



FIN

FINANCEMENT
ET GESTION
FINANCIÈRE DE LA
PROTECTION SOCIALE

RÉSUMÉ DU MODULE





TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant d'experts et de professionnels issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Cathy Chames et Nana Davies (*Southern Hemisphere*), auquel a également contribué Thibault Van Langenhove (OIT). La version intégrale du manuel correspondant est disponible sur le site internet de l'initiative *TRANSFORM*. Le contenu sur la réactivité au genre et l'inclusivité du handicap a été développé par Tia Palermo, Morgon Banks, Maja Gavrilovic et Lusaio Kajula de Policy Research Solutions (PRESTO) LLC.

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luc Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les réagénant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique : si vous réagencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page
<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <http://socialprotection.org/institutions/transform>

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) Financement et gestion financière: manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique, disponible à l'adresse : <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.



LISTE DES ABBREVIATIONS

ADM	Module « Administration et systèmes de mise en œuvre »
ASPIRE	Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity
CRDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
DFID	Ministère britannique du développement international (Department for International Development)
LEG	Module « Cadres juridiques » (<i>Legal Frameworks</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OSC	Organisations de la société civile
PIB	Produit intérieur brut
R. 202	Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale (2012)
SIG/MIS	Système d'information de gestion
SPS	Socle de protection sociale
S&E	Suivi et évaluation
TIC	Technologies de l'information et de la communication (<i>Management Information Systems</i>)
TMC	Transfert monétaire conditionnel
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée



TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	6
2	Le financement de la protection sociale : aperçu général	8
2.1	Définition du financement et des dépenses de protection sociale	8
2.1.1	Le financement de la protection sociale : définitions et exigences en matière d'informations clés	8
2.2	Accessibilité financière de la protection sociale	11
2.2.1	Quelles dépenses les pays consacrent-ils à la protection sociale ?	11
2.2.2	La protection sociale envisagée comme un coût et comme un investissement	13
2.2.3	Tendances démographiques et coûts de la protection sociale	15
2.3	Outils de gouvernance financière de la protection sociale	15
2.4	Principaux enseignements	16
3	Mobilisation de ressources pour la protection sociale	18
3.1	Enveloppe de ressources, politiques et marge budgétaire	18
3.2	L'impact des impôts et des dépenses sociales sur la pauvreté et les inégalités	20
3.3	Les dons : le rôle et les limites de l'aide étrangère	21
3.4	Mobilisation des ressources pour aménager une marge budgétaire pour la protection sociale	23
3.5	Principaux enseignements	24
4	Performances du budget de la protection sociale et processus budgétaire	25
4.1	Planification et préparation du budget	26
4.1.1	L'évaluation de la solidité d'un budget	26
4.2	Exécution budgétaire et administration financière de la protection sociale	26
4.2.1	Efficacité des systèmes de décaissement et de paiement	27
4.3	Rapports et analyse budgétaires : démonstration d'équité et d'efficacité	27
4.3.1	Démontrer l'efficacité et l'efficience des dépenses des programmes sociaux	27
4.3.2	Démonstration de l'équité budgétaire	30
4.4	Principaux enseignements	32
5	Contrôle, suivi et supervision des dépenses publiques	33
5.1	Contrôle, suivi et supervision internes	33
5.1.1	Supervision du budget	33
5.1.2	Contrôle interne	34
5.1.3	Audit interne	34
5.2	Audit externe	34
5.3	Contrôle du risque fiduciaire	35
5.3.1	Risque fiduciaire et exhaustivité budgétaire	36
5.4	Responsabilité externe dans le processus budgétaire	37
5.4.1	Élaboration budgétaire inclusive	37
5.4.2	Supervision budgétaire inclusive	37
5.5	Principaux enseignements	38

INTRODUCTION

Indépendamment du type de programme, la gestion est à la base de tout régime de protection sociale complet. Le présent module vise à fournir une présentation concise et facilement compréhensible des aspects fondamentaux du financement et de la gestion financière de la protection sociale, en se concentrant sur les régimes de protection sociale « non contributive ».

Ce module couvre plusieurs questions clés, comme l'accessibilité, les facteurs déterminants de la marge budgétaire, la mobilisation des recettes, la mesure des coûts de la protection sociale dans le contexte des finances publiques et du processus budgétaire national, le suivi & l'évaluation des dépenses publiques et les questions de gestion financière.

Bien que la protection sociale soit généralement perçue comme étant financièrement accessible pour tous les pays, quel que soit leur stade de développement, et qu'elle représente souvent des dépenses relativement inférieures à celles d'autres postes budgétaires, elle constitue néanmoins un investissement monétaire significatif pour l'avenir d'un pays. Pour financer la protection sociale, des ressources suffisantes et viables doivent être efficacement mobilisées, sans que leur allocation ne porte préjudice à l'économie nationale, mais aussi être administrées avec professionnalisme et réparties entre différents organismes publics et privés de sorte à garantir des niveaux élevés de responsabilisation et de transparence.

La politique financière et le processus budgétaire constituent des processus gouvernementaux clés dans l'établissement des dépenses prioritaires d'un pays ; les parties prenantes désireuses de faire avancer la protection sociale doivent donc comprendre les processus de décision en matière de dépenses et de mobilisation des recettes, mais également connaître les canaux existants pour influencer ces décisions.



Le présent module consacré au financement de la protection sociale vise plus spécifiquement à permettre :

- D'utiliser les sources de données disponibles pour évaluer les coûts des programmes de protection sociale et des systèmes globaux de protection sociale ;
- De comprendre les principaux éléments du débat autour de l'accessibilité et de la viabilité financières de la protection sociale, mais aussi des relations existant entre la protection sociale, les finances publiques et l'économie ;
- D'identifier les facteurs déterminants de la marge budgétaire consacrée à la protection sociale et les sources potentielles de mobilisation des recettes ;
- De comprendre les facteurs déterminants de la viabilité actuelle et future de la protection sociale par rapport à son adéquation ;
- De comprendre le processus d'allocation des fonds publics, l'évaluation des dépenses sociales publiques et budget social, y compris la budgétisation réactive au genre et inclusive du handicap ;
- De comprendre l'administration financière de la protection sociale.

Au terme de ce module, les participants :

- Sauront définir la portée et analyser les niveaux de dépenses de la protection sociale à tout moment ;
- Sauront étendre cette analyse pour tenir compte des évolutions observées au fil du temps et dans différents pays ;
- Comprendront les débats sur l'accessibilité financière de la protection sociale ;
- Auront un aperçu général des principaux défis de financement de la protection sociale, à partir de différentes sources ;
- Posséderont des connaissances de base en matière d'outils quantitatifs à employer pour la gouvernance financière de la protection sociale.

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Le débat autour des questions de conception, d'adéquation, de coûts, d'éventuelles sources de financement, d'accessibilité et de viabilité financière des programmes de protection sociale individuels récemment planifiés ne doit pas être isolé de l'analyse du financement et des résultats récoltés par les systèmes de protection sociale existants. Elles doivent au contraire être envisagées en tenant compte :

- Des valeurs sociales, des normes de genre et sociales et des préférences de la société concernée ;
- Des besoins économiques et sociaux en matière de programmes alternatifs de dépenses publiques ;
- De la situation et des perspectives de financement public et de l'économie ;
- Des coûts et des sources de financement du régime planifié pendant l'exercice fiscal suivant, mais aussi des coûts à long terme et de la viabilité du financement du régime planifié.

2.1 DÉFINITION DU FINANCEMENT ET DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE

2.1.1 Le financement de la protection sociale : définitions et exigences en matière d'informations clés

Les finances des régimes de protection sociale individuels et des systèmes de protection sociale globaux doivent faire l'objet d'une supervision régulière. La Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale indique que les pays doivent « effectuer un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des socles de protection sociale et dans la réalisation des autres objectifs des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, par le biais de mécanismes appropriés définis à l'échelle nationale ». Ces mécanismes doivent notamment mesurer la performance des dépenses sociales en termes :



- **D'efficacité** : performances générales en matière de résultats sociaux (taux de pauvreté, inégalités de revenus, état de santé, nutrition, cohésion sociale) ; en matière de répartition horizontale de la couverture et des prestations (genre, secteur formel/informel, personnes handicapées et autres groupes vulnérables) et de répartition verticale (efficacité pour atteindre les plus pauvres et combler l'écart de pauvreté) ; en matière d'administration (coûts administratifs par rapport aux dépenses totales ; coûts de capital et de fonctionnement par rapport aux coûts administratifs ; efficacité de fonctions particulières, comme les systèmes d'enregistrement, de paiement, de réclamation, d'exécution, etc.) ;
- **De couverture** : portée des risques et besoins couverts (vieillesse et survivants, invalidité, chômage, maladie et santé, maternité, famille, nourrissons, enfants) ; niveau de couverture (sexe, âge, handicap, marché du travail ou niveau d'éducation) ; montant de la protection (montant des prestations par rapport aux références nationales en matière de pauvreté, revenu minimum, revenu des travailleurs non qualifiés, revenus moyens, coûts supplémentaires en raison de l'invalidité...) ;
- **De dépenses et de financement** : analyse statistique des coûts et sources de financement des systèmes nationaux de protection sociale.

Chaque régime et chaque pays doit donc élaborer un ensemble d'indicateurs de suivi des finances de la protection sociale et garantir que des statistiques de qualité et nécessaires au calcul de ces indicateurs soient produites, compilées et mises à la disposition de tous les intervenants en temps voulu, y compris vers les groupes de société civile qui représentent les besoins et les voix des femmes, des personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables.

Concernant les dépenses de financement de la protection sociale, les personnes responsables de la coordination des politiques nationales de protection sociale et les institutions administrant un régime de protection sociale doivent disposer d'informations permettant de répondre aux questions suivantes :

- Qui reçoit des prestations et quel en est le montant (données ventilées au minimum par âge, par sexe, et préférablement par d'autres caractéristiques telles que le handicap) ?
- Qui paie (quelles sont les sources de financement) ?
- Combien cela coûte-t-il et quelle est la part des coûts administratifs ?

Les déclarations de revenus et de dépenses doivent comprendre les postes indiqués dans le Tableau 1 (à l'exception des éléments de sécurité sociale contributive) et être fournies par le ou les régime(s) administré(s) par une institution si certains éléments ne peuvent pas être attribués à des régimes individuels. Lorsqu'une institution administre plusieurs régimes servant chacun une fonction différente de protection sociale, il peut s'avérer impossible de distinguer les coûts d'administration et/ou les sources de recettes et de les attribuer à différentes fonctions.

Tableau 1. Besoins en informations pour une déclaration financière de base

DÉPENSES TOTALES	DÉPENSES EN PRESTATIONS + COÛTS ADMINISTRATIFS ET AUTRES DÉPENSES
Prestations	Transferts (monétaires ou en espèces) fournis à des individus ou à des ménages au titre d'un droit ou d'un besoin
Coûts administratifs	Toute dépense de gestion et d'administration occasionnée par le régime directement responsable de fournir des prestations de protection sociale, comme des salaires ou des coûts liés au fonctionnement d'un bureau
Autres dépenses	Dépenses diverses effectuées par les régimes de protection sociale, comme les intérêts sur les prêts, les impôts sur les revenus et d'autres dépenses non classées ailleurs
RECETTES TOTALES	CONTRIBUTIONS GÉNÉRALES DU GOUVERNEMENT (Y COMPRIS IMPÔTS AFFECTÉS À DES POSTES SPÉCIFIQUES + RECETTES GÉNÉRALES) + APPUI AU BUDGET PAR DES BAILLEURS
Contribution générale du gouvernement	Contribution du gouvernement visant à financer le coût des biens et services fournis par le gouvernement aux personnes bénéficiaires de la protection sous la forme de prestations fondées sur l'évaluation des ressources ou de prestations universelles.
Impôts alloués à un poste spécifique	Cette sous-catégorie de la catégorie précédente se compose de taxes et d'impôts expressément destinés à financer des prestations sociales spécifiques.
Appui de bailleurs au budget ou aux subventions	Cette catégorie concerne les pays où ces recettes financent une part importante de toute prestation ou de l'appui administratif.
Autres recettes	Intérêts sur les revenus de dépôts, demandes d'indemnités d'assurance et autres recettes non classées ailleurs

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Parmi les annexes du **Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale**, sont présentés notamment des bases de données, des données, des méthodes et des indicateurs relatifs à la couverture et au financement de la protection sociale. Ce rapport repose principalement sur l'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale. Le dernier Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_848691/lang--fr/index.htm>.



Encadré 1. Sources internationales de données sur les dépenses, la couverture et le financement de la protection sociale

L'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale est une base de données en ligne contenant des données sur les dépenses, le financement et la couverture de la protection sociale, qui proviennent principalement de registres administratifs. Le niveau d'exhaustivité qu'elle a atteint permet de générer des estimations mondiales et régionales. Elle contient également des informations statutaires qualitatives disponibles auprès de l'ISSA (sur les paramètres institutionnels, la couverture et d'autres sources).

La base de données ASPIRE de la Banque mondiale contient des données provenant d'enquêtes auprès des ménages de différents pays sur l'accès aux programmes de protection sociale pour produire des indicateurs clés de performance dans le but de fournir une description détaillée des instruments des enquêtes (pour 50 pays, bientôt 70). ASPIRE est en cours d'expansion pour inclure des données provenant de sources administratives.

HelpAge tient un inventaire complet des pensions sociales, disponible à l'adresse suivante : <http://www.pension-watch.net>.

Il existe d'autres bases de données actualisées plus ou moins régulièrement (il s'agit de l'un des défis à relever) et bien établies (même au niveau régional) : Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS), la Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) de l'OCDE, les Statistiques des finances publiques (SFP) du FMI, l'Indice de la protection sociale de la Banque asiatique de développement (Social Protection Index, SPI) et les bases de données de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC)..

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

2.2 ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

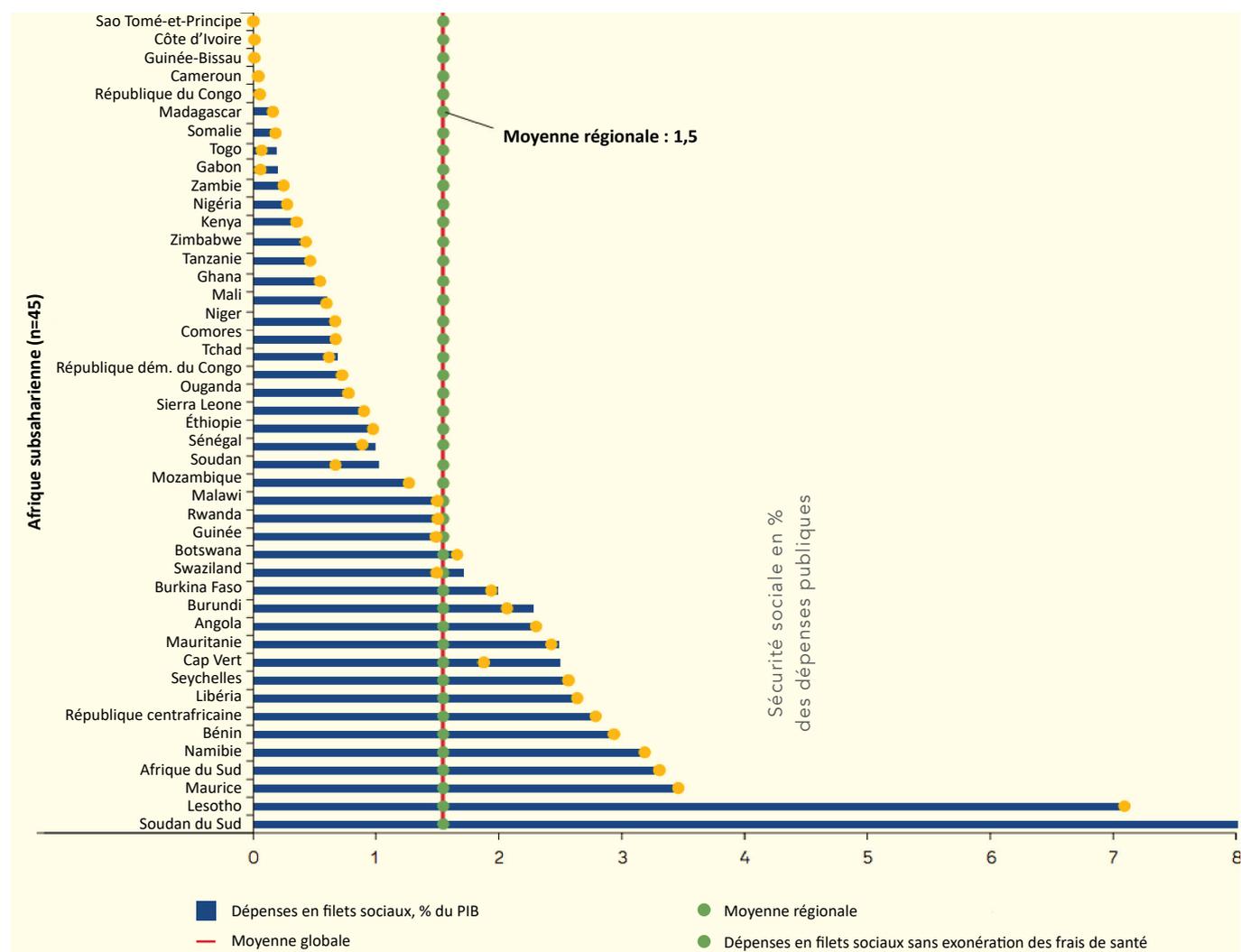
2.2.1 Quelles dépenses les pays consacrent-ils à la protection sociale ?

Selon les estimations fournies dans le Rapport mondial de l'OIT sur la sécurité/protection sociale, les pays du monde allouent en moyenne 11 pour cent de leur PIB respectif à la protection sociale. Dans certains pays, la taille de la population peut également servir à pondérer le pourcentage moyen du PIB alloué à la protection sociale : dans ce cas, le résultat révèle que pour le résident « moyen », seuls 8,4 pour cent du PIB est alloué à des prestations de protection sociale, en espèces ou en nature.

Dans tous les pays, la protection sociale provient largement de régimes contributifs principalement financés par des cotisations de sécurité sociale. Ce n'est que récemment que des régimes non contributifs à plus grande échelle ont commencé à se développer dans différentes parties du monde. Comme l'indiquent des données tirées de la base de données de la Banque mondiale ASPIRE, **les programmes de protection sociale non contributive au sens large d'Afrique subsaharienne** (dont travaux publics et programmes communautaires, mais hors soins de santé) **représentent en moyenne 1,5 pour cent du PIB** (globalement, dans les pays à faibles revenus : 1,5 pour cent du PIB).



Graphique 1. Variations des dépenses nettes de sécurité sociale entre les pays et régions :

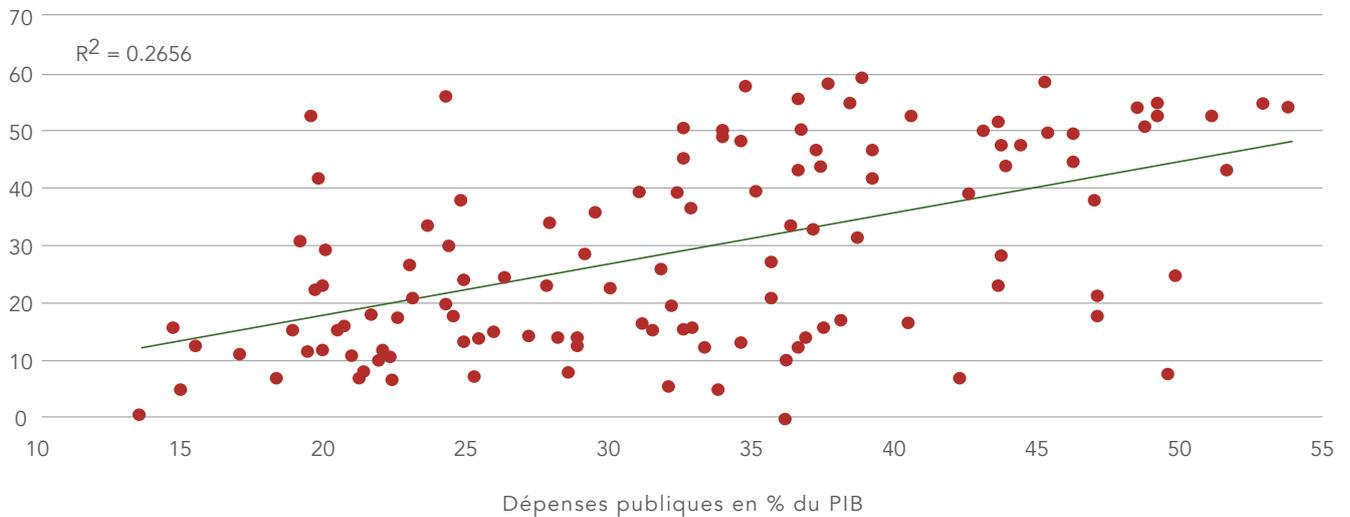


Source : La protection sociale dans le monde, Banque mondiale (2018).

Après avoir atteint un certain niveau de recettes fiscales, les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des programmes publics dans lesquels ils souhaitent investir, bien que les décisions prises impliquent toujours des coûts d'opportunité sous-jacents et que la planification des dépenses doit conjuguer le processus démocratique (reflétant les préférences sociales) à une minutieuse analyse quantitative du coût social des prestations occasionné par chacune des solutions alternatives. Une considération minutieuse des obstacles à l'emploi et à l'inclusion productive doit informer le choix des programmes dans lesquels investir. Ces obstacles peuvent pousser la pauvreté entre de nombreux groupes, notamment les femmes, les personnes handicapées et autres groupes vulnérables. L'inégalité de genre, motrice dans les écarts dans l'inscription scolaire et qui contribue à un moindre taux d'emploi du fait de responsabilités de soin non-payées sont souvent des obstacles à l'emploi et à l'inclusion productive. Entre les personnes handicapées, l'exclusion du travail, de l'éducation et de la vie sociale est courante et doit être adressée. Le Graphique 2 indique qu'**indépendamment de la taille du gouvernement, les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre quant au choix de la part des ressources publiques à investir dans la protection sociale**, mais aussi que même les pays dotés d'un gouvernement relativement restreint (dépenses publiques représentant entre 20 et 25 pour cent du PIB) se caractérisent par des différences significatives en matière de décisions concernant la part des ressources allouées au financement des programmes de protection sociale : un dixième, un cinquième, un tiers ou plus de la moitié. Le Rapport sur les filets sociaux de 2018 conclue qu'« à l'échelle mondiale, il n'existe pas de pourcentage du PIB exprimant le niveau de dépenses consacrées par un pays à l'assistance sociale ».



Graphique 2. Part de la protection sociale dans les dépenses publiques par rapport à la taille du gouvernement



Source : Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale (2010).

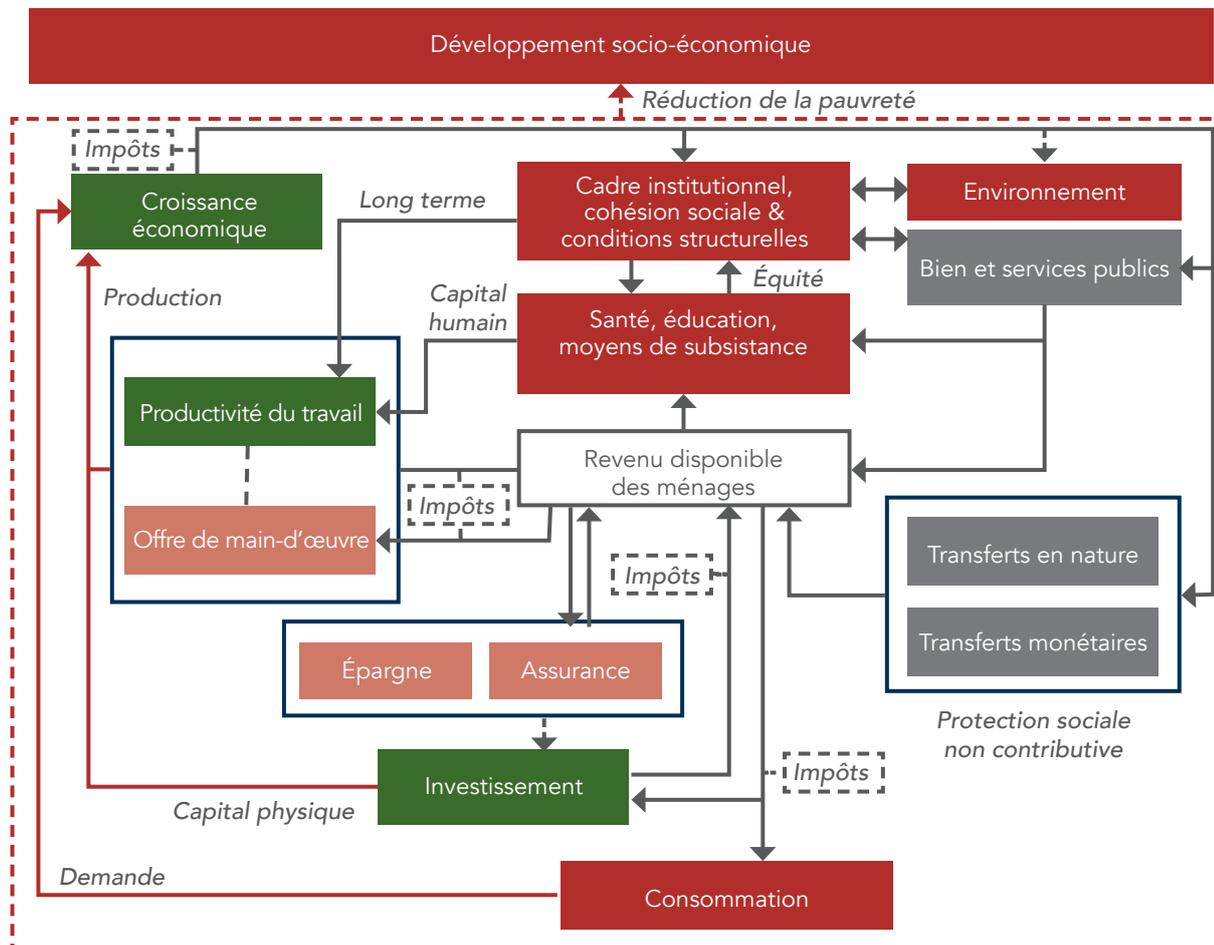
2.2.2 La protection sociale envisagée comme un coût et comme un investissement

Pour présenter les avantages économiques des transferts sociaux, il convient d'en évaluer le rapport coût-efficacité sur le court et le long terme. Si la protection sociale produit des effets directs sur les résultats sociaux et le développement humain, elle est également liée au développement économique et peut donc être considérée comme un investissement économique. La protection sociale est de plus en plus considérée comme « une source de résilience en période difficile, un appui à la croissance et à la productivité en période faste et un mécanisme général d'inclusion socio-économique » (Cherrier et al., 2013). De nombreuses études démontrent que la pauvreté met la sécurité en péril et qu'un manque de sécurité entrave la création d'un climat propice aux investissements (voir par ex. le Rapport sur le développement dans le monde 2005 de la Banque mondiale). Sans régime de transferts sociaux de base promouvant la santé, des niveaux de nutrition adéquats et la stabilité sociale, il s'avère tout simplement impossible pour un pays d'exploiter son plein potentiel de production. De manière connexe, la protection sociale peut aider les pays à étendre leur potentiel productif à travers la facilitation de l'inclusion productive entre les membres de la société (comme les femmes) qui sont souvent systématiquement exclues du secteur de travail formel du fait de barrières telles que les charges inégales de soins ou moindre niveaux d'éducation (qui résultent de l'inégalité de genre), ou le manque d'accessibilité ainsi que d'autres obstacles à l'emploi entre les personnes handicapées. Résoudre ces obstacles et promouvoir une inclusion productive équitable peut assister les pays à réduire leur pauvreté durablement.

Alderman et Yemtsov (2012) ont identifié **trois principaux vecteurs par le biais desquels la protection sociale peut appuyer la croissance économique** :

- **Niveau individuel** : développer et préserver le capital humain (y compris en remédiant aux lacunes dans l'inscription scolaire causées par l'inégalité de genre ou des barrières auxquelles font face les personnes handicapées) et d'autres biens de production et habiliter les plus pauvres à investir ou à adopter de meilleures stratégies de retour sur l'investissement, retirant les obstacles à l'emploi au sein du secteur formel ou autres formes d'inclusion productive envers les femmes et les personnes handicapées ;
- **Effets sur l'économie locale** : Accroître les infrastructures et les actifs communautaires, ainsi que les retombées positives sur les bénéficiaires et les non-bénéficiaires ;
- **Niveau de l'économie globale** : Stabiliser la demande agrégée, améliorer la cohésion sociale et la productivité du travail et accroître la viabilité des réformes propices à la croissance.

Graphique 3. Protection sociale non contributive et développement économique



Source: Cherrier et al, 2013 à partir de Mideros et al, 2012. Note: Le gris indique des décisions de politique, le rose des décisions prises par les ménages, le vert des performances économiques et le rouge des résultats. La plupart des relations ne sont pas linéaires ni unidirectionnelles.

Le Transfer Project (<https://transfer.cpc.unc>) a démontré l'effet des transferts sociaux sur les résultats sociaux et activités économiques en Afrique subsaharienne :

- Les transferts sociaux contribuent visiblement à la consommation et à la réduction de la pauvreté en renforçant la capacité des familles à stabiliser leur consommation entre les saisons et les années ;
- Les transferts monétaires favorisent le bonheur et l'espoir des bénéficiaires, deux conditions préalables à la volonté des ménages d'investir dans l'avenir ;
- Les transferts monétaires contribuent à l'accumulation du capital humain. Ils produisent un impact marqué et conséquent dans tous les pays sur la scolarisation, surtout chez les jeunes en âge de fréquenter l'enseignement secondaire. Ils améliorent partout la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Les transferts monétaires ont un impact positif sur les moyens de subsistance, favorisent la flexibilité de la répartition des tâches et de l'emploi du temps au sein des ménages, dont ils renforcent la capacité de gestion des risques. La hausse des investissements dans des activités économiques génère à son tour une hausse du revenu du ménage (effet multiplicateur au niveau du ménage).



- Les transferts monétaires peuvent autonomiser les femmes et réduire la violence par le partenaire intime.
- Lorsque les bénéficiaires reçoivent la prestation monétaire, ils la dépensent et les effets du transfert retombent ainsi sur d'autres ménages non admissibles qui dirigent généralement les entreprises locales. La hausse de la demande locale génère des effets multiplicateurs positifs sur l'économie locale. Chaque dollar transféré aux bénéficiaires peut faire augmenter le revenu local de plus d'un dollar.

2.2.3 Tendances démographiques et coûts de la protection sociale

La majorité des pays africains se caractérisent par une population jeune, souvent synonyme de croissance rapide de la population en âge scolaire, de forte proportion en âge de travailler (plus de 40 pour cent) et de taux élevés de croissance de la main-d'œuvre. Ces dynamiques peuvent être associées à des niveaux élevés de chômage, d'informalité de la main-d'œuvre et d'instabilité politique lorsque les économies ne sont pas capables de fournir les services sociaux de base nécessaires et de tirer profit du potentiel productif de la main-d'œuvre en plein essor. À l'inverse, il peut s'agir d'une opportunité à saisir dans les pays entrant en transition démographique, avec la diminution progressive de la mortalité infantile.

Si les pays gèrent bien leur transition démographique, la hausse de la population en âge de travailler et la baisse du taux de dépendance leur ouvrira une fenêtre d'opportunité susceptible de générer un « **dividende démographique** » prenant la forme d'une croissance et d'un financement accrus de la protection sociale. **La transition ou le dividende démographique constitue donc une opportunité à saisir, qui permettra d'augmenter le PIB et fournira donc une base de financement plus solide de la protection sociale pour les populations non actives.** Ce scénario repose toutefois sur l'hypothèse selon laquelle les jeunes adultes seront effectivement employés dans le secteur productif.

Un autre facteur qui contribue au développement, à une plus grande croissance et financement pour la protection sociale pourrait provenir d'une participation accrue des femmes et des personnes handicapées dans le marché du travail. Les règles de genre et les environnements non-inclusifs contribuent à un moindre taux de participation des femmes et personnes handicapées dans le marché du travail ainsi qu'à des salaires plus bas. Cela mène à des revenus moindres au cours de la vie et à des bénéfices de retraite réduits pour les femmes et les personnes handicapées. De manière similaire, les femmes et les personnes handicapées tendent à avoir un moindre accès et contrôle sur les biens productifs que les hommes, aggravant davantage les inégalités dans les opportunités productives et de revenu. Pour répondre à ces inégalités, des politiques sociales et de soin, des bénéfices en espèces et en nature, ainsi qu'une éducation et formation inclusives, la mise à disposition d'accommodations dans les lieux de travail et une législation antidiscriminatoire doivent accompagner les transitions de marché de travail pour assurer une inclusion productive des femmes et des personnes handicapées.

Parallèlement, **l'espérance moyenne de vie** en Afrique devrait atteindre 64 ans d'ici 2030, contre 57 ans en 2010. Il s'avère donc urgent que les sociétés en développement et vieillissantes agissent pour garantir le droit à une retraite digne de leurs membres les plus âgés. Les femmes ont droit à une attention spéciale lorsqu'âgées, non seulement du fait de leur longévité supérieure à celle des hommes, mais également en raison des effets cumulatifs de l'inégalité de genre tout au long de leur vie (qui résulte en un revenu plus bas et un moindre accès à la terre, au logement, et aux biens) qui signifient que, plus probablement que les hommes, elles ont des niveaux de vie inadéquats.

2.3 OUTILS DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

À l'heure actuelle, prendre des décisions relatives aux systèmes de protection sociale revient en quelque sorte à faire les « bons paris » concernant les évolutions futures, en envisageant des scénarios marqués et non marqués par de telles décisions. Pour déterminer si l'octroi d'assistance sociale ou de pensions pourrait devenir un fardeau pour les générations à venir et rééquilibrer si nécessaire les politiques économiques et sociales, il faut par exemple élaborer des prévisions fiables.

La viabilité des prestations est étroitement liée à leur adéquation : des prestations inadéquates risquent de ne pas susciter chez les contribuables et les cotisants une volonté suffisante de les financer et miner tôt ou tard la viabilité du régime. D'autre part, lorsque des promesses de prestations généreuses ne s'accompagnent pas d'un financement suffisant et viable, ces promesses risquent plus tard de ne pas être tenues.



La principale raison pour laquelle la protection sociale était auparavant considérée comme un obstacle à une croissance plus élevée résidait dans « le fait que de nombreux gouvernements avaient très mal administré le financement de leurs systèmes de protection sociale, dont la conception initiale était pourtant bonne » (Scholz et al., 2000). Les outils et processus de gestion financière ne permettaient pas d'aborder de façon adéquate les dépenses de protection sociale et l'incapacité à employer des instruments tels que les **budgets sociaux** et les informations fournies par ces derniers mène presque inévitablement à une mauvaise gestion des programmes de protection sociale en place (Scholz et al., 2000).

Les projections des recettes et des dépenses de protection sociale concernaient et concernent souvent les régimes de protection sociale individuels (ou des groupes de régimes étroitement liés et administrés par une même institution). La budgétisation sociale établit les comptes de gestion pour tous les régimes de protection sociale en place dans le pays et projette ensuite ces comptes dans l'avenir au moyen de méthodes actuarielles.

La budgétisation réactive au genre (ou budgétisation du genre) est une forme de budgétisation sociale. La budgétisation du genre ne demande pas une nouvelle approche à la budgétisation, mais plutôt une reconnaissance explicite du genre à certains points d'entrée clés. Elle demande un processus continu de maintien de la perspective de genre dans la formulation, mise en œuvre et révision du budget. La budgétisation du genre requiert également un rapportage ventilé selon le sexe des bénéficiaires ou utilisateurs de divers programmes du budget et une compréhension de savoir si les programmes sont accessibles aux hommes comme aux femmes.

De manière similaire, la budgétisation doit être en accord avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies (CRDPH). Les gouvernements appellent graduellement davantage pour un accent plus fort à mettre sur le handicap à travers les programmes et politiques ; toutefois, ces engagements ne sont pas toujours en accord avec des allocations budgétaires appropriées (par exemple en fournissant des accommodations raisonnables, avec l'amélioration de l'accessibilité, des investissements en biens et services relatifs au handicap comme l'éducation inclusive, la technologie d'assistance ou la réhabilitation fondée sur la communauté). Entraîner les équipes sur les principes d'une budgétisation qui respecte la CRDPH et qui garantit une allocation budgétaire suffisante au niveau central pourrait améliorer la planification adéquate pour l'inclusion du handicap à travers tous les secteurs.

« Les **méthodes de microsimulation** utilisent des micro-données relatives aux personnes (ou aux ménages, entreprises et autres micro-unités) et simulent l'effet des changements de politiques (ou d'autres types de changements) sur chacune de ces unités. Les différences relevées entre l'avant et l'après peuvent être analysées au niveau micro pour montrer l'effet global du changement » (Mitton et al., 2000).

Ces modèles appliquent des règles correspondant à des politiques d'impôts et de prestations aux micro-données relatives aux individus et aux ménages et calculent les effets de ces règles sur le revenu des ménages. Les effets des différents scénarios de politiques sur la pauvreté, les inégalités et les recettes publiques peuvent être analysés et comparés.

2.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La protection sociale produit d'importants effets sur l'économie et les finances publiques.
- Un solide système statistique est nécessaire pour identifier et superviser ces effets.
- Investir dans la protection sociale à moyen et long terme peut accroître l'enveloppe budgétaire et la capacité à répondre aux différents besoins sociaux, dans le cadre d'un cercle vertueux consistant en une hausse de la demande, de la productivité et des revenus.
- Ces retombées positives ne se font toutefois ressentir que lorsque la protection sociale est correctement conçue et que ses effets sont soigneusement supervisés et évalués dans le processus continu d'un dialogue participatif et d'une réforme.





- Les possibilités d'étendre la protection sociale pour combler les écarts de couverture dépendent dans une vaste mesure de la solidité de la gouvernance financière des régimes individuels et du système général de protection sociale.
- L'accessibilité financière peut être démontrée par des preuves économiques et au moyen d'une planification adéquate, en tenant notamment compte de l'évolution démographique et de la supervision régulière de l'efficacité des coûts administratifs.
- Une bonne gouvernance financière requiert de superviser la viabilité actuelle et future du financement de la protection sociale au moyen d'outils quantitatifs de gestion, comme des études actuarielles, des budgets sociaux (y compris la réactivité au genre et la budgétisation conforme à la CRDPH) et des études de microsimulation.

3

MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA PROTECTION SOCIALE

Cette section présente au lecteur les façons dont les gouvernements gèrent leurs finances publiques, accroissent leurs recettes et contractent des emprunts pour couvrir les dépenses qu'ils ont choisi de financer. Une politique budgétaire peut être définie comme une combinaison de mesures prises pour mobiliser des ressources et les allouer à différents secteurs et activités.

3.1 ENVELOPPE DE RESSOURCES, POLITIQUES ET MARGE BUDGÉTAIRE

Les politiques budgétaires correspondent aux décisions prises par les gouvernements en matière de mobilisation des ressources et d'allocation de leurs dépenses pour remplir leurs différentes obligations. Cette politique se reflète normalement dans les budgets nationaux ventilant les dépenses publiques caractérisant chaque exercice fiscal.

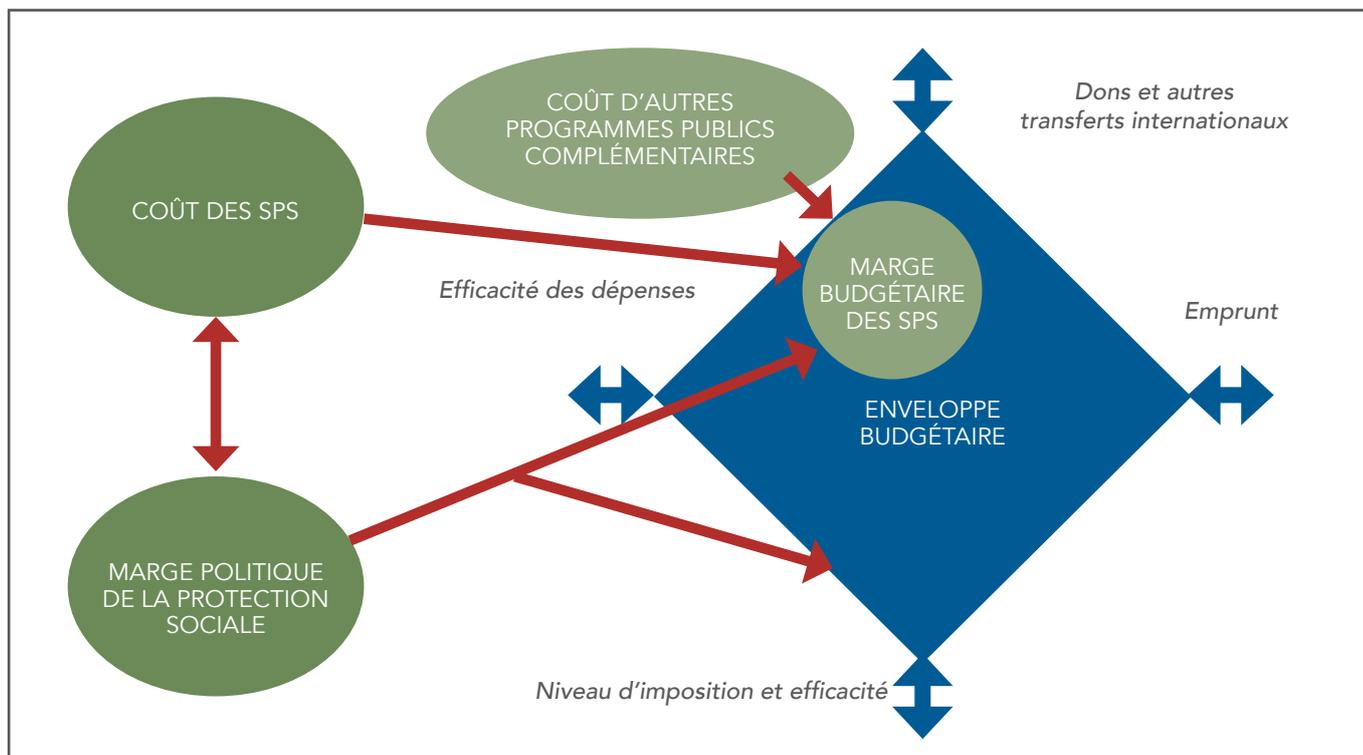
Le Graphique 4 illustre les forces intervenant généralement dans la délimitation de la marge budgétaire de la protection sociale. Le pays en question doit débattre de la mise en place d'un socle de protection sociale (SPS). Les coûts sont soigneusement calculés et des projections sont réalisées pour déterminer à combien reviendrait l'ensemble de la politique. Les vues des différentes parties prenantes sur la mise en place de ses différentes parties divergent toutefois et aucun consensus n'a été atteint : la **marge politique** disponible ne permet que d'envisager la mise en œuvre d'une seule partie.

Pour garantir l'efficacité des programmes de protection sociale, il s'avère très souvent nécessaire de disposer d'une marge budgétaire supérieure au simple coût des programmes : leur bon fonctionnement dépend souvent de l'existence de **programmes publics complémentaires**. Pour être efficaces, les programmes d'allocations chômage requièrent par exemple la mise en place de services d'aide à l'emploi, tandis que l'aide sociale fondée sur l'évaluation des ressources ne peut fonctionner qu'avec l'appui de travailleurs sociaux qualifiés.



La marge budgétaire réelle dépend de la marge politique et donc de la volonté existante de financer des programmes déterminés, mais aussi de la taille totale de l'enveloppe budgétaire, c'est-à-dire du volume des ressources que le Gouvernement peut mobiliser via différentes sources de recettes et instruments budgétaires pour financer tous les programmes nécessaires au moyen de fonds publics.

Graphique 4. La marge budgétaire et politique de la protection sociale à court et moyen termes



Source: ILO (2013).

La taille de l'**enveloppe fiscale** peut évoluer au gré de différentes mesures et politiques :

- Une modification de l'**imposition** faisant augmenter les recettes (il peut s'agir d'une modification du montant de l'impôt, mais aussi de changements intervenant dans la structure de l'imposition ou dans l'efficacité de la perception des impôts) ;
- Une hausse de l'efficacité des programmes de **dépenses** existants (y compris suppression de programmes ne permettant pas d'atteindre efficacement les objectifs prioritaires de politiques) visant à aménager une marge pour de nouveaux programmes ;
- Emprunts ou restructuration de la **dette** publique existante ;
- Pression exercée pour obtenir des subventions ou des transferts similaires de la part de **baileurs** bilatéraux et multilatéraux.

L'application de ces différentes mesures exige bien sûr de parvenir à des **compromis** et des consensus souvent difficiles à obtenir sur le plan politique. La hausse de l'imposition se heurte souvent à l'opposition des entreprises, des marchés financiers, des agences de notation et des institutions financières internationales. Les tentatives de suppression des programmes publics inefficaces se heurtent souvent à l'opposition de leurs bénéficiaires. Des mesures de compensation doivent parfois être adoptées pour éviter la **résistance au changement** dans la réallocation des dépenses affectant certains groupes de pression.

Les politiques redistributives telles que la sortie progressive des subventions de carburant peuvent être le résultat de coupes budgétaires d'austérité, qui peuvent avoir des implications pour l'égalité de genre et l'inclusion des personnes handicapées. Des décisions relatives à des coupes budgétaires en raison de l'austérité doivent être considérées à travers une vision de genre et de handicap, une fois que ces réductions affectent souvent les femmes, les filles et les personnes handicapées de manière distincte des hommes, garçons et personnes sans handicap. Par exemple, dans divers contextes, les femmes sont employées à des taux plus élevés que les hommes dans des secteurs sociaux comme l'éducation ou la santé, et ainsi les réductions et limites salariales atteignent de manière disproportionnée les femmes. De manière similaire, les personnes handicapées ont souvent un plus grand besoin de services sociaux et de santé et, par conséquent, des mesures d'austérité qui touchent ces secteurs pourraient affecter de manière disproportionnée leur accès aux services nécessaires et augmenter les coûts relatifs au handicap et les dépenses qu'ils doivent effectuer.

Une coalition de réforme (formelle ou informelle) renvoie à un mécanisme et à un processus politique composé d'acteurs étatiques et non étatiques sur l'initiative des uns ou des autres, leur permettant de coopérer pour s'attaquer à des problèmes de mesures publiques et collectives précis en poursuivant et appliquant un programme de réformes économiques et sociales précises, tout en maintenant leur indépendance. Les coalitions de réforme comprennent souvent des hauts fonctionnaires et sont souvent lancées dans des situations de crise et d'urgence soudaines, de menace ou même d'opportunité (« moments critiques »). Elles impliquent la production et le partage de preuves, mais aussi la mise en place de relations de confiance mutuellement bénéfiques.

3.2 L'IMPACT DES IMPÔTS ET DES DÉPENSES SOCIALES SUR LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

Les moyens permettant à un gouvernement de mobiliser des ressources pour financer ses dépenses et le modèle de ces dépenses affectent différemment la situation économique et sociale de ses habitants. Le mélange de mobilisation de ressources et de distribution des prestations produit par exemple des effets variables sur les différentes tranches d'âge, catégories de revenus, genres ou régions.

Les systèmes fiscaux se composent généralement :

- **D'impôts directs** sur les revenus (par ex. : sur les revenus personnels et les bénéfices des entreprises), la propriété et la richesse ;
- **D'impôts indirects** sur les biens et services, comme les taxes à la consommation (sur les ventes/la valeur ajoutée) et les taxes commerciales (sur les exportations/importations ou droits de douane).

La littérature établit une distinction entre les politiques d'imposition **régressive** et **progressive**. Une politique d'imposition régressive fait peser un poids proportionnellement plus lourd sur les groupes aux revenus plus faibles que sur les groupes aux revenus plus élevés, par rapport à leur niveau de consommation, de revenus ou d'actifs. Ces politiques sont dites « régressives » parce qu'elles creusent souvent les inégalités existantes et/ou en créent de nouvelles. Par exemple, il est plus probable que des personnes handicapées vivent en situation de pauvreté qu'une personne sans handicap, et donc les politiques d'impôt régressives peuvent probablement renforcer les inégalités et la pauvreté de ce groupe. Les politiques dites « progressives » font au contraire peser un poids plus lourd sur les individus plus aisés, générant une redistribution plus favorable aux groupes percevant de plus faibles revenus, dans la mesure où elles réduisent les inégalités.

Les décisions que doivent prendre les décideurs politiques en matière de stratégies fiscales (par ex. : application de différents degrés de progressivité ou de dégressivité et détermination de taux relatifs de taxation des biens de consommation de base) ont de considérables répercussions sur l'équité d'un pays.

Il est également important de considérer les préjugés de genre et sur le handicap dans différents types d'impôts pour, en fin de compte, les éliminer. Des approches progressives d'impôt incluraient des impôts, l'héritage, la propriété et les entreprises. Des augmentations dans ces impôts directs peuvent augmenter l'équité de genre et de handicap parce que les hommes et les personnes sans handicap ont plus tendance à diriger une entreprise et bénéficier d'exemptions fiscales ainsi que de posséder et contrôler plus de ressources. Ainsi des exemptions moindres – ou plus ciblées (par ex. des exemptions d'impôt ou des



subventions pour les personnes handicapées) – réduiront le poids d’impôt relatif sur les femmes et les personnes handicapées et ainsi augmenter l’équité. Les subventions d’impôt et exemptions fiscales sur des biens et services utilisés majoritairement par les femmes et les personnes handicapées peuvent également renforcer l’équité.

Les pays dépendant fortement de l’imposition indirecte sont généralement dotés de systèmes plus régressifs que les pays dépendant d’impôts indirects moins nombreux ou moins élevés. Dans les environnements caractérisés par de faibles taux d’épargne ou par un potentiel de fuites de capitaux et d’évasion fiscale, les taxes à la consommation sont susceptibles d’être plus efficaces, mais aussi régressives. Dans 9 pays sur 25 pour lesquelles des données d’enquêtes auprès des ménages autour de 2010 sont disponibles, l’effet net de l’imposition et des dépenses totales des gouvernements consistait en une dégradation de la situation des pauvres en termes de consommation réelle de biens et services privés (Lustig 2016).

L’imposition n’est toutefois qu’une face de la pièce. Pour évaluer si la position fiscale d’un pays est progressive ou régressive, il convient non seulement d’analyser les stratégies de mobilisation des recettes, mais aussi d’examiner la redistribution générée par les dépenses financées par les recettes issues de l’impôt. Les politiques de dépenses ont d’évidentes répercussions sur la redistribution, compte tenu de l’allocation de ressources limitées dans un environnement où de nombreuses demandes rivalisent. La progressivité ou la dégressivité des politiques de dépenses dépend donc de la répartition des dépenses publiques entre les couches de population appartenant aux différentes tranches de revenu.

Les politiques de mobilisation des ressources et les modèles de dépenses peuvent être progressifs ou régressifs ; ils ne peuvent donc pas être étudiés séparément. Pour déterminer si la position fiscale d’un pays profite aux pauvres et groupes marginalisés spécifiques (notamment les femmes et les personnes handicapées), il convient d’étudier l’effet combiné des politiques d’imposition et de dépenses (d’où l’importance des modèles de microsimulation impôts-prestations mentionnés dans la Section 3). Il est important que les gouvernements développent des outils pour comprendre les impacts de genre et sur le handicap des politiques et dépenses. De nombreuses dépenses qui n’ont pas l’égalité de genre et l’inclusion des personnes handicapées en tant que leur objectif primaire peuvent néanmoins être perçues comme contributives à l’égalité de genre, inclusion du handicap, et l’avancement des femmes et personnes handicapées (par ex. les dépenses avec l’éducation et la santé).

3.3 LES DONNS : LE RÔLE ET LES LIMITES DE L’AIDE ÉTRANGÈRE

Comme la mobilisation des ressources nationales et différentes formes d’emprunt, l’aide étrangère peut constituer une importante source de financement pour les pays en développement. Malgré son déclin au fil des deux dernières décennies en pourcentage du PIB et en termes de flux total de capitaux, l’aide étrangère continue à apporter une contribution significative à la plupart des pays à faibles revenus, dont elle finance une grande partie des dépenses publiques totales. En somme, l’accès à l’aide étrangère permet aux gouvernements de dépenser davantage, de moins taxer ou de moins emprunter.

Dans les pays en développement, l’aide étrangère peut contribuer à relâcher les contraintes de change et s’ajouter à l’épargne nationale, permettant ainsi aux gouvernements et au secteur privé d’accroître leurs investissements. **L’aide étrangère permet en outre aux pays de consacrer aux secteurs sociaux tels que la santé, l’éducation et la protection sociale des dépenses plus élevées que ce qu’ils pourraient se permettre à eux seuls.** On considère que ces investissements appuyés par des bailleurs ont des effets positifs sur la productivité et la croissance à long terme. Il est en outre fréquent que l’aide étrangère contribue à financer des importations essentielles, sans générer de déficits commerciaux et de la balance des opérations courantes.

Les chercheurs et les décideurs politiques reconnaissent de plus en plus que le degré d’intégration de l’aide au développement dans les stratégies nationales de développement constitue un facteur essentiel de succès de l’aide. Traditionnellement et encore aujourd’hui, les bailleurs accordent leur aide aux projets proposés plutôt que de l’octroyer directement aux gouvernements. Le grand nombre de bailleurs et de pays concernés constitue souvent une source de problèmes pour les gouvernements.

- Chaque agence de développement bilatérale et multilatérale applique des **procédures et des mécanismes différents** pour déterminer, planifier, mettre en œuvre, superviser et évaluer ses activités et différentes exigences de présentation de rapports. S’y adapter exige du temps et des ressources de la part des fonctionnaires des pays destinataires. Des efforts



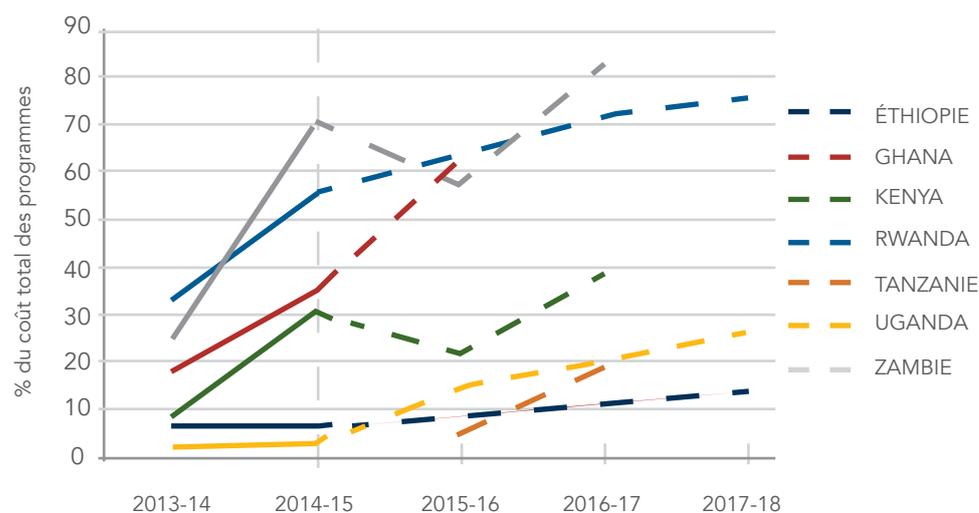
sont réalisés à travers les programmes conjoints des Nations unies (au niveau du pays) pour coordonner les efforts tout en exploitant l'expertise des diverses agences des Nations unies de mise en œuvre pour soutenir les gouvernements à atteindre leurs objectifs. A travers les programmes conjoints, les agences des Nations unies soutiennent le progrès des stratégies nationales et des cadres de politique dans le pays à travers des comités de pilotage et techniques et des groupes de travail.

- Chaque bailleur élabore son programme en fonction de ses **propres priorités en matière de politiques**, qui s'avèrent parfois contradictoires avec celles d'autres bailleurs ou celles d'autres bailleurs, d'où l'incohérence des réformes de politiques dans lesquelles s'engagent souvent les gouvernements des pays à faibles revenus.
- Les organismes de mise en œuvre adoptent souvent une **approche conjointe plus fragmentée** en se répartissant les domaines d'interventions indépendamment de l'ampleur ou de la fiabilité de leur assistance, ce qui peut générer un déséquilibre de l'appui fourni aux différents domaines. Un bailleur peut par exemple appuyer le secteur de la santé, tandis qu'un autre fonds intervient dans le domaine de l'éducation. Une situation similaire d'inégalité de l'appui peut survenir lorsque l'aide accordée par les bailleurs repose sur des zones géographiques ou des unités administratives.
- Chaque bailleur suit ses **propres procédures de décaissement et cycles de financement**, qui peuvent être en décalage avec les cycles budgétaires du pays destinataire. Le manque de fiabilité des décaissements et les retards ou interruptions de versement des fonds compliquent encore davantage la tâche des gouvernements des pays en développement.

Consciente de ces défis et du manque d'efficacité causé par le manque de coordination, l'OCDE a lancé en 2003 une initiative d'harmonisation et d'alignement de l'aide. La communauté des bailleurs a en outre mis au point des procédures novatrices visant à harmoniser l'appui financier destiné aux pays à faibles revenus, comme le GBS (General Budget Support) ou les SWA (Sector Wide Approaches), coordonnées au niveau national et mis en œuvre au moyen des budgets nationaux.

Dans plusieurs pays de la région, l'assistance sociale est principalement financée par des sources externes ; le niveau de financement interne des programmes non contributifs a toutefois augmenté significativement au fil des dernières décennies dans plusieurs pays, comme le montre le Graphique 5 (par ex. : en Zambie, au Mozambique, au Kenya et au Ghana).

Graphique 5. Contribution des gouvernements nationaux aux transferts monétaires de leurs pays respectifs (en pourcentage)



Source: Commission indépendante du Royaume-Uni sur l'impact de l'aide (2017). Note : Les lignes pleines représentent les dépenses réelles, tandis que les lignes en pointillés représentent les engagements en matière de dépenses.



3.4 MOBILISATION DES RESSOURCES POUR AMÉNAGER UNE MARGE BUDGÉTAIRE POUR LA PROTECTION SOCIALE

Chaque pays est unique, d'où le besoin de mener un minutieux examen des options de marge budgétaire au niveau national et d'explorer les solutions alternatives au moyen d'un dialogue social. La plupart des pays adoptent une combinaison de politiques de marge budgétaires, généralement sélectionnées parmi les huit options suivantes, qui permettent aux gouvernements de générer des ressources supplémentaires pour la protection sociale :

- **La réallocation des dépenses publiques** constitue l'option la plus orthodoxe, qui comprend l'évaluation des allocations budgétaires actuelles via des examens des dépenses publiques (Public Expenditure Reviews, PER) et d'autres types d'analyses budgétaires thématiques, le remplacement des investissements caractérisés par un coût élevé et de faibles impacts par des investissements caractérisés par des effets socio-économiques plus élevés, l'élimination des dépenses inutiles et/ou la lutte contre la corruption. Des efforts sont réalisés à travers les programmes conjoints des Nations unies (au niveau du pays) pour coordonner les efforts tout en exploitant l'expertise des diverses agences des Nations unies de mise en œuvre pour soutenir les gouvernements à atteindre leurs objectifs. A travers les programmes conjoints, les agences des Nations unies soutiennent le progrès des stratégies nationales et des cadres de politique dans le pays à travers des comités de pilotage et techniques et des groupes de travail.
- **La hausse des recettes fiscales** constitue la principale méthode obtenue en modifiant différents types d'imposition (par ex. : sur la consommation, les bénéfices des entreprises, les activités financières, les revenus des particuliers, la propriété, les importations ou les exportations, l'extraction de ressources naturelles, etc.) ou en renforçant l'efficacité des méthodes de perception d'impôts et la conformité globale. Indépendamment du type d'impôt mis en œuvre, les effets distributifs des impôts doivent être analysés pour comprendre le poids différentiel sur les différentes sous-populations, y compris les femmes et les personnes handicapées. Si des conséquences involontaires sont découvertes, les gouvernements devraient compléter ces changements de politique fiscale avec une programmation complémentaire à la direction de ces groupes affectés.
- **L'expansion de la couverture de la sécurité sociale et la hausse des cotisations** constituent une méthode fiable pour financer la protection sociale et aménager une marge budgétaire pour les dépenses sociales dans les systèmes existants de sécurité sociale. Les prestations de protection sociale liées aux cotisations des travailleurs encouragent également la formalisation de l'économie non structurée. Par ailleurs, étendre l'assurance sociale au secteur informel pourrait avoir des bénéfices positifs pour les femmes et les personnes handicapées. Encourager davantage d'individus ou entreprises à entrer dans le secteur formel à travers la formalisation crée un cycle vertueux, au sein duquel les gouvernements peuvent collecter plus d'impôts et contributions sociales, ce qui mène à la création d'un espace fiscal plus large. De manière similaire, les personnes handicapées sont souvent surreprésentées en matière d'emploi indépendant dans le secteur informel, et pourraient donc bénéficier des efforts de formalisation.
- **Exercer une pression en faveur de l'aide et des transferts** exige une prise de contact avec des gouvernements ou organisations internationales donateurs afin de stimuler les transferts Nord-Sud ou Sud-Sud.
- **La suppression des flux financiers illicites** : chaque année, d'immenses volumes de ressources estimés à dix fois l'aide reçue sortent illégalement des pays en développement, c'est pourquoi les décideurs politiques doivent lutter contre le blanchiment d'argent, la corruption, l'évasion fiscale, la sous-évaluation des marchandises commerciales et d'autres formes de délinquance financière, qui sont illégales et privent les gouvernements des recettes dont ils ont besoin pour assurer leur développement économique et social.

- **Le recours aux réserves en devise des banques centrales** revient à puiser dans l'épargne budgétaire et d'autres recettes publiques stockées dans des fonds spéciaux, comme les fonds souverains, et/ou dans les réserves en devises excédentaires de la banque centrale pour financer le développement national et régional.
- **L'emprunt ou la restructuration de la dette existante** consiste à explorer activement les options peu coûteuses d'emprunt auprès d'entités nationales ou étrangères, notamment à des conditions avantageuses, après avoir minutieusement évalué la viabilité de la dette. Dans les pays lourdement endettés, la restructuration de la dette existante peut être envisageable et justifiable lorsque la légitimité de sa dette est discutable et/ou son coût d'opportunité menace sérieusement de dégrader sa situation sociale.
- **L'adoption d'un cadre macroéconomique plus favorable** passe par l'autorisation d'un taux de déficit budgétaire et d'inflation plus élevé, sans pour autant porter préjudice à la stabilité macroéconomique.

3.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Dans n'importe quel pays, l'accessibilité financière de la protection sociale dépend du niveau de développement économique, mais aussi de l'attitude de la société envers l'équité, la justice sociale et la redistribution (marge politique).
- La marge budgétaire dépend de l'enveloppe de ressources disponibles, mais aussi de la volonté politique (marge politique).
- De nombreuses voies peuvent être empruntées pour mobiliser les ressources nécessaires à l'aménagement d'une marge budgétaire destinée à la protection sociale, mais toutes reposent sur des compromis et des décisions de politique. Des décisions autour de ces compromis doivent prendre en compte comment cela affectera des groupes comme les femmes et filles et les personnes handicapées de manière différenciée.
- Outre leur opportunité technique, l'acceptabilité, l'autorité et la capacité à mettre en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources doivent être prises en considération pour assurer leur efficacité.
- Les politiques de mobilisation des ressources et les modèles de dépenses peuvent être progressifs ou régressifs ; ils ne peuvent donc pas être étudiés séparément. Pour déterminer si la position fiscale d'un pays profite aux pauvres, il convient d'étudier l'effet combiné des politiques d'imposition et de dépenses.

4

PERFORMANCES DU BUDGET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les budgets nationaux sont le produit de processus budgétaires cycliques et répétitifs reposant sur la planification et l'élaboration de politiques, l'établissement du budget, l'exécution du budget, le suivi du budget et l'évaluation de ses performances (EFR & UNICEF, 2011).

1. La phase d'établissement du budget comprend l'élaboration du projet de budget par le pouvoir exécutif, généralement répartie entre les organismes concernés et le ministère des Finances.
 2. La phase d'adoption du budget repose sur la délibération du budget et son inscription dans la loi par l'intermédiaire d'un processus législatif.
 3. L'exécution du budget est assurée par le pouvoir exécutif pendant l'exercice fiscal couvert par la loi budgétaire.
 4. La mise en œuvre du budget est généralement confiée aux départements administratifs des ministères concernés, placés sous la supervision du ministère des Finances.
 5. Pendant la phase d'évaluation, un auditeur indépendant examine les documents du budget final et s'assure que ces documents sont conformes aux autorisations émises par le pouvoir législatif (EFR & UNICEF, 2011).
-

4.1 PLANIFICATION ET PRÉPARATION DU BUDGET

La **planification et la préparation du budget** constituent la clé d'une bonne gestion des dépenses publiques et leur efficacité repose sur quatre formes de **discipline budgétaire et financière** :

- Contrôler les dépenses globales pour assurer le respect des contraintes **macroéconomiques** ;
- Disposer de moyens **efficaces** pour allouer les ressources en fonction des **priorités fixées** ;
- Procéder à une prestation **efficace** des services publics ;
- Minimiser les **coûts financiers** de la gestion du budget (c.-à-d. efficacité d'exécution du budget et des pratiques de trésorerie et de gestion de la dette).

4.1.1 L'évaluation de la solidité d'un budget

La solidité budgétaire peut être évaluée en analysant son exhaustivité, sa transparence et son réalisme (Potter & Diamond, 1999). Le Ministère de Finances a un rôle important à jouer dans la promotion et la coordination d'un budget qui inclut les questions de genre et conforme à la CRDPH, ainsi que par rapport à d'autres formes de budgétisation sociale pour garantir que les priorités politiques sont menées efficacement.

Tableau 2. Questions utiles pour évaluer la solidité d'un budget

QUESTIONS UTILES POUR ÉVALUER LA SOLIDITÉ D'UN BUDGET	
Exhaustivité	1. Le budget couvre-t-il toutes les opérations du gouvernement ?
Transparence	1. Les catégories budgétaires sont-elles utiles ? Le budget comprend-il des catégories économiques et fonctionnelles distinctes satisfaisant les normes internationales ? 2. La structure programmatique permet-elle de relier facilement les politiques et les dépenses ?
Réalisme	1. Le budget repose-t-il sur un cadre macroéconomique réaliste ? 2. Les estimations reposent-elles sur des projections de recettes crédibles ? Par qui et comment ces projections ont-elles été faites ? 3. Les dispositions relatives au financement sont-elles réalistes ? 4. Le budget prévoit-il les coûts des politiques, programmes et dépenses (par ex. : estimations du taux d'inflation, taux de change, etc.) ? 5. Comment les coûts futurs ont-ils été pris en compte ? 6. Existe-t-il une claire distinction entre les politiques présentes et antérieures ? 7. Dans quelle mesure les priorités de dépenses ont-elles été déterminées et convenues dans cadre du processus budgétaire ?

Source: Tableau élaboré à partir de Potter & Diamond, 1999.

4.2 EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET ADMINISTRATION FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

Après l'adoption d'un budget par le pouvoir législatif, le gouvernement l'exécute en allouant les fonds aux postes de dépenses convenus. Garantir la réalisation des objectifs politiques et employer efficacement les fonds constitue un immense défi et





les études consacrées aux performances de la gestion des finances publiques dans les pays en développement indiquent que **les gouvernements obtiennent de meilleurs résultats sur les indices de préparation du budget que sur les indices d'exécution du budget** (Simson et al, 2011).

4.2.1 Efficacité des systèmes de décaissement et de paiement

Le flux des fonds alloués aux prestations sociales à travers des systèmes publics peut s'avérer « lent et imprévisible, compromettant ainsi la prestation d'une assistance sociale prévisible aux familles pauvres et vulnérables » (République du Kenya, 2012). Dans la mesure où la couverture sociale est sur le point d'être étendue dans de nombreux pays, il s'avère nécessaire de répondre à ces questions en adoptant différentes réformes, dont certaines sont brièvement décrites ci-dessous :

- 1. Renforcer la coordination et les connaissances des partenaires de développement et des départements du gouvernement concernés** pour améliorer la gestion financière, l'application de procédures budgétaires, mais aussi la connaissance et le respect des calendriers budgétaires par tous. Une meilleure coordination peut également faciliter la planification et l'allocation des ressources adéquates aux programmes de protection sociale.
- 2. Adopter des processus de rapprochement et d'adoption** pour réduire les retards causés par le traitement manuel au niveau des flux de fonds vers les programmes et du cycle de paiement aux bénéficiaires. L'automatisation du processus de rapprochement appuyé par des technologies appropriées réduira considérablement le temps de traitement et renforcera l'efficacité des paiements.
- 3.** Bien que les types de prestations sociales fournies reflètent « les objectifs de chaque programme, il s'avère nécessaire d'examiner **la viabilité d'un passage général à des transferts monétaires unifiés** afin de tirer davantage profit de l'efficacité relative des mécanismes de paiement les plus efficaces » (République du Kenya, 2012). L'évaluation des canaux de paiement du Kenya mentionnée plus haut « indique que les paiements effectués par l'intermédiaire des banques, réseaux d'agences ou téléphones mobiles sont bien plus sûrs, rapides et rentables que d'autres systèmes de paiements, y compris ceux utilisés pour la distribution d'aliments ou de bons » (République du Kenya, 2012).

Pour de plus amples détails sur les systèmes de paiement des prestations sociales, consulter le  module ADM.

4.3 RAPPORTS ET ANALYSE BUDGÉTAIRES : DÉMONSTRATION D'ÉQUITÉ ET D'EFFICACITÉ DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES

Les **rapports financiers** constituent un outil essentiel pour accroître le respect des limites budgétaires et donnent aux acteurs internes comme externes l'occasion d'évaluer les performances du gouvernement. Les rapports financiers consistent à extraire des données des systèmes de comptabilité et à les présenter dans des documents facilement compréhensibles. Les gouvernements produisent une vaste gamme de rapports destinés à une analyse interne comme externe, par ex. : rapports quotidiens instantanés sur les flux de trésorerie, rapports mensuels sur l'exécution budgétaire, rapports de recettes, rapports semestriels et états ou rapports financiers annuels (Simson et al, 2011). L'analyse du budget de la protection sociale doit se concentrer sur les questions d'efficacité, d'efficience et d'équité. L'équité ne se réfère pas uniquement aux personnes pauvres par rapport aux autres segments de la population, mais également aux autres groupes vulnérables, y compris les femmes et filles et les personnes handicapées. Ces groupes doivent être considérés dans les analyses de budget.

4.3.1 Démontrer l'efficacité et l'efficience des dépenses des programmes sociaux

Les gouvernements fournissent une vaste palette de biens et de services à leurs citoyens pour atteindre différents objectifs économiques et sociaux. L'inefficacité des dépenses publiques a de sérieuses conséquences sur la prestation de la protection



sociale et d'autres services favorables aux pauvres. Elle signifie que « l'allocation aux secteurs sociaux de recettes budgétaires élevées ne va pas nécessairement se traduire en une amélioration de la situation sociale » (Gupta et al., 1997).

Grâce aux informations recueillies pendant l'exécution budgétaire, la budgétisation fondée sur les résultats se sert d'indicateurs relatifs à l'efficacité et à la qualité des opérations du gouvernement opérations (Shah, 2007). Ces indicateurs sont décrits dans le Tableau 3.

Tableau 3. Indicateurs d'efficacité et d'efficience du budget

<p>L'efficience renvoie à la transformation de ressources en produits présentant un intérêt, à savoir les transferts distribués aux bénéficiaires.</p>	<p>L'efficacité renvoie à la transformation de ces produits en résultats et en effets (par ex.: réduction de l'écart de pauvreté et des inégalités, amélioration de la nutrition, réduction du décrochage scolaire, recours accru aux services de santé, accumulation des actifs parmi les pauvres, hausse de la productivité des petits exploitants, cohésion sociale, résultats relatifs à l'égalité de genre et l'inclusion des personnes handicapées).</p>
<p>L'analyse du rapport coût/efficience se concentre sur la relation existant entre le coût d'un programme de transferts sociaux et la valeur des transferts reçus par les bénéficiaires.</p>	<p>L'analyse du rapport coût/efficacité mesure le coût de la réalisation des résultats et effets visés d'un programme et peut comparer les coûts de méthodes alternatives permettant d'atteindre des avantages identiques ou similaires. L'analyse du rapport coût/efficacité devrait être menée séparément pour différents groupes plus vulnérables à la pauvreté et à la marginalisation (par ex. femmes, filles et personnes handicapées), puisque les coûts peuvent être plus élevés pour fournir des programmes appropriés pour ces groupes, et par conséquent les comparaisons dans le rapport coût/efficacité peuvent être classées plus bas lorsque comparées à des groupes moins marginalisés.</p>
<p>Ils peuvent être mesurés par le rapport total coût/transfert (TCTR, total cost-transfer ratio) (c.-à-d. le coût total du programme par rapport à la valeur des transferts) ou par le rapport coût/transfert (CTR, cost-transfer ratio) (c.-à-d. les coûts administratifs par rapport au coût des transferts). Les coûts unitaires renvoient au coût par unité de résultat ; le coût par destinataire direct (et par bénéficiaire) sur chaque période.</p>	<p>Ils peuvent être mesurés par le coût par mesure de résultat ou d'effet, c.-à-d. coût unitaire d'une réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté, des inégalités ou de l'incidence de la malnutrition sévère des enfants.</p>

Source: Greenslade (2013).

En ce qui concerne les régimes de transferts monétaires ou d'assistance sociale, **le rapport coût/transfert et le coût administratif par destinataire** servent généralement d'indicateurs du rapport coût/efficience.

Il existe différents types de coûts administratifs (White et Greenside 2013:27) :

- **Les coûts de démarrage** englobent généralement la conception, la planification et des investissements majeurs (comme la mise en place d'un SIG. Il s'agit de dépenses fixes principalement concentrées au début du programme. Ces coûts sont toujours





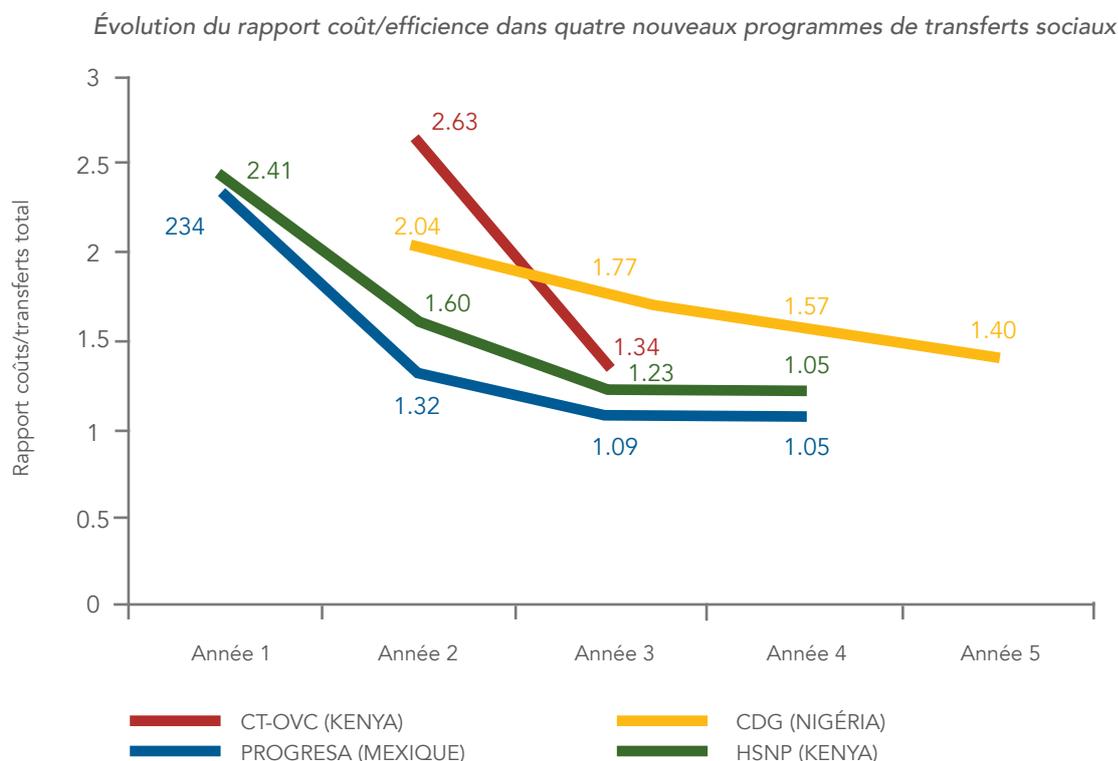
plus élevés lorsque le programme est doté d'une conception complexe (par ex. : nombreux objectifs ou système de cibles à plusieurs niveaux) exigeant des capacités administratives supérieures et souvent des formations et une assistance technique extérieure significative, ou lorsque l'infrastructure existante sur laquelle repose le SIG en matière de TIC est inadéquate. Il est également important de s'assurer qu'il existe une ligne de budget pour les accommodations pour soutenir les membres de l'équipe handicapés.

- **Les coûts de déploiement** comprennent l'identification (le ciblage) et l'inscription des bénéficiaires. Ils sont également concentrés pendant le lancement et l'expansion du programme, mais ne concernent pas exclusivement le besoin d'inscrire de nouveaux bénéficiaires ou de procéder à un nouveau ciblage. Ces coûts peuvent être plus élevés lorsque le programme est doté d'un ensemble complexe de critères de ciblage exigeant des procédures de sélection à forte intensité de supervision faisant intervenir des comités communautaires et/ou des évaluations indirectes des ressources et un re-ciblage périodique.
- **« Les coûts récurrents de fonctionnement »** comprennent notamment les dépenses relatives au paiement des bénéficiaires (mais aussi les dépenses relatives à la supervision du respect des conditions dans le cas des transferts monétaires conditionnels). Il s'agit de dépenses d'opérationnalisation à long terme qui doivent devenir la composante dominante des coûts administratifs, à mesure qu'un programme s'amplifie et arrive à maturité. Les coûts de fonctionnement sont susceptibles d'augmenter sous l'effet d'exigences complexes en matière de supervision du respect des conditions fixées ou d'un manque d'infrastructure financière (par ex. : bureaux de poste ou banques) effectivement accessible pour la population cible susceptible de procéder aux paiements en toute sécurité et pour un coût raisonnable. Ces coûts bénéficient d'économies d'échelle liées au nombre de bénéficiaires et au montant des transferts » (White et Greenside 2013 ; p. 19). Nous devons noter que les coûts administratifs peuvent être plus élevés pour rendre les programmes accessibles et pour qu'ils puissent avoir un impact sur certains groupes cibles. Par exemple des adaptations aux programmes peuvent être requises pour que ceux-ci soient utiles aux personnes handicapées (par ex. en fournissant des modes alternatifs de communication, en rendant l'infrastructure accessible). Ces coûts vont presque toujours être moindres si les besoins des différents groupes cibles sont pris en compte et inclus dans le budget dès le début de la conception du programme. Toutefois, les programmes peuvent subir des coûts additionnels pour garantir que leurs services atteignent les impacts souhaités entre les personnes handicapées et autres groupes marginalisés. Ainsi, les analyses de rapport coût/efficacité devraient également inclure les considérations de la performance des programmes entre les différents groupes (par ex. selon le genre, la situation de handicap).

White et Greenslade (2013) avertissent toutefois qu'il est impératif de tenir compte du contexte, de la dimension, de la maturité et des objectifs d'un programme avant d'émettre tout jugement final sur son rapport coût/efficacité ou coût/efficacités. L'utilisation de ces références doit s'assurer de la « comparabilité des différentes méthodes de mesure des coûts » :

- La comparaison porte-t-elle sur deux éléments similaires? Les contextes différents posent des défis d'exécution différents (par ex. : conflit, géographie, capacités du gouvernement) ; différences d'objectifs et de conception des programmes ; différences entre les programmes pilotes et nationaux ; différences d'avancement dans le cycle du programme (les coûts sont généralement plus élevés pendant les premières années), voir le Graphique 6.
- Les coûts sont-ils plus bas par rapport aux montants totaux transférés et susceptibles de miner les performances et le rapport coût/efficacité ? Un faible rapport coût/efficacité n'est pas nécessairement synonyme de faible rapport coût/efficacité, et inversement. Les contraintes de capacités peuvent considérablement faire augmenter les coûts. Des coûts administratifs élevés peuvent s'avérer nécessaires pour améliorer les résultats sociaux. Le choix du programme ne doit pas uniquement reposer sur des critères de rapport coût/efficacité, une fois que les coûts administratifs plus élevés peuvent être requis pour améliorer les résultats sociaux (par ex. en raison de coûts additionnels pour l'adaptation des programmes pour répondre aux besoins des personnes handicapées).
- L'analyse du rapport coût/efficacité se heurte à de nombreuses lacunes en matière de données, notamment au manque d'informations relatives aux dépenses publiques d'ordre général.

Graphique 6. Le rapport coût/efficacité mesuré par le rapport coût/transfert diminue à mesure le programme mûrit



Source: White et Greenside 2013; p.32.

4.3.2 Démonstration de l'équité budgétaire

La principale composante de l'analyse des dépenses publiques est l'analyse de l'incidence des prestations, qui mesure les avantages des politiques publiques dont bénéficient différents individus ou groupes d'individus au sein d'une société. Cette analyse se penche sur la répartition des dépenses publiques sous leurs différentes formes, comme les biens publics ou les biens et services subventionnés par région, tranche d'âge, genre ou catégorie de revenus. L'analyse du degré d'incidence des prestations cherche principalement à déterminer qui reçoit quoi des dépenses publiques et aide à déterminer si les dépenses publiques sont équitables ou non et dans quelle mesure (EFR & UNICEF, 2011).

Encadré 2. Impact de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités en Zambie

Une récente étude de la Banque mondiale a évalué l'impact de la politique budgétaire sur la redistribution et ses éléments individuels en Zambie. Elle repose sur une méthode internationalement reconnue, mise au point par l'Institut CEQ (Commitment to Equity).

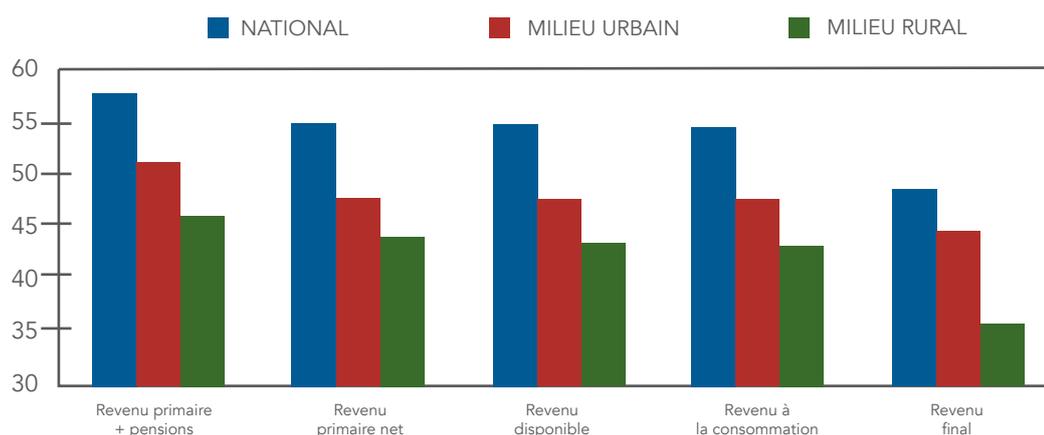
L'étude estime l'impact de la perception des recettes fiscales (impôts) et des dépenses budgétaires (transferts monétaires directs et transferts en quasi-espèces, prestations en nature, subventions) sur les inégalités de revenus et la pauvreté au sein des ménages.

L'impact du système budgétaire sur la pauvreté et les inégalités en Zambie est décrit au moyen d'une estimation de l'unité de mesure « pré-fiscale » et « post-fiscale » des revenus. La mesure pré-fiscale comprend les recettes de marché avant la perception de tout transfert (dépenses publiques dans le secteur de la santé et de l'éducation, les intrants agricoles, les subventions à l'électricité et aux combustibles et les transferts monétaires non conditionnels) et le prélèvement de tout impôt (impôt sur le revenu des particuliers, TVA, taxe sur la consommation d'alcool et de tabac).

Les revenus « post-fiscaux » ajoutent aux revenus « pré-fiscaux » une partie des politiques budgétaires exécutées : les subventions et transferts directs reçus, les impôts directs et indirects payés et les transferts en nature reçus via le recours à des services (voir Graphique 7). Les mesures de la pauvreté et des inégalités sont ensuite dérivées des revenus pré et post-fiscaux, puis comparées.

L'étude conclut que la politique budgétaire zambienne et beaucoup de ses éléments individuels réduisent les inégalités de revenus, surtout favorisées par les dépenses publiques en nature dans le domaine de l'éducation et plus prononcées en milieu rural. Le taux de pauvreté augmente toutefois avec l'exécution de la politique budgétaire. Les impôts indirects, principalement la TVA, font augmenter le taux de pauvreté, tandis que les subventions et transferts directs perçus par les ménages pauvres et vulnérables sont trop modestes pour infléchir cet impact.

Graphique 7. Impact de la politique budgétaire sur les inégalités (coefficient de Gini), 2015

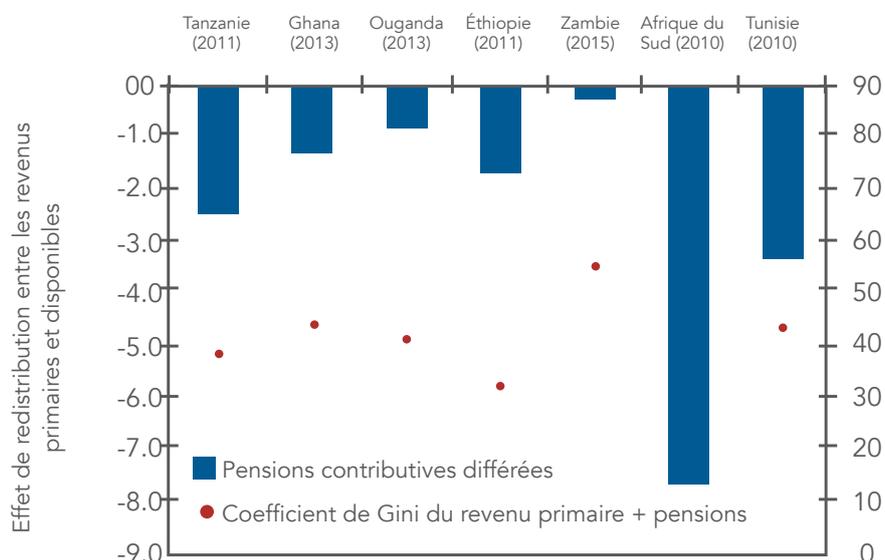


La redistribution générée par la politique budgétaire zambienne est inférieure à celle observée dans d'autres pays africains pour lesquels il existe des données comparables. Le niveau d'inégalités pré-fiscales de la Zambie arrive en deuxième place après celui de l'Afrique du Sud. Hormis les transferts en nature, la redistribution générée en Zambie est toutefois inférieure à celle d'autres pays d'Afrique subsaharienne, principalement en raison du très faible effet produit par les dépenses de transferts directs sur les inégalités. En Afrique du Sud par exemple, les dépenses de transferts directs sont responsables d'environ 50 pour cent de la réduction totale des inégalités de revenus (du revenu du marché au revenu destiné à consommation), contre moins de 10 pour cent en Zambie.

Dans d'autres pays africains, la politique budgétaire contribue également à la hausse de la pauvreté. Dans la plupart des pays africains à faibles revenus, dont la Zambie, la politique budgétaire (hors transferts en nature) contribue à la hausse du taux de pauvreté. Le système budgétaire zambien penche vers une imposition indirecte. Après la perception des subventions et transferts directs, la plupart des ménages zambiens voient donc se réduire leur pouvoir d'achat net. Sans réformes, les familles pauvres continueront de verser davantage au système budgétaire que ce qu'ils en reçoivent sous forme monétaire.

Pour de plus amples informations sur des études similaires consacrées à l'impact de la politique budgétaire sur les inégalités et la pauvreté, consulter le site internet de l'institut Commitment to Equity, à l'adresse <<http://commitmenttoequity.org/>>.

Graphique 8. Impact de la politique budgétaire sur les inégalités (barres) ; inégalités initiales (points) par pays et par ans



Source : De la Fuente, Rosales et Jellema (2017), disponible à l'adresse <<http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-on-inequality-and-poverty-in-Zambia>>.

4.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La préparation annuelle d'un budget national constitue un vaste et complexe exercice.
- L'absence de processus d'examen et de négociation institutionnalisés et le manque de contrôle et de supervision peut privilégier les processus informels d'allocation budgétaire.
- La crédibilité revêt une importance capitale pour un bon budget.
- Les systèmes budgétaires fondés sur les résultats établissent des liens entre les dépenses et des résultats précis ; les budgets fondés sur les résultats se permettent d'incorporer des objectifs relatifs à la politique (y compris sur le genre et le handicap) dans le processus du budget de manière plus adaptée que la budgétisation traditionnelle basée sur les entrées.
- L'efficacité renvoie à la transformation des ressources en résultats et en effets (par ex.: réduction de l'écart de pauvreté et des inégalités, amélioration de la nutrition, réduction du décrochage scolaire, égalité de genre, inclusion du handicap). L'une des principales composantes de l'analyse des dépenses publiques est l'analyse de l'incidence des prestations, qui mesure les avantages des politiques publiques dont bénéficient différents individus ou groupes d'individus tels que les femmes ou les personnes handicapées au sein d'une société.

5

CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Il convient de limiter les occasions de mauvaise administration en observant des règles détaillées sur la façon dont les ressources publiques doivent être dépensées et en appliquant des systèmes de contrôle destinés à prévenir la fraude. La présente section expose brièvement quelques règles et bonnes pratiques en matière de contrôle, de suivi et de supervision des dépenses publiques.

5.1 CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

5.1.1 Supervision du budget

La supervision des dépenses permet de comprendre et d'évaluer la façon dont les gouvernements emploient les fonds et la façon dont ces fonds contribuent aux politiques. Ce besoin a conduit à l'établissement de **Systèmes de suivi & d'évaluation** des gouvernements. Ces systèmes présentent un point commun : l'obligation des ministères et autres organismes concernés par les dépenses publiques d'envoyer des **rapports réguliers** consacrés aux performances financières et non financières du ministère des Finances, qu'il convient dans l'idéal de rendre publics. Les performances non financières renvoient aux résultats des dépenses publiques, normalement évaluées en termes de produits, d'effets, d'impact ou d'autres indicateurs de performance. Pour évaluer les progrès réalisés vers leurs objectifs, les gouvernements doivent contrôler en permanence ces indicateurs pour planifier en conséquence (Simson et al, 2011).

5.1.2 Contrôle interne

Toutes les organisations disposent de systèmes de contrôle interne, y compris les gouvernements. Les systèmes de contrôle interne ou administratif renvoient à des politiques et des procédures mises en œuvre par des organismes publics pour garantir la réalisation de leurs objectifs dans le respect de l'ensemble des lois et règles externes. Les systèmes et procédures de contrôle interne sont conçus pour :

- Garantir la réalisation efficace et efficiente des objectifs de l'organisation, conformément aux règles et lois applicables ;
- Garantir la fiabilité des rapports financiers.

Conformément à la loi sud-africaine relative à la gestion des fonds publics (PFMA, Public Financial Management) de 2000, les responsabilités de différents acteurs en matière de contrôle interne peuvent être résumées de la façon suivante :

- La responsabilité ultime de l'exploitation et de l'appropriation du système de contrôle interne incombe au **département d'administration**.
- Les membres des **organes législatifs**, en leur qualité de représentants des contribuables, sont chargés de la gouvernance, l'orientation et la supervision.
- **L'Auditeur général** joue un rôle important dans la formulation de recommandations en cas d'identification de lacunes de supervision interne.
- Le **comité d'audit** doit identifier et sanctionner les cas où les gestionnaires dérogent aux contrôles internes ou essaient de fausser les résultats financiers déclarés.

5.1.3 Audit interne

L'audit interne peut être défini comme « une fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'une organisation pour examiner et évaluer ses activités » (Trésor national, 2000). L'audit interne a pour vocation d'aider l'administration à assumer ses responsabilités en fournissant des analyses, évaluations, recommandations et conseils concernant les activités du département. Dans tout audit interne, il est fondamental d'examiner et d'évaluer objectivement l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de contrôle interne du département afin d'identifier d'éventuels défauts et de permettre à l'administration d'y remédier (Trésor national, 2000).

5.2 AUDIT EXTERNE

L'**audit externe** constitue un autre mécanisme conçu pour garantir que le budget soit exécuté conformément à la loi et assure effectivement la prestation des services publics. L'audit externe est souvent mené par une institution suprême d'audit, à savoir « un organisme public indépendant du gouvernement, habilité à évaluer les pratiques, les systèmes et les transactions du gouvernement » (Simson et al, 2011).

Les audits externes servent généralement à évaluer les systèmes d'administration des finances publiques. Ils prennent la forme d'audits spécifiques correspondant généralement aux catégories suivantes.



Tableau 4. Types d'audits externes

TYPES D'AUDIT EXTERNE	
Audit financier	Les rapports financiers du gouvernement reflètent-ils fidèlement les recettes perçues et les dépenses effectuées ?
Audit de conformité	Les organismes ont-ils rempli leurs fonctions dans le respect de la loi ?
Audit de résultats	Les résultats obtenus par les organismes vont-ils dans le sens de la réalisation de leurs objectifs ?

Source: *Simson et al, 2011.*

L'égalité de genre et l'inclusion du handicap peut être approchée lors des audits. Par exemple, dans des programmes de protection sociale avec des cibles spécifiques relatives au genre (par ex. allocations maternité, transferts monétaires pour que les filles aillent à l'école, etc.) ou au handicap (par ex. des transferts en espèce ou en nature visant les personnes handicapées, l'emploi pour les personnes handicapées, ou les programmes d'éducation), l'égalité de genre et l'inclusion des personnes handicapées peut être le point principal de l'audit. Alternativement, dans des programmes de protection sociale non sexospécifiques, l'égalité de genre et l'inclusion des personnes handicapées peuvent être inclus en tant que l'une des lignes de questionnement au sein de l'audit.

5.3 CONTRÔLE DU RISQUE FIDUCIAIRE

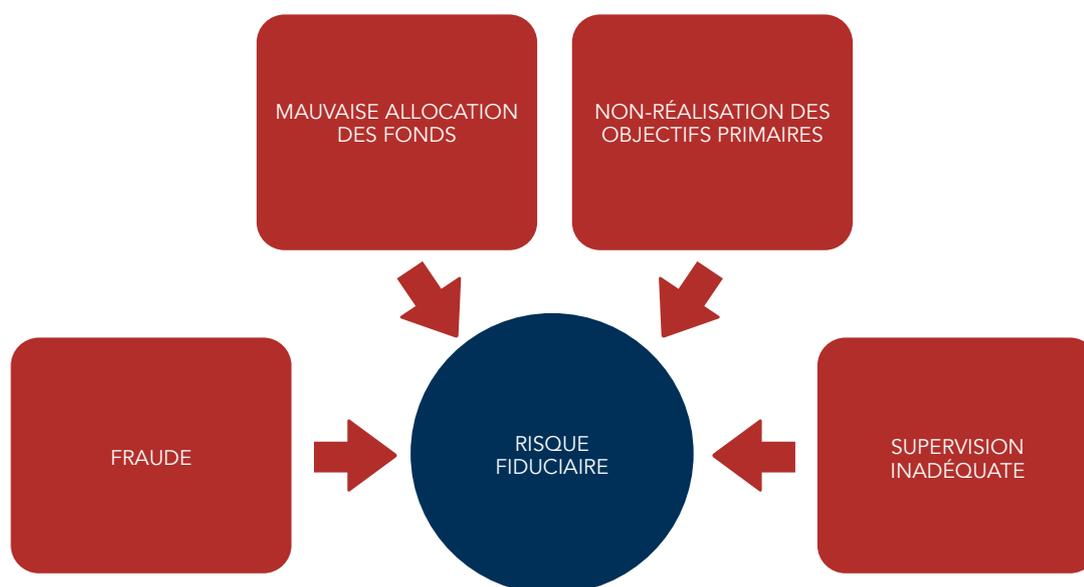
Il est de la plus haute importance pour le succès des politiques publiques, et plus particulièrement pour la conception et l'exécution des programmes de transferts sociaux, de lutter contre les risques menaçant l'efficacité de la distribution des prestations et la réalisation des objectifs primaires des programmes. Affectés par la fraude, la corruption ou l'inefficacité, les pays particulièrement fragiles présentent une probabilité supérieure d'allocation inappropriée des fonds ; s'il est possible de réduire ce risque en assurant la bonne mise en œuvre des systèmes d'exécution et de suivi et d'évaluation, il s'avère également nécessaire d'adopter des stratégies claires de lutte contre les risques fiduciaires. (Samson et al, 2010).

Le risque fiduciaire est défini par le ministère britannique du Développement international comme un risque pour que les fonds :

- Ne soient pas employés pour servir les fins auxquelles ils ont été alloués ;
- Ne soient pas optimisés ;
- Ne soient pas convenablement comptabilisés

En matière de protection sociale, le risque fiduciaire est principalement lié à la « possibilité pour que les programmes de transferts sociaux n'atteignent pas leurs objectifs primaires, qui correspond au principal risque de non-optimisation des ressources » (Samson et al., 2010).

Graphique 9. Composantes du risque fiduciaire



Source: Based on Samson et al, 2010.

5.3.1 Risque fiduciaire et programmes de protection sociale

Une note d'orientation du DFID sur la gestion du risque fiduciaire associé aux programmes de transferts monétaires sociaux (DFID, 2016) souligne les aspects suivants, propres à la protection sociale non contributive :

- Les programmes de transferts monétaires comportent des risques fiduciaires inhérents susceptibles d'être plus efficacement atténués pendant la phase de conception des programmes.
- Le principal risque de pertes lié à des erreurs ou des fraudes commises dans le cadre de programmes de transferts monétaires découle de la complexité des critères d'admissibilité et des opérations.
- Aucune conception standardisée des programmes de transferts monétaires ne peut atténuer l'ensemble des risques ; les programmes doivent être conçus de sorte à être aussi simples que possible, tout en poursuivant la réalisation de leurs objectifs (un compromis peut être recherché entre la simplicité d'un programme et sa capacité à cibler efficacement les plus pauvres).
- Le coût des contrôles d'atténuation du risque fiduciaire pèse sur l'administration du programme et parfois sur les bénéficiaires ; il convient donc d'atteindre un équilibre entre l'efficacité du contrôle et la réalisation des objectifs fixés par les politiques publiques.
- Un bon mécanisme de suivi et d'évaluation des programmes contribue à identifier les failles des mécanismes de contrôle.
- Tous les programmes de transferts monétaires prévus dans le budget général ou supplémentaire doivent mener des évaluations indépendantes des risques fiduciaires à des intervalles réguliers, tout au long de l'existence d'un programme.

Le succès des programmes de protection sociale repose sur l'existence de mécanismes garantissant le contrôle et si besoin la rectification de son exécution. Ces mécanismes « permettent d'assurer la transparence, de réduire la corruption et de fournir des options alternatives aux bénéficiaires se voyant refuser l'accès aux prestations appropriées » (Samson et al, 2010).

Les bénéficiaires et le grand public doivent comprendre les avantages que représentent les interventions de protection sociale et leur droit en la matière. Ils doivent en outre avoir connaissance des options de réparation disponibles lorsque leurs droits leur sont à tort refusés, ainsi que des canaux permettant d'y accéder. Les bénéficiaires d'interventions d'assistance sociale disposent rarement des ressources leur permettant de comprendre et d'exiger leurs droits, ou encore de fournir des retours d'informations nécessaires aux responsables de la mise en œuvre des programmes et aux décideurs politiques (Samson et al., 2010). Pour de plus amples informations à ce sujet, consulter le  Module LEG.

La transparence et la bonne communication sont essentielles pour garantir que les bénéficiaires et le grand public comprennent les objectifs des interventions et en tirent profit. Une plus grande transparence dans la mise en œuvre des programmes peut contribuer à renforcer la reddition de comptes.

5.4 RESPONSABILITÉ EXTERNE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

5.4.1 Élaboration budgétaire inclusive

Le budget peut constituer un instrument de responsabilisation au service du pouvoir législatif, de la presse et du grand public, dans la mesure où il peut contribuer à obliger les gestionnaires à rendre des comptes sur les fonds reçus, mais aussi sur leurs performances (Shah, 2007).

Il existe de **nombreuses façons de consulter et de mobiliser les citoyens dans le processus d'élaboration du budget**, susceptibles de générer un sentiment d'appropriation et de contrôle du budget national et de promouvoir son alignement avec les priorités des citoyens. L'absence de processus inclusif peut aliéner le public, entraver sa participation à la préparation du budget ou rendre les informations budgétaires inaccessibles (Shah, 2007).

5.4.2 Supervision budgétaire inclusive

Dans de nombreux pays, les audits externes sont généralement menés et évalués sans la participation du public et les rapports d'audit ne sont connus que des organismes publics et du pouvoir législatif. Ces pratiques impliquent que la plupart des citoyens « n'ont pas accès aux rapports, ne savent pas ce qui se passe au sein du gouvernement et ne peuvent contribuer à l'amélioration de la gouvernance » (Shah, 2007).

Le manque de transparence du processus d'audit et l'absence de mécanismes de reddition de comptes concernant les dépenses publiques réduisent significativement la possibilité de participation des citoyens aux processus financiers et exacerbent la possibilité de corruption, de mauvaise gestion des ressources et d'inefficacité de la prestation des services (Shah, 2007).

Cette tendance est heureusement en train de changer. Conformément au souhait des gouvernements de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance, les organismes d'audit de nombreux pays ont élaboré des stratégies comprenant « des initiatives pilotes de participation de la société civile au processus d'audit ou à l'examen de ses rapports » (Shah, 2007). Ce type de réformes comprend par exemple la participation d'acteurs non gouvernementaux, comme des bailleurs ou des organisations de la société civile, au processus de supervision du budget (Simson et al, 2011).

Ces **audits participatifs** s'avèrent particulièrement utiles dans les pays où les institutions suprêmes d'audit ne possèdent pas les capacités nécessaires pour procéder à des audits de résultats. Le renforcement de la participation des citoyens au processus d'audit améliore effectivement la responsabilisation, la transparence et la crédibilité du gouvernement. En soi, la participation de la société civile dissuade efficacement la corruption et devrait « promouvoir une prudence accrue dans l'utilisation des ressources publiques et leur allocation à des projets favorables aux communautés locales » (Shah, 2007). Ces audits participatifs devraient inclure des consultations significatives avec les groupes vulnérables (personnes handicapées, femmes, enfants...).

Les dépenses publiques se trouvent au cœur des responsabilités publiques. Dans de nombreux pays toutefois, les citoyens n'ont pas accès aux informations relatives aux dépenses publiques. Pour combler cette lacune, certains acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont commencé à produire des **analyses budgétaires** permettant de comprendre facilement les dépenses consacrées aux services publics. Pour les rendre accessibles aux citoyens, ces analyses sont généralement de brefs documents contenant une quantité limitée d'informations et des messages clés. Les bonnes analyses budgétaires proposent en outre des interprétations visuelles simples des données pertinentes.

5.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Le pouvoir législatif joue un rôle majeur dans la supervision de l'administration des finances publiques, principalement via l'évaluation préliminaire et postérieure du budget.
- Le risque fiduciaire est lié à la corruption, à la fraude et au risque de gaspillage ou de dépense inefficace des ressources budgétaires.
- La transparence et la bonne communication sont essentielles pour garantir que les bénéficiaires et le grand public comprennent les objectifs des interventions et en tirent profit.
- Dans les pays dotés de faibles mécanismes d'exécution et de supervision du budget, les mécanismes permettant de recueillir le point de vue des citoyens peuvent permettre de révéler des mauvaises pratiques telles que des « écoles fantômes », des infrastructures défectueuses, des projets de travaux publics inachevés, des vols et du gaspillage.
- Bien que l'inclusion d'autres acteurs dans le processus de prise de décision ne garantisse pas nécessairement la prise de meilleures décisions, on associe souvent une arène politique plus participative à des niveaux plus élevés de légitimité et de coopération.
- Les audits participatifs, qui incluent la représentation des groupes marginalisés tels que les femmes et les personnes handicapées, encouragent « une prudence accrue dans l'utilisation des ressources publiques ».
- Les analyses budgétaires permettant de comprendre facilement les dépenses consacrées aux services publics. Elles contiennent une quantité limitée d'informations et des messages clés et des interprétations visuelles simples des données pertinentes.



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection sociale global constitué de composantes interdépendantes. Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous. D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

LEG	Cadres juridiques
S&I	Sélection & identification
ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
COO	Coordination
GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
FIN	Financement & gestion financière
S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :
<http://socialprotection.org/institutions/transform>



EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacités des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à : transform_socialprotection@ilo.org
ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR



International
Labour
Organization

unicef



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉE PAR



PARTENAIRES DE
TRANSFORM



