

Réformes des finances publiques locales et opinions des acteurs dans les Entités Territoriales Décentralisées dans la province de l'Equateur. Cas des Secteurs des ELANGA, EKONDA et Lac Ntomba¹.

Dr Jean-Bosco NSUAMI

nsuamingoma@yahoo.fr

Introduction

Dans cette étude, nous cherchons à cerner la réaction des acteurs des Entités Territoriales Décentralisées dans la province de l'Equateur sur l'annonce des réformes dans le domaine des finances publiques de ces entités. L'enseignement majeur tiré de cette étude est que, lorsque des réformes importantes sont annoncées dans un système de gestion donné, les acteurs directement concernés par ces réformes anticipent les effets du changement et adoptent certaines attitudes qui peuvent être décelées en recourant à une stratégie méthodologique appropriée.

Cette situation s'est vérifiée pour les cas des Secteurs des ELANGA, EKONDA et LAC NTOMBA dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route de réforme de leurs finances publiques. L'étude soulève la question du rôle d'inspection et de coordination des ETDS par le Territoire, que la nouvelle constitution du pays lui attribue, au moment où les districts vont être supprimés et où, de façon empirique, les responsables et agents des Secteurs identifient par anticipation leur « nouveau chef » qui n'est rien d'autre que le Gouverneur de province.

L'étude questionne également l'efficacité de la reddition des comptes dans les secteurs face à certaines informations financières qui, aux yeux des responsables et agents des secteurs, apparaîtraient comme sensibles et stratégiques et qui, de ce fait, requerraient des autorisations préalables de la part de la hiérarchie avant d'être communiquées à la population. L'étude met enfin en évidence la question de la prise en compte des spécificités locales dans l'élaboration de la feuille de route en se prononçant clairement contre une feuille de route standard pour les trois ETDS sous examen.

Démarche méthodologique

Notre approche méthodologique consiste à nous servir de trois grilles de questionnaire pour recueillir les perceptions en privilégiant la démarche participative des acteurs. Les objectifs poursuivis par les trois grilles en termes de recueil d'information sont suffisamment discriminés, de manière à permettre une exploitation raisonnée.

La première grille a été élaborée dans le but d'un recueil exhaustif des données sur les problèmes en rapport avec les finances publiques dans les entités en question, les causes desdits problèmes et les solutions préconisées par les acteurs interviewés. La grille synthétise ce que nous retrouvons en questionnant les acteurs sur le thème. Les différentes préoccupations reprises sur la grille sont issues de quatre axes prioritaires de la plateforme de réforme des finances publiques à savoir, la construction de la fiscalité, la gestion de la dépense publique, la programmation-budgétisation-suivi et les questions transversales.

Pour besoin de cohérence avec le niveau supérieur (Central et provincial), l'agrégation des problèmes identifiés s'est faite conformément à ces quatre axes thématiques auxquels nous avons ajouté deux préoccupations supplémentaires d'égale importance, à notre avis, avec les axes, si nous voulons véritablement réussir la réforme des finances publiques au niveau local. Il s'agit de la nécessité de mettre en place un mécanisme de rédevabilité (comptabilité-reddition des comptes) et de la nécessité de promouvoir la production des statistiques financières sur la gestion des ETDs.

La réussite de la mise en œuvre de la réforme des finances publiques en s'appuyant sur ces axes prioritaires implique l'adoption des mesures à trois niveaux : le niveau légal, le niveau administratif-organisationnel et le niveau procédural. L'objectif à ce niveau du questionnement n'est pas d'interroger les acteurs sur les responsables ayant la charge d'organiser ces activités. Mais plutôt de recueillir leur opinion sur les problèmes qu'ils voient ou qu'ils redoutent du fait de l'absence de mesure dans ces domaines, les causes de ces problèmes et les solutions préconisées. Il s'agit concrètement d'identifier les problèmes à chaque niveau des axes et de dire en quoi ils constituent un frein à l'amélioration des finances publiques des ETDs.

Notre hypothèse est à ce niveau basée sur la rationalité anticipative et le pragmatisme des acteurs.

Les informations recueillies à partir de la première grille sont brutes. Elles indiquent, certes, la manière dont les acteurs perçoivent les problèmes de l'organisation et du fonctionnement des finances publiques à partir des préoccupations soumises à leur avis. Bien qu'utiles à l'étape d'exploitation qualitative des commentaires explicatifs des récits, ces informations ne nous aident pas à discriminer objectivement les réponses des interviewés en termes d'anticipation d'attitudes des acteurs et de propositions d'actions. L'exploitation de la deuxième grille permet de construire les interprétations en dégagant le profil d'opinion des acteurs. Elle permet de savoir si cette opinion des acteurs est liée à des intérêts catégoriels ou géographiques de ces derniers ; ceci est particulièrement relevant, car il facilite la coordination et l'établissement des priorités sur les propositions des acteurs au moment de l'élaboration de la feuille de route. Il permet de comprendre les points de divergence entre les catégories d'acteurs interviewés et de travailler à des compromis

en ciblant des principes supérieurs sur lesquels ces derniers peuvent visiblement se mettre d'accord. L'exploitation de cette grille permet en outre de comprendre comment les acteurs interviewés hiérarchisent les activités à mener en marge de la mise en œuvre de la réforme des finances locales attelée aux axes prioritaires. Ceci permet de ce fait d'enrichir la réflexion sur le classement des activités suivant l'ordre d'importance, de faciliter la proposition de la feuille de route, le chronogramme indicatif de réalisation des activités de la feuille de route et peut être aussi d'avoir déjà une idée de la budgétisation desdites activités.

Notre hypothèse de base à ce niveau est fondée sur l'existence des différences d'opinions des acteurs expliquées soit par les préoccupations attelées aux axes prioritaires, soit par l'appartenance des acteurs à une catégorie socioprofessionnelle, soit encore par l'appartenance des acteurs à une localité d'origine donnée.

La troisième grille est élaborée dans le but du recueil des propositions d'amélioration de la reddition des comptes et de la production des statistiques sur la gestion des finances des ETDs. La reddition des comptes et la production des statistiques sont des outils à même de contribuer à l'amélioration de la redévabilité dans les ETDs.

La communication financière-reddition des comptes doit être comprise dans le sens « d'habitude de justifier les actes de gestion des mandataires publics ». Il y va de leur légitimité. L'habitude de rendre compte de la gestion apporte une valeur ajoutée sociale au fonctionnement des ETDs. Elle est de surcroît un incitant à l'amélioration du management des ETDs et également un incitant au renforcement de la participation de la population dans le fonctionnement des ETDs. L'information comptable et budgétaire en tant que support de reddition des comptes véhicule un message politique qui peut amener la population à adhérer au fonctionnement des ETDs. On ignore souvent que les ETDs sont créées dans le cadre de la décentralisation pour justement amener la population à participer au fonctionnement desdites entités.

L'importance des statistiques n'est pas à démontrer. D'importantes innovations introduites depuis un temps dans la gestion publique en RDC nécessitent un recours inévitable aux données statistiques. Tel est le cas du cadrage macroéconomique dans la phase d'élaboration du budget. Aucune politique crédible ne peut, du reste, se concevoir en dehors des statistiques.

Dans le domaine des finances, les statistiques permettent d'établir les prévisions budgétaires et la prise de décisions. Les statistiques peuvent constituer un axe transversal à la construction de la fiscalité, à la gestion de la dépense et à la budgétisation-programmation. Les ETDs doivent avoir une organisation interne susceptible de répondre à cette exigence, car elles ont besoin des statistiques pour leur fonctionnement.

Le sondage d'opinion des acteurs sur cette base devra nous amener à comprendre l'importance que ces derniers accordent à l'information comptable et budgétaire s'agissant de sa capacité à alimenter le processus de reddition des comptes des ETDs.

Nous nous attendons, conformément à nos présupposés théoriques, à une attitude de loyauté des acteurs dans le choix du destinataire de l'information. Mais nous nous attendons également à une inconstance de cette attitude de loyauté en fonction de la nature spécifique de l'information à communiquer.

Le questionnaire a été administré à 42 personnes. Les effectifs sont repris dans le tableau ci-dessous, conformément aux institutions d'attache des acteurs interviewés :

Acteurs suivant catégories socioprofessionnelles et origines	Effectifs
Ministère provincial des finances	1
Ministère provincial du budget	1
Administration Secteur des ELANGA	5
Administration Secteur EKONDA	5
Administration Secteur du LAC NTOMBA	5
Administration de BIKORO	10
ATA INGENDE	1
Chef de bureau DGRPE BIKORO	1
Président Société Civile BIKORO	1
FEC BIKORO	1
DGRAD BIKORO	1
DGDA BIKORO	1
OCC BIKORO	1
ONG œuvrant dans la cité de Bikoro	5

Les données récoltées ont été agrégées : (1) suivant les préoccupations attelées aux axes, (2) suivant l'appartenance des acteurs à une catégorie socioprofessionnelle donnée et (3) suivant l'entité d'origine de ces derniers.

Nous avons ainsi les quatre catégories socioprofessionnelles suivantes : (1) les administratifs des secteurs, soit 15 acteurs; (2) les administratifs du territoire de BIKORO, soit 10 acteurs; (3) la FEC, la Société civile de Bikoro, les ONG œuvrant dans la cité de Bikoro, soit 7 acteurs; (4) les autres, c'est-à-dire, les délégués des ministères provinciaux, des régies financières et de l'OCC, soit 7 acteurs.

Conformément à l'entité d'origine des acteurs interviewés, on a les cinq subdivisions suivantes : (1) Secteur des ELANGA, soit 5 acteurs ; (2) Secteur du LAC NTOMBA, soit 5 acteurs ; (3) Secteur des EKONDA, soit 5 acteurs ; (4) Territoire de BIKORO, soit 21 acteurs ; (5) Autres localités reprenant les délégués ministériels et l'ATA du territoire d'INGENDE, soit 3 acteurs.

Conformément aux préoccupations attelées aux axes nous avons les préoccupations reprises dans la deuxième grille. Ces préoccupations sont questionnées en termes de nécessité dans la perspective d'amélioration des finances publiques des ETDs dans la province de l'Equateur. Le point de départ de notre réflexion est d'affirmer que tous ces acteurs listés sont rationnels et capables de formuler des anticipations. Ils peuvent donc avancer des propositions d'amélioration des finances publiques dans leurs entités territoriales respectives. Ce qui, en fonction de toutes les variables, a donné environ 1872 opinions à analyser pour en dégager des profils d'opinions des acteurs. Soit 13 préoccupations éclatées en 48 sous préoccupations attelées à l'axe pour 39 acteurs interviewés. Un acteur est donc appelé à se prononcer 48 fois pour émettre son avis sur l'ensemble de 13 préoccupations attelées aux axes.

Des variables pour l'étude de l'opinion des acteurs

Les données récoltées sont des perceptions ou opinions des acteurs sur l'élaboration de la feuille de route pour l'amélioration de la gestion des finances publiques locales. Ces données ont fait l'objet d'identification des hypothèses et des variables dépendantes et indépendantes.

Les hypothèses au nombre de 3 sont : (1) différences d'opinions des acteurs suivant l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle, le lieu géographique ou la préoccupation attelée à l'axe prioritaire ; (2) attitude de loyauté dans le choix du destinataire de l'information ; (3) rationalité anticipative et pragmatisme des acteurs.

Les variables au nombre de 5 sont : (1) le profil d'opinion ; (2) la préoccupation attelée à l'axe prioritaire; (3) la localité d'origine de l'acteur ; (4) le destinataire de l'information financière; (5) l'appartenance de l'acteur à une catégorie socioprofessionnelle donnée.

Le profil d'opinion des acteurs et le destinataire de l'information comptable et budgétaires sont des variables dépendantes. La préoccupation attelée à l'axe prioritaire, l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et la localité d'origine de l'acteur constituent des variables indépendantes.

Variabes et indicateurs des variables

Variabes	Indicateurs	Valeurs des variables
Profil d'opinion des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • EIP • TIP • IP • PIP 	1 2 3 4
Appartenance à la CSP	<ul style="list-style-type: none"> • Administratifs Secteurs • Administratifs BIKORO • FOPAYPIRO • Autres 	1 2 3 4
Localité d'origine de l'acteur	<ul style="list-style-type: none"> • ELANGA • NTOMBA • EKONDA • BIKORO • Autres localités 	1 2 3 4 5
Destinataire information	<ul style="list-style-type: none"> • Peuple congolais • Ministre • Gouverneur province • Administrateur du territoire 	Effectif Effectif Effectif Effectif
Préoccupation/axe prioritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Légal/ recettes • légal/dépenses • légal/Programmation • légal/rédévabilités • Organisation/recettes • Organisation/dépense • Organisation/Programmation • Organisation/rédévabilité • Procédures/Recettes • Procédures/dépense 	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures/Programmation • Procédures/rédévabilité • Information à la population 	12 13
--	--	----------

Où EIP : Extrêmement important ; TIP : Très important ; IP : Important ; PIP : Pas important.

Variables, nature des données et modalités de traitement

Variables	Nature des données	Modalités de traitement
Profil d'opinion des acteurs	Quantitative	Analyse factorielle, test statistique et analyse matricielle, ANOVA
Appartenance à la CSP	Quantitative	Analyse factorielle, test statistique et analyse matricielle, ANOVA
Origine territoriale	Quantitative	Analyse factorielle, test statistique et analyse matricielle, ANOVA
Destinataire information	Quantitative	Représentation graphique, tableaux de signes et test statistiques, ANOVA
Préoccupation/axe prioritaire	Quantitative	Analyse factorielle, test statistique et analyse matricielle, ANOVA

Toutes les hypothèses théoriques ont fait l'objet des tests statistiques empiriques en fonction des données recueillies.

Ainsi, les six relations suivantes ont été vérifiées :

1. Il existe une association statistique significative entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le profil d'opinion ;
2. Il existe une association statistique significative entre la localité d'origine et le profil d'opinion ;
3. Il existe une association statistique significative entre la préoccupation attelée à l'axe prioritaire et le profil d'opinion ;
4. Il existe une association statistique significative entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le choix du destinataire de l'information ;
5. Il existe une association statistique significative entre la localité d'origine de l'acteur et le choix du destinataire de l'information ;
6. Il existe une association statistique significative entre la nature de l'information communiquée et le choix du destinataire de l'information.

Suivant ces relations, on peut s'attendre à des différences significatives des profils d'opinion entre les acteurs au sein des catégories socioprofessionnelles identifiées en fonction de leur localité d'origine. On peut également s'attendre à ce que les acteurs hiérarchisent les préoccupations

attelées aux axes prioritaires de réforme des finances publiques, les unes étant mieux appréciées que les autres. On peut tout aussi bien s'attendre à ce que les catégories et les localités d'origine des acteurs soient classées suivant le degré d'optimisme ou de pessimisme. On peut enfin s'attendre à une attitude de loyauté dans le choix du destinataire de l'information financière des ETDs. On peut tester la solidité de cette relation en fonction de la nature de l'information communiquée.

Le niveau analytique de l'étude est particulier/individuel. Il consiste à recueillir, non les points de vue institutionnels ou officiels, mais plutôt les opinions personnelles des agents (acteurs) au sein des catégories socioprofessionnelles.

Techniques d'analyse des données

L'analyse factorielle à correspondance multiple

L'analyse factorielle à correspondance multiple est une méthode exploratoire de réduction d'un tableau des données quantitatives. Elle repose sur la création de nouvelles variables, appelées composantes principales ou facteurs qui sont des combinaisons linéaires des variables initiales.

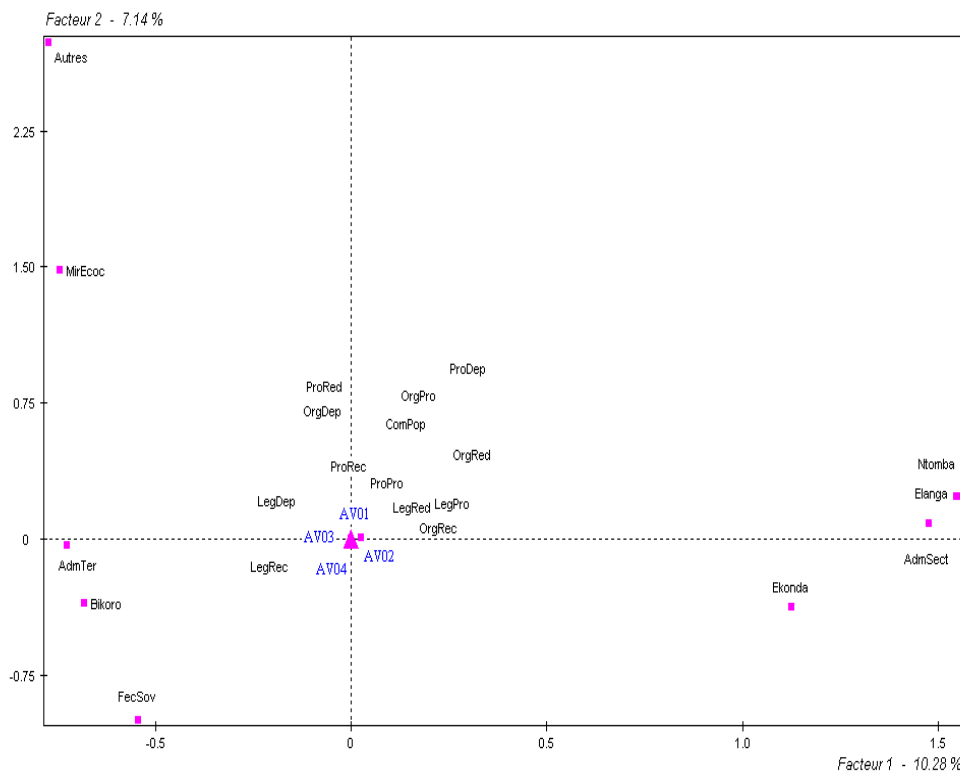


Figure 1. Résultat analyse factorielle profil d'opinion par rapport à la catégorie, à la localité d'origine et à la préoccupation attelée aux axes de la réforme des finances publiques

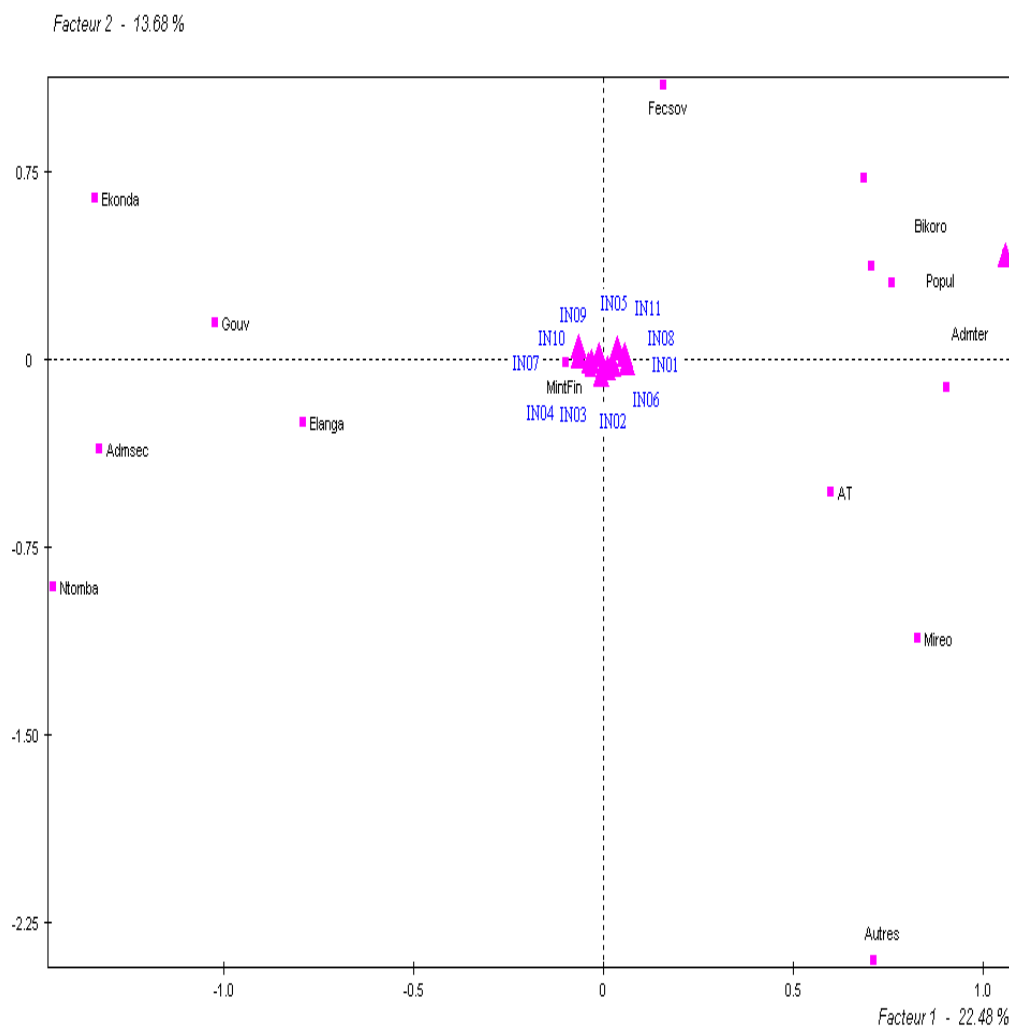


Figure 2. Résultat analyse factorielle destinataire de l’information par rapport à la catégorie, à la localité d’origine et à la nature de l’information à communiquer

La première figure résume le comportement de nos quatre variables que sont l’appartenance à la catégorie, le profil d’opinion, la localité d’origine et la préoccupation attelée à l’axe prioritaire. La lecture de la figure montre que le profil d’opinion représenté par les signes AV01, AV02, AV03 et AV04 (AV01, AV02, AV03 et AV04 représentant respectivement extrêmement important, très important, important et pas important) est plutôt sensible à la localité d’origine et à la catégorie socioprofessionnelle qu’à la préoccupation attelée à l’axe, dont les points de nuage sont concentrés au croisement des axes OX et OY. Les résultats à ce niveau montrent qu’a priori, les acteurs n’ont pas une lecture différenciée des préoccupations soumises à leur avis en marge de la réforme des finances publiques (voir deuxième grille reprise en annexe). En d’autres termes, par rapport aux préoccupations en rapport avec l’amélioration des finances publiques, l’opinion des acteurs ne présente pas de contraste. Cela peut signifier deux choses : (1) soit que les acteurs trouvent toutes les préoccupations pertinentes au point qu’ils ne parviennent pas à les discriminer ; (2) soit qu’ils

sont intéressés par autre chose, qu'une simple poursuite d'objectifs, au niveau de la réforme des finances publiques. Il nous faudra confirmer cette tendance en recourant aux tests statistiques. Car cela indiquerait que les acteurs ne saisissent pas la nuance entre les différentes préoccupations et donc ne les hiérarchisent pas.

La deuxième figure résume le comportement des variables dans le choix du destinataire de l'information. Elle montre a priori que le choix par les acteurs du destinataire de l'information se fait en fonction de l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et de la localité d'origine, et ce, quelle que soit la nature de l'information communiquée. La confirmation de ces tendances par des tests statistiques est particulièrement intéressante. Elle nous permettra d'envisager l'amélioration de la communication, l'une des préoccupations importantes en matière d'amélioration des finances publiques, en ayant en arrière-plan l'idée que c'est l'attitude de loyauté qui guide le choix du destinataire de l'information. En effet, le choix du destinataire de l'information semble obéir à des relations de pouvoir que nous qualifions de relation de type « agence ». Ce qui veut dire qu'on assiste à une attitude de loyauté envers le responsable de qui on dépend hiérarchiquement. Ce qui montre que les Secteurs dont il est question dans ce diagnostic constituent une espèce de « nexus contract » avec des relations d'agences transversales et que, par ailleurs, on peut être guidé par l'obligation de rendre compte pour déterminer tant le besoin en information financière des acteurs que le destinataire de ladite information. Ceci a des conséquences profondes en matière de reddition des comptes dans le Secteur, Entités Territoriales Décentralisées. Les résultats de l'analyse factorielle nous permettent ainsi de recentrer notre questionnement de la manière suivante :

1. Existe-t-il une relation entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le profil d'opinion ?
2. Existe-t-il une relation entre la localité d'origine et le profil d'opinion des acteurs ?
3. Existe-t-il des différences de profils d'opinions ?
4. Existe-t-il une attitude de loyauté dans le choix du destinataire de l'information financière ?

Les tests statistiques : tests de X^2 et ANOVA

Les tests statistiques sont souvent mis à profit pour vérifier l'existence ou non des relations entre les variables. En ce qui est de notre diagnostic, le test de X^2 a permis de vérifier s'il existait ou non une relation significative entre les différentes variables d'analyse. Nous avons concrètement voulu vérifier si l'appartenance à une catégorie donnée ou à une localité d'origine donnée n'influçait pas l'opinion des acteurs tant sur le choix du destinataire de l'information que sur l'appréciation des préoccupations attelées aux axes prioritaires. L'hypothèse de base consistait à soutenir l'existence d'une relation statistique significative entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et l'opinion des acteurs contre l'hypothèse nulle qui consiste à nier l'existence d'une relation statistique significative, d'une part, et l'existence d'une relation du même type entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle ou la localité d'origine et le choix du destinataire de l'information contre l'hypothèse nulle qui consiste à nier l'existence d'une telle relation, d'autre part.

Présentation et discussion des résultats du diagnostic

L'objectif de ce point est de présenter les résultats du diagnostic en vue de l'élaboration d'une feuille de route de la réforme des finances publiques des Secteurs des ELANGA, EKONDA et LAC NTOMBA. La présentation des résultats sera suivie de discussions sur les conséquences que cela implique sur l'objectif global du diagnostic qui est celui d'élaborer la feuille de route pour ces trois entités.

Présentation descriptive des résultats du diagnostic

Sur le degré d'importance accordée aux préoccupations attelées aux axes prioritaires en se basant sur les catégories socioprofessionnelles

Catégories	Opinion Moyenne	Effectifs d'opinion	Ecart-type	Erreur standard de la moyenne
ADMSEC	2,12	583	,745	,031
ADMTER	1,98	427	,842	,041
FECOVILE	1,96	528	,811	,035
MIREOCC	2,38	342	1,064	,058
Moyenne générale	2,09	1880	,863	,020

Où,

ADMSECT : Administratifs des Secteurs;

ADMTER : Administratifs du Territoire ;

FECOVILE : FEC, Société Civile, ONG ;

MIREOCC : Délégués des Ministères provinciaux, Régies financières et OCC.

Ce tableau reprend par catégorie socioprofessionnelle le degré d'appréciation par les acteurs des préoccupations soumises à leur avis en marge de l'amélioration des finances des Secteurs. L'opinion moyenne des acteurs interviewés est de 2.09. Elle se situe entre TIP et IP mais proche de TIP. Selon le degré d'appréciation, nous retrouvons en tête les acteurs de la société civile, de la FEC et des ONG pour une opinion moyenne de 1.96 se situant entre EIP et TIP mais proche de TIP. Cette catégorie est suivie par les agents du territoire pour une moyenne de 1.98. Les agents de la catégorie ADMSEC sont les plus septiques. Ce qui est quelque peu inquiétant, parce que les actions

d'amélioration envisagées concernent leurs entités. Il nous a fallu vérifier que ces différences apparentes sont statistiquement significatives. Car cette situation laissait penser que cette catégorie relativise la portée des préoccupations soumises à leur appréciation dans l'optique d'amélioration de la gestion financière des ETDS. L'analyse des problèmes, des causes et des actions à mener nous a permis de confirmer cette tendance. L'analyse des problèmes, causes et actions à mener, d'une part, et l'existence présumée des différences statistiques d'opinion en fonction de la localité d'origine, d'autre part, a permis de décider d'une feuille de route standard pour les trois ETDS ou de proposer des feuilles de routes tenant compte des spécificités des entités sous-jacentes.

Sur le degré d'importance accordée aux préoccupations attelées aux axes prioritaires en se basant sur les localités d'origine des acteurs

Localité d'origine des acteurs	Opinion Moyenne	Effectifs opinion	Ecart-type	Erreur standard de la moyenne
ELANGA	1,91	195	,857	,061
NTOMBA	2,15	192	,768	,055
EKONDA	2,30	245	,570	,036
BIKORO	2,11	1101	,940	,028
AUTRES	1,78	147	,647	,053
Moyenne gén	2,09	1880	,863	,020

Ce tableau reprend par localité d'origine le degré d'appréciation par les acteurs des préoccupations soumises à leur avis en marge de l'amélioration des finances des Secteurs. L'opinion moyenne des acteurs interviewés par localité d'origine est de 2.09. Elle se situe entre TIP et IP mais proche de TIP. Selon le degré d'appréciation, nous retrouvons en tête les acteurs venus des autres localités pour une opinion moyenne de 1.78 se situant entre EIP et TIP mais proche de TIP. Cette catégorie est suivie par les agents en provenance des ELANGA pour une moyenne de 1.91, de BIKORO pour une moyenne de 2.11, du LAC NTOMBA pour une moyenne de 2.15. Les agents en provenance des EKONDA sont les plus septiques avec une opinion moyenne de 2.30 situé entre TIP et IP, même si celle-ci est proche de TIP.

Sur le degré d'importance accordée aux préoccupations attelées aux axes prioritaires

Préoccupations attelées aux axes	Opinion moyenne	Effectif opinion	Ecart-type	Erreur standard de la moyenne
LEGRECETTE	1,98	309	,931	,053

LEGDEPENSE	2,06	77	,749	,085
LEGPROGR	1,88	152	,780	,063
LEGREDEV	2,13	39	,923	,148
ORGRECETTES	2,21	231	,891	,059
ORGDEPENSES	2,04	154	,816	,066
ORGPROGRAM	2,09	191	,865	,063
ORGREDEV	2,09	158	,870	,069
PRORECETTES	2,29	152	,786	,064
PRODEPENSES	2,07	153	,859	,069
PROPROGRAM	2,19	113	,865	,081
PROREDEV	2,08	113	,721	,068
COMPOP	2,37	38	1,149	,186
Moyenne générale	2,09	1880	,863	,020

Où,

LEGRECETTE : Cadre légal sur la mobilisation des recettes;

LEGDEPENSE : Cadre légal sur la gestion de la dépense ;

LEGPROGR : Cadre légal sur la programmation;

LEGREDEV : Cadre légal sur les mécanismes de rédevabilité;

ORGRECETTES : Organisation de la mobilisation des recettes publiques

ORGDEPENSES : Organisation de la gestion de la dépense;

ORGPROGRAM : Organisation de la programmation;

ORGREDEV : Organisation des mécanismes de rédevabilité;

PRORECETTES : Procédures pour la mobilisation des recettes ;

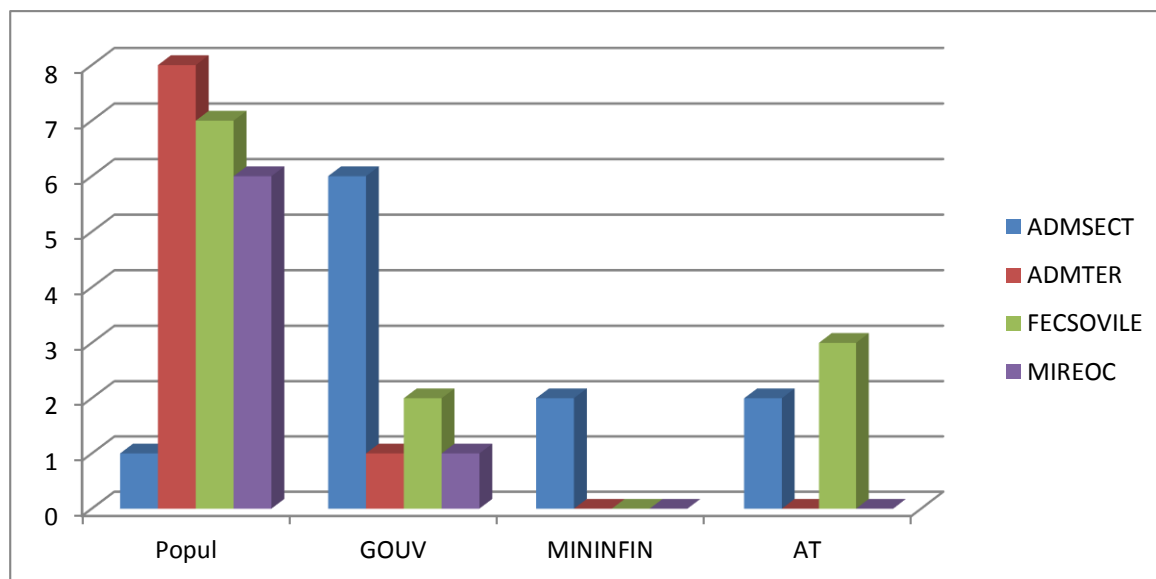
- PRODEPENSES : Procédures pour la gestion de la dépense;
- PROPROGRAMM : Procédures pour la programmation;
- PROREDEV : procédures pour les mécanismes de rédevabilité;
- COMPOP : Communication de l'information à la population.

Le tableau ci-dessous résume la manière dont les acteurs établissent les priorités sur les actions à mener pour améliorer la gestion des finances publiques dans les entités territoriales décentralisées. Ce tableau est élaboré en fonction des opinions moyennes des acteurs telles qu'elles ressortent de deux tableaux précédents. L'exploitation de ce tableau permet de comprendre les priorités des acteurs sur les actions à mener conformément aux trois niveaux d'intervention (cadre légal, organisation et procédure), comme l'indique le tableau ci-dessous :

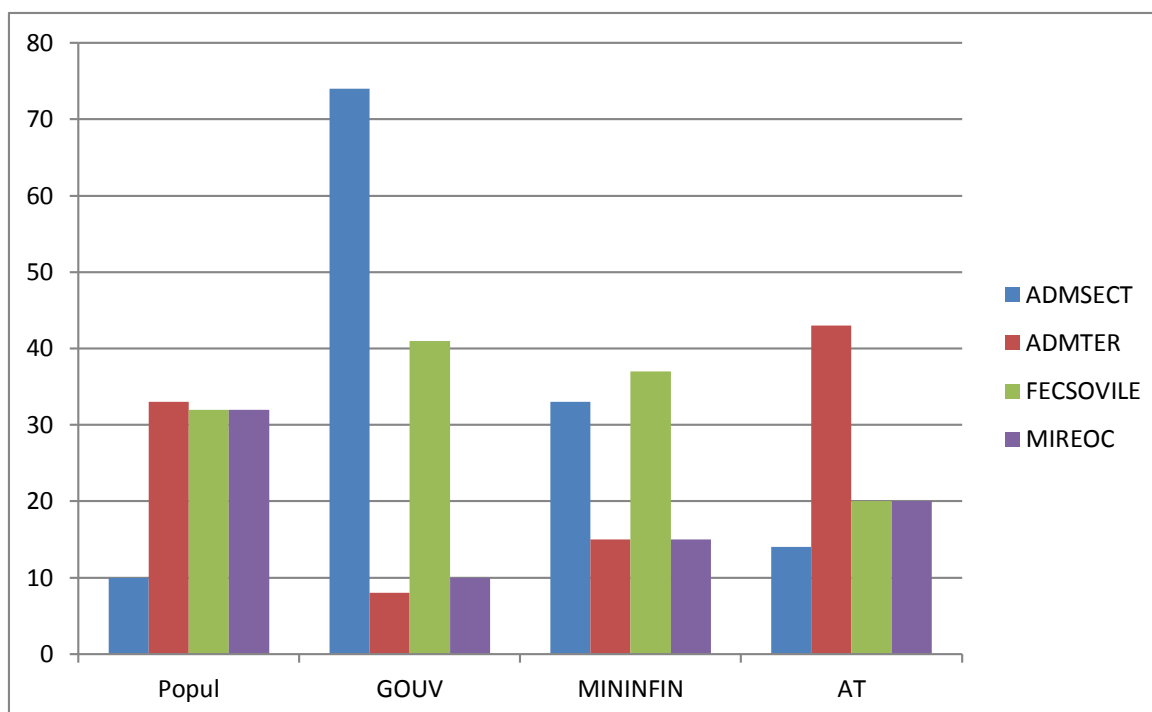
Niveaux d'intervention	Priorisation d'actions par axe prioritaire
Cadre légal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programmation ; 2. Mobilisation recettes ; 3. Gestion de la dépense ; 4. Mécanismes de rédevabilité.
Organisation et structure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organisation gestion dépense ; 2. Organisation de la programmation ; 3. Organisation des mécanismes de rédevabilité ; 4. Organisation de la mobilisation des recettes
Procédures et outils de gestion	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procédure gestion de la dépense ; 2. Procédures mécanismes de rédevabilité ; 3. Procédure de la programmation ; 4. Procédure des recettes.

Nous constatons à la lecture de ce tableau qu'au niveau du cadre légal, les acteurs, toute catégorie confondue, privilégient respectivement la programmation, la mobilisation des recettes, la gestion de la dépense et le cadre légal couvrant les mécanismes de rédevabilité. Au niveau organique, les acteurs privilégient respectivement l'organisation de la gestion de la dépense, l'organisation de la programmation, l'organisation des mécanismes de contrôle et de rédevabilité, l'organisation de la mobilisation des recettes. Au niveau procédural, les acteurs privilégient la gestion de la dépense, les mécanismes de rédevabilité, les procédures de la programmation et les procédures de la mobilisation des recettes. Ce tableau a été conjointement exploité avec la synthèse des problèmes, causes et actions proposées par les acteurs pour à la fois proposer les actions à mener dans le cadre de la proposition de la feuille de route et la programmation desdites activités dans le temps en tenant compte des priorités des acteurs.

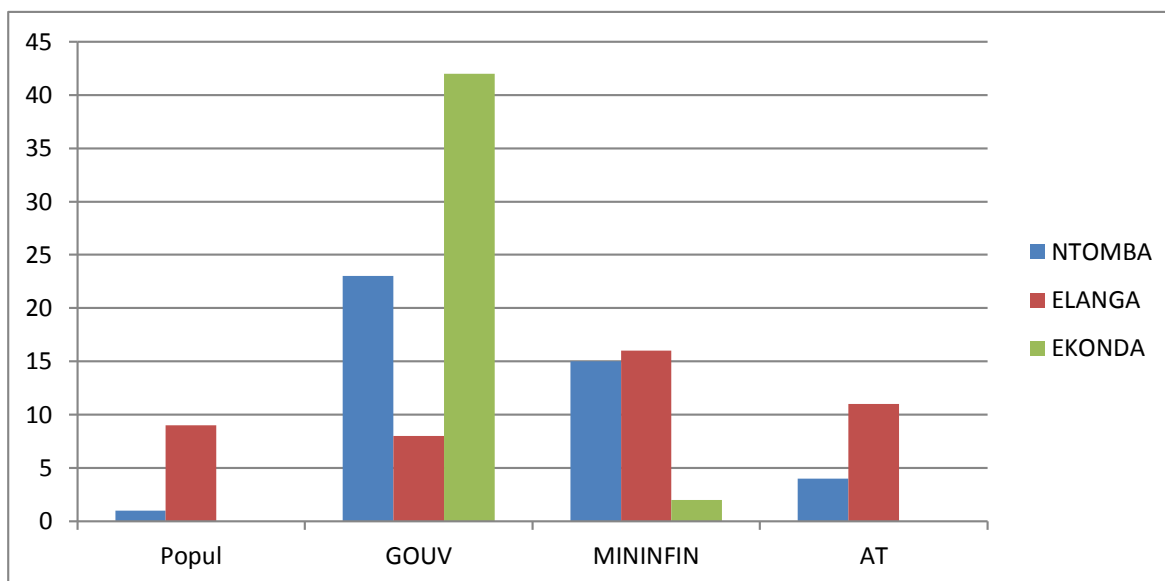
Sur le choix du destinataire de l'information



Ce graphique reprend le choix par les acteurs du destinataire de l'information. En nous intéressant uniquement aux agents venus des Secteurs, l'exploitation du graphique montre qu'une grande majorité des agents et responsables de cette catégorie n'est pas d'accord que la population soit le destinataire de l'information sur les finances publiques de leurs entités. Ceci est particulièrement inquiétant pour des structures administratives prêtes à accueillir la décentralisation comme mode de gestion. Il est important par des actions de formation et de sensibilisation faire comprendre à ces acteurs l'importance de la communication dans la réussite du processus de décentralisation et dans la participation citoyenne aux actions des ETDS. L'attitude des agents des Secteurs révèle l'ignorance des mécanismes de la décentralisation, l'attente, l'impatience et l'anticipation sur la mise en œuvre du processus de décentralisation. Mais cette attente et cette anticipation sont, à mon avis, mal comprises, probablement à cause de la « rationalité limitée » des responsables et agents des secteurs. Cette tendance au niveau des agents des Secteurs confirme par anticipation l'attitude de loyauté des agents des Secteurs dans le choix du destinataire de l'information. Les agents des Secteurs connaissent par anticipation leur nouveau Patron qui n'est rien d'autre que le Gouverneur de la province. Par leur réaction, ils lui expriment leur loyauté, plutôt qu'à l'Administrateur du territoire. Bien que conforme à l'attitude de loyauté posée comme postulat au départ de ce diagnostic, les agents et responsables des Secteurs doivent comprendre l'importance de la population dans l'exercice démocratique. Il faut initier des actions de sensibilisation et de formation pour permettre notamment aux acteurs des EKONDA de comprendre que le vrai patron dans un système décentralisé c'est la population. Il faudra également des actions de formation ou des études à mener, en toute urgence, pour déterminer les nouveaux domaines de collaboration entre les Secteurs et les Territoires.



Ce graphique reprend la situation du choix du destinataire de l'information en spécifiant à chaque fois la nature de l'information à communiquer. En fonction de la nature de l'information, on constate que l'envie de communiquer l'information à la population diminue au niveau des catégories socioprofessionnelles. On voit pour les agents administratifs des Secteurs et des Territoires se cristalliser l'attitude de loyauté. Ce qui veut dire pour ces deux catégories qu'il y a en finances publiques des informations stratégiques qui requièrent l'autorisation préalable des responsables de qui on dépend hiérarchiquement. Cette observation n'est pas faite pour les acteurs de la Société civile et les responsables représentant les Ministères et les Régies financières pour une raison non encore connue à ce stade. On constate que les agents connaissent parfaitement leurs responsables pour les autorisations préalables, si nous nous intéressons aux catégories ADMSECT et ADMTER qui sont des groupes plus ou moins homogènes, comme on sait le voir à travers la variance minimale de leur opinion.



Ce graphique retrace la situation du choix du destinataire de l'information par localité d'origine, mais en associant la nature de l'information. On s'aperçoit que tous les agents des Secteurs choisissent leur chef. C'est soit le Gouverneur, soit le Ministre provincial de l'intérieur et des finances, confirmant ainsi l'anticipation et l'impatience des agents des Secteurs sur la mise en œuvre réelle de la décentralisation. On sait voir que les agents du Secteur des Elanga sont plus modérés, ceux du Lac Ntomba le sont moins. Mais ceux des EKONDA sont plus catégoriques. Ceci indique la nécessité de continuer à travailler pour la finalisation du cadre organique de la décentralisation à tous les niveaux de la gestion administrative, car il y a des attentes, en particulier celles des responsables et agents des Secteurs qui ne veulent plus dépendre des autorités du Territoire. Comme nous l'avons promis dans les lignes précédentes, ces tendances ont fait l'objet des tests statistiques pour vérifier la pertinence et l'existence présumée des différences significatives d'opinion.

Tests statistiques sur les variables

Les résultats de l'analyse factorielle ont dégagé différentes tendances qui nous ont permis de recentrer notre questionnement de la manière suivante :

1. Existe-t-il une relation entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le profil d'opinion ?
2. Existe-t-il une relation entre la localité d'origine et le profil d'opinion des acteurs ?
3. Existe-t-il des différences de profils d'opinions ?
4. Existe-t-il une attitude de loyauté dans le choix du destinataire de l'information financière ?

Le présent point va s'atteler à répondre à ces interrogations.

Relation entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le profil d'opinion

La démarche consiste à conduire un test statistique (ANOVA).

Tableau ANOVA

		Somme des carrés	df	Moyenne des carrés	F	Significati on
Avis_catégorie	Inter groupe	42,732	3	14,244	19,684	,000
	Intra-classe	1357,532	1876	,724		
	Total	1400,264	1879			

Les résultats du test repris dans le tableau ci-dessus indiquent qu'il y a une association statistique significative entre l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle donnée et le profil d'opinion (l'avis) des acteurs. Le risque d'erreur (p-value) est de 0,000%. Donc la certitude est presque de 100%. Ce qui montre que les avis des individus interviewés diffèrent significativement en fonction de leur catégorie socioprofessionnelle. Ces résultats confirment par-là les tendances préliminaires qui se sont dégagées tant au niveau de l'analyse factorielle que des statistiques descriptives.

Relation entre la localité d'origine des acteurs et le profil d'opinion

La démarche à ce niveau consiste également à conduire un test statistique (ANOVA) comparant la localité d'origine au profil d'opinion. Les résultats de ce test sont repris dans le tableau ci-dessous :

Tableau ANOVA

			Somme des carrés	df	Moyenne des carrés	F	Signification
Avis_localité	Inter-groupes	Combiné	32,102	4	8,025	10,998	,000
	Intra-classe		1368,162	1875	,730		
	Total		1400,264	1879			

L'association statistique significative est relevée à ce niveau. La p-value (seuil) est de 0,000. Ceci montre que les avis des individus interviewés diffèrent significativement en fonction de leur localité d'origine. Ces résultats confirment également nos présupposés théoriques selon lesquelles, il existe une relation entre la localité d'origine et le profil d'opinion des acteurs.

Relation entre préoccupations attelées aux axes et profil d'opinion des acteurs

Tableau ANOVA

			Somme des carrés	df	Moyenne des carrés	F	Signification
Avis_préoccu	Inter-groupes	Combiné	24,770	12	2,064	2,802	,001
	Intra-classe		1375,494	1867	,737		
	Total		1400,264	1879			

Il y a également une association statistique significative entre préoccupation attelée à l'axe et profil d'opinion des acteurs, avec un risque d'erreur (p-value) de 0,1%. Les résultats confirment que les avis des individus diffèrent significativement en fonction des préoccupations attelées aux axes prioritaires soumises à leur appréciation dans le cadre de l'amélioration des finances publiques dans les ETDs. Ceci confirme nos présupposés théoriques et explique en même temps pourquoi les acteurs hiérarchisent les préoccupations attelées aux axes prioritaires.

Relation entre localité d'origine et destinataire de l'information

L'objectif consiste à conduire un Tests du Khi-deux, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tests du Khi-deux

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	175,746 ^a	12	,000
Rapport de vraisemblance	175,416	12	,000
Association linéaire par linéaire	,052	1	,820
Nombre d'observations valides	436		

L'association statistique entre la localité d'origine et le choix du destinataire de l'information est très significative. Les résultats indiquent une cristallisation de l'opinion des acteurs sur le choix du destinataire de l'information en fonction de leur localité d'origine. Ceci confirme par conséquent certaines de nos présupposés théoriques énoncées plus haut.

Relation entre catégorie socioprofessionnelle et destinataire de l'information

Tests du Khi-deux

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	115,516 ^a	9	,000
Rapport de vraisemblance	119,712	9	,000
Association linéaire par linéaire	1,230	1	,267
Nombre d'observations valides	436		

Comme pour la localité d'origine des acteurs, les résultats indiquent une association statistique très significative entre l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle et le destinataire de l'information. L'opinion des acteurs sur le choix du destinataire de l'information se détermine en

fonction de l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle donnée. Ceci confirme par conséquent l'une de nos présupposés théoriques et montre par conséquent qu'il existe une attitude de loyauté dans le choix du destinataire de l'information.

Relation entre nature de l'information et destinataire de l'information

Tests du Khi-deux

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	31,364 ^a	30	,398
Rapport de vraisemblance	32,648	30	,338
Association linéaire par linéaire	4,709	1	,030
Nombre d'observations valides	436		

Les résultats à ce niveau indiquent une absence globale d'association statistique entre la nature de l'information et le choix du destinataire de l'information. Le risque d'affirmer l'existence d'une telle éventualité est de près de 40%. En d'autres termes, les acteurs tant au niveau des localités d'origines que des catégories socioprofessionnelles ne se réfèrent pas à la nature de l'information pour désigner celui qu'ils pensent être le destinataire privilégié de l'information. Mais certaines catégories comme par exemple les agents des Secteurs et des Territoires considèrent tout de même qu'il existe des informations spécifiques pour lesquelles ils souhaiteraient avoir l'autorisation de leurs responsables avant d'être communiqué à qui de droit.

Différence présumée de perception suivant la catégorie socioprofessionnelle et suivant la localité d'origine des acteurs.

Test de différence de moyenne par catégorie socioprofessionnelle

Catégorie socioprofessionnelle	Stat F	Somme des carrés des écarts	Seuil de signification	observation
ADMSECT - ADMTER	8.582	630.194	0.003	T.S
ADMSECT - FECSOVILE	11.675	676.472	0.001	T.S
ADMSECT - MIREOCC	18.049	732.323	0.000	T.S
ADMTER - FECSOVILE	0.055	648.119	0.815	N.S
ADMTER - MIREOCC	33.972	718.585	0.000	T.S
FECSOVILE - MIREOCC	41.979	768.092	0.000	T.S

Test de différence de moyenne par localité d'origine

Localité d'origine	Stat F	Somme des carrés des écarts	Seuil de signification	observation
ELANGA – NTOMBA	8.651	260.687	0.003	T.S
ELANGA – EKONDA	32.689	238.125	0.000	T.S
ELANGA – BIKORO	7.789	1121.97	0.005	S
ELANGA – AUTRES LOCALITES	2.203	204.690	0.139	N.S
NTOMBA – EKONDA	5.268	194.192	0.022	S
NTOMBA – BIKORO	0.344	1085.830	0.558	N.S
NTOMBA – AUTRES LOCALITES	21.967	184.973	0.000	T.S
EKONDA – BIKORO	9.141	1059.326	0.003	T.S
EKONDA – AUTRES LOCALITES	67.914	164.712	0.000	T.S
BIKORO – AUTRES LOCALITES	16.678	1047.795	0.000	T.S

Les résultats de ces deux tableaux indiquent qu'il existe des différences statistiques des profils d'opinion suivant la catégorie et suivant la localité d'origine des acteurs interviewés. Les résultats indiquent que la proximité géographique favorise le rapprochement de l'opinion des acteurs. Ceci se confirme en examinant la relation entre les ADMTER et la FECSOVILE dont les acteurs interviewés sur ces deux catégories viennent essentiellement de BIKORO. Ceci se confirme également par l'opinion des acteurs des ELANGA, localité proche de MBANDAKA, qui n'est pas différente de celle des acteurs venus du chef-lieu de la province de l'Equateur. Ceci renforce notre conviction que chaque entité a des besoins spécifiques qui peuvent conduire à l'élaboration des feuilles de route spécifiques. Car la nécessité d'améliorer les finances publiques locales n'est pas perçue de la même manière partout. Elle est plus une question d'entité géographique à développer

qu'une question de lutte de classe ou de catégorie entre elles.

Conséquences des résultats du diagnostic sur l'élaboration de la feuille de route

A l'issu de ce diagnostic, l'enseignement majeur tiré est que, lorsque des réformes importantes sont annoncées dans un système de gestion donné, les acteurs directement concernés par ces réformes anticipent les effets du changement et adoptent certaines attitudes qui peuvent être décelées en recourant à une stratégie méthodologique appropriée.

Cette situation s'est vérifiée pour les cas des Secteurs des ELANGA, EKONDA et LAC NTOMBA dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route de réforme de leurs finances publiques.

L'étude soulève la question du rôle d'inspection et de coordination des ETDS par le Territoire, que la nouvelle constitution du pays lui attribue, au moment où les districts vont être supprimés et où, de façon empirique, les responsables et agents des Secteurs identifient par anticipation leur « nouveau chef » qui n'est rien d'autre que le Gouverneur de province (voir résultats des analyses).

L'étude questionne également l'efficacité de la reddition des comptes dans les secteurs face à certaines informations financières qui, aux yeux des responsables et agents des secteurs apparaîtraient comme sensibles et stratégiques et qui, de ce fait, requerraient des autorisations préalables de la part de la hiérarchie avant d'être communiquées à la population. L'étude met enfin en évidence la question de la prise en compte des spécificités locales dans l'élaboration de la feuille de route en se prononçant clairement **contre une** feuille de route standard pour les trois ETDs sous examen. Mais l'option des feuilles de route spécifiques à chaque Secteur a été abandonnée au profit d'une feuille de route unique. Celle-ci a nécessité la proposition par les participants à l'atelier d'un Comité de Pilotage et de Suivi de la réforme des finances publiques dans ces entités. Ce Comité aura la charge d'encadrer la réalisation des activités prévues en marge de la réforme des finances publiques dans les trois Secteurs.

Les conséquences spécifiques ci-après peuvent néanmoins être relevées :

Sur les préoccupations attelées aux axes prioritaires

Il a été constaté sur ce point que les acteurs interviewés priorisent les préoccupations. Les résultats nous ont permis de comprendre la manière dont les acteurs accordent priorité à certaines préoccupations. Cette compréhension facilite la programmation périodique des activités à insérer dans la feuille de route en élaboration.

Sur les localités d'origine

Les résultats nous ont permis de comprendre que la localité d'origine des acteurs interviewés était déterminante dans l'émission de l'opinion. Sur ce, les actions tant de formation que de vulgarisation du processus de la décentralisation doivent tenir compte de cet élément. Il en est de même de la feuille de route à élaborer. Il est à mon humble avis de proposer des feuilles de routes spécifiques tenant compte des besoins réels de chaque entité concerné par l'étude.

Sur les catégories socioprofessionnelles

L'étude démontre que les acteurs interviewés ne disposent pas de la même compréhension du processus de la décentralisation, s'agissant particulièrement de ses principes. Ceci s'est particulièrement vérifié au niveau de la reddition des comptes. Il est important que des actions soient menées pour réduire ce gap et permettre que tous les acteurs impliqués aient le même entendement.

Sur le choix du destinataire de l'information

Il y a lieu d'initier des séances de formation pour montrer l'enjeu de la communication dans le processus de décentralisation et la place de la population dans ce processus. A cet effet, des actions doivent à mon avis être menées pour revoir la politique de la communication financière dans les ETDS. Il y a également lieu de mener des actions pour accélérer la mise en œuvre du processus de décentralisation s'agissant particulièrement de la mise en place du cadre légal. Des actions de formation et des études doivent être véritablement menées pour déterminer les nouveaux domaines de collaboration entre les ETDS et les Territoires, au-delà du simple rôle d'inspection et de coordination.

Sur le rôle du Territoire

Le processus de décentralisation prévoit de supprimer les Districts, de faire dépendre directement les ETDS des provinces et de conférer un rôle d'inspection et de supervision aux Territoires. Ce qui est une bonne chose. Mais il faudrait que des textes de lois précisent clairement et très rapidement ce nouveau rôle pour à la longue ne pas enregistrer des actes d'insubordination de la part des responsables des Secteurs envers les responsables des Territoires. La responsabilité incombe dans ce cas à la hiérarchie nationale. Mais jusque-là ce rôle n'est pas encore défini, ni clarifié, ni même déterminé.

Les actions à retenir dans le cadre de la feuille de route doivent, comme signalé dans l'introduction de ce rapport, permettre : (1) d'observer l'évolution des comportements, attitudes et anticipations des acteurs en attendant la concrétisation des changements annoncés dans le cadre du processus de décentralisation, (2) de s'assurer à travers les actions de formation que les acteurs en question comprennent le sens profond du changement, (3) d'adopter des mesures appropriées pour éviter la manifestation des comportements opportunistes consécutives à la situation de vide juridique dans lequel se trouvent ces entités, en particulier, l'inadaptation du cadre légal qui régit les finances publiques locales en RDC.

ⁱ Document de travail, attention, ne pas citer.