



Le Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 003

" Réfléchir à changer "

Mars 2011

Mali_ Indice de transparence budgétaire communale

Editorial

A l'instar du budget d'Etat, l'indice de transparence budgétaire au niveau communal a été calculé à l'aide d'un système de notation qui mesure la mise à disposition du public de l'information budgétaire communale. L'étude de cas ici réalisé octroie aux communes une note de 3 sur 10 faisant d'elles plutôt de mauvais élèves dans la matière budgétaire. Cette note moyenne varie de 0 pour les rapports de milieu et de fin d'année ainsi que pour le budget des

citoyens à 5 pour le budget primitif adopté et les rapports en cours d'année, en passant par 2 pour le rapport d'inspection et 4,6 pour le Budget primitif communal. L'instrument ici développé pourra être appliqué à l'évaluation de la transparence budgétaire communale moyennant des efforts supplémentaires de collecte de données, de vérification et de contrôle afin de le rendre davantage simple, facile d'application et accepté de tous.

Massa Coulibaly

Introduction

Le Mali a entamé une réforme institutionnelle depuis 1998 par la création des collectivités territoriales décentralisées (région, cercle et communes), au nombre de 703 communes, 49 cercles et 9 régions dont le district de Bamako. A ces territoires correspondent des entités juridiques assemblées régionales, conseils de cercle et conseils communaux.

Le travail sur le budget subnational s'est focalisé uniquement sur le niveau communal par ce que cette entité dispose d'une autonomie de gestion et supposée plus proche des populations. Il dispose en outre d'un outil de planification qu'est le PDESC, d'un budget communal suivant 3 phases (élaboration,

exécution et contrôle). Néanmoins, le processus semble problématique vu le peu d'enthousiasme des populations à le suivre, désintérêt pouvant s'expliquer par la faiblesse de l'administration ou l'incapacité des populations à se remettre dans l'équipe dirigeante.

Pour faire l'étude de cas, GREAT a choisi un échantillon de 8 collectivités territoriales décentralisées à savoir la mairie du district de Bamako, la commune I du district de Bamako, la commune urbaine de Ségou, la commune urbaine de Koutiala, la commune urbaine de Karan, la commune semi-urbaine de Markala, la commune rurale de Cinzana et la commune rurale de Kouniana.

1. Objectifs

L'objectif général est la promotion de la transparence et de la participation budgétaire au niveau du budget subnational. Plus spécifiquement, l'accent est mis sur l'accès du public à l'information budgétaire. Aussi, l'indice conçu à cet effet évalue la transparence budgétaire au niveau communal et l'exhaustivité des informations relatives aux ressources, aux dépenses, à la dette et aux performances de la commune dans l'atteinte de ses objectifs de politique économique. En plus, l'enquête budget ouvert examine l'efficacité du suivi-évaluation fait par les institutions supérieures de contrôle en mettant l'accès cette fois sur la participation budgétaire.

La recherche a donc consisté à sélectionner les critères de bonne pratique de transparence et de participation budgétaire au Mali.

2. Outil utilisé

Pour mesurer la transparence et la responsabilisation budgétaire, GREAT utilise un questionnaire structuré autour des étapes du processus budgétaire et une méthode de travail qui fait intervenir différents acteurs impliqués dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation du budget communal.

2.1. Structure générale du questionnaire

Le questionnaire est structuré en 3 sections à savoir l'accessibilité des documents budgétaires, le budget primitif du bureau communal et le processus budgétaire. La première section contient quatre tableaux qui cherchent à examiner l'accès et la distribution des documents clés du budget. Les deux suivantes contiennent un total de 85 questions relatives aux estimations de recettes et de dépenses, à l'exhaustivité des informations contenues dans le budget, à l'analyse budgétaire sur le mode narratif et au contrôle de l'exécution budgétaire. Plus précisément, la deuxième section traite de la proposition budgétaire du bureau communal tandis que la troisième détaille les différentes phases du processus budgétaire à savoir l'élaboration, l'adoption, l'exécution et le suivi-évaluation.

Tableau 1. Structure générale de l'outil utilisé

| Phases budgétaires | Documents | Questions | | |
|---------------------|----------------------------|-----------|-----------|--------|
| | | Section 2 | Section 3 | Total |
| Elaboration | Budget primitif communal | 32(37) | 3(4) | 35(41) |
| Adoption | Budget primitif adopté | | 1(1) | 1(1) |
| Exécution | Budget des citoyens | 1(1) | | 1(1) |
| | Rapports en cours d'année | | 2(4) | 2(4) |
| | Rapports de milieu d'année | | 7(7) | 7(7) |
| Suivi et évaluation | Rapport de fin d'année | | 6(6) | 6(6) |
| | Rapport d'inspection | | 10(10) | 10(10) |
| Total | | 33(38) | 29(32) | 62(70) |

2.2. Méthode de travail

La recherche a suivi les étapes suivantes :

- recueil des documents budgétaires pertinents les plus récents
- inventaire des canaux de communication avec le public
- élaboration d'un draft de questionnaire et de guide associé
- tenue d'un atelier de discussion et de test de l'outil (Ségou juin 2010)
- remplissage du questionnaire par des répondants clés
- tenue d'un atelier d'échange avec la DNCT

Le questionnaire est renseigné par deux fonctionnaires de mairie (un secrétaire général (SGAL) et un régisseur), un partenaire technique et financier (PTF), et un fonctionnaire de l'Etat connaissant bien le fonctionnement des collectivités. Les résultats de l'enquête sont issus du traitement de 70 questions des 85 du questionnaire. Sur ces 70 questions qui couvrent l'ensemble des documents budgétaires, 62 sont utilisés dans le calcul effectif de l'indice de transparence budgétaire communale. Aux résultats obtenus, GREAT a ajouté des calculs de maximum, de minimum et de moyenne.

3. Transparence budgétaire

La problématique du budget communal est ici abordée sous l'angle du calcul de l'indice de transparence budgétaire et de la responsabilisation des institutions supérieures de contrôle.

3.1. Mode de calcul de l'indice de transparence budgétaire communale

Comme au niveau national, la méthodologie d'estimation de l'indice de transparence budgétaire a consisté à faire la somme des notes obtenues par les communes sur 62 des 85 questions du questionnaire¹. Ces questions sont notées de façon décroissante le long des modalités de réponses (a, b, c, d et e), à raison de :

- 1, 2/3, 1/3, 0 et non applicable, pour les questions à 5 modalités (a, b, c, d, e)
- 1, 0 et non applicable, pour les questions à 3 modalités (a, b, c).

La valeur totale de l'indice est exprimée en pourcentage du total des 62 questions pour attribuer une valeur de transparence budgétaire communale.

3.2. Résultats

La recherche a identifié 7 documents budgétaires clés au niveau communal. Il s'agit du budget primitif du bureau communal (BPC), le budget primitif adopté (BPA), le budget des citoyens (BC), les rapports en cours d'année (RCA), les rapports de milieu d'année (RMA), le rapport de fin d'année (RFA) et le rapport d'inspection (RI). Tous ces documents sont élaborés au niveau de toutes les collectivités échantillonnées.

La recherche a abouti aux résultats suivants :

- 1.) le budget primitif communal ne présente pas d'information liée aux prévisions économiques, de lien entre le budget et les objectifs de politiques publiques et/ou, d'indicateur d'exécution, d'informations sur les politiques publiques de réduction de la pauvreté et d'analyse de la distribution de la charge fiscale
- 2.) le budget primitif adopté est élaboré mais pas publié à l'intention des citoyens
- 3.) aucune collectivité ne produit ni ne publie de budget des citoyens, ni de rapport de milieu ou fin d'année
- 4.) les communes élaborent des rapports en cours d'année qui ne sont pas non plus rendus publics

¹ Les autres questions mesurent l'efficacité et le pouvoir des institutions supérieures de contrôle.

- 5.) les rapports d'inspection sont élaborés quelquefois mais il n'existe pas de canaux de communication entre les institutions supérieures de contrôle et le public.

Tableau 2 Score en fonction des documents utilisés

| Documents | Score | | | | | | |
|-----------|-------|-----------|-----|---------------|---------|---------|---------|
| | SGAL | Régisseur | PTF | Fonctionnaire | Maximum | Minimum | Moyenne |
| BPC | 28 | 15 | 12 | 10 | 28 | 10 | 16 |
| BPA | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| BC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RCA | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| RMA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RFA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RI | 1 | 4 | 2 | 1 | 4 | 1 | 2 |
| Total | 30 | 22 | 16 | 11 | 35 | 11 | 20 |

Sur les 7 documents clés analysés, le budget primitif communal (BPC) obtient des scores appréciables au niveau de tous les répondants (aucun score nul avec 29% comme minimum). Ce document est considéré comme produit et mis à la disposition du public avec des insuffisances. Quant au rapport en cours d'année, il obtient un taux variant de 0% à 100% tout comme le budget primitif adopté. Les rapports en cours et de milieu d'année ont des scores nuls quel que soit le répondant. Le rapport d'inspection varie de 10 à 40%. Le résultat global de 32% (3 points sur 10) traduit le faible niveau de transparence budgétaire ou de présentation d'information minimale relative au budget communal.

Tableau 3 Indice de transparence budgétaire communale

| Documents | Score | | | | | | |
|-----------|-------|-----------|-----|---------------|---------|---------|---------|
| | SGAL | Régisseur | PTF | Fonctionnaire | Maximum | Minimum | Moyenne |
| BPC | 80 | 43 | 34 | 29 | 80 | 29 | 46 |
| BPA | 0 | 100 | 100 | 0 | 100 | 0 | 50 |
| BC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RCA | 50 | 100 | 50 | 0 | 100 | 0 | 50 |
| RMA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RFA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RI | 10 | 40 | 20 | 10 | 40 | 10 | 20 |
| Total | 48 | 35 | 26 | 18 | 56 | 18 | 32 |

4. Responsabilisation budgétaire

En outre la recherche montre que le contrôle budgétaire assuré par la tutelle est fort tandis que celui exercé par les institutions supérieures de contrôle est insuffisant pour diverses raisons.

5. Recommandations

Au terme de la présente recherche, les communes peuvent améliorer leur transparence budgétaire en :

- publiant les documents budgétaires qu'elles produisent déjà, Budget primitif communal, Rapports en cours d'année
- produisant et publiant un Budget des citoyens, des rapports de milieu et de fin d'année
- augmentant l'exhaustivité du Budget primitif communal.