

*Dialogue sectoriel de CABRI sur l'optimisation des ressources
en matière de dépenses agricoles*

Principales questions dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Agriculture

Compte-rendu principal



*Dialogue sectoriel de CABRI sur l'optimisation des ressources
en matière de dépenses agricoles*

Principales questions dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Agriculture

Compte-rendu principal

2014



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



Table des matières

Acronymes et abréviations	IV
Remerciements	V
1. Introduction	1
2. Échecs des systèmes budgétaires dans les pays en développement	3
2.1 Méthodes d'évaluation de la conception des budgets	3
2.2 Défis liés aux ressources budgétaires dans le secteur agricole	5
2.3 Faire face à de faibles capacités d'exécution	6
3. Intégrer le changement climatique à l'élaboration du budget pour l'agriculture	8
4. Réformes des finances publiques dans le secteur agricole	10
4.1 Principes de bonne élaboration du budget et de saine gestion financière	10
4.2 Dispositions institutionnelles	11
4.3 Réformes des finances publiques	11
5. Conclusion	13
Références	14

Acronymes et abréviations

PIB	Produit intérieur brut
ONG	Organisation non gouvernementale
APD	Aide publique au développement
R&D	Recherche et Développement

Remerciements

Ce rapport a été préparé pour le Dialogue sectoriel de CABRI sur la planification, l'élaboration du budget et le financement innovant de l'Agriculture. Le Secrétariat de CABRI tient à remercier Allé Nar Diop (auteur principal), Dr. Ibrahima Hathie, Dr. Donatilla Kaino, Dr. Soumaila Bitibale et Dr. Souadou Sakho-Jimbira (Sénégal) pour leur contribution précieuse.

1. Introduction

« Libérer le potentiel de l'agriculture et du développement rural contribuera grandement à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement et au-delà [...] et alors que nous prenons conscience des contributions que l'agriculture et le développement rural peuvent apporter à la réduction de la pauvreté, ils joueront un rôle central dans les programmes de développement nationaux et internationaux » (Banque mondiale 2007).

Pour beaucoup de pays en développement, l'agriculture est le secteur le plus important au niveau de sa part du PIB et de l'emploi qu'il représente. La plupart des pauvres dans le monde vivent dans des zones rurales et leurs moyens de subsistance dépendent de l'agriculture. L'agriculture est ainsi un secteur vital à la fois pour le développement économique et la réduction de la pauvreté.

Il s'ensuit que dans les pays en développement, l'agriculture est l'un des instruments les plus importants dont dispose le gouvernement pour promouvoir la croissance économique et réduire la pauvreté dans les zones rurales (Fan & Saurkar, 2006). En effet, l'agriculture bénéficie largement du soutien du secteur public grâce à l'appui institutionnel, aux services de vulgarisation agricole, à la commercialisation des marchandises, à la fourniture des intrants et à la législation sur l'occupation des sols. La théorie et la pratique révèlent toutes deux que les systèmes institutionnels formels et informels ont une influence décisive sur la performance budgétaire, notamment aux trois niveaux suivants:

- la discipline budgétaire globale;
- l'affectation des ressources selon des priorités stratégiques; et,

- l'utilisation efficace des ressources consacrées aux priorités stratégiques.

Le secteur privé participe au financement des investissements directs et des portefeuilles locaux ou étrangers, et parraine la recherche et le renforcement des capacités concernant les questions agricoles dans les universités. Les organisations gouvernementales et non gouvernementales contribuent également en apportant un appui sous forme d'aide financière, d'apport d'intrants et de renforcement des capacités techniques.

Pourtant, dans la plupart des pays en développement, soit les dépenses publiques en matière d'agriculture stagnent, soit elles diminuent. En Afrique, l'agriculture a non seulement été négligée dans le passé, mais elle a aussi été pénalisée. De mauvaises décisions politiques ont créé un environnement macroéconomique défavorable, les exportations ont été l'objet d'une forte imposition, et le niveau des investissements de l'État et des donateurs en faveur du secteur agricole s'est avéré très faible. En fait, l'aide apportée à l'agriculture a diminué, tout comme les investissements publics dans ce secteur dans les pays africains. Les pays dont les économies reposent sur l'agriculture en général, et les pays africains en particulier, dépensent trop peu pour l'agriculture et la recherche et le développement (R&D), et la qualité des dépenses est souvent faible. Le PIB agricole des économies qui reposent sur l'agriculture représente environ 30 pour cent du PIB total, tandis que les dépenses publiques dans ce secteur tournent en moyenne autour de seulement 4 pour cent du PIB agricole. Les dépenses de R&D pour l'agriculture sont généralement inférieures à 1 pour cent du PIB agricole (Fan, Yu & Saurkar, 2008). Ces dernières années, ces tendances semblent s'être inversées. Dans ce contexte, la qualité de

l'élaboration du budget de dépenses publiques est aussi un facteur crucial pour le développement agricole et rural.

Les problèmes associés aux projets financés par les États ou par les donateurs, comprennent le manque de pérennité, l'absence de suivi et d'évaluation, le manque de coordination efficace avec les autres projets ou programmes nationaux de développement, et l'absence d'alignement sur les priorités nationales (Govereh et coll., 2007). L'accès à des données détaillées sur les dépenses agricoles est également problématique. Les données sur les affectations du budget sont plus facilement disponibles que les informations sur les dépenses effectives, et il y a souvent de grandes différences. En outre, il existe un problème dans la façon dont l'agriculture est définie: ce qui est inclus et ce qui ne l'est pas, la diversité des organismes dépensiers impliqués, le degré de concentration ou de décentralisation des activités du secteur, etc.

Ainsi, au regard de l'importance de l'agriculture au sein des stratégies de développement, il serait intéressant de connaître explicitement les facteurs qui inhibent ou promeuvent une élaboration efficace et efficiente du budget pour l'agriculture ainsi que la façon dont ils se manifestent. Ce rapport vise à éclaircir les défis de la gestion des finances publiques dans le domaine de l'agriculture. Plus précisément, il traite des points suivants:

- l'incapacité de relier les budgets aux stratégies et aux politiques;
- les tendances de dépenses qui ne favorisent ni la croissance ni les pauvres;
- un degré élevé de centralisation en dépit des plans de décentralisation;
- de faibles capacités d'exécution;
- le manque d'intégration des financements des donateurs;
- l'absence de systèmes de suivi et de contrôle efficaces; et,
- la qualité médiocre et la faible disponibilité des données.

Le rapport est structuré comme suit. La deuxième partie est dédiée à l'analyse des échecs du système budgétaire dans les pays en développement au moyen d'une évaluation de la mise en œuvre du budget et du lien entre une approche sectorielle (impliquant les donateurs dans le financement agricole) et le processus budgétaire. La troisième partie analyse les liens entre l'élaboration du budget de l'agriculture et les impacts du changement climatique. La quatrième porte sur les réformes des finances publiques, et aborde également les principes de bonne gestion des finances, les dispositions institutionnelles nécessaires et les réformes des finances publiques à mettre en œuvre pour un budget agricole plus efficace. Enfin, le rapport se termine sur des remarques de conclusion.

2. Échecs des systèmes budgétaires dans les pays en développement

2.1 Méthodes d'évaluation de la conception des budgets

La faiblesse de nombreux systèmes budgétaires est attribuable à la mauvaise coordination des différentes fonctions du processus budgétaire. Les éléments clés soulignés ci-dessous créent un environnement défavorable à la bonne gestion du secteur agricole.

Les communications des ministères des Finances sur la préparation du budget n'informent pas toujours les ministères dépensiers du cadre financier. L'absence de lettre de cadrage budgétaire dans certains contextes pose problème à trois niveaux:

- les ministères dépensiers ne disposent pas assez d'informations sur le cadre budgétaire global, et par conséquent leurs projets de budget manquent de réalisme et entraînent des négociations budgétaires difficiles;
- malgré les discussions entre les ministères dépensiers et le ministère des Finance au cours des réunions budgétaires, aucun échange approfondi n'a lieu en ce qui concerne les dépenses annuelles; et,
- par conséquent, les contributions des ministères dépensiers sont limitées au regard de l'exercice budgétaire, qu'ils considèrent comme externe à leurs actions.

L'imprévisibilité des financements d'une année sur l'autre et durant l'exercice budgétaire est l'un des nombreux facteurs contribuant à la mauvaise performance du secteur agricole. Au Burkina Faso, par exemple, on observe une prépondérance de l'aide étrangère pour le financement de projets. En moyenne, 88 pour cent des financements de projets provenaient de fonds étrangers entre 1991 et 2006. La nature imprévisible de cet appui implique un manque total de contrôle sur cette source de financement, ainsi que l'incertitude du développement de

l'agriculture au Burkina Faso.

Un autre facteur associé au budget est l'incapacité d'affecter les ressources aux priorités politiques, en grande partie parce que l'élaboration du budget est traitée comme un exercice financier annuel, et non pas comme un exercice fondé sur les politiques et le développement.

L'absence de lien politique entre la planification et l'élaboration du budget pourrait être le facteur le plus important de mauvais résultats budgétaires obtenus aux niveaux macroéconomique, stratégique et opérationnel dans les pays en développement. Dans de nombreux pays, les systèmes sont fragmentés. L'élaboration des politiques, la planification et l'élaboration du budget dans l'agriculture se produisent indépendamment les uns des autres. La planification est souvent limitée aux activités d'investissement, ce qui, dans de nombreux pays en développement, fait référence à une série de projets financés par des donateurs. Les dépenses d'investissement sont déjà bien représentées au sein du processus de planification, et une grande partie des dépenses courantes est prédéterminée dans la masse salariale. Pour cette raison, le budget annuel est limité à l'affectation des ressources de donateurs, aux projets d'investissement financés par le pays et aux aspects non-salariaux du budget de fonctionnement.

Le fait que le système des dépenses ne mette l'accent que sur les intrants, constitue une autre faiblesse. La performance est considérée comme étant bonne si les dépenses effectives correspondent à celles qui ont été approuvées. Avec une telle approche, les impératifs à court terme dominent les décisions budgétaires. Compte tenu de cette particularité, il est difficile de prendre en compte les coûts à long terme ; d'autre part, elle fausse le choix d'instruments de mise en œuvre des politiques, entre investissements et coûts de fonctionnement, et entre

mesures de dépense, interventions directes ou règlements).

Cammack (2006) fait remarquer que d'autres faiblesses persistent dans l'élaboration du budget de nombreux pays. Ces dernières incluent une planification pluriannuelle sans lien au budget annuel, des estimations annuelles peu réalistes, des budgets supplémentaires fréquents et des budgets non transparents.

La préparation du budget est souvent effectuée de manière ascendante. Même si le cadre macroéconomique de la politique budgétaire est solide, les «manipulations» auxquelles se livrent les responsables ou les services opérationnels chargés du cadre économique et financier (ministère des Finances, ministère de la Planification, services rattachés au chef du Gouvernement, etc.) génèrent des coûts de transaction élevés et finissent par répondre de manière superficielle et peu réaliste aux plaintes des ministères.

Les budgets sont définis aux prix constants. En cas d'inflation, cette approche entraîne soit une forte pression pour augmenter les dépenses globales (souvent approuvées par des crédits supplémentaires), soit une diminution arbitraire des crédits au cours de l'année, ce qui compromet l'efficacité des services opérationnels.

Le conseil des ministres se préoccupe principalement d'allouer les économies budgétaires aux différentes propositions de nouvelles dépenses. Le ministère de l'Agriculture ne tient pas bien compte des dépenses lors de la détermination des priorités parmi les activités concurrentes concernant les objectifs sectoriels et lors de l'évaluation de l'impact de ces dépenses. Ceci remet en cause les augmentations significatives de financements publics destinés à l'agriculture en l'absence d'amélioration de la gestion et de l'efficacité.

Des réductions générales des dépenses sont brusquement imposées, même au cours de l'exercice budgétaire. Des décisions arbitraires et de soudaines réductions des crédits créent l'incertitude quant au financement des programmes. L'un des aspects essentiels est l'attitude des responsables du budget, continuellement en quête d'économies. Le système encourage les services à dépenser leurs crédits budgétaires annuels dès le début de l'exercice. En effet, la mauvaise gestion des dépenses pousse les responsables à utiliser leurs crédits budgétaires dès

que possible, car ils n'ont aucune garantie de la disponibilité des fonds à une date ultérieure. En outre, les dépenses courantes constituent la seule base de marchandage lors de l'élaboration du budget pour l'année suivante.

Les débats d'orientation budgétaire sont centrés sur le financement des programmes aux dépens d'un examen critique des décisions de politiques publiques. Dans ce cas, les affectations budgétaires d'un exercice budgétaire donné proviennent des chiffres de l'exercice précédent, ajustés au moyen de coefficients uniformes. Cet ajustement entraîne un manque de cohérence entre les politiques et les ressources aux niveaux central et opérationnel à la fois. Cette incohérence comporte de nombreux désavantages: elle rend difficile la définition claire d'objectifs et de tâches, et donc la production de données adéquates sur les résultats/réalisations et les coûts des politiques, programmes et services.

L'un des problèmes qui y est associé est le fait que les services administratifs combinent les fonctions de conseil, de réglementation, de financement et de gestion, et sont opposés au recouvrement des coûts par les utilisateurs.

Les points faibles de la mise en œuvre du budget incluent la mauvaise qualité de l'enregistrement et du suivi des dépenses et des engagements, l'accumulation des arriérés, la prolifération des comptes bancaires, des rapports et des états financiers peu fiables, ainsi que des insuffisances en contrôles internes et en production de statistiques.

La qualité de la conception des projets et programmes sectoriels, ainsi que le suivi et l'évaluation de leurs impacts sont tributaires de la fiabilité des séries statistiques. L'élaboration de politiques et de stratégies agricoles se heurte souvent à l'indisponibilité de statistiques fiables. La difficulté de collecte et de traitement d'informations statistiques de bonne qualité est un handicap majeur que les systèmes de statistiques et de suivi et d'évaluation doivent surmonter pour devenir opérationnels. Le système statistique agricole se caractérise par un laxisme persistant, avec des défauts dans l'organisation de la production de données et la couverture des données essentielles. Ces lacunes entravent la capacité à vraiment faire face à la demande croissante et pressante en matière d'informations statistiques.

2.2 Défis liés aux ressources budgétaires dans le secteur agricole

Pour exploiter efficacement les ressources nationales et réaliser les objectifs de développement dans le domaine de l'agriculture, les décideurs politiques ont besoin d'une vision globale de toutes les ressources disponibles, y compris des ressources extérieures. En l'absence d'informations complètes et de coordination entre les parties prenantes, il existe un risque de répétitions inutiles d'efforts et un manque de synergie entre secteurs et programmes.

Beaucoup de pays en développement dépendent largement de l'aide pour financer leurs activités d'investissement dans l'agriculture. Cette assistance peut prendre trois formes:

- Dans le cadre de l'appui budgétaire sectoriel, qui implique un transfert de fonds au trésor public du pays partenaire pour soutenir le programme sectoriel, les fonds font alors partie du budget national, et sont ainsi gérés par le biais du système de gestion des finances publiques du pays.
- Les fonds mutuels ou «fonds communs» sont des systèmes conçus pour couvrir les dépenses d'un programme sectoriel. Ils rassemblent les contributions de donateurs dans un panier ou fonds commun, à partir duquel les décaissements sont effectués conformément à des procédures instaurées à cet effet. Le but principal d'un fonds commun est l'harmonisation des procédures des donateurs afin de réduire les coûts de transaction de l'aide. Les fonds communs peuvent avoir plusieurs formes. En principe, ils impliquent l'existence d'un compte bancaire où les contributions des donateurs sont regroupées et à partir duquel les activités éligibles sont financées. Parfois, ces activités constituent le programme entier pour le secteur, mais le plus souvent, les fonds communs financent des sous-ensembles d'activités en fonction d'accords préalables entre le gouvernement et les donateurs impliqués.
- Une grande partie de cette aide extérieure est fournie

« hors budget » ou en dehors du système d'élaboration du budget et de la planification du gouvernement. L'aide « hors budget » est souvent affectée directement aux ONG ou aux ministères dépensiers, et n'est pas reflétée au sein du processus budgétaire national. En raison des échecs du système de prévision, l'appui budgétaire destiné aux programmes sectoriels n'est pas prévisible à moyen et long termes, et par conséquent, n'est pas aligné sur les cycles du budget. Par ailleurs, les ressources ne correspondent souvent pas aux priorités du secteur (bien que cela soit un objectif essentiel de l'approche sectorielle). De potentiels conflits d'intérêt existent aussi. En effet, il y a un risque réel de mettre au point de grands programmes relatifs au développement agricole et rural, cherchant à impliquer toutes les parties prenantes. De tels «méga-programmes» sont susceptibles de souffrir d'un manque de cohérence, d'une divergence d'intérêts et d'impasses institutionnelles.

Les lacunes de coordination entre le gouvernement et les donateurs peuvent également contribuer à l'apport fluctuant et incomplet d'informations sur les apports d'aide. Dans beaucoup de pays, le seul système de gestion des finances publiques n'est pas un outil adéquat pour la planification et l'évaluation de l'utilisation des ressources, car il ne saisit qu'une petite part de l'aide au développement.

Un cadre budgétaire intégrant toutes les ressources avec une nomenclature unique doit être instauré. Les donateurs ne doivent pas intervenir en dehors des programmes du secteur agricole en cours d'élaboration. L'idéal serait qu'ils adaptent leurs procédures et leurs stratégies d'intervention dans le but de faciliter et d'améliorer leur alignement sur les choix des pays partenaires. Ils doivent également relier leur soutien aux interventions déjà financées et aux initiatives spéciales concernant les programmes nationaux et les priorités en cours d'élaboration. L'harmonisation des pratiques et des procédures entre donateurs devrait être poursuivie afin de minimiser les coûts associés à l'aide et d'éviter le chevauchement des services, tout en assurant

la diversité des approches. Dans le contexte des projets, il est important d'avoir recours aux taux et aux procédures publics, notamment aux systèmes de passation de marchés nationaux, et d'appuyer le processus de décentralisation en autonomisant dans la mesure du possible, les entités décentralisées sur le plan de la programmation, du suivi et de l'évaluation, et de la gestion des fonds de projet.

2.3 Faire face à de faibles capacités d'exécution

Dans certains pays africains, le niveau d'exécution du budget reste très bas pour plusieurs raisons: premièrement, en raison de la faiblesse du processus d'élaboration du budget, deuxièmement de la mobilisation des ressources destinées au secteur agricole, en suite de retards pris dans les procédures de passation de marché et dans le lancement de certains projets/programmes, en fin en raison d'une absence de contrôle des procédures des donations extérieures par les responsables de projet. C'est le cas au Mali, où le taux d'exécution du budget atteignait 90 pour cent en 1996/1997, avant de chuter à environ 60 pour cent entre 1999 et 2004, et de remonter enfin à 80 pour cent entre 2009 et 2012.

Au Bénin, les engagements des organismes étrangers

sont généralement très importants, mais les montants versés sont faibles. Entre 1990 et 2012, en moyenne 15,2 pour cent des engagements de l'aide publique au développement (APD) en faveur de l'agriculture au Bénin étaient réellement versés par an et seulement 12,2 pour cent du total des engagements étaient décaissés au cours de cette période. Ainsi, le faible niveau de financement du secteur agricole peut s'expliquer non pas par un manque de fonds disponibles, mais par le faible niveau de versements réels des prêts étrangers, d'où la capacité limitée de l'administration du Bénin d'utiliser les ressources disponibles.

Au Togo, ce sont plutôt les arriérés de paiement vis-à-vis des organismes multilatéraux comme la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole qui ont souvent poussé ces institutions à suspendre les décaissements pour des projets en cours, ce qui au final affecte négativement le taux de décaissement. En outre, la part de deniers publics engagés pour des projets est rarement décaissée à cause des contraintes budgétaires de l'État. Par conséquent, le déficit d'investissements découle d'une crise des finances publiques et des difficultés rencontrées par l'État concernant la mobilisation de ressources intérieures.



3. Intégrer le changement climatique à l'élaboration du budget pour l'agriculture

Le débat sur le changement climatique ne se restreint plus à l'environnement mais prend maintenant plus d'ampleur, associant étroitement les objectifs environnementaux au développement économique et social. Faire face au changement climatique est devenu une question essentielle de politique nationale et internationale, étant donné les effets négatifs reconnus que le climat peut avoir sur l'agriculture. Dans le domaine de l'agriculture, la perturbation des régimes pluviométriques est déjà visible dans plusieurs régions en développement, et pourrait sérieusement affecter les régions dont le développement est déjà soumis à d'importantes contraintes. Une augmentation du nombre de «mauvaises années» affecterait le marché des céréales, avec de graves conséquences pour les pays tributaires des importations de denrées alimentaires. Le système alimentaire mondial est vulnérable, et les phénomènes météorologiques extrêmes génèrent des coûts économiques supplémentaires pesant lourdement sur la situation budgétaire des pays affectés.

Les gouvernements se sont efforcés d'accroître le budget alloué à l'environnement. Cependant, il reste à instaurer un financement de lutte contre le changement climatique (public et privé) et un suivi des dépenses associées au climat dans les budgets nationaux. La prise en compte des objectifs en matière de changement climatique au cours du processus budgétaire et lors des étapes de conception et de mise en œuvre est toujours hypothétique. De plus, les codes des postes budgétaires pour les projets apparentés au changement climatique ne sont encore que partiellement définis. Il est ainsi difficile, si ce n'est impossible, de veiller à la traçabilité des dépenses liées au climat dans le sous-secteur de l'environnement. L'intégration des objectifs de changement climatique au processus de planification des politiques publiques, ainsi que l'inclusion d'outils nationaux

d'élaboration du budget et de mécanismes de financement innovant, n'est pas encore effective.

Très souvent, les mesures prises répondent à des besoins à court terme et ne permettent pas aux pays de mieux répondre aux défis du changement climatique dans le secteur agricole, dans les zones rurales et urbaines. Ils ne réussissent pas aussi à renforcer le dialogue entre le secteur privé, le secteur public et la société civile sur les questions du changement climatique.

La plupart des pays souffrent de capacités scientifiques et technologiques insuffisantes. Cette situation est imputable à plusieurs facteurs: le manque de liens directs entre la recherche et les priorités nationales de développement, et l'allocation inadéquate de fonds publics et privés à la recherche (les investissements dans la R&D sont inférieurs à 1 pour cent du PIB dans la plupart des pays). Ce manque de financement entrave le développement de nouvelles variétés de cultures mieux adaptées au changement climatique. Bien que les pays soient forcés de répondre à ces défis environnementaux, ils se sont montrés lents à les relever sérieusement, étant donné la nature scientifique complexe du changement climatique et l'incertitude qui l'accompagne.

Les efforts déployés pour lutter contre le changement climatique se heurtent à des obstacles principalement liés aux points suivants:

- des ressources financières limitées;
- des capacités institutionnelles faibles et une coordination limitée;
- une expertise technique et scientifique inadaptée;
- le manque d'intégration de la R&D;
- un cadre réglementaire à peine mis en œuvre et nécessitant plus d'adaptations;

- la faible participation du secteur privé; et,
- une coopération régionale limitée.

Le manque de financement est un obstacle essentiel, et les politiques d'atténuation et d'adaptation impliquent des investissements, des technologies et des mesures contraignantes pour gérer les ressources naturelles aux coûts élevés qui ne sont pas budgétisés. L'APD et les prêts concessionnels alloués directement à l'adaptation au changement climatique restent limités.

Étant donné la faiblesse des politiques agricoles et commerciales entreprises jusqu'à présent (progrès technologiques modestes, emploi limité d'instruments de gestion de la sécheresse, capacités d'irrigation insuffisantes, gestion inappropriée de la politique foncière, de la politique de libre échange et des exigences commerciales européennes), le changement climatique pourrait avoir des conséquences catastrophiques sur la productivité agricole et le commerce, entraînant des effets négatifs sur la situation macroéconomique (déficit de la balance des paiements, inflation, etc.) ainsi que sur le plan social (perte d'emplois, diminution des revenus, insécurité alimentaire et nutritionnelle, augmentation de la migration des zones rurales vers les zones urbaines, conflit, etc.).

En conséquence les points suivants s'avèrent impératifs:

- l'apport prévisible du financement des mesures d'adaptation, en accord avec une stratégie ou un plan d'adaptation dirigé par le pays concerné;
- le leadership du pays doit être aidé, et les financements internationaux pour l'adaptation au changement climatique doivent être planifiés selon les priorités du pays même. Un tel financement doit en outre être intégré au budget national;
- l'instauration d'un leadership efficace (direction) du gouvernement en vue de la planification et du financement de l'adaptation qui doivent être gérés par un ministère ou organisme clairement identifié;
- la mise en place d'un processus de coordination efficace visant à élaborer et à superviser une stratégie nationale d'adaptation; et,
- l'établissement et la mise en œuvre de stratégies d'adaptation et l'utilisation de ces fonds doivent être transparents et responsables devant la communauté et les parties civiles et doivent collaborer avec elles.

4. Réformes des finances publiques dans le secteur agricole

Les fonctions et les objectifs du budget pour l'agriculture sont multiples. Elles incluent une répartition des dépenses conformément aux priorités stratégiques ainsi qu'à une gestion efficace. Par conséquent, la réforme du budget est une tâche complexe. Le facteur le plus important n'est pas le choix d'un instrument de réforme des finances publiques, mais un engagement authentique envers les principes sous-jacents à l'utilisation d'un instrument (Van Blarcom, Knudsen & Nash, 1993). La réforme du budget implique d'instaurer des principes de bonne gestion budgétaire et financière ainsi que l'adaptation des dispositions institutionnelles.

4.1 Principes de bonne élaboration du budget et de saine gestion financière

D'après Van Blarcom et coll. (1993), l'exhaustivité et la discipline sont les deux premiers principes. En effet, les règles budgétaires constituent le seul mécanisme disciplinant le processus de prise de décision. L'exhaustivité signifie que le diagnostic doit intégrer tous les facteurs et obstacles institutionnels affectant la performance; lancer une réforme nécessite d'identifier le meilleur «point d'entrée» et les étapes suivantes d'expansion. Le budget doit inclure toutes les transactions financières publiques.

Le principe de légitimité implique que tous les choix politiques au sein ou en dehors du processus budgétaire soient effectués avec la participation de tous les décideurs, qui peuvent modifier leur choix au cours du processus de mise en œuvre. Le principe de légitimité signifie également que les décisions prises au niveau du cadre budgétaire sont essentiellement des décisions de politiques publiques. Ce principe a deux corollaires: premièrement, il appartient aux directions opérationnelles de trancher sur l'utilisation optimale des intrants; deuxièmement, les décisions doivent être prises par la communauté et le secteur privé lorsqu'ils

sont le mieux placés pour les prendre.

Le principe de flexibilité signifie que les décisions doivent se référer au niveau où toutes les informations nécessaires sont en fait disponibles. Les décisions d'affaires doivent être prises par les gestionnaires/responsables; les choix des programmes doivent le plus souvent être délégués aux ministres. La délégation de l'autorité requiert la transparence et l'obligation de rendre compte; elle implique aussi une définition rigoureuse des stratégies. Trop souvent dans le domaine de l'agriculture, l'exécution est rigoureuse tandis que les stratégies sont vagues.

Le principe de prévisibilité est important pour la mise en œuvre efficace des politiques et des programmes publics. Le secteur public fonctionne de façon optimale lorsque les politiques et les stratégies macroéconomiques sont stables et lorsque le financement des programmes est effectivement octroyé. Un tel succès dépend d'un équilibre entre le court et le long terme. Il est nécessaire que les politiques budgétaires fonctionnent, afin d'assurer le financement durable des programmes et des projets; et, l'évaluation des programmes est un aspect nécessaire de la perspective à moyen terme.

La prévisibilité est une condition préalable à la possibilité de discuter des propositions de politiques publiques et des conditions concernant la prestation des services, et de les contester. De cette manière, les politiques peuvent être critiquées et revues, et les services opérationnels doivent constamment améliorer leurs normes de performance.

Les principes de transparence et d'obligation de rendre compte signifient que des informations claires doivent être fournies à la communauté concernant les décisions, leur logique, les résultats/réalisations et les coûts. Le principe de transparence signifie que toutes les données et analyses doivent être disponibles lorsque les décideurs politiques

prennent des décisions. Par ailleurs, les décideurs politiques doivent être tenus responsables des mesures prises dans l'exercice des fonctions qui leur sont confiées. Ce sont les pendants du principe de flexibilité. Tous ces principes stimulent la demande de données fiables et actualisées.

4.2 Dispositions institutionnelles

La théorie et la pratique montrent que les systèmes institutionnels formels et informels ont une influence déterminante sur la performance budgétaire aux trois «niveaux» suivants:

1. la discipline budgétaire globale;
2. l'allocation des ressources conformément aux priorités stratégiques; et,
3. l'utilisation efficace des ressources destinées aux priorités stratégiques.

L'interdépendance de ces trois niveaux est l'une des plus importantes conclusions pratiques et théoriques. Souvent, la discipline budgétaire globale est réalisée aux dépens des objectifs des niveaux 2 et 3: les décisions arbitraires compromettent les priorités et affectent sérieusement la performance opérationnelle et la qualité des services. Pareillement, le manque de discipline budgétaire et des choix stratégiques peu réalistes entraînent un déséquilibre entre les politiques publiques et les ressources, et mettent en péril le financement des opérations. Inversement, la stabilité financière crée un environnement favorable à la bonne gestion des niveaux 2 et 3, qui à son tour constitue un facteur de stabilité budgétaire.

4.3 Réformes des finances publiques

Une mauvaise performance est souvent constatée lorsque les liens entre la politique, la planification et l'élaboration du budget s'avèrent faibles. D'une part, la politique et la planification sont limitées par des mesures à moyen terme. D'autre part, la conception des politiques et la planification ne dévoilent pas assez leurs implications budgétaires et leurs

impacts vraisemblables sur la communauté.

L'objectif principal des dépenses publiques consacrées à l'agriculture doit être l'amélioration du secteur, de la croissance des revenus et de la productivité. Pourtant, le transfert de revenus est parfois un objectif majeur. Si les dépenses agricoles sont utilisées judicieusement et si le secteur agricole privé est efficient, la productivité et la réduction de la pauvreté en découleront. Lorsque les objectifs de protection sociale ne sont pas clairement déterminés, les dépenses ont tendance à absorber une part excessive de ressources et à créer des effets secondaires indésirables. Schick (1998) avance que pour les pays en développement, l'enseignement à tirer des réformes les plus radicales était la nécessité de «nettoyer les principes fondamentaux du système», ce qui implique de faire le rapprochement entre les principes de discipline et de flexibilité. Cet équilibre change également en fonction des progrès vers la réalisation des objectifs fondamentaux. Dans le cadre de sa thèse sur le besoin de «nettoyer les principes fondamentaux du système », Schick a observé ce qui suit:

- il faut créer un environnement qui encourage et exige la performance avant d'introduire des systèmes budgétaires axés sur les performances ou les résultats;
- il faut vérifier les crédits budgétaires avant de contrôler les produits;
- les contrôles externes doivent être soumis avant les contrôles internes;
- les contrôles internes doivent précéder l'introduction de mécanismes autonomisant les responsables;
- un système de comptabilité fiable doit être en place avant de mettre en œuvre un système intégré de gestion financière;
- le budget doit prévoir le travail à entreprendre avant de définir les résultats souhaités;
- il est nécessaire de veiller premièrement à la bonne exécution des contrats privés avant d'introduire des contrats axés sur la performance dans le secteur public;
- il est nécessaire que les audits financiers soient efficaces avant de considérer des audits de la performance; et,

- il faut que le gouvernement adopte et mette en œuvre des budgets fiables et prévisibles avant d'exiger des responsables qu'ils gèrent efficacement les ressources qui leur sont confiées.

L'affectation des dépenses publiques doit être liée aux objectifs de la politique agricole. Toute dépense publique consacrée à l'agriculture doit se produire dans le cadre d'une stratégie sectorielle clairement définie et discutée publiquement. Les critères d'évaluation et de sélection des projets doivent être soumis à un examen indépendant. Les initiatives importantes doivent être discutées ouvertement, avec la participation des personnes susceptibles d'être affectées. La revue environnementale doit faire partie intégrante du processus d'évaluation. Des critères économiques doivent orienter la planification des investissements. De plus, les financements doivent être alloués aux projets de priorité élevée, et le portefeuille d'investissements doit inclure un nombre gérable de projets. La préparation du budget doit être transparente et prévisible, et les informations doivent être fournies au public en temps opportun. Les financements de donateurs doivent être intégrés au système national de gestion des dépenses publiques, car les systèmes de budget double fonctionnent rarement bien.

Le processus budgétaire doit inclure des mécanismes visant à assurer l'obligation de rendre compte, y compris le suivi et l'évaluation. La conception du budget peut être abordée comme un processus à trois étapes:

1. la détermination des ressources publiques disponibles;
2. la distribution des ressources entre les activités, les fonctions ou les secteurs; et,
3. l'évaluation de projets dans les limites des contraintes budgétaires établies pour chaque secteur.

À la première étape, les organisations de planification et d'élaboration du budget travaillent avec les autorités et les organes indépendants pour déterminer le volume des ressources disponibles. À la deuxième étape, les autorités suivent les conseils des planificateurs sur le plan de l'affectation des ressources, en prenant en compte l'importance de chaque secteur, la voie de développement souhaitée, les contraintes physiques et économiques, et les capacités d'absorption. Puis, à un moment donné, les facteurs politiques sont examinés, mais ils doivent être reconnus comme tels et minimisés le plus possible. Le processus doit être guidé par un plan pluriannuel, à moyen terme, qui répond aux questions institutionnelles, politiques, techniques et économiques, et qui prend en compte les effets des revenus, des économies et des investissements nationaux et sectoriels, ainsi que la balance des paiements pour l'économie relative aux dépenses publiques. La planification pluriannuelle des dépenses est un outil puissant pour la gestion de demandes contradictoires en matière de ressources.

La gestion des dépenses publiques agricoles peut également être améliorée en instaurant des procédures garantissant le déblocage rapide des fonds pour les créanciers de l'État, notamment les agriculteurs, en adoptant des mesures visant à simplifier et à harmoniser les procédures de passation de marché ou à modifier le code de passation des marchés.

Enfin, le besoin d'intégrer l'adaptation au changement climatique à la planification, à la programmation, à l'élaboration du budget et au processus de prise de décisions dans le secteur agricole est devenu plus évident grâce à la reconnaissance générale des liens multiples entre l'industrie et le changement climatique.

5. Conclusion

Le but de cette étude était de passer en revue les échecs du processus budgétaire dans le secteur agricole des pays en développement. L'absence de lien politique entre la planification et l'élaboration du budget pourrait être le facteur le plus important contribuant aux mauvais résultats de l'élaboration du budget aux niveaux macroéconomique, stratégique et opérationnel dans les pays en développement. Dans de nombreux pays, les systèmes sont fragmentés. La conception des politiques, la planification et l'élaboration du budget de l'agriculture se produisent indépendamment les uns des autres. Nombre de ces pays sont fortement dépendants de l'aide pour financer leurs activités d'investissement dans l'agriculture. Une grande partie de cette aide extérieure est procurée hors budget, ou en dehors du système de budgétisation et de planification de l'État. En outre, l'élaboration du budget de l'agriculture ne s'est pas adaptée au changement climatique.

Dans le but de remédier à ces faiblesses, il est nécessaire de réformer le processus d'élaboration du budget. Une telle réforme inclut des principes de bonne gestion budgétaire grâce à la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat et à l'application des directives suivantes:

- consolider la conception du budget et les procédures de mise en œuvre;
 - renforcer les capacités de l'administration publique en matière de gestion et de suivi des dépenses publiques agricoles;
 - instaurer un système d'affectation des ressources adéquat et transparent, fondé sur la comparaison de différentes options;
 - intégrer pleinement les examens des dépenses publiques au processus budgétaire, et impliquer les responsables locaux dans ces mécanismes; et,
 - améliorer la concertation avec les donateurs quant à la répartition, la gestion et le financement des dépenses publiques
- Il convient de mettre au point un système de gestion des dépenses publiques qui:
- produira, mettra en œuvre et ajustera chaque année un cadre pour le programme de dépenses publiques à moyen terme, conformément au programme de la réforme macroéconomique, qui décrira les principaux programmes de dépenses et détaillera la façon dont le budget global sera financé (ce cadre pourrait inclure des estimations fondées sur différents scénarios, et devra prendre en compte le service de la dette et l'impact potentiel d'un rééchelonnement ou d'une réduction de la dette);
 - mettra en place des normes adéquates de gestion des dépenses annuelles, fondées sur le principe de l'obligation de rendre compte dans un cadre transparent à la fois pour le public et les donateurs ;
 - déterminera l'ordre de priorité des dépenses, servira efficacement de médiateur lors de différends résultant de l'affectation des ressources, et intégrera les objectifs des politiques gouvernementales;
 - veillera à ce que les dépenses reflètent les priorités budgétaires réelles de l'État et à ce que leur mise en œuvre se conforment aux règles budgétaires; et,
 - couvrira le champ entier de dépenses publiques, notamment des dépenses financées par les donateurs, et produira des résultats justifiant les dépenses

Références

- Banque mondiale (2007) *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'Agriculture au service du développement*. Washington DC: Banque mondiale.
- Cammack T (2006) The politics of public expenditure: Challenging patrimonial influence in Malawian budget execution 1994–2006. MSC dissertation, Université de Birmingham.
- Fan S & Saurkar A (2006) Public spending in developing countries: Trends, determination and impact. Polycopié non publié.
- Fan S, Yu B & Saurkar A (2008) Public spending in developing countries: Trends, determination, and impact. In Fan S (ed.) *Public expenditures, growth and poverty: Lessons from developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Govere J, Shawa JJ, Malawo E & Jayne TS (2006) *Raising the productivity of public investments in Zambia's agricultural sector*. Document de travail n° 20, Projet de recherche sur la sécurité alimentaire, Lusaka, Zambie.
- Schick A (1998) Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *World Bank Research Observer* 13(1): pages 123 à 131.
- Van Blarcom BJ, Knudsen O & Nash J (1993) *The reform of public expenditures for agriculture*. World Bank Discussion Papers 0216. Washington DC: Banque mondiale.