



Troisième table ronde internationale
sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement

Hanoi, Viet Nam – du 5 au 8 février 2007

Planification et budgétisation :

**Harmoniser les politiques,
la planification
et la budgétisation**

Document de synthèse

**Troisième table ronde internationale
Gestion axée sur les résultats dans le domaine
du développement**

Hanoi, Viet Nam

5-8 février 2007



**Troisième table ronde sur la gestion axée sur les résultats
dans le domaine du développement
Thème : Planification et budgétisation**

« *Un objectif dépourvu de moyen d'action n'est qu'un simple souhait* »,
Antoine de Saint-Exupéry.

Introduction

Le présent document constitue un sommaire des questions-clés se rapportant à l'amélioration de la planification et de la budgétisation des organismes publics, et sert de document de référence lors des sessions sur la planification et la budgétisation à la Table ronde d'Hanoi consacrée à la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Les raisons généralement invoquées en faveur d'une réforme des processus de planification et de budgétisation nationales sont nombreuses, dont notamment l'amélioration de la fourniture de services, une utilisation plus efficiente des ressources, une utilisation mieux ciblée des fonds et davantage de responsabilisation au niveau de la mise en œuvre des politiques. Cependant, de nombreux gouvernements font face à des défis importants en essayant d'améliorer la planification, la budgétisation et les relations entre ces deux opérations. Les problèmes viennent souvent de la nécessité d'établir des politiques claires, du besoin de s'assurer que les budgets prennent en compte ces politiques et que les dépenses soient conformes aux allocations budgétaires, ainsi que du besoin d'évaluer les résultats et de les incorporer aux nouvelles politiques. Ces défis posent un certain nombre de questions parmi celles-ci :

- *Quels sont les fondements et les structures institutionnelles nécessaires dans le cadre particulier d'un pays donné et quels sont les moyens appropriés d'y parvenir ? Quelles incitations sont nécessaires pour élaborer ces structures ? Comment peut-on les mettre en place ?*
- *Quelle est la façon la plus efficace d'instaurer la budgétisation pluriannuelle ? Quels sont les principaux problèmes politiques, techniques, et en termes de ressources qui se posent ?*
- *Dans quelle mesure des outils de référence tels que ceux qui ont été développés dans le cadre du programme d'examen des dépenses publiques et de l'évaluation de responsabilité financière (PEFA) et dans le cadre de l'« approche renforcée sur la réforme de la gestion des finances publiques » du PEFA, aident-ils les pays à améliorer l'exploitation de leurs systèmes de gestion des finances publics (GFP) ?*
- *Quels sont les principaux défis et les leçons tirées de la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats ?*

Le présent document comprend également une brève analyse de la situation, ainsi qu'un aperçu des sujets clés et des principaux défis et résolutions s'y rapportant. En conclusion, le document propose quelques points de discussion afin de stimuler le débat.



Analyse de la situation

La qualité de GFP est déterminante pour l'obtention de résultats. Depuis quelques années, la communauté qui œuvre en faveur du développement a renforcé le rôle important attribué au système national de GFP dans la poursuite des objectifs nationaux, et elle a accordé à ces systèmes de GFP une place particulière dans l'aide au développement, notamment dans le cadre de l'importance accrue attachée à la gouvernance.

Les systèmes de GFP nationaux s'améliorent graduellement. Parmi les 66 pays bénéficiaires de l'aide de l'Association internationale de développement (IDA) inclus dans le dernier *Global Monitoring Report*, 19 pays ont amélioré leur note IDA d'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) au niveau de la gestion du budget entre 2001 et 2004. Le critère EPIN évalue la mesure dans laquelle le budget tient compte des priorités politiques (notamment la stratégie de lutte contre la pauvreté), ainsi que la qualité des systèmes de gestion financière et des rapports budgétaires. D'autre part, les données pour 23 pays relatives au programme pour les pays pauvres lourdement endettés (PPTE) montraient une amélioration graduelle de la GFP. Les résultats des 23 pays PPTE, évalués en 2002 et en 2004 sur trois composantes de GFP (l'élaboration du budget, sa mise en œuvre et l'établissement du rapport budgétaire), font apparaître une amélioration de 10 % en ce qui concerne les 15 indicateurs PPTE¹, sur une période de trois ans².

Certains pays ont pu accomplir des progrès rapides sur une période de temps très courte. Bien que l'amélioration des systèmes de GFP requière généralement beaucoup de temps même dans les pays développés, certains pays ont pu progresser rapidement. Cinq des 23 pays PPTE qui ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation en 2004 ont affiché des améliorations significatives de résultats quant à leurs systèmes de GFP (de l'ordre de 20 % ou plus, ce qui signifie une augmentation d'au moins trois points acquise entre 2002 et 2004).

Un cadre de résultats solide existe à présent pour les systèmes de GFP des pays. Outre l'exercice de suivi des dépenses PPTE, les pays adoptent de plus en plus le cadre plus général du PEFA qui repose sur des indicateurs et qui suit les progrès dans le temps. Le cadre du PEFA comporte 28 indicateurs et s'applique dans 34 pays ; une cinquantaine de pays supplémentaires devraient l'appliquer d'ici la fin 2007. Les indicateurs couvrent l'intégralité du cycle de GFP et concernent six objectifs communs à tous les systèmes de GFP : la budgétisation en fonction des politiques ; la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget ; la comptabilité, l'enregistrement et l'établissement de rapports des dépenses publiques ; le contrôle externe et l'audit ; l'exhaustivité et la transparence ; et la crédibilité budgétaire.

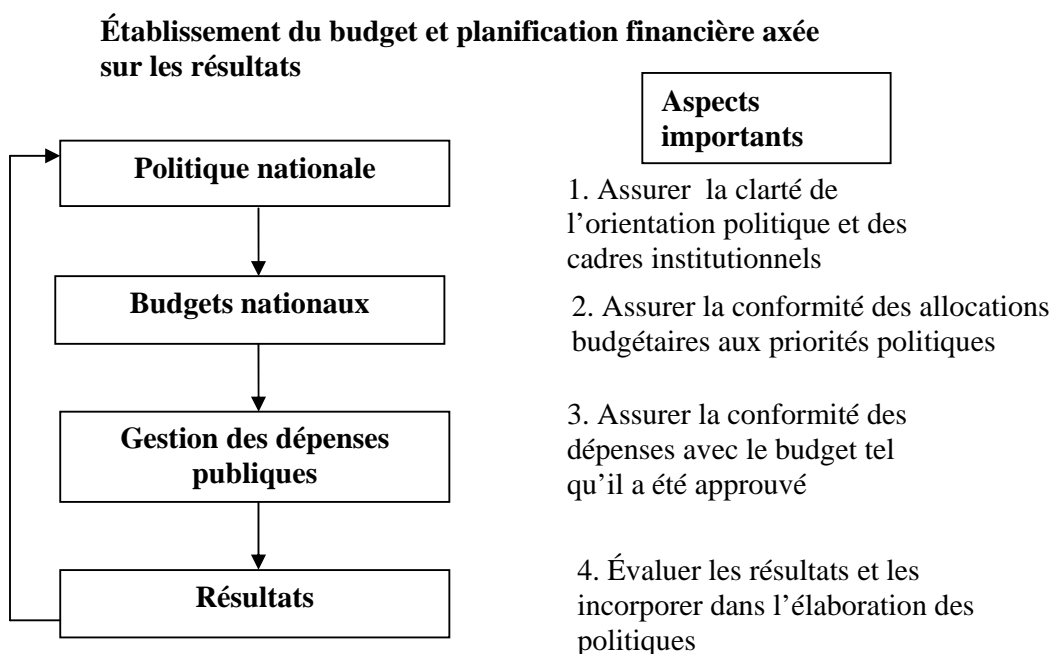
¹ Par exemple, la classification budgétaire, l'intégration au budget de dépenses en faveur des pauvres, de cadres à moyen terme, la fréquence des rapports budgétaires intérimaires, des rapports de dépenses a posteriori, l'établissement d'audits internes et externes.

² L'élaboration du budget s'est améliorée dans neuf pays. Six pays affichent une amélioration au niveau de la mise en œuvre du budget. La plus grande amélioration concerne l'établissement des rapports budgétaires dans 14 pays.



Aspects essentiels de la planification et de la budgétisation

La relation entre la planification, l'établissement des budgets et l'obtention des résultats demeure ténue. En dépit des progrès réalisés, la plupart des pays en développement qui ont investi massivement dans l'amélioration des systèmes et des processus de GFP affichent seulement des progrès limités en ce qui concerne la mise en relation des politiques, de la planification et des mécanismes budgétaires. Quelle en est la raison ? La littérature spécialisée aborde largement cette question et évoque plusieurs raisons possibles. Les principales questions récurrentes soulevées lors de l'évaluation des politiques axées sur les résultats sont présentées dans le schéma 1 ci-dessous.



1. Assurer la clarté de l'orientation politique et des cadres institutionnels

L'élaboration de politiques cohérentes est difficile et engendre d'inévitables tensions. Dans de nombreux pays, les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) fournissent le cadre général pour le développement. Leur caractère général engendre des questions tant au niveau de la coordination avec les autres plans nationaux et sectoriels afin d'obtenir un cadre macroéconomique et budgétaire cohérent et viable qu'au niveau des objectifs transsectoriels comme l'amélioration des taux de croissance, la protection sociale et environnementale, la question de l'égalité entre les sexes et la réduction de la pauvreté.

L'évaluation SRP conjointe de la Banque mondiale/FMI de 2005 indique qu'une relation étroite entre la SRP d'un pays et le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) ainsi que les processus budgétaires peuvent aider à définir les priorités³. Le rapport souligne également la nécessité d'élargir l'espace accordé aux politiques et de renforcer la responsabilité interne en permettant que les questions de politiques

³ « Équilibres comptables et amélioration des résultats ».



générales fassent l'objet d'un débat public. Par conséquent, il est nécessaire de produire des informations fondées, de renforcer les capacités et de créer une volonté politique.

Les institutions budgétaires sont essentielles à la mise en œuvre des politiques. Le budget est l'instrument clé qui permet de transformer les priorités nationales en actions et de renforcer la responsabilité interne dans la mesure où sa mise en œuvre fait l'objet d'un examen par le pouvoir législatif et d'audits externes. La mesure dans laquelle le budget remplit cette fonction dépend de la validité des institutions et des processus budgétaires ainsi que les exemples suivants le prouvent :

- Les processus de planification doivent être clairs et éviter les répétitions tout en assurant que les plans présentent des coûts réalistes, limités dans le temps et abordables.
- Les budgets en capital et en frais de fonctionnement (récurrents) doivent être consolidés de manière à assurer l'allocation optimale des ressources. En général, l'opération de consolidation est plus facile à réaliser si les mêmes institutions sont chargées du budget en capital et en frais de fonctionnement.
- Les niveaux de responsabilité doivent être clairs et indiquer clairement les délégations de pouvoir et les liens hiérarchiques dans l'administration.
- Les niveaux de responsabilité ne doivent pas être ambigus : les employés à la comptabilité contrôlent les dépenses dans les limites de leur budget et ils sont responsables de l'utilisation correcte, selon les règles de procédure, ainsi que de l'optimisation (VFM) de chaque dépense.
- Des procédures d'audit strictes et indépendantes sont mises en place pour informer en temps opportun le pouvoir législatif sur l'état des dépenses.

Dans le cas contraire, lorsque les procédures et les institutions d'élaboration des politiques, de planification et de budgétisation sont éparpillées, les aménagements techniques ne suffisent pas à renforcer les systèmes de planification et de budgétisation inadéquats. En outre, les améliorations importantes nécessitent un certain délai et exigent un appui important des pouvoirs publics ainsi que des systèmes d'incitations appropriés.

La responsabilité interne pour la mise en œuvre des politiques constitue un défi. Dans les pays qui sont particulièrement tributaires d'une aide, la responsabilité est souvent évaluée en fonction des exigences des bailleurs de fonds étant donné que les mécanismes de responsabilité interne ont tendance à être peu performants. Des lignes claires de responsabilité entre le Parlement, le Gouvernement, le ministère des Finances ainsi que les autres ministères et départements ministériels doivent être définies pour établir la hiérarchie des responsabilités internes. Il est essentiel de définir des rôles clairs, des niveaux d'autorité et une responsabilité institutionnelle et opérationnelle. Lorsque la responsabilité est partagée ou ambiguë, par exemple lorsque les comptables ne contrôlent pas l'utilisation des ressources, la responsabilité vis-à-vis des parties prenantes au niveau national est affaiblie.

Les ONG et la société civile peuvent jouer un rôle primordial dans le renforcement de la responsabilité interne. La société civile peut contribuer au développement des politiques et au suivi des résultats engendrés par les dépenses publiques. Les



processus de SRP reconnaissent en général l'importance du rôle de la société civile et font la part belle aux processus de consultations mais le traitement des données ainsi récoltées afin d'améliorer la gouvernance, d'autonomiser la population et de mettre en œuvre des programmes s'est avéré problématique. Cela illustre en partie les défis à relever dans la définition des priorités étant donné que la plupart des organisations de la société civile sont soumises à des contraintes quant à leur objectif et leurs capacités.

2. Assurer la conformité des allocations budgétaires aux priorités politiques

La relation entre les objectifs politiques et les ressources est essentielle. Il est généralement admis que la plupart des politiques nécessitent une série d'actions liées et complémentaires pour atteindre leur objectif, avec des engagements financiers sur l'avenir. Cependant, la plupart des budgets sont établis par département et non par programme d'où la difficulté d'établir une relation directe entre les objectifs politiques et le financement nécessaire à la fourniture des services requis pour la mise en œuvre de ces objectifs. Par conséquent, il existe des faiblesses inhérentes lorsque la planification et à la mise en œuvre sont trop tributaires du budget annuel.

Le rôle des MTEF. Les MTEF fournissent un cadre budgétaire qui permet d'améliorer le réalisme de la planification budgétaire en associant des plans dont les coûts sont rapportés plus haut à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire adéquate. Un élément essentiel des MTEF est qu'il s'agit de plans renouvelables, d'une durée normale de trois à cinq ans, qui augmentent chaque année et dont la première année constitue le budget et les années "restantes" des prévisions de dépenses. Bien qu'il soit généralement admis qu'il s'agit d'une avancée prometteuse, la pratique montre qu'il est difficile de mettre au point des MTEF et leur mise en œuvre s'avère souvent plus longue que prévue. Trois aspects sont déterminants quant aux chances de succès :

- une estimation fiable de la taille de l'« enveloppe budgétaire » (de nombreux pays ignorent leurs conditions d'échange, ne parviennent pas à établir des prévisions de revenus pour la vente de produits difficiles à estimer, ainsi que la hauteur de l'aide dont ils vont bénéficier),
- l'assurance que les plans sectoriels reposent sur des estimations normales (en ce qui concerne par exemple l'inflation des salaires du secteur public), de manière à ce que les estimations de coûts soient comparables entre elles, et
- la réalisation d'un échange politique équilibré entre les différents secteurs et institutions.

Des différences significatives apparaissent entre les pays en termes de degré de mise en œuvre des MTEF. Les secteurs qui ont un impact direct sur les ODM (tels que la santé et l'éducation) reçoivent souvent plus d'aides et la planification de leurs coûts est souvent meilleure et plus réaliste que celles des secteurs qui intéressent moins les bailleurs de fonds. Dans certains cas (par exemple le secteur de la santé au Malawi), le problème est aggravé par l'intérêt trop exclusivement sectoriel porté par les bailleurs de fonds qui rendent irréalisables les plans sectoriels élaborés par le ministère des Finances. Comme indiqué dans la SRP de 2005, « les partenaires de développement doivent tenir compte des conditions locales et du risque de porter atteinte aux capacités existantes en imposant une surcharge de réformes par des initiatives multiples et disparates. La situation réclame des efforts coordonnés de renforcement des capacités en fonction de la demande ».



Les systèmes de planification régionaux offrent un défi particulier. Les améliorations apportées aux systèmes de planification et de budgétisation doivent faire apparaître les différents échelons de gouvernement. Dans la plupart des pays, le gouvernement s'organise en deux, trois ou même plus de niveaux. Dans les structures fédérales de gouvernement — telles qu'en Éthiopie, en Inde, en Indonésie, au Nigéria et au Pakistan — les niveaux étatiques et régionaux bénéficient d'une dotation unique. La mise en œuvre des priorités nationales est difficile lorsque ce sont les degrés inférieurs des pouvoirs publics qui sont investis du pouvoir d'exécution et qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'utilisation des fonds. De plus, l'harmonisation des systèmes d'information financière parmi les états et les provinces peut s'avérer difficile et rencontrer la résistance de ceux qui craignent de perdre leur autonomie par l'imposition de systèmes standardisés. Grâce à des processus de planification ouverts à toutes les parties prenantes, il est nécessaire de parvenir à un accord sur les plans, les processus et les objectifs avec ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre.

Bonne pratique de budgétisation à moyen terme. L'Afrique du Sud fournit un bon exemple de MTEF mis en œuvre grâce aux efforts nationaux accomplis dans un environnement où le gouvernement comporte plusieurs échelons et où il existe un degré significatif de décentralisation, en permettant l'accès du public par internet à ses déclarations de politique budgétaire à moyen terme et aux estimations qui l'accompagnent⁴. Qui plus est, les données sont utilisées de manière perpétuelle car elles servent de base de données sur les résultats obtenus dans les processus de préparation budgétaire et aussi pour les décaissements de fonds. Outre une meilleure allocation des ressources, cette initiative contribue à l'amélioration de la gouvernance et à l'autonomisation de la population en permettant une meilleure connaissance des objectifs du secteur public.

3. Assurer la conformité des dépenses avec le budget tel qu'il a été approuvé

La crédibilité du budget dépend principalement des contrôles exercés pour maintenir la discipline fiscale ainsi que de la qualité du système de gestion des finances publiques, en particulier l'exécution budgétaire, les financements hors budget, et la prévisibilité ainsi que le respect des délais des opérations de paiement. Les conditions préalables sont notamment un système de trésorerie et de comptabilité qui enregistre avec exactitude les dépenses et fournit des rapports réguliers ; une culture de gestion au niveau des autorités qui se base régulièrement sur des rapports financiers à jour pour prendre des décisions sur les dépenses et la planification ; des prévisions réalistes de recettes fiscales qui évitent les « écarts de trésorerie » et des coupes budgétaires inattendues. En admettant que le budget général soit réaliste, il est essentiel de s'assurer qu'il est complet et exécuté dans les délais, que les décaissements parviennent à temps dans les ministères ou les agences concernées. Plusieurs pays tels que la Tanzanie ont réalisé des améliorations majeures dans l'exécution budgétaire. D'autres pays ont fait face à plus de problèmes souvent à cause d'interférences politiques. Le recours fréquent aux budgets additionnels et autres modifications en cours d'exercice sont des exemples typiques de problèmes d'exécution budgétaire.

⁴ Voir le site internet [http : //www.treasury.gov.za](http://www.treasury.gov.za).



L'amélioration de la gestion des finances publiques est essentielle à l'amélioration de la crédibilité du budget et de la responsabilité au niveau de dépenses publiques. Dans le cadre de l'exercice de contrôle des dépenses publiques imposé par le PPTE, la Banque mondiale en collaboration avec d'autres partenaires ont entrepris de tirer les leçons de la réforme de GFP. De nombreux facteurs ont un effet négatif sur les progrès de GFP au niveau national dont notamment :

- l'ordre inadéquat dans lequel les réformes sont proposées, à cause des pressions exercées par les bailleurs de fonds ou les difficultés des autorités à tracer le chemin des réformes.
- L'éparpillement des réformes et le manque d'impulsion des autorités.
- Des instruments de diagnostic faisant double emploi et la surcharge des pays avec des résultats diagnostiques et des plans d'action.
- Suivi limité des progrès réalisés (exagérément centrés sur les intrants), qui n'encourage pas à tirer les leçons ou à se concentrer sur les résultats obtenus sur le terrain.
- Les capacités existantes et leur renforcement.
- L'accent qui est souvent mis sur des réformes purement techniques plutôt que sur des modifications en profondeur du système.

En tirant les leçons des échecs et des succès, la Banque mondiale et ses partenaires ont développé dans le cadre du programme PEFA une « Approche renforcée de la réforme de GFP⁵ ». Les trois fondements de cette approche consistent :

- *Un ordre du jour sous l'impulsion du pays* — un programme de réforme de GFP sous l'impulsion du pays, incorporant la stratégie de réforme, le plan d'action et la présentation des résultats. C'est l'élément principal de cette approche et il inclut le développement d'un partenariat efficace entre le gouvernement et les bailleurs de fonds pour appuyer le rôle prépondérant et l'adhésion des autorités nationales. Par exemple en Tanzanie, le processus de contrôle annuel des dépenses publiques mené à l'initiative du gouvernement est géré par le groupe de travail d'examen des dépenses publiques (EDP) conjoint aux pouvoirs publics/bailleurs de fonds/société civile. Chaque année, le travail EDP requiert un examen budgétaire et une analyse approfondie de certaines questions de politique et de gestion appuyées par les bailleurs de fonds. Le gouvernement a déplacé le secrétariat en charge de cette mission auprès du ministère des Finances.
- *Un programme d'appui coordonné* — un programme de travail coordonné, intégré et pluriannuel de GFP qui appuie et se situe dans la ligne du programme gouvernemental de réforme de GFP. Ce programme a été développé dans le cadre d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ; il couvre les travaux analytiques et de conseil, l'assistance technique, l'appui financier et la formation — tous ces aspects sont

⁵ Consulter le site www.pefa.org. PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Agence britannique pour le développement international, le Secrétariat d'état Suisse aux Affaires économiques, le ministère français des Affaires étrangères, le ministères des Affaires étrangères du royaume de Norvège, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique.



adéquatement placés dans un cadre à moyen terme. À Madagascar, le gouvernement a mis au point un plan d'action qui consolide les recommandations issues de différents diagnostics pour la réforme de GFP (notamment l'évaluation faite par les pouvoirs publics eux-mêmes ; une évaluation de la Banque mondiale sur la responsabilité financière du pays (CFAA) ; un rapport d'évaluation des dépenses publiques du pays réalisé par la Banque mondiale (CPAR) ; et des rapports d'assistance technique du FMI). Le Gouvernement s'attend à ce que les bailleurs de fonds alignent leur programme de travail autour de ce plan d'action.

- *Assurer le suivi des résultats par le regroupement des informations.* Le cadre d'évaluation des performances de GFP du PEFA est un objectif, une évaluation basée sur des indicateurs et un instrument de suivi qui a été mis au point pour fournir une base d'informations commune sur les performances de GFP aux pouvoirs publics, bailleurs de fonds et autres parties prenantes au niveau national. Le cadre s'intéresse aux résultats des réformes en termes d'améliorations réelles dans les performances des systèmes plutôt que les réformes elles-mêmes.
- *Instruments de suivi des améliorations.* La Banque mondiale appuie depuis plusieurs années les réformes de GFP par le biais de processus d'évaluation tels que les examens des dépenses publiques (EDP), la CFAA, et les CPAR. Les processus d'évaluation PPTE ainsi que le rôle renforcé des appuis budgétaires souligne la nécessité d'un outil de travail plus souple qui puisse être utilisé pour évaluer les systèmes de GFP. C'est ainsi que l'unité PEFA a été créée avec pour mission de mettre au point un cadre d'évaluation des performances (PAF)⁶. PEFA utilise 28 indicateurs pour évaluer les systèmes de GFP (3 indicateurs additionnels concernent les bailleurs de fonds). Le système de notation est aussi précis que possible de manière à ne pas refléter les caractéristiques de celui qui entreprend l'évaluation.

4. Évaluer les résultats et les incorporer dans l'élaboration des politiques

Création d'incitations. La planification rigoureuse et le système de budgétisation sont des indices encourageants pour les principales parties prenantes et ont pour effet de :

- encourager et favoriser la planification rationnelle et l'allocation des ressources en fonction des besoins ;
- fournir des informations réalistes et actualisées aux décideurs et aux personnes chargées du suivi et de l'évaluation des résultats en cours ;
- créer des incitations pour atteindre la rentabilité en utilisant des processus de dépenses publiques efficaces ;
- appuyer la gestion efficace du personnel du secteur public ainsi que les systèmes de paiement des salaires ; et
- récompenser les bonnes performances et pénaliser les mauvaises performances notamment en sanctionnant l'utilisation abusive des fonds publics.

⁶ Consulter le site www.pefa.org.



La gestion des performances et la budgétisation peuvent être traitées de différentes façons. Différents outils ont été mis au point pour aider lors de ce processus, notamment la budgétisation base zéro, le recours à différents types de contrats de performance, l'introduction des contrôles et des équilibres, de même que des efforts plus généraux pour renforcer la transparence. Une enquête sur une sélection de pays à revenus moyens et élevés a montré les tendances générales de la réforme budgétaire (voir encadré 1), dont certaines peuvent contribuer à orienter les budgets vers de meilleures performances.

La gestion de la performance et la budgétisation nécessitent de nombreux intervenants. Pour mettre en œuvre une approche efficace basée sur les performances, un grand nombre d'intervenants doivent apporter leur appui, notamment le Gouvernement, la Commission du Service civil (ou son équivalent), ainsi que les ministères de tutelle ou autres départements de l'administration concernés. La responsabilité de la tâche ne doit pas incomber uniquement au personnel administratif du ministère des Finances. Un tel ordre du jour transsectoriel doit trouver le moment opportun pour se développer et recevoir l'aide soutenue des partenaires de développement.

Encadré 1 : Enquête sur les récentes tendances des réformes

Le travail entrepris récemment consistait à repérer les systèmes de GFP et à examiner les tendances des réformes. L'étude McKinsey de 2003 porte sur sept ministères des Finances de sept pays différents (Australie, Brésil, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Royaume-Uni et États-Unis) et montre une tendance renforcée vers les performances dans la gestion du budget. L'étude prouve que :

- Tous les pays ont pris des mesures pour « autonomiser » les ministères de tutelle et leur personnel de direction
- Tous les pays ont fait des efforts conséquents pour renforcer l'audit externe
- Tous les pays ont pris des mesures pour abandonner la budgétisation d'intrants en faveur d'une budgétisation de performances ou de résultats
- La plupart des pays ont pris des mesures pour améliorer la transparence des processus et de l'information
- Six pays ont pris des mesures conséquentes pour dissocier le développement des politiques et le contrôle de leur mise en œuvre
- Tous les pays ont pris des mesures strictes pour consolider les fonctions complémentaires comme la gestion des liquidités et des dettes
- La plupart des pays ont fait des efforts de contrôles et d'équilibres dans les fonctions au ministère des Finances.

Source : « Transforming MOF: Organizational Recommendations and Implementation », rapport confidentiel au ministère des Finances d'Indonésie, 18 juin 2003.

Élaboration des indicateurs. L'utilisation de SMART (des indicateurs spécifiques, servant de mesure, pouvant être atteints, pertinents et limités dans le temps) est largement répandue. Mais en pratique il est parfois difficile de mettre au point des indicateurs de résultats et des indicateurs intermédiaires qui associent les dépenses aux résultats, même au sein d'un seul ministère. De nombreux indicateurs de haut niveau (tels que la réduction de la pauvreté absolue) recouvrent plus d'un secteur ce qui pose des problèmes de répartition. Souvent les données de base fiables ne sont pas disponibles ou sont incomplètes : les enquêtes auprès des ménages n'ont pas lieu chaque année et les différences dans la conception ou la réalisation de l'enquête empêchent une analyse pertinente des résultats. De même, les informations qui pourraient servir au développement de nouvelles politiques se fondent sur des outils de suivi de la pauvreté qui évaluent les résultats physiques. La plupart de ces résultats



ne sont pas liés aux informations budgétaires relatives à son exécution financière, ce qui rend difficile la mise en relation des décaissements avec les services rendus.

Relations avec la prise de décision. La faiblesse principale du suivi des résultats dans les pays en développement est le manque de relation avec les processus de décisions⁷. Il est donc important que l'évaluation des indicateurs soit effectuée au moment opportun durant l'exercice fiscal. En général, l'évaluation doit avoir lieu suffisamment tard au cours de l'exercice fiscal afin de pouvoir disposer des statistiques et des analyses de l'année précédente mais suffisamment tôt pour qu'elle puisse aider à définir les priorités et à préparer le budget de l'année suivante. Le moment opportun se situe normalement entre quatre et six mois après le début de l'exercice. Les indicateurs doivent être sélectifs et bien ciblés pour être utiles dans le processus de décision.

Conclusions

Le présent document expose ci-avant les principales questions liées aux réformes des mécanismes budgétaires et quelques questions qui en découlent. En dépit de ces questions, les systèmes budgétaires ne peuvent être renforcés et améliorés que si les pays expriment une volonté réelle de changement. Un des défis majeurs de la réforme est la question des incitations nécessaires pour encourager l'élaboration de budgets plus réalistes et fiables qui intègrent les priorités nationales. Une intervention extérieure peut s'avérer utile mais il est nécessaire de créer un consensus national pour adapter le processus budgétaire à chaque pays. La session générale de la Table ronde d'Hanoi et les sessions spécialisées qui suivront permettent de faire des progrès par l'échange d'expériences et la définition de pratiques optimales.

Sujets de discussion proposés

Budgets et structures institutionnelles

Quelles améliorations des dispositions institutionnelles les gouvernements considèrent-ils comme ayant le plus d'impact et comment les partenaires de développement doivent-ils appuyer ces améliorations ? Comment créer un large consensus en faveur des réformes budgétaires ?

Budgétisation pluriannuelle

Le champ est très vaste pour l'échange d'expériences entre les pays sur la façon de mettre au point un MTEF efficace. Que faut-il encourager et quels sont les écueils à éviter ? Qui doit donner l'impulsion ? Comment distinguer le processus technique du processus politique ? Quel doit être le rôle des ministères de tutelle, des ministères sectoriels, de la société civile et des bailleurs de fonds ?

Améliorer la gestion des finances publiques

Une utilisation efficace de l'approche du PEFA doit permettre aux pays d'assurer le suivi de leurs performances en matière de GFP sur une période donnée et d'établir des comparaisons régionales. Est-ce le cas actuellement ? Les pays considèrent-ils que le suivi leur est favorable ou au contraire qu'il leur est imposé de manière externe à titre

⁷ Consulter « Beyond the Numbers » Bedi, T. Coudouel, A. Cox, M., Goldstein, M. Thornton, N., Banque mondiale, 2006.



de conditionnalité ? Comment autonomiser au mieux le processus PEFA au niveau national, et l'intégrer dans les stratégies et les processus nationaux ? En particulier :

- Les pays peuvent-ils prendre la direction de la coordination des bailleurs de fonds afin d'atteindre un niveau de performance de GFP plus élevé, comme ce fut le cas en Tanzanie, en Ouganda et au Viet Nam ?
- Les pays peuvent-ils développer leur propre stratégie de réformes de GFP selon un schéma réaliste qui prenne en compte leurs besoins immédiats de réformes, tel que cela a été fait au Ghana et en Tanzanie ?
- Les pays peuvent-ils mieux contrôler leurs ressources nationales, internes et externes aux pouvoirs publics, pour développer des systèmes de GFP plus efficaces et autocorrecteurs ?

Résultats encourageants

Quels sont les principaux défis de la budgétisation axée sur les résultats ? Comment définir les « bonnes pratiques » ? L'appui des bailleurs de fonds est-il adéquat dans ce domaine ?

