

REPUBLIQUE LIBANAISE
MINISTRE DU PLAN
SERVICE DE PLANIFICATION

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

Note préparée par:
Dr. Edouard WARDINI

N° 1/70

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

NOTE PRELIMINAIRE
SUR
LA RATIONALISATION DES DEPENSES PUBLIQUES AU LIBAN

JANVIER 1970

INTRODUCTION

Le problème fondamental résolu par le processus budgétaire est celui de l'allocation de ressources rares (mesurées en termes monétaires) entre une variété de demandes concurrentes portant sur ces ressources. Il convient, par conséquent, d'en faire le meilleur usage en évitant le gaspillage. Ce qui ne serait possible qu'en adaptant les moyens aux fins et en substituant des manières de faire plus efficaces à des techniques traditionnelles et empiriques, c'est-à-dire par la rationalisation des dépenses publiques.

Cette note a pour objet d'essayer de tracer la voie menant à cette rationalisation. Celle-ci ne peut être introduite dans les dépenses publiques que par l'adoption d'une nouvelle technique budgétaire: le budget-programme qui fait l'objet, à l'heure actuelle, de recherches de notre part. Ce budget n'est en aucune façon, exclusif du budget traditionnel, qui, malgré ses défauts, demeure utile à certaines fins.

I- DEFAUTS DU BUDGET TRADITIONNEL

Le budget traditionnel se caractérise par les défauts suivants:

1) Manque de coordination ou de centralisation de certaines activités.

Ce manque de coordination ou de centralisation de certaines activités est à l'origine des duplications dans le budget qu'illustrent les exemples suivants:

- Les activités concernant la jeunesse sont exercées parallèlement par trois organismes gouvernementaux:

- . Le service de l'Accueil des Jeunes du Conseil National du Tourisme. Les dépenses de ce service, prévues pour l'année 1970 s'élèvent à 100.000 L.L.
- . La Direction Générale de la Jeunesse et des Sports prévoit pour l'année 1970, une dépense de 80.000 L.L.
- . Le Bureau de la Jeunesse relevant de l'Office du Développement Social. Les dépenses de ce Bureau, pour l'année 1970, s'élèveraient à 200.000 L.L.

A ces dépenses directes, il faudrait ajouter la quote-part de ces différents organismes dans les dépenses d'administration des unités administratives dont ils font partie.

- Certaines activités agricoles sont exercées, parallèlement, par deux ou plusieurs organismes. En effet:

- . La distribution de plants d'arbres fruitiers relève, à la fois, du Service des Ressources Agricoles (Ministère de l'Agriculture) et du Plan Vert (Administration placée sous la tutelle de ce Ministère).

- . Certains centres d'expérimentation agricole relèvent du Service des Ressources Agricoles (Ministère de l'Agriculture) alors que d'autres relèvent du Service des Recherches Scientifiques Agronomiques (organisme placé sous la tutelle de ce Ministère).

- Les activités de propagande sont du ressort:

- . Du Conseil National du Tourisme qui a affecté, à cette fin, pour l'année 1970, une somme de 3.460.000 L.L.
- . Du Ministère de l'Information qui y a affecté pour l'année 1970 un montant de 1.000.000 L.L.
- . Du Ministère des Affaires Etrangères qui a affecté, à cette fin, pour l'année 1970, 35.000 L.L.

2- Repose sur des compromis beaucoup plus que sur des études scientifiques.

Chaque administration prépare son propre budget, avec des degrés variables de soins, et demande, alors, des crédits aussi élevés que possible, exagérant ses besoins pour se prémunir contre d'éventuelles réductions. En effet, lors de l'examen, au Ministère des Finances, du budget des organismes gouvernementaux, les représentants de chacun de ces organismes, s'efforcent de justifier les crédits demandés dans leur budget tandis que le représentant de ce Ministère, soucieux d'appliquer la politique de compression des dépenses budgétaires, cherche à amputer une partie des crédits demandés. Souvent, l'allocation définitive de crédits est le résultat de compromis entre les deux parties.

Les prévisions de dépenses ne sont pas, généralement, présentées sous une forme de nature à permettre au Service du Budget de déterminer, avec précision, quels sont les programmes et

les projets qui seront entrepris et pourquoi ils ont été choisis. En outre, dans les séances consacrées à l'examen du budget de chaque organisme gouvernemental, le programme de base est rarement changé; on suppose que l'organisme doit avoir un crédit au moins égal à celui des années antérieures. Comme les activités de l'Etat se sont multipliées, il devient impossible - vu la contrainte temps - de réexaminer, chaque année, toute activité pour laquelle des crédits ont été alloués dans le passé. De plus, la tradition impose de continuer ce qui a été plusieurs fois approuvé. Ainsi, l'attention est tournée vers l'analyse des demandes d'augmentation de crédits pour les programmes existants et vers le financement d'activités nouvelles. Parfois des programmes dont l'exécution paraît souhaitable sont rejetés tandis que d'autres - qui sont déficients - sont réapprouvés d'une manière routinière.

3- Mauvais emploi des ressources humaines et budgétaires.

Parce qu'il ne permet aucune mesure de la productivité du travail dans les administrations publiques, le budget traditionnel est à l'origine du mauvais emploi des fonctionnaires qui apparaît à travers la demande des administrations de pourvoir aux postes vacants ou d'élargissement des cadres existants.

4 - Programmation défectueuse ou absence totale de programmation.

La méthode traditionnelle de préparation du budget s'accommode d'une programmation défectueuse ou d'une absence totale de programmation. Souvent, les études faites sont d'une qualité médiocre. Il en résulte que certains travaux sont lancés suivant un programme dépassant les nécessités réelles. D'où un gaspillage de fonds publics.

5. Ne fournit pas de renseignements sur les activités effectives de l'Etat, ni sur les résultats obtenus grâce aux fonds dépensés.

Le budget est considéré, au Liban comme dans la plupart des pays, principalement sous l'angle financier. La responsabilité financière à l'égard du législatif est, généralement, la considération primordiale. L'accent est mis essentiellement sur le maintien des dépenses dans la limite des crédits ouverts. De plus, la classification des dépenses par objet et par service ne permet pas d'identifier les programmes ou les projets, et elle n'est pas rattachée aux coûts des principaux facteurs de production ou du travail accompli. Il est, certes, possible de tirer de tels renseignements des rapports des divers services ou d'autres documents pertinents, mais souvent, il est impossible d'établir un lien direct entre ces données et les données financières telles qu'elles apparaissent dans le budget ou dans les comptes, car elles ne constituent pas un des éléments de base de la gestion budgétaire.

II- UTILITE DU BUDGET TRADITIONNEL

Dans le budget-programme qui sera étudié dans les pages suivantes, l'accent, pour ce qui est de l'examen, de l'analyse et du contrôle, est mis sur ce qui doit être réalisé, c'est-à-dire les programmes et activités envisagés. La classification par chef de dépense dans le budget traditionnel est, toutefois, conservée en tant que classification secondaire, à l'appui de la présentation par programme et activité. En pratique, la classification par chef de dépense fournit une base de départ pour procéder à l'estimation des besoins, permet de vérifier la nature des achats effectués et des achats prévus et offre des données utiles pour l'analyse économique.

Par exemple:

- On peut estimer les dépenses de personnel imputables à une activité prévue en multipliant le nombre de personnes dont on a besoin à l'intérieur d'un groupe homogène par le montant moyen du traitement actuellement versé aux personnes de ce groupe;
- Le coût estimatif d'un chef de dépense qui varie en raison directe de l'effectif du personnel employé (par exemple les frais de voyage) peut-être obtenu en multipliant l'effectif moyen prévu par le coût moyen des frais de voyage par personne pendant les dernières années;
- Le coût estimatif d'un chef de dépense qui ne varie pas en raison directe de l'effectif du personnel (par exemple dépenses imputables à l'entretien et à la réparation de l'équipement et du matériel) peut-être obtenu en fonction des données d'expérience concernant le rapport entre le coût de l'entretien et des réparations et le coût ou la valeur initiaux du matériel et de l'équipement utilisés.

III- BUDGET - PROGRAMME

En termes généraux, le budget-programme constitue une tentative visant à rendre les décisions prises par les responsables, dans les administrations publiques, aussi rationnelles que possible.

Caractéristiques du budget-programme

Le budget-programme se fonde principalement sur l'application, dans la gestion budgétaire, de trois ensembles de concepts interdépendants:

- 1) Des programmes et activités significatifs sont établis pour chaque fonction confiée à un organisme ou à un service afin de préciser leurs objectifs de travail.
 - Une fonction est définie comme étant une des subdivisions les plus importantes de l'effort global qui sert à identifier les types de services distincts que l'Etat fournit au public (par exemple défense nationale , enseignement, santé publique, etc) (1).
 - Un programme est une subdivision des travaux exécutés par un organisme qui identifie la partie des travaux qui se solde par un produit ou service final représentatif des objectifs en vue desquels l'organisme a été constitué; en d'autres termes, un programme regroupe les efforts tendant vers un même objectif et se caractérise par un output (par exemple: l'enseignement professionnel).
 - Une activité est un élément de la subdivision de l'effort global prévu par un programme en série de travaux relativement homogènes, et qui a pour objet, de contribuer à la réalisation du produit final du programme (par exemple l'enseignement commercial et industriel).

- 2) Le système de gestion comptable et financier est modifié en fonction de cette classification, c'est-à-dire que:

(1) Voir la classification fonctionnelle des dépenses publiques pour l'année 1970 en annexe de cette note.

- Dans les travaux d'équipement et de construction (qui exigent la passation de contrats et impliquent que les dépenses soient engagées dès le début, alors que les biens et services qui font l'objet de ces contrats ne sont pas livrés qu'au bout d'un certain temps), il convient que la gestion comptable soit axée sur la comptabilité patrimoniale qui, non seulement fournit des renseignements concernant les engagements de dépenses et les décaissements, mais également des renseignements sur les dépenses et les coûts au fur et à mesure que les biens et services en question sont utilisés.

- Dans le cas de programmes comme ceux qui concernent la gestion d'un hôpital, ce sont aussi les renseignements sur les coûts qui sont les plus utiles. En effet, dans les hôpitaux, la comptabilité patrimoniale permet d'obtenir des renseignements exacts sur les coûts unitaires, renseignements qui présentent un intérêt pour faire des comparaisons et pour prendre les décisions qui favorisent une gestion saine.

- Lorsqu'il s'agit d'un service administratif où la rémunération des services fournis par le personnel absorbe 90 à 95 % du total des crédits affectés à ce service, on pourrait adopter toute autre méthode comptable (comptabilité axée sur les engagements de dépenses par exemple).

3) Pour chaque programme et pour chacune de ses subdivisions opérationnelles, des dispositions sont prises pour établir des méthodes de mesure du programme et des travaux susceptibles de servir à l'évaluation des réalisations.

- Lorsqu'il s'agit de choisir entre diverses possibilités d'action, on établit une relation entre le bénéfice final

retiré d'un programme donné et le coût de toutes les ressources utilisées pour ce programme, de manière à en évaluer les avantages économiques et à effectuer des analyses permettant une comparaison avec d'autres possibilités d'action. Cette méthode est connue sous différents noms: analyse coût - profit, analyse coût-efficacité, Étude de rentabilité, etc...

- Lorsqu'on n'a pas à choisir entre diverses possibilités d'action, on peut établir une liaison entre les unités de travail et les effectifs de main-d'oeuvre afin de dégager un ratio de mesure du travail. Cela suppose le choix d'une unité de temps, qui puisse être contrôlée par rapport à d'autres données existantes et appliquée avec une précision raisonnable aux tâches auxquelles se consacre le personnel. En général, on utilise dans ce but les notions d'hommes - heures ou hommes - jours, quelquefois d'hommes-années, qui correspondent respectivement au travail d'un homme pendant une heure, un jour ou une année. Afin de rendre compte de la façon la plus équitable des réalisations obtenues, le système doit faire apparaître le temps réellement passé au travail, à l'exclusion des périodes de congé, de maladie, etc...

Pour obtenir de meilleures analyses, il faut procéder à l'examen des ratios de réalisation par rapport à des standards prédéterminés. Il existe une méthode simple pour l'établissement de standards: c'est celle qui se fonde sur l'expérience acquise dans le cadre d'un système existant. Le taux le meilleur obtenu dans une opération ou dans un groupe peut être utilisé comme standard.

Du point de vue du contrôle de gestion, les ratios de réalisation mettent en relief des situations qu'il importe de redresser telles que:

- a) Mauvaise utilisation du personnel: les effectifs peuvent devenir pléthoriques du fait d'une réduction progressive des tâches, ou bien l'effectif global, quoique à un niveau adéquat, peut ne pas être réparti de façon à maintenir l'équilibre entre le travail à effectuer et le personnel qui y est affecté.
- b) Mauvaise répartition du travail: certains services administratifs peuvent se trouver surchargés alors que d'autres n'ont qu'un volume de travail minimal.
- c) Procédures impropres: les retards et retours en arrière dans le flux du travail peuvent réduire l'efficacité des opérations.
- d) Mauvaise utilisation de l'équipement: l'équipe disponible n'est pas utilisée efficacement ou est mal entretenue.

CONCLUSION

En permettant aux responsables de l'administration publique de baser leurs décisions sur des comparaisons objectives des avantages et des inconvénients des programmes alternatifs, le budget-programme apparaît comme étant contraire aux méthodes traditionnelles, illogiques de prise des décisions.

Cependant, l'adoption du budget-programme, si utile qu'elle soit, rencontre des limites constituées par:

- Le travail non mesurable, par exemple lorsque les résultats du travail ou du programme sont imprévisibles (certains types de recherche);
- Les coûts indirects de certains programmes;
- Les bénéfices intangibles de certains programmes;
- Les reticences du législatif et de certains fonctionnaires administratifs.