pendant quelques années au début des années 2000, le système de gestion d'information éducative a pris du retard pour assembler les résultats des enquêtes. Ceci signifie que, comme l'ETSIP était entrain d'être rédigé et que le PEMP est devenu un instrument d'allocation nettement plus direct, le Ministère de l'Éducation n'a pas eu à mettre à jour les informations sectorielles qui étaient à portée de main.

De plus, le décalage entre l'année scolaire (de janvier à décembre) et l'année fiscale (d'avril à mars) crée toujours une complication au niveau de la planification et de la budgétisation. Un exemple est le fait de s'assurer que suffisamment de personnel est employé une fois que la nouvelle année scolaire démarre mais avec un ancien budget. Les résultats de l'année scolaire ne peuvent pas non plus être parfaitement alignés aux dépenses.

Le PEMP dans l'éducation

Le PEMP dans l'éducation a été formulé avec le reste du PEMP à la fin des années 1990. Il est structuré autour des objectifs majeurs tirés du PDN:

- Tous les enfants devraient recevoir un enseignement de qualité.
- Tous les namubiens devraient savoir lire et écrire de manière fonctionnelle.
- Le potentiel des apprentis pour une participation bénéfique dans l'économie et la société devrait être amélioré.
- L'emploi devrait augmenter.
- Une main d'œuvre avec les compétences pour permettre au marché du travail d'opérer efficacement devrait être développée.
- La Namibie devrait avoir des citoyens bien instruits.
- Il devrait exister un niveau plus élevé de recherche à valeur ajoutée.
- La Namibie devrait contribuer au progrès de la connaissance scientifique.
- Il devrait y avoir des indicateurs pour la gouvernance.

Ces objectifs sont répartis en 96 indicateurs. L'utilisation de ce cadre a eu des résultats positifs et négatifs pour le financement et la gestion de l'éducation.

Du côté positif, il y a un cadre cohérent qui est en place et que le ministère de l'éducation et le Ministère des Finances considèrent transparent. Le lien entre le PEMP et le PDN est également un point positif. En fait, certaines des disparités entre les objectifs stratégiques et les indicateurs de l'ETSIP et ceux sous le PEMP ont peu de choses à voir avec le PEMP lui-même et plus à voir avec l'ETSIP; cela présente plus de progrès sur les stratégies d'éducation que celles contenues dans le PDN.³ En plus, certains des indicateurs dans le PEMP sont des indicateurs SMART et peuvent être utilisés pour suivre la performance du secteur de manière attribuable.

Cependant, de nombreux facteurs négatifs rendent difficile l'utilisation, pour le ministère, du PEMP comme élément majeur d'un cadre de performance intégré et unique. Ces facteurs négatifs peuvent être regroupés comme des questions de conception, de processus et de mise en œuvre; des questions concernant la multiplicité des intervenants, des processus et des cadres de suivi; et des questions liées au sous-développement de processus de suivi et du processus d'évaluation au sein du ministère.

Conception, processus et mise en œuvre

Trois facteurs rendent difficile l'utilisation des objectifs du cadre de l'éducation dans le PEMP. Premièrement, il y a un chevauchement entre les objectifs, deuxièmement, les objectifs ne saisissent pas toutes les fonctions principales au sein du ministère et, troisièmement, la relation entre les objectifs et le Ministère de l'Éducation n'est pas franche. Le succès ou la défaite par rapport à certains indicateurs ne peuvent pas seulement être attribués au ministère, d'autres ministères peuvent avoir une responsabilité égale voire plus importante.

De plus, les objectifs et les indicateurs ne s'alignent pas aux principales préoccupations du secteur comme indiqué dans le plan stratégique du secteur, y compris l'accès à l'éducation, la qualité de l'enseignement, l'équité dans l'approvisionnement des services d'éducation et l'efficacité des prestations de services.

Les indicateurs sont également problématiques. Il y a trop d'indicateurs et beaucoup d'entre eux se chevauchent; il devient difficile pour les directeurs du secteur et les intervenants de voir clairement les relations entre les activités et la performance et de rester concentrés. Les relations entre les objectifs et les indicateurs ne sont pas toujours claires et il n'est pas toujours clair de dire la direction dans laquelle les indicateurs devraient évoluer pour indiquer une réussite. Pour certains indicateurs, le PEMP formule déjà des objectifs mais la base de formulation de ces objectifs n'est pas claire.

Plusieurs indicateurs choisis n'ont pas de base claire étant donné les sources de données existantes. Étant donné le nombre total d'indicateurs, il serait coûteux et voire même impossible de les suivre tous annuellement. Plusieurs indicateurs peuvent être manipulés et certains indicateurs sont des nombres absolus au lieu d'être des nombres relatifs, ainsi, l'indicateur lui-même, sans connaissance des changements de base, n'indiquera ni progrès ni régression.

À bien des égards, les inquiétudes concernant la conception du cadre PEMP sont dues au manque de concertation efficace avec les ministères concernés au moment où le cadre a été formulé. Alors que le Ministère des Finances suggère annuellement des changements du cadre, les tentatives du Ministère de l'Éducation pour aligner le cadre aux plans de son secteur n'ont pas été couronnées de succès à la fin de 2006.

L'utilisation du PEMP a aussi été problématique. Alors qu'en principe c'est un instrument clé dans le processus d'allocation budgétaire au centre du gouvernement, en pratique il a été moins efficace. Par exemple, le ministère de l'éducation manque de sources de données majeures et n'a pas pu fournir des informations fiables. De plus, certains indicateurs seraient très difficiles et coûteux à mesurer. Que certains indicateurs du PEMP ne soient pas attribuables au ministère et que leurs résultats soient hors de son contrôle, ébranle également son utilité dans les ajustements budgétaires.

Le cadre n'est pas non plus approprié pour que le Ministère de l'Éducation gère ses sous-secteurs. Certains d'entre eux ne sont pas compris dans les objectifs et les ensembles d'indicateurs alors que d'autres partagent les indicateurs dans plusieurs sous-secteurs. Le ministère a également été incapable de convaincre ses partenaires de développement d'utiliser le PEMP comme base pour leurs cadres de performances liés à l'ETSIP, avec pour résultat que le ministère se retrouve avec de nombreux cadres et de nombreux processus de collecte de données et de nombreuses présentations de rapports.

Intervenants multiples

Le secteur éducatif absorbe un pourcentage relativement élevé du budget et du PIB comparé à d'autres pays de la région et internationalement. Pourtant, pour devenir plus efficace et plus rentable, afin de stimuler la croissance économique et la création d'emplois, le secteur nécessite un financement externe important.

Le secteur éducatif a, pendant des années, travaillé avec des partenaires de développement pour atteindre ses objectifs. Pendant cette période, il a eu sa part de problèmes de gestion de l'aide, y compris des négociations difficiles avec les donateurs pour s'assurer que les projets proposés s'alignent aux priorités du gouvernement, et des coûts de transactions élevés qui accompagnent les processus

et les cadres séparés. Un listage rapide des instruments fait le point: le secteur a eu des revues annuelles conjointes, un groupe consultatif de planification du secteur de l'éducation et l'établissement d'un renforcement des capacités institutionnelles et ses comités directeur, pour en nommer quelques uns.

Le PEMP n'a pas bien fonctionné comme instrument qui réduit les coûts de transactions et intègre le dialogue avec les donateurs dans le processus budgétaire du Ministère de l'Éducation, lié au processus budgétaire gouvernemental global.

Systèmes incomplets au sein du ministère

L'utilisation du PEMP, ou effectivement de tout cadre de suivi et d'évaluation, nécessiterait un développement supplémentaire de systèmes robustes dans le ministère. Les systèmes utilisés pour planifier, budgétiser, mettre en œuvre, surveiller et évaluer devraient tous être rationalisés en un cycle dont les rôles et les responsabilités sont clairs, où les instruments d'information comme les revues annuelles ou les rapports trimestriels sont bien définis, où la collecte des données fonctionne sans problèmes et où les processus d'utilisation de ces rapports sont en place. Le cycle politique/budgétaire/de suivi devrait être en place non seulement entre la gestion centrale et les différents programmes (ou divisions) mais également entre le centre ministériel (y compris la gestion centrale et les directeurs de programmes) et les régions. Alors que des progrès ont été réalisés à cet égard, il reste beaucoup de travail à faire.

La voie à suivre

Les cadres de performance et les indicateurs doivent bien s'aligner aux activités principales du Ministère de l'Éducation et devraient être acceptés par le ministère. Si un tel alignement n'existe pas, il devrait soit provoquer un examen du cadre existant, soit des fonctions du ministère à un niveau plus élevé. Le ministère a déjà développé un cadre qui saisit toutes ses activités à un niveau élevé de produits et de résultats et qui est directement lié à un plan stratégique approuvé.

Au moment du séminaire CABRI en novembre 2006, le ministère encourageait un alignement entre le cadre utilisé par le Ministère des Finances (le PEMP) et le cadre ETSIP. Une fois que ces instruments s'alignent, le cadre complet induit pourra contribuer à des activités de suivi et d'évaluation rationalisées, stratégiques, efficaces et rentables pour le secteur de l'éducation.

Le développement d'un nouveau PDN est perçu par le ministère comme une opportunité importante pour harmoniser l'ETSIP et le PEMP. Cela mènera, avec un peu de chance, à un accord entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère des Finances sur les indicateurs du PEMP et résoudra de nombreuses complexités de suivi et d'évaluation.

Ces priorités de suivi et d'évaluation du Ministère de l'Éducation sont en accord avec ce qui a été présenté dans le rapport CABRI 2005 sur la réforme du budget en Namibie par Shafudah, Claassen et Borhnhorst (cités ci-dessus). Dans ce rapport, les auteurs du Ministère des Finances, ont souligné que la réforme du cadre du PEMP nécessiterait:

- des remarques de la part des ministères pour rendre les indicateurs plus opérationnels et pour les ajuster à la réalité;
- des indicateurs qui transcendent les ministères (comme le taux de chômage) ont besoin d'être plus spécifiques ou la responsabilité de les réformer doit être clarifiée;
- un dispositif pour surveiller et évaluer la justesse des chiffres fournis, puisque les ministères produisent leurs propres données PEMP; et
- une résolution des problèmes généraux de données, y compris le manque de données pour les enquêtes.

6.2.5 Conclusion

Pour conclure, il y a un nombre de leçons pour les institutions de suivi et d'évaluation au niveau des ministères sectoriels:

- Si le 'contrat' principal entre les ministères des finances et les ministères sectoriels est de travailler, un cadre de performance convenu mutuellement est nécessaire. Sinon, dans un environnement décentralisé, le contrat devient une feuille de commande.
- Les cadres devraient être conçus avec attention, en accord avec les plans stratégiques, étant donné que ce sont ces plans qui sont financés.
- Un critère majeur pour la conception de la performance est de savoir si le cadre est utilisé par le ministère lui-même. Dans ce cas, il liera l'élaboration des politiques, la budgétisation et l'exécution à tous les niveaux de budgétisation et aura le potentiel d'améliorer l'efficacité des dépenses.
- Les ministères sectoriels comprennent les problèmes de la politique sectorielle et la mesure de performance ainsi que leurs plus grandes connaissances qui devraient être utilisées dans le processus de conception.
- La participation et la surveillance par le centre sont importantes pour assurer que le cadre a de l'intégrité et est faisable en termes de financement et de capacité, ainsi qu'ambitieux en termes de performance politique.
- Un seul cadre a besoin d'être convenu entre le centre, les ministères sectoriels et les donateurs étrangers. La première exigence à cet égard est l'intégration des activités dans le secteur vers un ensemble unique d'objectifs stratégiques.

6.3 Enseignements tirés des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de la Zambie

Mary Betley

6.3.1 Introduction

Ce rapport examine l'expérience du gouvernement zambien avec son premier usage des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEFA), qui tentait d'établir un niveau de référence pour mesurer le progrès dans son système de Gestion des Finances Publiques (PFM) par rapport aux normes internationales. Il fournit un contexte pour le programme PEFA, examine l'approche de la Zambie et identifie les enseignements tirés.

6.3.2 Contexte

L'initiative PEFA est cautionnée par un certain nombre de donateurs majeurs, y compris la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International, le Département pour le Développement International de la Grande Bretagne, et les gouvernements suisse,

français, hollandais et suédois. Le programme est une contribution importante au développement des évaluations de la PFM.

Le programme PEFA vise à renforcer les réformes des finances publiques. Il fournit une source commune d'informations pour mesurer les performances et les progrès de la PFM et une plateforme unique pour dialoguer. Les PEFA étaient prévues pour remplacer une variété d'outils d'évaluation se chevauchant qui était fournie par différents organismes donateurs.

La plupart des principaux organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux s'engagent à harmoniser l'évaluation des PEFA car cela permet d'avoir un examen primordial des systèmes de la PFM. Cela facilitera la charge imposée des rapports des pays en voie de développement et les aidera à établir des critères clairs par rapport auxquels ils peuvent estimer leur propre progrès et améliorer les réformes de la PFM.

Un avantage principal de l'évaluation des PEFA est son utilisation d'un ensemble global et standardisé d'indicateurs de haut niveau pour mesurer le statut actuel de la PFM. Il existe 31 indicateurs, 28 d'entre eux étant reliés aux systèmes gouvernementaux alors que 3 renvoient aux pratiques des donateurs. Toutes les phases de la PFM sont incluses, y compris l'exhaustivité et la transparence du budget, la formulation budgétaire, l'exécution, la comptabilité et le rapport ainsi que l'examen externe. L'intérêt est principalement placé sur les fonctionnements des systèmes de PFM plutôt que sur la politique budgétaire.

Les PEFA se servent d'indicateurs marqués (A, B, C, D) plutôt que de valeurs statistiques. Les PEFA peuvent être utilisés pour une évaluation initiale du niveau de référence des systèmes de PFM et pour surveiller leurs progrès. Les directives des PEFA fournissent des critères clairs pour chaque indicateur et mettent l'accent sur l'utilisation de justificatifs dans l'évaluation.

6.3.3 Les enseignements de l'évaluation zambienne

Contexte et méthodologie

Durant la seconde moitié de 2005, le gouvernement zambien a entrepris une évaluation des PEFA de son système de PFM. Elle a, à l'origine, été planifiée comme une évaluation externe mais le gouvernement a demandé de diriger l'exercice. En conséquence, une équipe gouvernementale avec du personnel du Ministère des Finances et de la Planification Nationale (MoFNP) et de l'Institut zambien des comptables agréés ont mené l'évaluation. Un haut fonctionnaire du MoFNP a dirigé l'équipe avec l'aide de deux consultants externes.

L'équipe visait à établir un vaste consensus à travers des réunions individuelles et deux ateliers d'intervenants. Le premier atelier a présenté aux intervenants le but,

le contenu et la méthodologie de l'évaluation. Le deuxième a présenté les résultats initiaux de l'évaluation du niveau de référence et a entamé des discussions avec des cadres supérieurs sur les conséquences de ces résultats pour le programme de réforme du gouvernement. La partie principale de l'évaluation s'est déroulée en octobre 2005 et, après des commentaires sur une ébauche, un rapport final a été rédigé en décembre de la même année. Ce rapport a été publié et est disponible au public sur le site internet du MoFNP.

Les PEFA ont été effectuées sous le programme de réformes gouvernemental de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEPFA).

Les résultats de l'évaluation

L'évaluation a découvert que le système de PFM de la Zambie est centré sur un ensemble de cadres budgétaires et de responsabilité avec un cadre législatif clair. Elles comprennent la responsabilité pour les fonds publics délégués aux individus à travers le système, une surveillance appropriée par la législature, une déclaration claire des pouvoirs et des responsabilités du MoFNP et du Vérificateur Général et des rôles et des responsabilités clairs et bien documentés pour tous les intervenants.

Au cours des dernières années, il y a eu un plus grand intérêt sur la responsabilité à travers l'opération des commissions parlementaires et le travail du Vérificateur Général. La préparation du budget a été plus claire avec l'avènement des budgets axés sur l'activité et, plus tôt, il y a eu un meilleur engagement du Cabinet dans le processus budgétaire pour discuter des priorités des dépenses et assigner des plafonds aux ministères.

Malgré ces forces, une PFM efficace est défiée par un certain nombre de contraintes institutionnelles et de capacité qui ébranlent l'accomplissement efficace des systèmes et des procédures. Des faiblesses existent dans l'étendue de complaisance avec les contrôles internes tant à cause des flux d'information inadaptées (y compris des bases de données mal intégrées) qu'à cause des contraintes de capacité. Celles-ci mènent à une mauvaise prévision du budget, ce qui signifie que le budget original, principalement dans les ministères sectoriels, n'est pas un bon indicateur des dépenses réelles. Une budgétisation plus stratégique nécessiterait des capacités analytiques significativement améliorées, principalement dans les ministères sectoriels. Cela nécessiterait également des capacités de gestion budgétaire plus importantes.

Mesuré par rapport aux six principaux principes de la PFM (voir ci-dessous) examinés par l'évaluation, il est clair que, alors qu'il y a eu des améliorations significatives au cours des dernières années, des réformes supplémentaires seront nécessaires dans la gestion budgétaire afin d'accomplir de meilleurs résultats et d'approvisionner des services publics plus efficaces:

- *Crédibilité budgétaire.* Il y a un niveau élevé de variation entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles, surtout lorsqu'il s'agit des ministères sectoriels. Alors que les revenus représentent une somme qui surpasse les projections du budget original, les dépenses représentent une somme qui diverge relativement des prévisions. Les différences ont été plus prononcées parmi les ministères et les organismes durant les trois dernières années, reflétant l'utilisation approfondie des redéploiements des budgets et des budgets supplémentaires à travers les ministères. Alors que de nouveaux arriérés continuent de s'accumuler, le taux de croissance a diminué depuis 2003/2004 avec l'introduction d'un système pour contrôler la façon dont les organismes de dépenses s'engagent à allouer les fonds dans le processus d'exécution budgétaire. Dans l'ensemble, les arriérés ont été stables durant les deux dernières années, représentant environ 12 pourcent des dépenses totales. Finalement, la crédibilité budgétaire est ébranlée par les faiblesses de la préparation budgétaire, principalement par les ministères sectoriels. Alors qu'il y a eu des améliorations dans le processus de formulation budgétaire au cours des dernières années, le développement de budgets réalistes pourrait être amélioré.
- *Exhaustivité et transparence budgétaire.* Les documents budgétaires sont raisonnablement transparents bien que l'étendue de traitement pourrait être améliorée. Des informations fiscales significatives sont disponibles au public par l'imprimeur du gouvernement bien qu'en pratique le nombre de copies imprimées soient limitées. Le budget ne cible que le gouvernement central, ne fournissant qu'une image fiscale partielle et menant potentiellement à d'énormes dettes pour le gouvernement central.
- *Budget axé sur les politiques.* L'introduction du Papier Vert (c'est-à-dire une déclaration de consultation pré-budgétaire) du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) fournissant un cadre des ressources macro/fiscal global, les politiques de dépenses et la question des plafonds approuvés par le Cabinet au début du processus de préparation du budget ont été des développements très positifs. De plus, les finances externes ont été incluses dans le budget et les dépenses récurrentes et d'investissement ont été rassemblées. Des améliorations dans l'utilisation de bilans provisionnels, tout en liant la planification en amont et la budgétisation avec un cadre de ressources en aval, seront nécessaire pour faire du budget un outil efficace.
- *Prévisibilité et contrôle dans l'exécution budgétaire.* La mise en œuvre d'un engagement de système contrôle au cours des deux dernières années a

amélioré la discipline budgétaire. Cependant, des contrôles de dépenses efficaces sont potentiellement ébranlés par:

- des informations inexactes et dépassées (par exemple un manque d'information détaillée sur le nombre d'employés peut avoir pour conséquence l'existence des employés fantômes);
 - des ajustements rétroactifs dans les dépenses (régularisation à posteriori ou processus de régulariser des dépenses auparavant non autorisées, y compris des dépenses supplémentaires en cours pour des responsables budgétaires individuels au-delà des montants originaux budgétés) indiquent des faiblesses dans le contrôle des dépenses;
 - des liens faibles entre les plafonds d'engagement et les prévisions/ le suivi du flux de liquidité et le manque de communication des autorisations de dépenses en cours (des plafonds d'engagement mensuels ou trimestriels) vers les ministères sectoriels;
 - des contraintes de capacité, principalement avec des analyses comptables et budgétaires qui peuvent mener à une comptabilité et à des rapports inexacts et à des mécanismes de responsabilité inefficaces dans certains domaines, menant potentiellement à des ruptures dans les contrôles.
- *Comptabilité, enregistrement et rapport.* Bien qu'il y ait eu des améliorations dans l'efficacité de la comptabilité, les contraintes de capacité et les faiblesses dans la précision et la disponibilité des informations financières freinent l'efficacité de la gestion financière. Les faiblesses spécifiques comprennent la fragmentation dans les bases de données (par exemple la gestion des effectifs) et les manuels et des éléments sur papier de certains systèmes, ayant pour conséquence un manque d'informations en temps réel pour le MoFNP et des inadvertances du ministère sectoriel.
 - *Examen externe et audits.* Les surveillances externes ont été améliorées par une préparation et soumission plus opportunes des rapports du Vérificateur Général au Parlement et l'autorisation des rapports en attente. Le Parlement a pris un rôle plus actif dans l'examen du budget. Cependant, l'efficacité du suivi par le pouvoir exécutif n'est pas claire.

Enseignements clés du processus d'évaluation

L'exercice zambien des PEFA a été inhabituel dans le sens où il a été un des rares qui a été entrepris sur plus des 60 PEFA existant dans le monde entier surtout que les directives finales des PEFA ont été émises en juin 2005 et qu'il a été mené par

une équipe de zambiens. Les qualités positives de dirigeant du gouvernement et le soutien pour l'exercice ont été primordiaux pour fournir un intérêt important sur l'analyse des forces et des faiblesses de la PFM. Cependant, comme il en sera question dans la section suivante, ceci est insuffisant pour identifier les étapes nécessaires pour adresser à ces faiblesses.

De plus, la méthodologie transparente et les directives à la base de l'instrument d'évaluation des PEFA, avec son intérêt à soutenir les justificatifs, ont permis de réduire la subjectivité de l'analyse, à améliorer la crédibilité de l'exercice et à encourager la coopération des intervenants.

6.3.4 Les PEFA et la réforme des finances publiques en Zambie

Comme indiqué ci-dessus, le cadre des PEFA fait maintenant partie du cadre de suivi et d'évaluation pour la réforme des finances publiques du gouvernement, la PEPFA. Le suivi et l'évaluation comprendront des revues annuelles de la PEPFA. Les indicateurs développés sous l'initiative des PEFA seront utilisés dans ces évaluations annuelles et la première évaluation annuelle (2005) sera utilisée pour établir une base de référence pour ces indicateurs et développer le cadre des indicateurs.

Dans ce sens, l'évaluation des PEFA a eu des conséquences positives importantes sur le programme de réformes de la PFM. Il est aussi dit que l'évaluation a également eu un impact sur l'établissement de plans de travail annuels qui informent de la direction des réformes dans les domaines concernés. Cependant, étant donné que les plans de travail annuels sont très détaillés et qu'ils ciblent les intrants, cette affirmation est difficile à vérifier.

Au début de l'année 2007, le gouvernement et les donateurs ont accepté que le Cadre d'Évaluation des Performances annuelle, une initiative conjointe entre l'État et les partenaires de développement, se concentre explicitement sur les progrès des indicateurs des PEFA. La matrice 2007 du cadre d'évaluation des performances (et l'ébauche de la matrice 2008) comprend une colonne pour les indicateurs des PEFA correspondant à chaque élément et sous-élément. À l'avenir, les rapports de progrès couvriront les indicateurs des PEFA alors que, jusqu'à présent, ils ont eu tendance à mettre l'accent sur les domaines faibles sans être reliés spécifiquement aux indicateurs des PEFA.

En termes de priorité et de séquence à travers les domaines de réformes de la PEPFA, il semble que les PEFA ont eu moins d'impacts, avec les éléments des réformes restés eux-mêmes inchangés. Malgré des discussions concernant un exercice séparé pour faire des recommandations pour la priorisation et la séquence des réformes, un tel exercice n'a pas efficacement eu lieu. Il existe également des domaines de réformes de la PFM qui ont lieu hors du programme de la PEPFA, spécifiquement en termes de

gestion de trésorerie et d'introduction d'un compte de trésorerie unique. Ce sont des questions soulignées comme étant importantes par le secrétaire au trésor. Il n'est pas clair jusqu'à quel point l'évaluation des PEFA guide les processus de réformes hors du programme de la PEPFA.

Cette dichotomie entre le rôle des PEFA dans le programme de PEPFA désigné et les réformes plus larges de la PFM n'est pas surprenante. Comme diagnostic, les évaluations de la PEPFA peuvent être perçues comme un intrant pour la conception d'une nouvelle ou d'une prochaine étape des réformes de la PFM, visant à nouveau un programme de réformes de la PFM existant (comme la comparaison entre les faiblesses réelles et celles adressées par les réformes pour voir si elles correspondent l'une à l'autre) et surveiller les progrès des réformes dans le temps.

Alors que les PEFA peuvent aider à identifier les forces et les faiblesses du système, il existe un certain nombre de raisons expliquant leurs limites à aider à établir une stratégie de réformes. Premièrement, elles n'indiquent pas les raisons implicites de ces faiblesses des systèmes et n'identifient pas les solutions. Deuxièmement, les PEFA n'indiquent pas les priorités du gouvernement: lors d'une crise fiscale, les priorités peuvent être très différentes de la norme. Troisièmement, les PEFA n'indiquent pas une séquence appropriée des différentes mesures des réformes. Certains éléments requièrent des changements de la législation ou des actions par des organismes autres que le Ministère des Finances ou des informations requises ou échangées entre les organismes pour effectuer les réformes. Finalement, les PEFA ne prennent pas en compte la capacité d'absorption des réformes, principalement lors d'une situation où les fonctionnaires sont épuisés par les constantes réformes, menant à une tension entre les besoins des responsabilités opérationnelles quotidiennes des fonctionnaires et le travail requis par les réformes.

6.3.5 Conclusion

En Zambie, une forte propriété gouvernementale de l'exercice des PEFA, associée à une incorporation explicite dans le cadre de suivi pour le programme de réformes de la PFM, a permis de créer les conditions pour une évaluation crédible de la base de référence de la PFM. Ceci a été utilisé par les directeurs pour provoquer un alignement plus proche entre le programme de la PEPFA et les forces et les faiblesses de la PFM identifiées dans l'évaluation des PEFA. Ceci est un exploit important. Cependant, à ce jour, ce réalignement a été concentré au niveau des sous-éléments et n'a pas encore mené à un programme de réformes plus séquencé et plus prioritaire qui prend en compte les priorités nationales à travers le gouvernement.

L'évaluation de la base de référence des PEFA n'est que le premier pas pour donner un rôle de conseiller plus solide pour l'ensemble des réformes de la PFM. Les cadres

supérieurs doivent observer l'ensemble des priorités du gouvernement de manière plus stratégique, en adressant des questions d'ordre plus appropriées et en prenant en compte les capacités institutionnelles et d'absorption réalistes. Une telle approche fournirait les fondations nécessaires sur lesquelles les futurs progrès pourraient être mesurés par les indicateurs des PEFA.

Notes de fin du chapitre 6

1. Cette partie s'appuie sur le rapport de Shafudah, E; Claassen, C et Borhnhorst, F. (2005) Namibia: Successfully Fiscal Policy Throughout Medium Term Planning, *CABRI 2004 Budget Reform Seminar: Country case studies (2004)*.
2. Le ministère de l'éducation a été formé en 2005 après que le Ministère de l'Education de Base, des Sports et de la Culture et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de Développement de la Jeunesse aient été restructurés.
3. Lorsque l'ETSIP a été établi, le PDN était dans sa dernière année de mise en œuvre, ayant été formulé en 2001

