



Un nouvel outil pour donner un **BOOST** à l'efficacité des dépenses publiques

Igor Kheyfets, Massimo Mastruzzi, Dino Merotto et Lars Sondergaard

Principaux messages

- L'outil de données BOOST¹ permet de déterminer aisément comment améliorer l'affectation et l'utilisation des dépenses publiques.
- BOOST rend plus accessibles que jamais auparavant les données détaillées sur les dépenses publiques, y compris les dépenses infranationales.
- BOOST facilite des travaux d'analyse plus pratiques et plus perspicaces pour éclairer les recommandations stratégiques sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la prestation des services publics.
- Des outils BOOST sont en cours d'élaboration dans plus de 17 pays à travers le monde (jusqu'en août 2011). Deux pays ont déjà rendu public l'outil BOOST pour que les citoyens puissent suivre plus activement les dépenses publiques.

Introduction

La crise financière mondiale a incité de nombreux gouvernements à rechercher des gains d'efficacité afin de réduire les déficits budgétaires et de rétablir l'équilibre structurel à moyen terme, sans compromettre les perspectives de croissance à long terme ou la qualité des services.

Pour tirer parti des inefficacités, les gouvernements doivent être en mesure de déterminer ces inefficacités et

d'en examiner les causes profondes. Ils pourraient le faire par des travaux d'analyse qui permettent de déterminer les domaines du budget où il est possible de faire plus avec moins de ressources². La qualité et l'utilité de ces travaux d'analyse sont fonction, en partie, du fait que les données sont suffisamment détaillées pour permettre aux analystes du secteur public de mettre précisément en évidence les domaines (par secteur, type de dépenses ou par ministère ou organisme public) où des ressources peuvent être économisées.

Les responsables publics qui recherchent les inefficacités dans les dépenses ne sont pas les seuls qui demandent davantage de données. La société civile exerce des pressions croissantes sur les gouvernements pour les amener à faire preuve de plus de transparence dans la manière dont ils utilisent les ressources limitées des contribuables. En dépit de l'existence de systèmes de données publiques détaillées dans de nombreux pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale (ECA), peu d'informations sont effectivement disponibles sous une forme suffisamment utile pour permettre de demander des comptes aux gouvernements. En règle générale, les chiffres globaux du budget et des dépenses sont rendus disponibles sur les sites web du gouvernement dans de fichiers multiples, ce qui peut faire de la collecte et des évaluations des données sur les dépenses une tâche au coût prohibitif et fastidieuse pour des groupes non gouvernementaux.

Au plan international, les bases de données sur les dépenses publiques actuellement disponibles font face à trois difficultés principales. Premièrement, les données disponibles sont agrégées, généralement au niveau national, fournissant peu d'information sur les dépenses des entités infranationales. Deuxièmement, les données sont disponibles avec un décalage de deux à trois ans, ce qui les rend moins utiles pour éclairer les décisions stratégiques de manière régulière. Troisièmement, les données fournissent

¹ BOOST n'est pas un sigle. C'est le nom d'un nouvel outil de traitement de données élaboré à la Banque mondiale pour contribuer à améliorer les performances du secteur public.

² Au sein de la Banque mondiale, cette activité est menée dans le cadre des Examens des dépenses publiques.

rarement des informations sur les budgets initiaux et révisés en plus des dépenses effectives. Les bases de données existantes peuvent être utiles pour des comparaisons rapides entre pays, mais sont déficientes pour le type d'analyse détaillée de l'efficacité pouvant permettre de déterminer des inefficacités précises.

Améliorer les travaux d'analyse et donner un BOOST à la transparence du secteur public

Un nouvel instrument de la Banque mondiale, dénommé BOOST, vise à éliminer les difficultés présentées plus haut. BOOST recueille auprès des trésors nationaux et établit des données détaillées sur les dépenses publiques et les présente sous une forme simple et facilement utilisable. Les chercheurs, les responsables publics et les citoyens ordinaires peuvent ensuite utiliser BOOST pour examiner les tendances de l'affectation des ressources publiques, analyser les sources potentielles d'inefficacités et devenir mieux informés sur la manière dont les gouvernements financent la prestation des services publics.

Comment fonctionne BOOST ? Le processus commence par le recueil de données détaillées sur les dépenses publiques directement auprès des trésors nationaux. En demandant des données brutes au niveau le plus décomposé disponible, la base de données BOOST qui en résulte tire parti de toute l'étendue et la profondeur du système de classification budgétaire d'un pays. Les données sur les dépenses, organisées selon tous les codes de classification budgétaire d'un pays, sont ensuite élaborées en une seule base de données couvrant tous les secteurs, toutes les unités de dépenses et tous les types de dépenses enregistrées dans le système du trésor.

Le contenu de chaque BOOST est propre au pays. Par exemple, certains ministères des Finances ont des systèmes de TI qui enregistrent les données de dépenses détaillées pour chaque prestataire de services publics (écoles, centres de santé, postes de police, etc.), alors que d'autres peuvent ne disposer que de données agrégées au niveau des districts. Quoi qu'il en soit, tous les BOOST ont certaines caractéristiques communes. Chaque base de données contient généralement des informations sur le budget approuvé, le budget révisé et les montants effectifs des dépenses ventilés par :

- *niveau de l'administration* (centrale ou locale) ;
- *unité administrative* (généralement un ministère, un département ministériel, un organisme public, une université, un hôpital ou une école) ;
- *unité de dépenses infranationale* (districts, municipalités, villes, villages, etc.) ;

- *classification économique* (salaires, biens et services, dépenses d'équipement, etc.) ;
- *classification fonctionnelle* (secteur et sous-secteur) ;
- *classification par programme* (si le pays utilise la budgétisation fondée sur les programmes) ; et
- *source de financement* (recettes budgétaires, emprunts nationaux ou étrangers, etc.).

Pour permettre aux utilisateurs de s'y retrouver facilement dans ces multiples dimensions, les données sont présentées sur Microsoft Excel avec une interface utilisateur frontale consistant en un tableau croisé dynamique. Ce type de tableau dans Excel permet à l'utilisateur d'agréger les données à l'aide de différentes combinaisons de classifications budgétaires, ou de choisir (en utilisant des filtres) des éléments de dépenses individuels par secteur, région ou détenteur du budget et de procéder à une analyse plus approfondie pour mieux comprendre comment les dépenses ont évolué. Par exemple, un utilisateur de BOOST de Moldova peut filtrer les données pour se concentrer uniquement sur les dépenses d'éducation et les ventiler ensuite par dépenses effectuées par chaque district, mairie, et jusqu'au niveau de chaque école. Les données peuvent être ventilées davantage par utilisation économique : salaires, manuels, chauffage, etc. De même, l'utilisateur peut ventiler les dépenses de l'une des universités de Moldova par dépenses financées par les recettes budgétaires et/ou dépenses financées sur ses propres ressources, procurées par les paiements des frais de scolarité. L'outil est accompagné d'un guide de l'utilisateur et les équipes de la Banque mondiale offrent également une formation à son utilisation à des homologues et à la société civile (dans les pays où les gouvernements ont déjà rendu l'outil public).

Depuis 2009, des bases de données BOOST ont été élaborées (ou sont en train de l'être) pour 17 pays à travers le monde. Jusqu'en août 2011, les outils BOOST étaient disponibles pour les pays suivants de la région ECA : Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Lettonie, Moldova, Pologne et Roumanie. Les bases de données sont en train d'être constituées pour le Belarus, la République kirghize, la Serbie et l'Ukraine³. Par ailleurs, deux gouvernements, ceux de Moldova et du Kenya, collaborent avec les équipes de BOOST en vue d'améliorer la transparence de leurs dépenses publiques, en publiant la série complète des

³ Pour le Belarus et l'Ukraine, les BOOST portent uniquement sur les secteurs de l'éducation et de la santé.

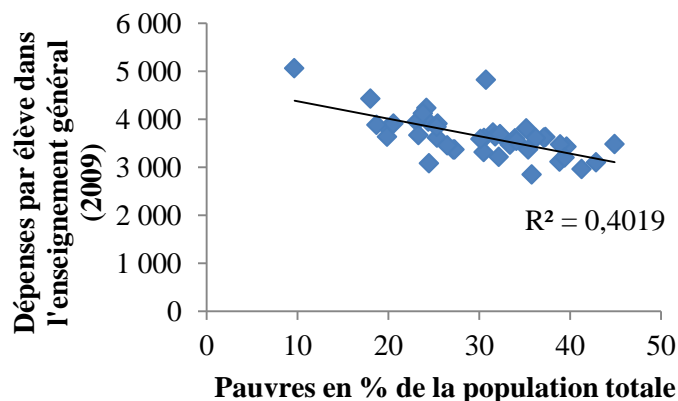
données de dépenses publiques disponibles sur le web par le biais de leurs portails respectifs d'information ouverte⁴.

Utilisation de BOOST pour améliorer la qualité et l'efficacité de la prestation de services

Comment les ressources publiques sont dépensées et qui les dépense ? BOOST peut fournir des informations sur la manière dont l'argent est dépensé et par qui il est dépensé. En quelques heures et non en quelques semaines ou mois, il est possible de produire des tableaux types indiquant les tendances des dépenses – ventilées selon la classification économique, fonctionnelle ou administrative du budget (ou selon toute combinaison de chacune des classifications). Une fonctionnalité qui est des plus utiles est la possibilité pour l'utilisateur, lorsque la classification budgétaire du pays le permet, de suivre les dépenses au point où le service est fourni - districts, hôpitaux, écoles, etc.

L'argent public parvient-il à ceux qui en ont le plus besoin ? La plupart des pays assurent l'équité dans l'octroi des ressources budgétaires aux municipalités et districts. BOOST peut servir à déterminer la mesure dans laquelle les ressources sont effectivement parvenues là où le besoin se fait le plus sentir. Par exemple, l'outil BOOST a servi à illustrer les inégalités dans le financement des études présuniversitaires en Roumanie. Dans la Figure 1, les dépenses par élève dans les 41 districts de la Roumanie ont été calculées sur la base des données disponibles au niveau des districts. La Figure montre que les districts plus pauvres qui, sans doute, auraient besoin de plus de ressources pour améliorer les résultats scolaires de leurs élèves, dépensaient moins que les districts plus riches.

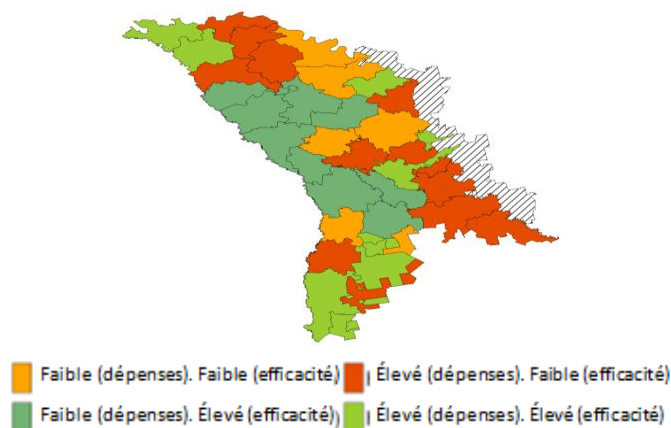
Figure 1 : Dépenses par élève et seuils de pauvreté dans les districts de Roumanie, 2009



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données BOOST de la Roumanie et des sources de données nationales.

Dans quelle mesure les ressources publiques sont bien dépensées ? L'examen de l'« efficacité technique » des dépenses publiques, que peut faciliter l'outil BOOST, est un moyen de répondre à cette question. Une manière particulièrement solide d'examiner la question consiste à lier les centres de gestion budgétaire, au sein d'un secteur et entre les zones géographiques, aux ressources qu'ils utilisent et aux résultats (produits ou réalisations) qu'ils produisent. Une telle activité fournit aux décideurs des enseignements inestimables sur les unités ou régions qui utilisent efficacement leurs ressources disponibles et celles qui ne le font pas efficacement (et les conditions extérieures). Certes l'outil BOOST n'automatise pas l'analyse de l'efficacité des dépenses, mais il baisse considérablement le coût d'exécution de cette analyse. Plus particulièrement, sans BOOST, les travaux d'analyse consistant à comparer les résultats infranationaux voire ceux obtenus au niveau des fournisseurs ont tendance à avoir un coût prohibitif, en raison des données nécessaires et du temps que mettent les tiers à obtenir de telles données.

Figure 2 : Niveau de l'efficacité des dépenses publiques d'éducation dans les districts de Moldova, 2009



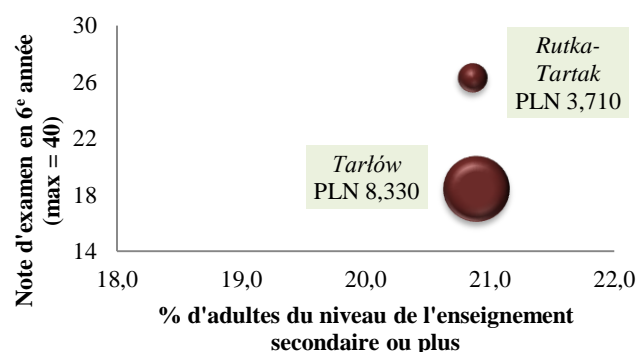
Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données BOOST de Moldova et sur des sources de données nationales.

L'équipe de la Banque mondiale à Moldova a utilisé BOOST pour combiner les dépenses par élève et d'autres ressources et les produits de la prestation de services dans l'éducation afin de tracer les frontières de l'efficacité à l'aide d'une méthode d'analyse dénommée analyse d'enveloppement de données (DEA). Les notes d'efficacité ainsi établies ont été comparées à des approximations du besoin (mesuré par un indice national de privation) et ce qui était reçu (montant de dépenses par élève). Les résultats ont été cartographiés pour faire ressortir les différences dans le pays (voir Figure 2) : les zones vertes représentent les districts performants qui méritent d'être imités alors que les zones rouges ont besoin d'actions correctives, parce qu'elles n'obtiennent guère de bons résultats en dépit des dépenses élevées et des conditions favorables.

⁴ Les BOOST du Kenya et de Moldova sont disponibles respectivement aux adresses suivantes : <http://www.opendata.go.ke/> et <http://data.gov.md/data/?did=107>

La valeur d'une telle analyse réside dans sa capacité à faciliter l'instauration d'une conversation entre les fournisseurs de budget (par exemple, les ministères des Finances) et les entités d'exécution du budget (par exemple, les ministères d'exécution et les autorités locales) en vue de déterminer les raisons pour lesquelles des combinaisons similaires de dépenses et de ressources produisent des résultats différents et dans quelle mesure les centres de budgets qui bénéficient de moins de dépenses et de ressources peuvent obtenir des résultats meilleurs ou similaires. BOOST a servi, par exemple, à engager un débat sur l'efficacité des dépenses de l'enseignement primaire en Pologne. En particulier, la Figure 3 montre que des municipalités rurales très similaires (Rutka-Tartak et Tarlow) non seulement ont dépensé des montants considérablement différents par élève, mais des localités à faibles niveaux de dépenses (Rutka-Tartak dans ce cas) ont fréquemment enregistré, du point de vue des notes aux examens scolaires, de meilleurs résultats que les localités à niveaux élevés de dépenses. Ces résultats ont, à leur tour, servi de base de départ pour de nouvelles analyses des causes profondes de ces résultats.

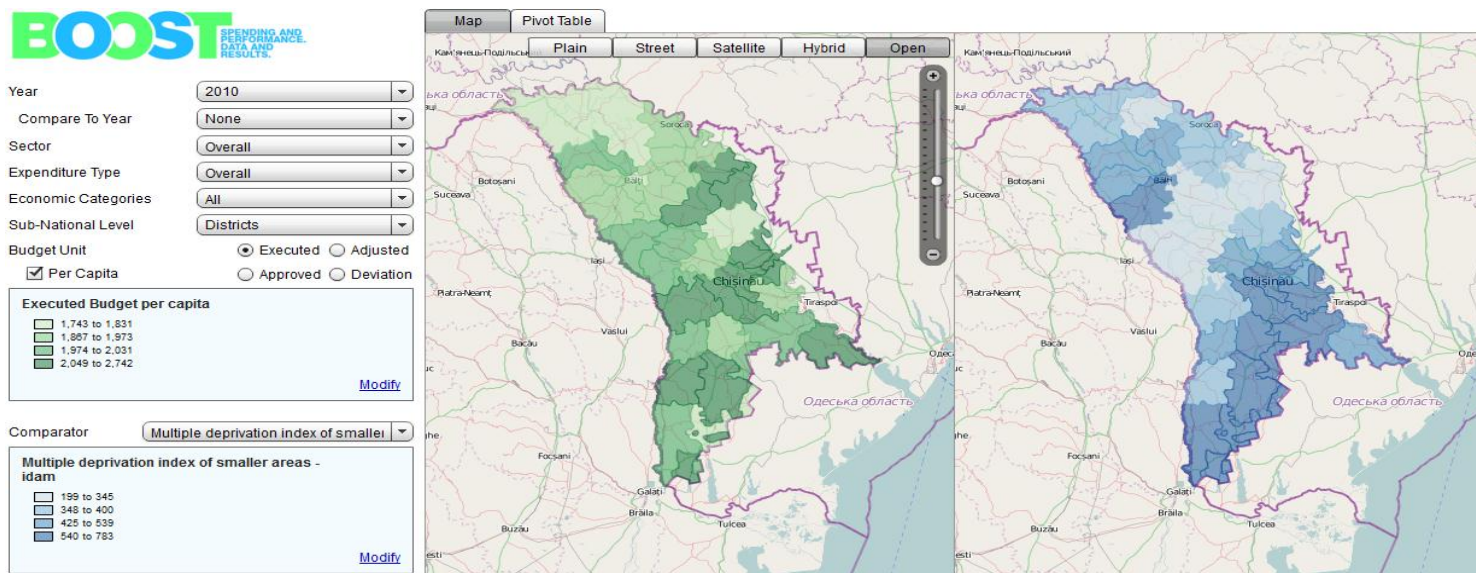
Figure 3 : Dépenses par élève (taille de la bulle) et résultats des tests (axe vertical) en Pologne, 2009



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données BOOST de la Pologne et des sources de données nationales.

Les budgets sont-ils surexécutés ou sous-exécutés ? BOOST permet aux analystes de déterminer l'écart entre les dépenses budgétaires prévues et effectives, donnant ainsi aux économistes et aux spécialistes de la gestion financière et de la passation des marchés un indicateur supplémentaire de l'efficacité technique de l'exécution du budget. Les responsables publics ont besoin de savoir dans quelle mesure les inefficacités tiennent aux difficultés de gestion rencontrées dans l'exécution des dépenses prévues et non pas à l'affectation des ressources ou aux choix concernant la manière de les dépenser.

Figure 4 : Portail BOOST en ligne



Source : Auteurs

Dans plusieurs pays, BOOST a permis de déterminer les principaux secteurs et organismes publics qui surutilisent ou sous-utilisent systématiquement les crédits disponibles.

Libre accès aux données : promouvoir la transparence budgétaire

L'outil BOOST offre aux pouvoirs publics une excellente occasion de fournir un accès plus facile aux données du budget et de donner à la société civile les moyens de participer au suivi des dépenses publiques. Dans cette perspective, une application en ligne a été mise au point (voir Figure 4) pour permettre aux citoyens d'accéder facilement aux données publiques. Il va sans dire qu'aucune donnée n'est publiée sans le consentement du

ECA Knowledge Brief

gouvernement, mais l'équipe de BOOST continue de souligner que la publication de telles données traduit le solide attachement du gouvernement à la transparence.

La voie à suivre

Le travail de nombreux acteurs différents au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur sera facilité par la possibilité d'obtenir des données plus détaillées que celles auxquelles les chercheurs ont généralement accès, et ce d'autant plus que ces données seront facilement disponibles et présentées suivant un format facile à utiliser. Toute possibilité de réaliser des travaux d'analyse plus approfondis améliore la qualité des conseils fournis aux décideurs. Pour le moment, étant donné que l'initiative BOOST n'en est qu'à ses débuts, les utilisateurs appartiennent pour la plupart aux ministères des Finances des différents gouvernements ou à la Banque mondiale. Toutefois, à l'avenir, l'outil sera utilisé à une échelle nettement plus étendue, dans la société civile, les milieux universitaires et dans d'autres domaines.

Au cours des prochains mois et années, l'équipe de BOOST continuera d'améliorer cet outil, en œuvrant suivant quatre axes :

- Mettre en place l'outil BOOST dans un plus grand nombre de pays ;

- Renforcer la formation des fonctionnaires de l'administration et de la société civile à l'utilisation de BOOST ;
- Mettre en valeur le fait que les analystes des politiques peuvent produire des conseils stratégiques mieux adaptés lorsque des données détaillées leur sont communiquées ; et
- Collaborer avec les gouvernements pour rendre public leur BOOST.

Les auteurs

Pour en savoir plus sur l'initiative BOOST, prière de contacter les auteurs.

Igor Kheyfets (ikheyfets@worldbank.org) est un consultant et Lars Sondergaard (lsondergaard@worldbank.org) un économiste senior à l'Unité sectorielle du développement humain de la Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale.

Dino Merotto (dmerotto@worldbank.org) est un économiste senior à l'Unité Réduction de la pauvreté et gestion économique de la Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale.

Massimo Mastruzzi (mmastruzzi@worldbank.org) est un économiste de l'unité de la transparence du gouvernement de l'Institut de la Banque mondiale.

« ECA Knowledge Brief » est une série régulière de notes mettant en évidence les analyses récentes, les bonnes pratiques et les enseignements tirés du programme de développement de la Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale <http://www.worldbank.org/eca>

