



Série – Budgétisation en mode programme

Boussole – Méthode d'allocation des ressources budgétaires



Table des matières

1. Les principaux fondamentaux d'une méthode d'allocation des ressources	3
2. Mettre au point et appliquer une méthode ?	4
3. Le processus d'allocation des ressources et le calendrier budgétaire	5
4. Les préalables au processus d'allocation des ressources.....	7
5. Les étapes de l'allocation des ressources entre les programmes et entre les actions...	8
6. L'allocation de ressources à des établissements/structures de même type et sous tutelle	16
6.1 Méthode d'allocation groupée.....	17
6.2 Les préalables à l'utilisation de la méthode de l'allocation groupée.....	17
7. Mise en place d'un cadre institutionnel	18
8. Les outils	18
9. Calendrier	18
10. Le cadre légal	19
11. Résumé des mots clés liés aux fondamentaux de cette méthode.....	19
12. Pour en savoir plus	20

Liste des figures

Figure 1 : Les 3 objectifs d'un bon système de gestion des finances publiques	3
Figure 2 : Arbitrage entre les contraintes financières et les besoins	4
Figure 3 : La répartition en cascade	8
Figure 4 : Processus de détermination de l'enveloppe incrémentale global	10
Figure 5 : Suivi de l'enveloppe globale du ministère à la fin de l'étape 3	11
Figure 6 : Suivi de l'enveloppe d'un programme à la fin de l'étape 4	12
Figure 7 : Suivi de l'enveloppe d'une action à la fin de l'étape 7	13
Figure 8 : Processus de financement des nouvelles initiatives prioritaires.....	14
Figure 9 : Un résumé des fondamentaux attachés à cette méthode.....	19



Acronymes

AT-PSE	Assistance technique en appui à la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent
DBI	Demande budgétaire initiale
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
LOLF	Loi organique de Loi de finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget
PAP	Projet annuel de performance
RAction	Responsable d'action
RActivité	Responsable d'activité
RAP	Rapport annuel de performance
RProg	Responsable de programme
V0	Version 0



Méthode d'allocation des ressources budgétaires

1. Les principaux fondamentaux d'une méthode d'allocation des ressources

Chacun le sait, les moyens sont limités et les besoins incommensurables. L'allocation de ressources limitées signifie qu'il y a contrainte budgétaire et qu'il faut faire des choix entre différentes propositions concurrentes.

Sur quels principes doit-on appuyer ces choix ?

Les principes fondamentaux à retenir dans l'élaboration d'une méthode d'allocation des ressources sont les mêmes que ceux qui chapeautent les bons systèmes de gestion de finances publiques. Ils sont au nombre de trois (3) et sont illustrés dans la figure 1; Ces principes assignent trois objectifs spécifiques, ou niveaux de résultats, à la gestion des dépenses publiques (GDP) :

Figure 1 : Les 3 objectifs d'un bon système de gestion des finances publiques¹



L'allocation des ressources entre les programmes d'un ministère s'effectue donc en fonction des priorités ministérielles et des contraintes budgétaires, affichées dans le DPBEP. Pour faire les choix qui s'imposent, l'allocation des ressources doit reposer, notamment, sur :

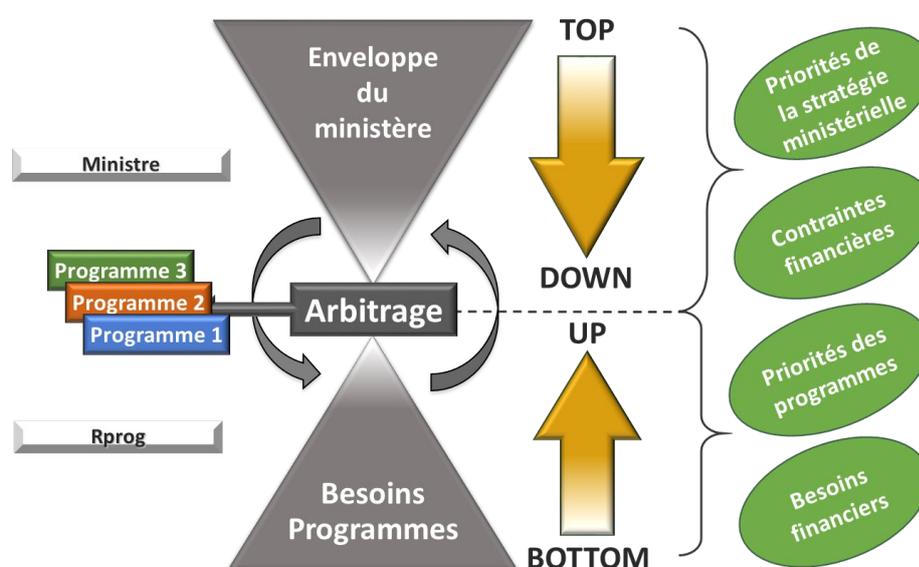
¹ Manuel PEFA 2016, Volume II : Guide pratique d'évaluation PEFA, p. 8.



- un processus d'élaboration du budget clairement défini;
- une actualisation de la stratégie du ministère et des programmes en amont;
- une évaluation des performances passées des programmes;
- une prise en compte de l'évolution du contexte économique et social;
- un mécanisme de cadrage assorti d'une phase montante d'expression des besoins;
- des consultations et réconciliations au sein des ministères sectoriels;
- un projet de budget des programmes;
- un processus d'arbitrage;
- une méthode d'allocation des ressources qui soit communiquée en amont.

La **figure 2** illustre le mécanisme d'arbitrage entre les contraintes financières et les besoins.

Figure 2 : Arbitrage entre les contraintes financières et les besoins



Source : Figure adaptée de : « Royaume du Maroc, synthèse du processus d'élaboration des CDMT 2010-2012 dans les départements et ministères pilotes », CRC Sogema, 2010.

2. Mettre au point et appliquer une méthode ?

On peut se fonder sur les principes généraux suivants pour mettre au point et appliquer une méthode d'allocation stratégique des ressources :

- La méthode précise **les règles, les modalités et les critères** pour guider l'allocation des ressources financières et l'allocation des emplois à l'intérieur d'un cadre budgétaire opérationnel qui devra faire l'objet d'une révision et d'une approbation annuelles.
- L'adoption de modalités claires pour guider la répartition des ressources, entre programmes, actions, activités et services ou structures/établissement (ex., subvention à des établissements), limite les décisions arbitraires et garantit une plus grande transparence.



- Pour assurer une plus **grande transparence** dans le choix des critères et l'allocation des ressources, le Comité de répartition des ressources devrait être consulté sur la pertinence du cadre budgétaire.
- La méthode doit favoriser une **gestion performante des ressources** qui permette de mesurer la qualité de la gestion d'un service ou d'un établissement. Ceci peut se faire en comparant les résultats obtenus aux résultats attendus et en mesurant leur contribution à l'atteinte des objectifs fixés. Il est également possible de comparer les résultats atteints avec ceux d'autres services ou établissements de même type.
- Il est important de bien se documenter et de s'informer avant d'entreprendre l'exercice d'allocation. **Le choix des critères d'allocation des ressources doit permettre de garantir la transparence et la performance.**

3. Le processus d'allocation des ressources et le calendrier budgétaire

En amont du processus d'allocation des ressources, voici les principales activités qui sont généralement conduites :

1^{er} trimestre (tenue des conférences de performance)

- L'analyse des résultats passés de l'année N – 1, l'appréciation des résultats atteints par rapport aux résultats prévus impliquant la justification des écarts importants, l'analyse des principales difficultés et des solutions apportées, et l'identification des mesures correctrices et des leçons en vue de renforcer l'exécution.
- L'analyse du niveau d'atteinte des résultats en cours, des difficultés rencontrées et des solutions adoptées ou proposées.
- L'identification des réformes susceptibles de générer des économies structurelles et d'améliorer l'efficacité des programmes.
- La détermination des orientations stratégiques futures envisagées et les performances attendues sur les exercices N + 1, N + 2 et N + 3.
- Le glissement du cadre triennal du PDDP-PAP de l'année N – 1 et les rajustements nécessaires pour tenir compte de l'évolution du contexte, la performance passée, les économies futures prévues, les orientations stratégiques futures et les résultats attendus. (DPPD-PAP V0).



2^e trimestre

- Après réception de la lettre de cadrage qui présente les grandes orientations de l'État, s'amorce l'élaboration des demandes budgétaires initiales (DBI) des RProg. présentant l'évaluation complète des coûts des différentes activités proposées. Cette budgétisation détaillée doit distinguer les activités en cours et les initiatives nouvelles. Le processus de budgétisation doit assigner des priorités aux différentes activités.
- Établissement/actualisation des critères d'allocation des ressources par un comité :
 - documentation des objectifs, des principes et des critères de répartition à l'intérieur d'une méthode d'allocation des ressources;
 - communication de la méthode d'allocation des ressources.

Au plus tard le 5 juillet

- Le **MFB** communique aux présidents des institutions constitutionnelles ainsi qu'aux ministres, leurs enveloppes triennales par grande nature de dépenses et par programme².

Après la notification des plafonds

- L'allocation des ressources est octroyée entre les programmes.
- Voir les étapes détaillées section 4**
- Arbitrage du ministre



Après la notification des plafonds

- L'allocation entre les actions est proposée (voir les étapes détaillées Section 13.4) : sur la base des objectifs généraux définis par le ministre ou le président d'institutions, le RProg fixe les objectifs spécifiques et affecte les crédits budgétaires nécessaires à la réalisation des actions et des activités.³
- Le RProg s'appuie sur les responsables d'actions et d'activités pour l'atteinte des résultats prévus par leurs services⁴.

² Décret 2019-120 relatif à la préparation du budget de l'État.

³ Décret 2020-1020 relatif à la gestion budgétaire de l'État du 6 mai 2020.



4. Les préalables au processus d'allocation des ressources

La mise en œuvre de la méthode d'allocation des ressources proposée dans cette fiche nécessite de disposer au préalable des informations suivantes :

- **Contrainte budgétaire ministérielle** présentée dans le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) ou dans la notification des enveloppes plafonds.
- Une **structure de programmes** déclinée en actions et en activités.
- **Demandes budgétaires Initiales (DBI) effectuées par les différents services/ structures/ établissements présentant l'évaluation complète des coûts des différentes activités proposées.**
- À travers l'outil de budgétisation, un système de priorités⁵ ayant les caractéristiques suivantes :

Priorités

Priorité 1 : les activités bénéficiant d'un financement extérieur ou découlant d'un engagement international signé par l'État.

Priorité 2 : les activités bénéficiant déjà d'un financement de l'État.

Priorité 3 : les activités découlant d'une orientation stratégique ponctuelle de l'État.

Priorité 4 : les activités explicitement mentionnées dans le PSE et qui ne bénéficient pas encore de financements.

Priorité 5 : les autres activités.

De plus, pour effectuer une allocation des ressources, en lien avec les priorités nationales, ministérielles et des programmes, il est nécessaire de s'appuyer sur les différents intrants suivants :

Tableau 1 : Intrants au processus d'allocation des ressources

- ✓ Le PSE
- ✓ Les grandes orientations de l'état issues de la lettre de cadrage annuelle
- ✓ Le DPBEP
- ✓ La LPSD,
- ✓ Les revues annuelles sectorielles conjointes
- ✓ L'analyse de l'exécution passée et en cours à travers le RAP et les rapports infra-annuels d'exécution
- ✓ La stratégie ministérielle et celles des programmes, actualisées,
- ✓ Les objectifs spécifiques des programmes
- ✓ Les perspectives triennales en termes de d'objectifs, résultats et cibles
- ✓ Les dialogues issus de la conférence de performance tenue au cours du premier trimestre
- ✓ Le DPPD-PAP V0 si disponible
- ✓ Tout autre document d'orientation du ministère
- ✓ Les demandes budgétaires Initiales (DBI) effectuées par les différents services, structures et établissements.

⁵ Classification des priorités tirées du *Guide d'opérationnalisation du projet annuel de performance*, Direction Générale du Budget, Version 2 juillet 2018 V2, p 13.



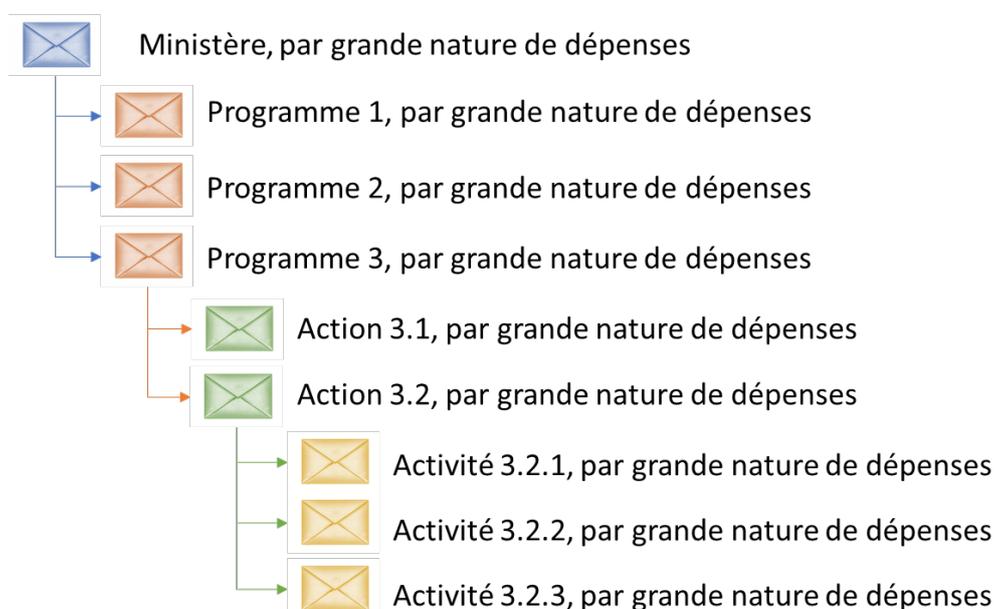
5. Les étapes de l'allocation des ressources entre les programmes et entre les actions

Le ministre effectue l'[allocation des ressources par programme](#) (selon les textes actuels; l'allocation par programme est effectuée par le MFB).

Le responsable de programme (RProg) répartit ses ressources par action, et par activité, par la voie d'un dialogue de gestion avec les responsables d'actions (RActions) et les responsables d'activités (RActivités).

La **figure 3** illustre la répartition, en cascade, des enveloppes budgétaires.

Figure 3 : La répartition en cascade



La détermination des allocations par programme, et infra programme, s'inspire des différents instruments de politique et autres intrants présentés au **tableau 1**.

Ces instruments contribuent à [éclairer les décideurs](#) dans l'identification des priorités du ministère, des programmes et des capacités de mobilisation des ressources internes et externes.

La répartition par programme doit permettre *a minima* la poursuite, sur N + 1, N + 2 et N + 3, de la politique actuelle des programmes (coût projeté sur N + 1, N + 2 et N + 3 des activités en cours).

La détermination des enveloppes par programmes se fonde donc sur les normes et étapes suivantes :



Étape 1 – Octroyer une allocation de base à chacun des programmes (incluant ses actions et ses activités)

Cette allocation comprend **deux (2) composantes** :

- 📍 **Composante 1 – Octroyer une allocation à chaque programme leur permettant de reconduire la politique en cours sur les années N + 1, N + 2 et N + 3**
 1. Un montant sera alloué à tous les programmes (incluant ses actions et ses activités) pour leur permettre de poursuivre la politique, actuellement en cours. Ce montant correspond approximativement à celui budgété l'an dernier pour le programme pour les années N + 2 et N + 3. À titre de rappel, le DPPD est un instrument de programmation pluriannuel glissant. Les prévisions de N + 2 et N + 3 du DPPD-PAP de l'an dernier (N – 1) deviennent les prévisions de N + 1 et N + 2 de la prochaine période budgétaire.
 2. À ce montant, sont soustraites certaines sommes, attribuables à des économies que l'on espère réaliser en N + 1, N + 2 et N + 3, sur les activités actuellement en cours qui se poursuivent dans le futur. Les économies envisagées relèvent de gains d'efficacité, de réformes, de retrait d'activités de faible priorité (qui peuvent être abandonnées), etc. (voir également dans la Série – Conférence de performance, l'*Outil 2 – Tableau des redressements (glissements) au DPPD-PAP V0*).
 3. Des variations en « plus » seront appliquées à ce montant pour refléter des changements défavorables de la conjoncture. Par exemple, une hausse de prix de matières premières pourrait impliquer des redressements de coût à la hausse eu égard à des activités déjà en cours, etc. (voir également dans la Série – Conférence de performance, l'*Outil 2 – Tableau des redressements (glissements) au DPPD-PAP V0*)

Deux façons de reconduire la politique en cours :



- par une budgetisation détaillée des activités en cours pour les années N + 1, N + 2 et N + 3 (budgetisation au 1^{er} FCFA/base zéro) : Boussole - Budgetisation et consommation en AE-CP, l'*Outil 2 – Outil de budgetisation en AE-CP (Excel)*

ou

- par un glissement du DPPD-PAP de l'année précédente (à condition qu'il ait été effectué selon une budgetisation à base zéro) et la prise en compte des redressements tels que mentionnés dans les points 1, 2, 3 ci-haut.



📌 **Composante 2 – Octroyer une allocation aux programmes leur permettant de financer les nouvelles activités bénéficiant d'un financement extérieur ou découlant d'un engagement international signé par l'État.**

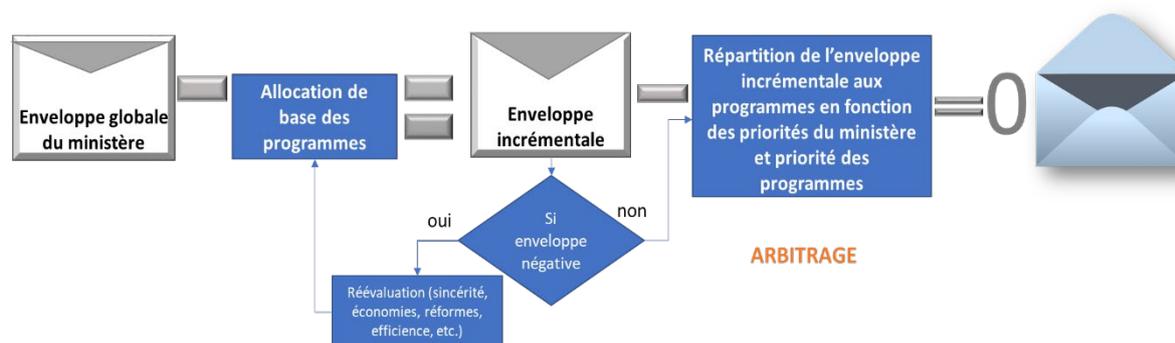
Des montants sont ajoutés à l'enveloppe du programme pour financer les nouvelles activités bénéficiant d'un financement extérieur ou découlant d'un engagement international signé par l'État. Ces activités ont la priorité ¹⁶ dans le *Guide d'opérationnalisation du projet annuel de performance* élaboré par le MFB ainsi que dans la *Boussole – Budgétisation et consommation en AE-CP, l'Outil 2 – Outil de budgétisation en AE-CP (Excel)*.

Étape 2 – Déterminer l'enveloppe globale restante du ministère à répartir entre les programmes en fonction des priorités ministérielles

L'allocation de base octroyée à chacun des programmes (calculée à l'étape 1) est soustraite de l'enveloppe globale du ministère pour déterminer le solde de l'enveloppe ministérielle à répartir entre les programmes, en fonction des priorités du ministère. Si la soustraction génère un montant négatif, un dialogue de gestion sera conduit entre le comité d'allocation des ressources et les RProg pour évaluer si d'autres économies ou réformes peuvent être envisagées à l'intérieur des programmes ou encore si le coût projeté, sur N + 1, N + 2 et N + 3 de la politique en cours des programmes, est surévalué.

La figure suivante présente l'état d'évolution de l'enveloppe globale du ministère à la fin de l'étape 2.

Figure 4 : Processus de détermination de l'enveloppe incrémentale global



Étape 3 – Répartir l'enveloppe globale restante du ministère entre les programmes en fonction des priorités ministérielles

Cette étape consiste à répartir l'enveloppe globale restante du ministère entre les différents programmes. Le comité d'allocation des ressources doit effectuer un exercice pour déterminer une proportion de cette enveloppe à chacun des programmes. Pour ce faire, il doit prioriser les programmes entre eux à l'aide de différents critères et il doit, également, définir quelle proportion il donne à chacun des programmes.

⁶ *Guide d'opérationnalisation du projet annuel de performance*, Direction Générale du Budget, version 2 juillet 2018 v2, p. 13.

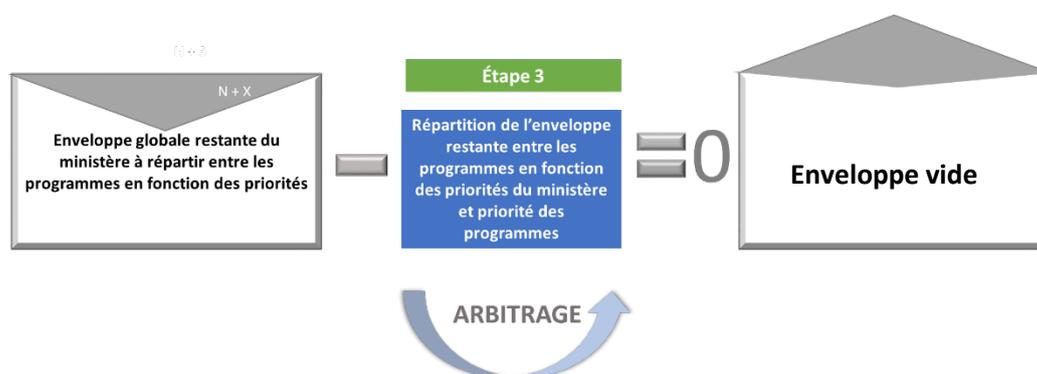


Voici des exemples de critères de priorisation. Les critères devront être établis par le comité d'allocation des ressources (ou autre comité similaire) :

- La capacité contributive des programmes à atteindre les **objectifs globaux** et les priorités de la **stratégie ministérielle**, dans le respect de la stratégie nationale et de la contrainte financière et budgétaire.
- La **performance des programmes** : Évaluation de la performance passée des programmes. Il faut examiner la performance passée des programmes, tel que documentée dans le Rapport annuel d'évaluation de la performance (RAP), (analyse de l'efficacité/atteinte des objectifs, de l'efficience dans la gestion des ressources, de l'économie et de la qualité du service public).
- Les proportions établies dans le DPPD-PAP V0 (qui prend déjà en compte la performance passée, les économies prévues, les résultats prévus, la prise en compte du contexte, etc.).
- Le niveau des allocations et dépenses réelles des programmes des années antérieures.
- La présentation de nouvelles initiatives à financer incluses dans les demandes budgétaires initiales des RProg (activités de priorité 3, 4 et 5 selon système de priorité inclus dans les demandes budgétaires initiales. Cf. la Boussole – Budgétisation et consommation en AE-CP, l'Outil 2 – Outil de budgétisation en AE-CP (Excel).**
- Autres critères (impact du programme en termes de service public, sa portée, etc.).

À l'aide de ces critères, le comité priorise les programmes entre eux, et accorde un prorata de l'enveloppe restante globale, à chacun des programmes. L'*Outil 1 – Grille d'analyse pour l'établissement des priorités* (Cf. *Boussole – Méthode d'allocation des ressources budgétaires*) aidera le comité à conduire l'exercice de priorisation, qui mènera à la détermination du montant à allouer à chacun des programmes.

Figure 5 : Suivi de l'enveloppe globale du ministère à la fin de l'étape 3

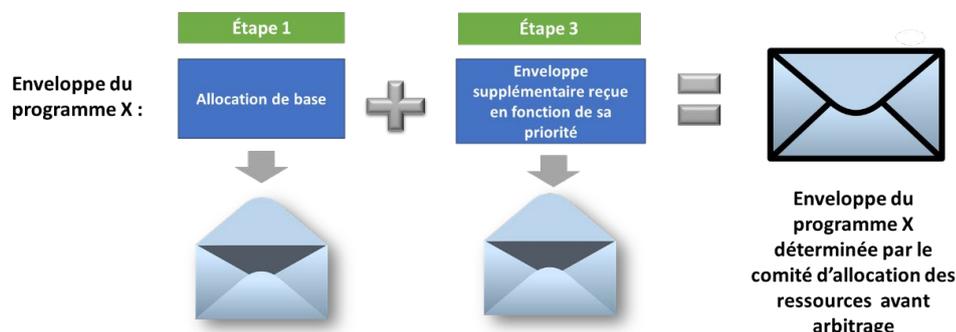


Étape 4 – Calculer l'enveloppe totale de chaque programme

L'enveloppe d'un programme est égale à l'allocation de base calculée à l'étape 1, plus l'enveloppe supplémentaire découlant de l'étape 3, qu'il a obtenue en fonction de l'exercice de priorisation conduit par le comité d'allocation des ressources. La figure suivante présente le suivi de l'enveloppe d'un programme à la fin de l'étape 4.



Figure 6 : Suivi de l'enveloppe d'un programme à la fin de l'étape 4



Étape 5 – Tenir une réunion d'arbitrage de répartition de l'enveloppe ministérielle par programmes et communiquer les enveloppes finales aux RProg

Le ministre appuyé par le comité d'allocation des ressources tient une séance d'arbitrage sur l'allocation des ressources aux différents responsables de programmes (RProg). Le processus d'allocation des ressources est partagé, des discussions s'en suivent et les enveloppes finales sont déterminées et communiquées aux RProg. La **figure 2**, présentée en introduction, illustre bien les différents enjeux de l'arbitrage (besoins, ressources limitées, priorités).



Étape 6 – Répartir l'enveloppe de programme entre les actions

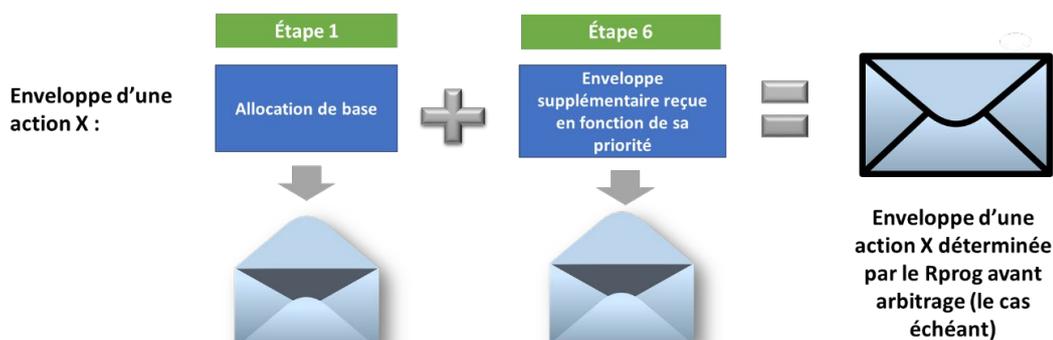
Le RProg, à son tour, répartit l'enveloppe de son programme entre les actions. À titre de rappel, l'allocation de base, qui a été calculée à l'étape 1, est à nouveau considérée ici et soustraite de l'enveloppe du programme. C'est l'enveloppe restante du programme que le RProg répartit entre les actions. Il peut utiliser les mêmes principes pour établir les priorités entre les actions que ceux édictés pour les programmes à l'étape 3.



Étape 7 – Calculer l'enveloppe des actions

L'enveloppe d'une action est donc égale à l'allocation de base calculée à l'étape 1, plus, l'enveloppe supplémentaire qu'elle a obtenu en fonction l'exercice de priorisation conduit par le RProg (processus similaire à l'étape 3, mais effectué pour la priorisation des actions). La figure suivante présente un suivi de l'allocation d'une action après l'étape 7.

Figure 7 : Suivi de l'enveloppe d'une action à la fin de l'étape 7



Étape 8 – Tenir une réunion d'arbitrage de répartition de l'enveloppe du programme entre les actions et communiquer les enveloppes finales aux RActions

Le RProg appuyé par des collaborateurs (notamment le contrôleur de gestion) tient une séance d'arbitrage sur l'allocation des ressources aux différents Responsables d'actions (RActions). Le processus d'allocation des ressources est partagé, des discussions s'en suivent et les enveloppes finales sont déterminées et communiquées aux RActions.

Étape 9 – Répartir l'enveloppe de l'action entre les différentes activités, services/structures

À titre de rappel, l'allocation de base, qui a été calculée à l'étape 1, est à nouveau considérée ici et soustraite de l'enveloppe de l'action. C'est l'enveloppe restante de l'action que le RAction répartit entre les activités et responsables de services/structures (tous les responsables d'un chapitre budgétaire). L'étape 10 explique plus en détail l'exercice de priorisation.

Étape 10 – Classer les activités par ordre décroissant de priorité

Cette étape nécessite à nouveau un exercice de priorisation, mais ici il est effectué au niveau des activités. Le RProg, appuyé par le RAction, va prioriser les activités entre elles (activités de niveaux 3, 4 et 5 représentant des nouvelles initiatives). Il peut utiliser les mêmes principes et outil (Outil - Grille d'analyse pour l'établissement des priorités) pour établir les priorités entre les activités que ceux édictés pour les programmes à l'étape 3.

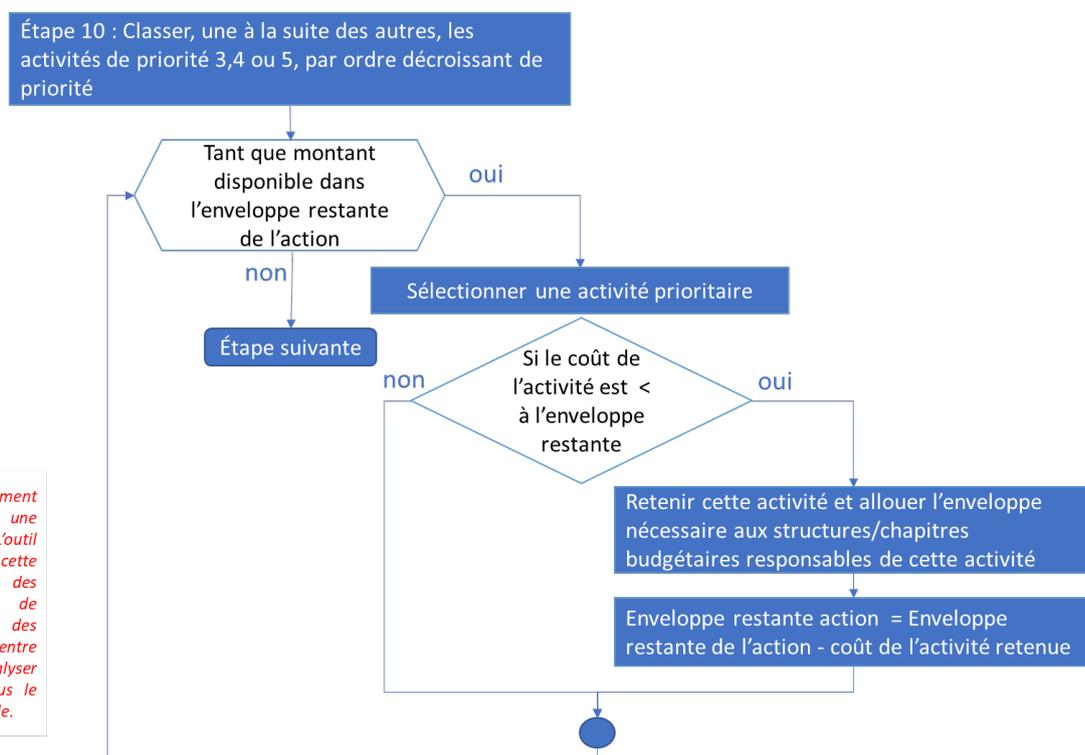


À partir de l'outil de budgétisation renseigné (voir outil 11.2 – Outil de budgétisation), il va **identifier les activités** de priorité 3, 4 et 5 et les classer en ordre décroissant de priorité (ne pas oublier que les activités de priorité 1 et 2 sont déjà incluses dans l'allocation de base). On trouvera dans la liste, après ce traitement, la première activité, qui constitue l'activité de niveau 3 la plus prioritaire, et la dernière activité, qui constitue l'activité la moins prioritaire, des activités de niveau 5.

Étape 11 – Déterminer les nouvelles initiatives prioritaires qui peuvent être financées dans le respect de l'enveloppe de l'action

Une fois les différentes activités priorisées, il s'agit à cette étape d'octroyer du financement aux nouvelles initiatives les plus prioritaires (de priorité 3, 4 et 5) jusqu'à l'épuisement de l'enveloppe restante de l'action. La figure 8 présente le processus de financement.

Figure 8 : Processus de financement des nouvelles initiatives prioritaires



Ce processus est légèrement simplifié pour favoriser une meilleure compréhension. L'outil qui accompagne cette méthodologie comprend des enveloppes par catégorie de dépenses et tient compte des possibilités de fongibilité entre certaines dépenses pour analyser le coût d'une activité versus le financement restant disponible.



Encadré 1 : à noter

D'une part, il faut savoir que les différentes étapes présentées dans la section précédente s'exécutent à l'aide de l'outil d'allocation des ressources qui permet l'opérationnalisation de la méthodologie. Elles ont été décrites de façon détaillée pour favoriser la compréhension de la méthodologie, mais l'automatisation allège plusieurs d'entre elles. Par exemple, l'allocation de base n'est effectuée qu'une seule fois, les soldes et reconstitutions des enveloppes sont automatiquement calculés, l'évaluation des activités prioritaires est facilitée par des grilles d'analyse (cf. l'Outil 1 – Grille d'analyse pour l'établissement des priorités – Boussole Méthode d'allocation des ressources) ; le classement par ordre décroissant de priorité est automatisé, etc.

Par exemple, les enveloppes sont calculées et distribuées par grandes catégories de dépenses, l'exercice potentiel de la fongibilité asymétrique a été pris en compte*** et la répartition des enveloppes est effectuée pour les années N + 1, N + 2 et N + 3.

**** Il est possible, aux fins de cet exercice, d'analyser de manière regroupée les dépenses de biens et services (titre 3) et les dépenses de transferts courants (titre 4), car elles obéissent aux mêmes règles de fongibilité, de même qu'il est possible d'analyser ensemble les dépenses d'investissement (titre 5) et les transferts en capital de titre 6.*



Étape 12 – Calcul et communication de l'enveloppe à chaque responsable d'activités et responsables d'un chapitre budgétaire

L'enveloppe allouée à un responsable d'un chapitre budgétaire correspond à l'allocation de base (pour la poursuite des activités en cours auquel il contribue ou pour sa contribution aux activités bénéficiant d'un financement extérieur ou découlant d'un engagement international signé par l'État) + coût pour sa contribution aux activités de priorités 3, 4, 5, qui ont pu être financées au regard de l'enveloppe disponible de l'action dans lesquels il est impliqué.



6. L'allocation de ressources à des établissements/structures de même type et sous tutelle

Ex. : Cas des subventions aux écoles élémentaires, à des centres de formation professionnelle en coiffure, à des hôpitaux, etc.

Ces différents établissements/structures peuvent faire l'objet d'une analyse comme un chapitre budgétaire individuel, selon la démarche expliquée aux points précédents. S'il existe un volume important de ce type d'établissements/structures, il faut envisager de recourir à une méthode d'allocation des ressources plus efficiente.

De plus, plusieurs de ces structures/établissements fournissent des services publics à la population. La méthode retenue devra permettre aux administrateurs de ce type de structures/établissements d'accomplir leur mission de la meilleure façon possible, en tenant compte des contraintes financières.

Les décisions d'allocation, qui en découlent, ont des conséquences importantes sur la gestion opérationnelle de ces structures/établissements puisqu'elles déterminent ultimement la quantité et la qualité des services offerts et disponibles à la population. Les décisions d'allocation doivent être efficaces et tenir compte des conséquences qu'elles auront sur la performance des résultats. Il faut rajouter les deux autres (2) fondements méthodologiques suivants :

- **La règle de l'équivalence des services et des ressources⁷** : La méthode doit faire en sorte que, pour des populations ayant des besoins comparables, les services offerts soient comparables et que, pour des services similaires, les ressources disponibles soient équivalentes. Cette règle vise à garantir une accessibilité de services qui sera semblable pour l'ensemble de la population, en conformité avec les objectifs de la politique ministérielle. L'équité est une valeur centrale dans ce type d'allocation et les implications de cette valeur sont nombreuses.

L'une d'entre elles, est de déterminer les limites acceptables de l'allocation des ressources dans une situation de rareté, impliquant de faire les meilleurs choix. L'allocation interrégionale des ressources respectera le principe de l'équité et la budgétisation des structures/établissements sera basée sur une méthode comparable d'estimation de leurs besoins financiers.

- **La règle de la cohérence⁶** : La règle de la cohérence implique une prise de décision à trois niveaux (ministère, directions régionales, structures/établissements) et la prise en compte du contexte socioéconomique. Il doit y avoir une cohérence entre la détermination du budget du Ministère, l'allocation interrégionale des ressources et la budgétisation des établissements.

Ces choix doivent tenir compte de l'environnement socioéconomique dans lequel évoluent les établissements (l'éloignement, la dispersion de la population et les caractéristiques sociales, le type de services offerts...).

⁷ Santé et services sociaux, Gouvernement du Québec, l'allocation des ressources et la budgétisation des services de CLSC et de CHSLD du Québec.



- **La règle de la cohérence** permet de tenir compte des particularités régionales, des contraintes géographiques, de tout facteur qui nécessite des coûts supplémentaires (par exemple : couverture de grands territoires relativement peu peuplés) dont il faut tenir compte dans la répartition des ressources.

Cette deuxième méthode, que l'on va appeler ici la « Méthode d'allocation groupée », est expliquée au point 6.1. Celle-ci exige, toutefois, certains préalables qui sont présentés au point 6.2.

6.1 Méthode d'allocation groupée

Cette méthode implique que l'allocation des ressources est effectuée, dans un premier temps, à un groupe de structures/établissements de même type (groupe de chapitres budgétaires), c'est-à-dire ayant les mêmes missions (ex. : école élémentaire, lycées de secondaire général, hôpitaux, centre de formation professionnelle en couture, etc.).

Les étapes 1 à 10 sont sensiblement les mêmes, exceptions faites que cette méthode traite les structures/établissements de mêmes types comme un regroupement, c'est-à-dire un seul chapitre budgétaire plutôt que des chapitres budgétaires individualisés. Cependant à l'étape 11, l'allocation groupée doit être répartie à chacun des chapitres budgétaires individualisés de ce groupe. Pour ce faire, la méthode recourt à un ensemble de critères ou de statistiques qui, multipliés à un coût donné, vont former un ensemble d'allocations qui vont former l'enveloppe de la structure/établissement.

Des exemples de critères utilisés au Québec pour les établissements scolaires des niveaux élémentaire et secondaire général ainsi qu'au ministère de l'Éducation Nationale (MEN) du Sénégal sont présentés dans l'*Outil 2 – Exemples de critères utilisés dans les commissions scolaires du Québec ainsi qu'à l'Éducation Nationale du Sénégal.* (Cf. *Boussole – Méthode d'allocation des ressources budgétaires.*)

6.2 Les préalables à l'utilisation de la méthode de l'allocation groupée

Pour utiliser la **méthode de l'allocation groupée**, le ministère doit rencontrer les préalables suivants :

- disposer de **statistiques** (ex. : nombre d'élèves, nombre d'enseignants, etc.) et/ou de déterminants physiques fiables et récents;
- obtenir l'information statistique et les **déterminants physiques en temps opportun**;
- disposer de **coûts unitaires** bien évalués et représentatifs du groupe ou d'un sous-groupe (au besoin);
- effectuer des **contrôles inopinés** pour assurer la **sincérité des informations**;
- sélectionner **les critères de façon participative** et incluant les **parties prenantes** concernées.

Les critères doivent faire l'objet d'une **mise à jour et approbation périodique**. Les critères et les coûts des allocations doivent être documentés.



7. Mise en place d'un cadre institutionnel

La mise en place d'un comité d'allocation des ressources (ou comité similaire) est à prévoir. Ce comité aura notamment pour responsabilité de faire des recommandations sur les éléments suivants :

- les objectifs et les principes de la répartition des ressources et la répartition annuelle des ressources, y compris les critères servant à déterminer les montants alloués;
- ce comité pourra être formé de différents représentants et devra établir ou commenter la méthodologie d'allocation des ressources pour le prochain cadre triennal.

La méthode devra être documentée, approuvée et partagée chaque année. Elle devra énoncer, notamment, les objectifs, les principes et les critères d'allocation des ressources retenus.

8. Les outils



Un outil d'allocation des ressources a été élaboré et accompagne cette fiche. Cet outil a la particularité de couvrir tout le périmètre ministériel, mais s'exécute en cascade en réalisant l'allocation des ressources d'abord par programme et ensuite par actions, activités.

Pour les ministères ayant des structures/établissements de mêmes types, il offre un volet d'allocation globale pour le groupe qui est ensuite réparti sur la base sur des critères communs s'appuyant sur des données physiques, statistiques et financières.

D'autres outils sont également joints pour faciliter le travail du comité d'allocation des ressources.

Voici les différents outils qui accompagnent cette fiche :

-  Outil 1 – Grille d'analyse pour l'établissement des priorités
-  Outil 2 – Exemples de critères utilisés dans les commissions scolaires du Québec ainsi qu'à l'Éducation Nationale du Sénégal
-  Outil 3 – Logigramme détaillé des différentes étapes.

9. Calendrier

Les grandes étapes butoirs importantes aux fins de l'allocation sont présentées à la section précédente. Cette méthode d'allocation peut également être utilisée lors de la production du DPPD-PAP VO.



10. Le cadre légal

La méthode d'allocation des ressources s'appuie sur les principaux textes légaux suivants :

- Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016.
- Décret 2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'État.
- Décret 2019-120 relatif à la préparation du budget de l'État.

11. Résumé des mots clés liés aux fondamentaux de cette méthode

Voici illustré ci-dessous un résumé des mots clés à retenir, qui constituent les fondamentaux de cette méthode.

Figure 9 : Un résumé des fondamentaux attachés à cette méthode





12. Pour en savoir plus

- Manuel PEFA 2016, Volume II : Guide pratique d'évaluation PEFA, p. 8.
- Guide d'opérationnalisation du projet annuel de performance, Direction Générale du Budget, MFB, version 2 juillet 2018 v2, p. 13.
- Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016.
- Décret n°2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'État.
- Décret n°2019-120 relatif à la préparation du budget de l'État.



©AO
Relecteurs : GC
Juin 2020