



Organiser une phase stratégique dans le processus budgétaire

Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Cathal Long et Bryn Welham

Abstrait

Ce guide d'introduction à la gestion des finances publiques traite de la phase stratégique du processus budgétaire, en mettant l'accent sur la façon dont cette phase fonctionne généralement dans des environnements à faible capacité. Le document souligne l'importance de la phase stratégique en liant les choix politiques de haut niveau à la politique globale de dépenses et explique en quoi elle se distingue des autres parties du cycle budgétaire. Le guide décrit pourquoi une phase stratégique du processus budgétaire est souvent difficile à organiser dans un contexte de faible capacité et à faible revenu et présente une liste d'options et d'outils possibles qui pourraient être utilisés par les gouvernements qui cherchent à améliorer cette partie du cycle budgétaire dans ces environnements.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

Tel. +44 (0) 20 7922 0300

Fax. +44 (0) 20 7922 0399

E-mail : info@odi.org.uk

www.odi.org

www.odi.org/facebook

www.odi.org/twitter

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI.

© Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Vera Wilhelm et Florence Kuteesa pour leurs commentaires sur ce document. Toute erreur ou omission demeure la responsabilité des auteurs.

Guide d'introduction sur la gestion des finances publiques

Ce document « Organiser une phase stratégique dans le processus budgétaire » fait partie d'une série de guides d'introduction sur des sujets clés de la gestion des finances publiques. Ces guides sont rédigés spécifiquement pour les environnements à capacité limitée et fournissent une vue d'ensemble et une analyse des principaux enjeux liés à chaque thème clé, mettant en évidence la littérature pertinente. Chaque guide introductif comprend des suggestions pratiques sur la façon dont les gouvernements dotés de capacités limitées peuvent aborder les réformes, ainsi que des brèves descriptions des expériences des autres pays en matière de réforme de la gestion des finances publiques. Ces guides ne sont pas destinés à être des ouvrages détaillés pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Ils sont basés sur une revue de la littérature pertinente et sur l'expérience pratique du personnel d'ODI œuvrant dans ces domaines.

Contents

Remerciements	3
1. Aperçu de la phase stratégique du processus budgétaire	7
1.1 Une introduction à la phase stratégique du processus budgétaire	7
1.2 La nature et l'importance de la phase stratégique du processus budgétaire	7
1.3 Pourquoi la phase stratégique est-elle importante ?	11
1.4 Les défis liés à la mise en œuvre de la phase stratégique du budget dans les pays à faible revenu et à faible capacité	12
1.5 Quels sont les outils, les structures et les techniques qui peuvent être utilisés pour rendre la phase stratégique efficace ?	14
1.6 Conclusions	21
2. Bibliographie annotée des principales sources	22
3. Références	23

Figures

Figure 1 : La phase stratégique du budget dans le cycle budgétaire élargi	8
Figure 2 : Pressions concurrentes sur la phase stratégique du budget	11
Figure 3 : Représentation schématique des principales étapes de la phase budgétaire stratégique	20

Boxes

Encadré 1 : Les apports techniques à la phase stratégique en tant que « activité permanente »	9
Encadré 2 : Un franc discours sur la planification et la budgétisation par le président d'un pays à faible revenu	10
Encadré 3 : Les stratégies nationales de développement et la phase stratégique du budget	12
Encadré 4 : Les cadres macroéconomiques : sophistication ou complication ?	17
Encadré 5 : Obtenir un leadership politique : l'exemple du Soudan du Sud	21

1. Aperçu de la phase stratégique du processus budgétaire

1.1 Une introduction à la phase stratégique du processus budgétaire

Ce guide d'introduction à la gestion des finances publiques vise à présenter un certain nombre de points clés, de concepts de base et d'outils disponibles pour les gestionnaires du budget qui travaillent sur la phase stratégique de ce processus. Comme d'autres guides d'introduction de cette série, l'accent est mis sur les contextes de capacités limitées dans lesquels la phase stratégique du processus budgétaire aura probablement le plus besoin de renforcement et d'appui. Le but de ce guide est de s'appuyer sur la littérature existante et les comptes rendus des praticiens pour décrire les points suivants :

- la nature de la phase stratégique du processus budgétaire ;
- les approches de gestion efficace de la phase stratégique.
- les raisons pour lesquelles cette partie du processus budgétaire est importante ;
- les défis liés à une réalisation efficace de la phase stratégique du budget dans des environnements à capacité limitée ;
- les outils et techniques qui peuvent être utilisés pour rendre la phase stratégique du processus budgétaire plus efficace.

Conformément à l'accent de la série de guides d'introduction, ce document se concentre sur la phase stratégique du processus budgétaire, en relation avec la partie des dépenses du budget. L'ensemble de la phase stratégique du budget, comme nous le verrons plus loin, doit aussi tenir compte de l'aspect recettes de l'équation budgétaire dans le contexte de la stratégie macroéconomique globale ; toutefois, pour les besoins de ce présent document, la discussion détaillée portera davantage sur la relation entre la phase stratégique et la gestion des dépenses.

1.2 La nature et l'importance de la phase stratégique du processus budgétaire

1.2.1 Définitions de la phase stratégique du processus budgétaire

Bien que la « phase stratégique » du processus budgétaire soit largement reconnue comme un élément clé du processus budgétaire, cette phase est rarement définie et elle est parfois désignée par des termes différents. Les commentateurs peuvent se référer de manière interchangeable à la phase stratégique comme étant la « phase de planification » tout en utilisant le terme « phase opérationnelle » pour décrire ce que d'autres appellent la « phase de préparation ». D'autres utilisent également le terme de procédure budgétaire « descendante » pour désigner la phase stratégique de la budgétisation et désignent la phase ultérieure de préparation budgétaire détaillée la phase « ascendante » (voir par exemple Potter & Diamond (1999) et Schiavo- Campo & Tommasi (1999)).

L'objectif général de la phase stratégique du budget est de s'assurer que les décisions politiques de haut niveau se reflètent dans les allocations financières détaillées qui composent le budget. Selon Andrews et al. (2014) : « à la base, cette étape implique de traduire les grands objectifs politiques en objectifs financiers, compte tenu des conditions prévues dans l'économie ». Ces décisions politiques de haut niveau abordent des questions telles que la stratégie budgétaire globale, les choix concernant l'allocation des ressources budgétaires en fonction de priorités politiquement déterminées et la combinaison souhaitée de différents types de dépenses, comme les salaires et les investissements en capital.

La phase stratégique du budget et le budget en tant que contrat

En plus d'être un outil de planification pour atteindre les objectifs du gouvernement, la phase stratégique peut aussi soutenir le rôle du budget en tant que contrat définissant ce

que le gouvernement fournira en contrepartie des impôts et autre forme de financement provenant des citoyens et des PTF (c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers tels que les bailleurs de fonds ou donateurs, le FMI, etc.) (Simson & Welham, 2014), tel que l'affirment Caiden et Wildavsky (1974 : p.45) :

En ce qui concerne les émissions de budgets [...] dans la mesure où un budget est significatif, il communique des informations sur les priorités réelles du gouvernement [et donc] chaque acte du processus budgétaire est important, non seulement pour des décisions spécifiques, mais pour l'information communiquée à d'autres personnes qui modifient leurs activités en conséquence.

Une phase stratégique, avec une structure transparente et des résultats clairs, permet de s'assurer que l'objectif contractuel du budget est communiqué efficacement, tant à l'interne pour les fonctionnaires gouvernementaux travaillant sur le budget, qu'à l'externe pour d'autres parties prenantes. Sur le plan politique, une phase stratégique réussie aide à déterminer comment le budget sera « vendu » à l'assemblée législative.

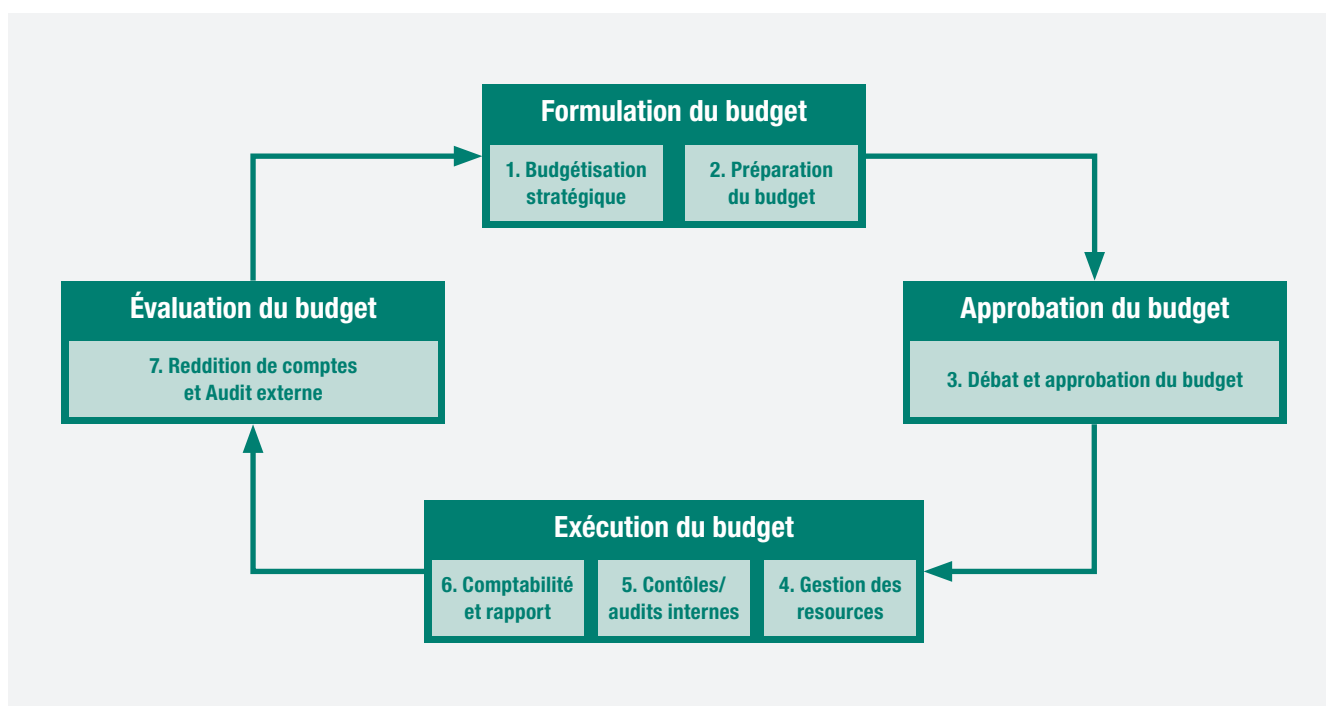
Dans la mesure où la phase stratégique du processus budgétaire est couronnée de succès, elle peut également être importante pour déterminer si, et dans quelle mesure, l'aide financière extérieure sera octroyée. Les bailleurs de fonds, par exemple, émettent souvent comme condition à un soutien financier aux gouvernements que la phase stratégique doit aboutir à un budget qui réponde aux

besoins des donateurs sur les niveaux attendus de la dette et du déficit et sur la part des dépenses dans certains secteurs. L'organisation d'une phase stratégique, qui réponde aux conditions requises pour le soutien financier externe, est un défi pour de nombreux États à faible capacité, même en dépit des récompenses potentielles en termes de financement des bailleurs de fonds. Dans un examen de huit États fragiles s'engageant dans la réforme de la gestion des finances publiques et où l'appui budgétaire était une possibilité, Fritz et coll. (2012) ont constaté que des améliorations dans la hiérarchisation des priorités en matière de dépenses stratégiques étaient nécessaires avant que des mouvements significatifs vers l'appui budgétaire puissent commencer.

1.2.2 Budgétisation stratégique dans le cycle de la gestion des finances publiques

Dans le cadre d'un cycle standard de gestion des finances publiques, comme l'illustre la figure 1 ci-dessous, la budgétisation stratégique est généralement considérée comme la première étape du cycle budgétaire. Cependant, la phase stratégique du cycle budgétaire ne fonctionne pas indépendamment des autres phases ; elle devrait plutôt être informée par une évaluation des résultats des cycles budgétaires précédents et par l'expérience du budget actuel en cours d'exécution. Les conclusions de la phase stratégique devraient directement alimenter le processus de préparation détaillée du budget.

Figure 1 : La phase stratégique du budget dans le cycle budgétaire élargi



Source : Andrews et al. (2014)

Les points de départ et d'arrivée de la phase stratégique du processus budgétaire

L'identification de la fin de la phase stratégique du processus budgétaire est simple : elle se termine généralement par la publication des limites financières détaillées et d'autres directives sur la préparation du budget pour les institutions de dépenses. Dans de nombreux pays, cette orientation est habituellement communiquée par le biais d'une « circulaire budgétaire » publiée par le ministère des Finances. La circulaire budgétaire codifie les décisions politiques et de politiques publiques de haut niveau prises au cours de la phase stratégique et ce, dans les limites de dépenses pour les organismes de dépenses, souvent appelées plafonds budgétaires. La circulaire peut imposer des conditions particulières de dépenses, des priorités et des contraintes à certains ou à tous les établissements de dépenses afin d'atteindre les objectifs stratégiques convenus durant la phase stratégique (p. ex. une augmentation de salaire ou un gel des embauches). Les agences de dépenses doivent préparer leurs budgets détaillés en respectant ces contraintes dans la phase détaillée de préparation du budget qui suit. Dans certains contextes, des plafonds indicatifs de planification budgétaire peuvent être établis afin d'obtenir des apports ascendants dans la phase stratégique avant que les plafonds définitifs de préparation du budget ne soient approuvés et que la circulaire d'appel budgétaire soit publiée.

Le point de départ de la phase stratégique est moins évident. Étant donné que l'objectif de cette phase est de lier les priorités politiques de haut niveau avec le budget, il est nécessaire, à un moment donné du processus, d'obtenir une orientation politique quant aux priorités de dépenses. En conséquence, il y a généralement un moment dans la phase stratégique où le président du pays, les membres du cabinet et/ou d'autres personnalités influentes, reçoivent une vue d'ensemble de la situation budgétaire pour le budget de l'année suivante et sont explicitement invités à fournir leurs commentaires dans la stratégie globale. La présentation de cette vue d'ensemble et la demande d'une orientation politique, généralement publiée par le ministère des Finances, peuvent être considérées comme le début formel de la phase stratégique. Comme il est indiqué dans la figure 1 ci-dessus, l'analyse, les options et les recommandations présentées aux dirigeants politiques dans cet aperçu devraient inclure les leçons tirées des progrès de l'exercice budgétaire en cours et l'expérience acquise lors des budgets précédents. Une grande partie du travail technique nécessaire au démarrage de la phase stratégique doit donc commencer sérieusement en amont de son démarrage officiel. Étant donné que les budgets sont annuels et que l'expérience acquise au cours de l'exercice budgétaire en cours est à l'origine du prochain budget, certains auteurs estiment que les apports techniques à la phase stratégique du budget devraient être une « activité permanente » (Schiavo-Campo et Tommasi, 1999).

Encadré 1 : Les apports techniques à la phase stratégique en tant que « activité permanente »

Schiavo-Campo et Tommasi (1999) recommandent que la préparation d'une structure macro-économique consolidant les apports techniques clés de la phase stratégique devienne une activité permanente. Tout en notant que cette structure doit être préparée au début de chaque cycle budgétaire, ils notent également qu'elle devrait être mise à jour tout au long du processus budgétaire pour tenir compte des changements intervenus dans la période intermédiaire. Le type d'activité permanente envisagée comprend la prise en compte des dernières données économiques et financières disponibles et l'examen des hypothèses sous-jacentes à la lumière de tout changement de l'environnement externe.

L'expression « activité permanente » ne doit pas être confondue avec un flux continu de données techniques, mais consiste plutôt en des mises à jour périodiques ; car si les décideurs apprécient l'information à jour, ils ne veulent pas être inondés de mises à jour mineures et constantes qui peuvent rendre le processus budgétaire ingérable. Dans la plupart des contextes, les décideurs préfèrent des mises à jour périodiques de la structure macroéconomique - de préférence coïncidant avec les principaux jalons du processus budgétaire et/ou la publication de nouvelles données importantes.

Source : Schiavo-Campo et Tommasi (1999)

1.2.3 Approches de la gestion de la phase stratégique du budget

Trois grandes activités se chevauchant dans la phase stratégique et ont été identifiées dans la littérature à ce sujet (Williamson & Wilhelm (2008) et Schiavo-Campo & Tommasi (1999)). Ces trois activités sont : (i) le processus descendant de détermination de l'enveloppe des ressources ; (ii) le processus ascendant de l'établissement des coûts des principales catégories de dépenses ; et (iii) le rapprochement entre ces intrants techniques et les priorités politiques afin de formuler des plafonds budgétaires et des orientations.

Détermination descendante de l'enveloppe de ressources

Les décisions relatives à l'attribution doivent initialement reposer sur une estimation du niveau global des ressources disponibles pour les dépenses. Bien que la formulation de l'enveloppe des ressources soit en grande partie un processus technique de prévision macroéconomique et budgétaire, l'enveloppe requiert ultimement un examen et une approbation au niveau politique. Par exemple, bien que les décisions d'augmenter ou de réduire les taux d'imposition ou encore l'emprunt, devraient être éclairées par des analyses techniques appropriées, elles demeurent

néanmoins des décisions politiques. La formulation de l'enveloppe des ressources est généralement le mandat d'un département macroéconomique chargé de colliger et de transformer les informations provenant de divers ministères en des prévisions à l'intérieur d'un cadre macroéconomique cohérent. Cependant, un problème commun à l'exécution efficace de cette tâche est que les politiciens sont souvent peu intéressés à établir une hiérarchisation étroite des dépenses à court terme qui s'avère inévitable à la lumière des ressources limitées ; ils ont donc tendance à privilégier des estimations trop optimistes de l'enveloppe des ressources (Schiavo-Campo, 1999).

Le FMI peut jouer un rôle important au sein des pays participants à un de ses programmes, dans l'examen de l'enveloppe des ressources qui se dégage du processus de prévision macroéconomique. Dans ces conditions, les gouvernements doivent souvent veiller à ce que leurs prévisions budgétaires publiées concernant les dépenses, les recettes et la dette soient conformes aux conditions convenues du programme du FMI. En pratique, cela peut signifier que le FMI approuve l'enveloppe des dépenses qui est finalement adoptée.

Le financement en provenance des bailleurs de fonds peut représenter une part importante de l'enveloppe de ressources et ces sommes doivent être prises en compte lors de l'établissement descendant des montants de dépenses. Un autre défi en matière de prévision réside dans l'estimation précise du financement provenant des donateurs qui sera reçu dans les comptes publics, par rapport au montant officiellement annoncé. Outre la difficulté technique d'estimer correctement le financement imprévisible des bailleurs de fonds, il existe également une tentation de surestimer leur appui au budget, car grossir les ressources disponibles d'attribution offre la possibilité de reporter des décisions difficiles en matière de hiérarchisation des priorités.

Détermination ascendante des catégories principales de dépenses

Un élément essentiel de la préparation technique pour la prise de décisions stratégiques consiste à déterminer (i) le niveau de dépenses déjà engagé au préalable pour les objectifs existants et (ii) le niveau des dépenses disponibles pour les nouvelles priorités. Les budgets sont par nature incrémentale et, en pratique, une grande partie du budget ne change pas d'une année à l'autre (Schick, 2002). Selon Caiden et Wildavsky (1974) : « des changements drastiques ne sont pas possibles [...] le budget a évolué suite à une longue série de conflits ; les remettre d'emblée en cause créerait des ravages politiques ». En bref, une grande partie du budget est déjà attribuée à des objectifs existants et donc non-discrétionnaire. Par exemple, les coûts du service de la dette, les pensions du secteur public et les paiements pour les grands projets d'infrastructure qui ont déjà été engagés sont souvent juridiquement difficiles à éviter. Sur le plan

politique, d'autres dépenses telles que les salaires du secteur public, les allocations à la présidence et le financement des forces de sécurité ne peuvent, en pratique, faire l'objet d'aucune discussion sur la réduction ou la réaffectation de ces sommes.

La phase stratégique du budget n'est donc jamais une « page blanche » ou un exercice entièrement à « base zéro » pour hiérarchiser les dépenses. Ce processus ascendant est un moyen de clarifier et de quantifier exactement quels engagements existent déjà. Une fois que ces éléments « fixes » ont été pris en compte, la marge

Encadré 2 : Un franc discours sur la planification et la budgétisation par le président d'un pays à faible revenu

Caiden et Wildavsky (1974) ont imaginé le libellé d'un discours présidentiel honnête sur la nature de la planification et de la budgétisation dans les pays pauvres. Bien que le travail sur le terrain pour appuyer les conclusions de leurs recherches a été réalisé il y a plusieurs décennies, bon nombre des questions soulevées dans ce discours présidentiel fictif sont encore valables aujourd'hui dans les États à faible revenu et à faible capacité :

Le pire au sujet du budget était qu'il continuait à disparaître sous mes yeux. Au début, il semblait que je l'avais et puis je ne l'avais plus. Il avait l'air suffisant au début. Ensuite, j'ai découvert que 10% des dépenses étaient destinés à rembourser les emprunts étrangers du passé et que 80 % servaient à des dépenses ordinaires qui se répétaient à chaque année. La plus grande partie était pour les salaires, et c'est tout ce que je pouvais faire pour les empêcher d'augmenter, encore moins pour les diminuer. Au mieux, il y avait 10% sur lesquels j'avais un certain pouvoir de décision [...] En outre, les 10% du budget national que je pouvais allouer ne représentaient pas 10% des revenus du pays. Loin de là. Environ 35% des recettes totales étaient contrôlées par des organisations qui sont appelées autonomes parce que je ne peux pas m'octroyer leur argent. Ainsi, les 10% que je pourrais distribuer ne représentent réellement qu'une proportion beaucoup plus faible des ressources totales de la nation. Ce n'est pas tellement que je me préoccupe de voir le budget disparaître, mais il m'a semblé que j'allais disparaître avec lui [...] Cependant, quand un peu d'argent était disponible et que j'en demandais pour un bon projet bien pensé et qui ajouterait au revenu national, il ne semblait jamais en exister. Ou bien il y avait trop de projets, chacun avec ses propres partisans.

Source : Caiden et Wildavsky (1974, p. i)

de dépenses qui peut être réaffectée peut dès lors être considérée comme discrétionnaire. Ainsi, le montant réel des dépenses véritablement discrétionnaires, qui peuvent être allouées pour répondre aux priorités politiques, peut être relativement faible au cours d'une année donnée. Les dirigeants politiques ont parfois de la difficulté à accepter cette contrainte, de sorte que les biais politiques vers une surestimation des ressources vont souvent de pair avec des biais vers la sous-estimation des engagements en cours.

Concilier les priorités politiques

Le rapprochement entre des priorités concurrentes descendantes et ascendantes est un processus décisionnel politique qui nécessite un soutien technocratique. Ce rapprochement est au cœur de la phase stratégique du processus budgétaire. Comprendre les différents objectifs des motivations politiques et technocratiques constitue une réflexion importante dans la gestion de la phase stratégique.

Les technocrates des ministères des Finances sont souvent motivés par la nécessité d'obtenir des décisions politiques claires à un stade précoce afin que le processus budgétaire puisse se dérouler en temps opportun et de façon ordonnée. Ils ont tendance à être très conscients de la nécessité pour les organismes gérant leurs dépenses de disposer de suffisamment de temps pour formuler leurs budgets individuels dans les délais légaux, compte tenu de la nécessité de laisser suffisamment de temps pour que ces propositions de dépenses soient questionnées et débattues.

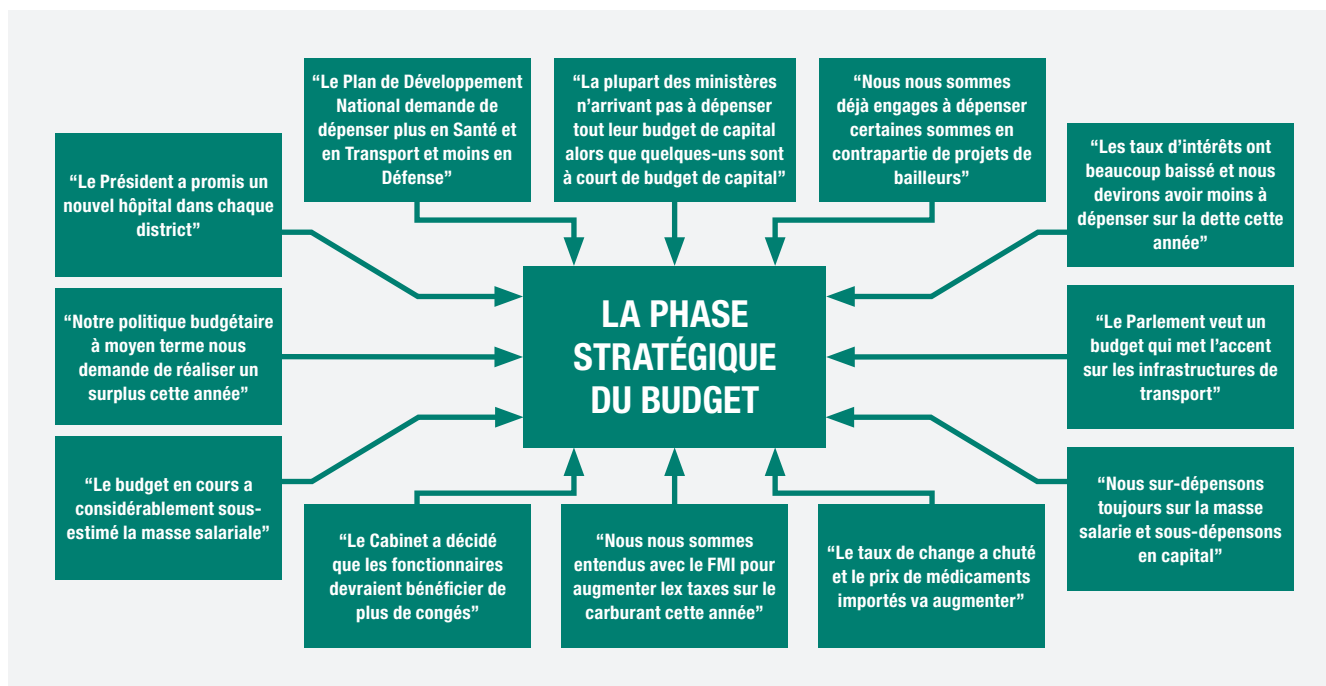
Les politiciens, en revanche, sont généralement plus intéressés par l'espace budgétaire disponible pour tenir les promesses publiques ou privées qu'ils ont faites à

leurs divers commettants. Souvent, ils souhaitent éviter de prendre des décisions difficiles en lien avec les ressources limitées. En outre, les dirigeants politiques peuvent être en désaccord entre eux sur les priorités, entraînant souvent de nouveaux retards dans la prise de décisions ou encore compromettant des décisions qui ne devaient pas être retardées. Ces facteurs se traduisent généralement par une motivation politique pour augmenter l'espace budgétaire, même artificiellement, à travers des prévisions de revenus gonflés ou une sous-estimation des dépenses engagées. Ces pratiques tendent à saper la crédibilité du budget, ce qui représente précisément le problème que la phase stratégique souhaite prévenir.

1.3 Pourquoi la phase stratégique est-elle importante ?

Un budget national vise à équilibrer les priorités concurrentes dans un contexte de demandes potentiellement illimitées confrontées à des ressources limitées. Tous les gouvernements ont des ambitions nationales de haut niveau qui exigent des dépenses publiques pour leur exécution et, en plus de leurs propres plans, ils font face à des pressions et des demandes (souvent inattendues) provenant de diverses sources. Les gouvernements ont également de nombreux objectifs qui ne peuvent être atteints au cours d'un seul exercice financier et doivent ainsi tenir compte de leurs priorités à travers un certain nombre de cycles budgétaires selon une perspective à moyen et à long terme. La phase stratégique consiste donc à équilibrer un certain nombre de pressions

Figure 2 : Pressions concurrentes sur la phase stratégique du budget



Source : représentation des auteurs

concurrentes en matière de dépenses, tel qu'illustré par la figure 2.

Une phase stratégique du processus budgétaire est ainsi nécessaire pour permettre aux gouvernements d'arbitrer les demandes concurrentes dans un contexte de ressources limitées. Par exemple, les gouvernements devront décider s'ils accordent la priorité au développement des infrastructures ou aux investissements dans les secteurs sociaux, ou encore de concentrer la politique éducative sur l'enseignement primaire pour tous ou sur le développement d'établissements supérieurs d'élite. Tous les gouvernements sont confrontés à des contraintes de ressources, ce qui est particulièrement le cas pour les pays pauvres qui peuvent constater le peu de flexibilité réelle dans les allocations budgétaires (comme le montre le discours présidentiel fictif de Caiden et Wildavsky (voir l'encadré 2). La phase stratégique vise donc à fournir les informations techniques nécessaires et à structurer le processus décisionnel afin de permettre un accommodement de ces priorités concurrentes au niveau politique.

1.4 Les défis liés à la mise en œuvre de la phase stratégique du budget dans les pays à faible revenu et à faible capacité

Les pays à faible revenu et à faible capacité font face à un certain nombre de contraintes institutionnelles, économiques et politiques qui compliquent l'ensemble du processus de préparation et d'exécution du budget

(Welham & Hadley (2015) et Allen (2009)). Certaines contraintes sont de nature « technique », c'est à dire qu'elles peuvent être améliorées grâce à des investissements dans le renforcement des capacités tel que la formation du personnel existant, l'embauche de nouveaux employés et l'introduction de meilleurs processus opérationnels. D'autres contraintes sont liées à la nature du contexte politique dans lequel le budget fonctionne, et ces contraintes sont plus difficiles à réformer et à changer.

Bien que chaque contexte diffère quant au d'interactions des défis techniques et politiques et leur influence sur la phase stratégique, deux défis sont typiques :

- *Retards dans la phase stratégique.* Les difficultés techniques liées à la collecte et à l'analyse de l'information nécessaire en plus du défi politique d'attirer l'attention des dirigeants peuvent entraîner des retards réguliers et des interruptions du démarrage formel de la phase stratégique du budget, souvent au point où la phase stratégique a finalement peu de valeur.
- *Une phase stratégique inefficace qui privilégie la forme au détriment de la fonction.* Cette situation est courante dans les cas où le budget dans son ensemble ne représente pas un engagement politique crédible envers un certain modèle d'imposition et de dépenses. Dans ce cas, les acteurs concernés se contentent de passer par un semblant de phase stratégique, sans pour autant prendre de décision ou encore sans s'attendre à ce que les décisions stratégiques réelles du gouvernement soient reflétées dans le budget final proposé au Parlement.

Encadré 3 : Les stratégies nationales de développement et la phase stratégique du budget

De nombreux gouvernements de pays en développement publient sous une forme ou une autre des plans officiels de développement national. Ces plans énoncent les priorités et les objectifs généraux du gouvernement à moyen terme et ils devraient donc guider la phase stratégique du budget. Dans la pratique, cependant, l'impact de ces plans nationaux de développement sur la politique budgétaire stratégique d'une année à l'autre est souvent faible (Wilhelm et Krause, 2007). Néanmoins, ces plans sont des exemples du type de réflexion destinée à éclairer la phase stratégique du budget.

Dans leur analyse de l'approche ougandaise en matière de budgétisation stratégique dans les années 90, Williamson et Wilhelm (2008) ont décrit certains des défis typiques auxquels sont confrontés les pays à faible revenu. En dépit d'un document de stratégie de haut niveau, la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), qui avait reçu le soutien politique et populaire, le pays a toutefois rencontré des difficultés à refléter les ambitions de cette stratégie dans le budget.

La SRP de l'Ouganda était trop ambitieuse pour les ressources disponibles. En conséquence, les ministères sectoriels ont souvent soumis des propositions de dépenses irréalistes. Les ministères centraux réduisaient alors unilatéralement ces propositions pour les faire correspondre aux ressources disponibles, ce qui réduisait l'incitation des ministères sectoriels de s'impliquer dans le détail de la phase de préparation du budget.

La mauvaise gestion de la phase stratégique du processus budgétaire a souvent miné l'opportunité d'établir des liens stratégiques et budgétaires clairs. Un temps insuffisant de préparation, par exemple, a conduit à la présentation tardive des propositions budgétaires au cabinet et au Parlement, limitant ainsi le temps nécessaire à la discussion et au débat.

L'expérience ougandaise, concluent Williamson et Wilhelm, suggère que le contexte des pays à faible revenu et à faible capacité rend très difficile l'exercice mené par les gouvernements pour lier les allocations de ressources à des politiques spécifiques, sans parler d'une stratégie globale de développement national.

Retards dans la phase stratégique du processus budgétaire

Les défis des problèmes quotidiens peuvent excéder la capacité technique d'un ministère des Finances, laissant peu de temps aux techniciens pour le type d'activité permanente qui devraient soutenir la phase stratégique. Même dans les situations où un ministère des Finances peut affecter des ressources humaines et financières à une telle activité permanente, les compétences techniques nécessaires pour entreprendre une analyse rétrospective des tendances de dépenses et estimer avec précision les niveaux de dépenses futurs pourraient ne pas être disponibles. Néanmoins, certaines de ces lacunes au niveau des capacités pourraient être surmontées à court terme en recourant à du soutien externe, alors qu'à long terme, elles peuvent être résolues par le renforcement des capacités.

La volatilité inhérente des économies pauvres et peu diversifiées, conjuguée à des difficultés techniques persistantes, peut signifier qu'il n'est tout simplement pas possible d'estimer avec précision les principales variables macroéconomiques. Dans des environnements aussi incertains, les dirigeants politiques peuvent adopter une approche « attentiste » pour éviter de prendre des décisions fermes et précoces qui pourraient s'avérer politiquement difficiles et qui pourraient plus tard être inversées. Une telle approche retarde inévitablement le moment où les décisions clés sont prises, il faut cependant noter qu'éviter de prendre des décisions difficiles en raison de données et d'analyses inadéquates dans un contexte d'incertitude politique peut être une voie d'action rationnelle, en particulier à court terme.

En raison de tous ces facteurs, la procrastination quant au démarrage de la phase stratégique du budget peut devenir contagieuse et la retarder au-delà du point où elle n'est plus ni pratique, ni utile. Il s'agit d'une des raisons qui explique pourquoi les pays en développement se retrouvent souvent avec une phase stratégique abrégée ou précipitée. Étant donné que les budgets doivent souvent être soumis aux législatures à des dates fixes, les phases stratégique et opérationnelle sont souvent fusionnées. La fusion de ces phases peut entraîner des révisions fréquentes des plafonds budgétaires et des autres conditions de dépenses lors de la préparation détaillée, car des intrants politiques sont reçus par intermittences. Cela pose un défi en termes de coordination et de logistique réduisant ainsi la probabilité que des décisions politiques claires soient prises au cours du processus décisionnel stratégique ou encore que de telles décisions soient reflétées dans le budget détaillé final.

Privilégier la forme à la fonction

Les facteurs politiques accroissent encore davantage le défi de fournir une phase stratégique efficace. Cela se produit, par exemple, lorsque de nombreuses priorités réelles du gouvernement ne peuvent être ouvertement discutées. Dans ce cas, seules certaines des ambitions budgétaires stratégiques d'un gouvernement sont rendues publiques

(p. ex. au moyen de plans de développement nationaux ou d'autres documents publics) tandis que les autres sont soustraites au regard du public (Simson et Welham, 2014). Les objectifs stratégiques qui sont généralement rendus publics englobent les objectifs macroéconomiques globaux (p. ex. « maintenir un faible déficit budgétaire »), les objectifs sectoriels (p. ex. « accroître les dépenses de santé ») et les objectifs spécifiques de projet (p. ex. « construire une route entre la capitale et l'aéroport »). Les objectifs budgétaires stratégiques que les gouvernements pourraient ne pas vouloir rendre publics, mais qu'ils pourraient néanmoins chercher à atteindre, pourraient inclure des éléments tels que : le soutien politique continu dans des circonscriptions clés (p. ex. « construire davantage d'infrastructures dans les régions du pays qui soutiennent le gouvernement ») les bénéfices versés les coalitions préférées (« augmenter les salaires des hauts fonctionnaires dans les principaux établissements de sécurité »), et/ou démontrer la conformité avec les bailleurs de fonds (par exemple « budgétiser, sans nécessairement la réaliser, une augmentation des salaires des enseignants pour répondre aux exigences des donateurs »).

Ensemble, ces facteurs peuvent conduire à un simulacre de planification budgétaire stratégique, tout en ayant peu d'incidence sur le résultat réel (Pritchett et al., 2013 ; Rakner et al., 2004). Les gouvernements ont souvent des incitatifs à mettre en œuvre une phase stratégique superficielle, en particulier dans les pays recevant une aide importante où cette phase peut être une exigence des donateurs. L'engagement formel d'une phase stratégique peut impliquer un processus partiellement public qui inclut des plans de développement national, des consultations publiques et un débat apparemment ouvert sur les divers éléments que le budget devrait contenir - un processus dans lequel les acteurs sont souvent pleinement conscients que les vraies décisions concernant les priorités en matière de dépenses seront prises à huis clos.

L'un des principaux impacts de privilégier la forme à la fonction est que les agences gouvernementales peuvent simplement ne pas se donner la peine de s'engager sur le fond dans une phase stratégique longue et détaillée du budget, lorsqu'elles considèrent qu'un tel engagement n'a pas d'impact réel sur le financement qu'elles sont susceptibles de recevoir. Dans de nombreux pays à faible revenu et à faible capacité, le processus d'exécution du budget en cours d'année est très incertain et/ou dominé par le rationnement de liquidités à court terme (c.-à-d. libérer des liquidités sur une base mensuelle selon ce qui est disponible plutôt que ce qui a été budgétisé). Cela risque de créer une situation dans laquelle les dépenses réelles sont peu liées au budget convenu (Schick, 1998 ; Caiden et Wildavsky, 1974). Dans un tel cas, dépenser des ressources sur une planification budgétaire détaillée est une stratégie moins rationnelle pour obtenir des fonds que d'investir dans des stratégies pour obtenir des sorties de fonds en cours d'année sur une base de mois par mois.

1.5 Quels sont les outils, les structures et les techniques qui peuvent être utilisés pour rendre la phase stratégique efficace ?

L'analyse ci-dessus a souligné la nature et le but de la phase stratégique du processus budgétaire et identifié deux défis clés qui peuvent avoir un impact négatif sur ce processus, en particulier dans les États à faible revenu et à faible capacité. Elle a en outre souligné que certains défis à relever pour parvenir à une phase stratégique réussie sont de nature techniques et donc ouverts à l'amélioration par le biais d'investissements dans le renforcement des capacités, alors que d'autres sont de nature politique et moins favorables à de simples réformes techniques. Cette section présente les mesures qui pourraient être prises pour accroître les chances de réussir une phase stratégique.

Il existe un éventail de sophistication dans les outils, les structures et les techniques qui peuvent être employés dans la phase stratégique. Les gestionnaires de budget doivent donc judicieusement choisir le niveau de sophistication requis pour les décideurs dans leur contexte particulier. Pour améliorer la prévision de l'enveloppe des ressources, par exemple, des investissements importants peuvent être réalisés dans la qualité technique des prévisions macro-budgétaires, en ne produisant cependant qu'un petit gain en termes de précision. De même, tel que noté ci-dessus, de longs documents de planification nationale détaillés peuvent avoir peu de conséquences au cours de la phase stratégique s'ils ne sont que des façades et ne contribuent pas à éclairer le processus décisionnel.

Démarrage précoce du processus et utilisation d'un calendrier budgétaire pour définir les parties clés de la phase stratégique

Pour réussir, la phase stratégique devrait débiter tôt au début du cycle budgétaire annuel. Selon Schiavo-Campo & Tommasi (1999) : « une période de préparation budgétaire commençant six mois avant la date limite de présentation du budget à l'assemblée législative est appropriée dans les pays en développement, mais il n'y a pas de règle rigoureuse et aucun substitut à la personnalisation du calendrier budgétaire du pays concerné ». Un démarrage rapide permet de coordonner les diverses contributions analytiques nécessaires pour éclairer les priorités politiques et, en fin de compte, leur traduction dans les plafonds et les objectifs financiers. Par contre, si le processus ne débute pas au moment propice, cela permet que « l'ingérence politique, la faiblesse administrative et le manque d'informations nécessaires mènent souvent à reporter ces choix difficiles jusqu'à l'exécution budgétaire » (Schiavo-Campo, dans Shah, éd., 2007). Un début précoce du processus augmente la probabilité que les éléments techniques et politiques nécessaires à une phase stratégique réussie soient réalisés.

Dans leur analyse de la phase stratégique, Schiavo-Campo (dans Shah (ed.), 2007) et Schiavo-Campo et

Tommasi (1999) identifient plusieurs conditions liées au respect des délais et à la nécessité d'une prise de décision ordonnée. Ces conditions et certains des défis structurels auxquels sont confrontés les pays à faible revenu et à faible capacité, amènent la formulation des recommandations suivantes :

- *Obtenir des décisions politiques à un stade précoce de la phase stratégique du processus budgétaire.* Structurer la phase stratégique pour s'assurer que les choix difficiles soient soumis aux dirigeants politiques dès le début pour accroître les chances d'obtenir une orientation claire (ou du moins une forme d'orientation) de la politique budgétaire par le biais de contraintes rigoureuses.
- *Éviter les retards dans le processus de prévision macroéconomique et budgétaire.* Comme indiqué plus haut, certains experts estiment que la budgétisation stratégique, y compris la prévision macro-budgétaire, doit être une activité permanente (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999). Bien que cela ne soit pas possible dans toutes les circonstances, commencer le processus le plus tôt possible réduira le risque de retards émanant d'un démarrage lent de cette activité initiale.
- *Veiller à ce que le processus budgétaire ne soit pas indéfini.* En l'absence de gestion rigoureuse, la direction politique pourrait donner des instructions et des priorités à tout moment dans le processus ou même ne pas les émettre du tout. Cela peut conduire à ce que la phase stratégique et la phase de préparation détaillée du budget se confondent l'une et l'autre.

Afin de disposer d'un temps suffisant pour les activités clés de la phase stratégique, de nombreux pays utilisent un calendrier budgétaire formel qui décrit les activités prévues dans le processus budgétaire. Comme l'a souligné Potter & Diamond (1999) : « la préparation du budget est un processus avec des organisations désignées et des individus ayant des responsabilités définies qui doivent être exécutées dans un calendrier donné ». Les calendriers budgétaires aident les fonctionnaires ministériels à gérer à l'interne le processus annuel global au sein des institutions et de préciser aux parties prenantes externes le calendrier et la nature de leurs contributions attendues dans le processus budgétaire. Les étapes les plus importants du calendrier budgétaire sont susceptibles d'être énoncées dans les lois de gestion des finances publiques d'un pays. Des échéances plus précises pour les tâches intermédiaires devraient être ajoutées par le service du budget après consultation des ministères chargés des apports techniques pertinents. Une fois le processus devenu stable, il peut être formalisé dans une réglementation budgétaire prescrite par la loi cadre.

Bien que le service du budget soit le dépositaire naturel du calendrier budgétaire, le calendrier devrait être élaboré et convenu conjointement avec d'autres parties prenantes majeures, en particulier celles chargées de tâches importantes telles que l'estimation de l'enveloppe des

ressources (p. ex. les unités responsables de la coordination de l'aide, de la gestion de la dette et de la perception des recettes). L'élaboration du calendrier budgétaire en collaboration avec les parties prenantes peut améliorer son réalisme en termes de temps requis pour certaines actions et accroître l'engagement de ces parties prenantes majeures. Même si les dérapages dans les délais sont inévitables, en particulier dans les pays à faible revenu et à faible capacité, le calendrier budgétaire peut inclure des marges afin de tenir compte de ces dérapages.

En pratique, de nombreux pays à faible revenu et à faible capacité ne respectent pas étroitement les calendriers budgétaires. Néanmoins, les calendriers ajoutent encore de la valeur en termes de communication des attentes quant à ce qui devrait arriver, à quel moment et qui devrait être responsable de la livraison. En étant transparent sur le calendrier et en respectant ses propres exigences et délais, un ministère des Finances peut utiliser le calendrier budgétaire pour donner l'exemple et guider le comportement des autres. Des exercices analytiques simples effectués à la fin du cycle budgétaire pour examiner dans quelle mesure l'activité réelle correspondait aux attentes du calendrier budgétaire peuvent être utilisés pour remanier et réformer le calendrier de l'année à venir afin de le rapprocher de la réalité.

Bien que chaque contexte et chaque calendrier budgétaire soit unique, il existe certaines expériences communes d'États à faible revenu et à faible capacité qui peuvent éclairer l'élaboration de calendriers budgétaires ailleurs. À partir de ces expériences, on peut conclure qu'un calendrier budgétaire bien conçu doit prendre en compte les considérations suivantes :

- *La nécessité de réserver une période précise pour la phase stratégique du calendrier budgétaire.* Tel que noté, la phase stratégique du budget commence fréquemment par des revues analytiques de l'expérience passée et présente en matière de budget, afin d'éclairer la gamme des décisions que les dirigeants politiques peuvent prendre au sujet du budget de l'année à venir. Elle se termine généralement par l'émission de plafonds budgétaires et d'orientations par le biais d'une circulaire budgétaire. L'intégration explicite de ces jalons dans le calendrier budgétaire aidera à définir la période pendant laquelle la phase stratégique peut avoir lieu.
- *La nécessité de s'assurer que les parties prenantes de la phase stratégique soient conscientes des délais dans lesquels leurs apports sont nécessaires.* Les acteurs de la phase stratégique (p. ex. le leadership politique et la division des prévisions macroéconomiques) sont différents des parties prenantes qui dirigent la préparation détaillée du budget (p. ex. la division du budget et les agences de dépense). S'assurer que les personnes impliquées dans la phase stratégique du budget sont conscientes de leurs rôles et de leurs échéances augmentera la probabilité de leur véritable

engagement. Une telle clarté peut également favoriser un ciblage plus approprié des efforts de renforcement des capacités pour améliorer la phase stratégique.

- *La nécessité de s'assurer que les dirigeants politiques (c'est-à-dire le président et/ou le Cabinet) savent quand ils peuvent s'attendre à recevoir des mises à jour et des options.* Planifier des périodes spécifiques de discussion dans le calendrier des réunions du Cabinet est un moyen de « verrouiller » à l'avance les étapes de discussion formelle.

Développer des scénarios de référence spécifiques et d'autres options pour les principales variables macroéconomiques et budgétaires

L'élaboration de scénarios explicites à considérer peut faciliter l'obtention des décisions des dirigeants politiques de haut niveau sur l'enveloppe des ressources, car les responsables politiques trouvent plus facile de choisir entre des options précises plutôt que de leur demander de formuler des vues à partir de zéro. Cela peut aider à réduire le nombre potentiellement infini de décisions macroéconomiques et budgétaires possibles à un nombre gérable d'options. Étant donné que ces options sont élaborées par les fonctionnaires, cela offre en outre la possibilité d'influencer le résultat final en présentant soigneusement les options disponibles. Le développement d'options de politique macro-budgétaire spécifiques peut donc être considéré comme un outil technique pour aider à surmonter les contraintes politiques sur la phase stratégique du processus budgétaire, comme par exemple le manque de volonté ou de confiance pour prendre des décisions politiques macro-budgétaires.

Une approche simple consiste à faire de la première version d'un cadre macroéconomique le scénario de référence. Ce scénario est une prévision de ce qui est susceptible de se produire s'il n'y a pas de changement dans les politiques actuelles (p. ex. si les niveaux de l'année précédente de dépenses, politiques fiscales et de recettes sont maintenues) dans un contexte économique probable. Une fois qu'un scénario de référence a été élaboré, il est possible de produire des scénarios alternatifs qui incluent des changements de politique tels que des augmentations ou des baisses de la fiscalité, des plans de dépenses plus ou moins élevés et des niveaux d'endettement ou de déficit plus bas ou plus élevés. Les implications de ces changements de politique pour l'enveloppe des dépenses peuvent alors être définies comme des options explicites pour examen au niveau politique. Le développement de telles options explicites peut aider à orienter et à limiter les délibérations des décideurs politiques.

Les décisions relatives à la politique macroéconomique et budgétaire peuvent être plus faciles à mettre en place lorsque des arrangements de conditionnalité sont convenus dans ces domaines, notamment par le biais des programmes du FMI. Pour les pays à faible revenu et à faible capacité, ces programmes spécifient généralement

des objectifs quantitatifs clairs pour les variables macroéconomiques et budgétaires clés. Étant donné que ces objectifs sont fixés à l'extérieur et qu'ils sont souvent accompagnés d'importantes incitations à la réussite, ils peuvent être utilisés pour élaborer le scénario de référence. La structuration et la présentation du scénario de référence autour des contraintes macroéconomiques et budgétaires préalablement arrêtées peut aider à renforcer le pouvoir des gestionnaires du budget dans leurs interactions avec le leadership politique en énonçant clairement :

- Les répercussions macroéconomiques potentielles en cas d'omission des bonnes mesures budgétaires pour atteindre les objectifs.
- Les réactions éventuelles du FMI et/ou d'autres bailleurs de fonds si le gouvernement ne respecte pas les contraintes budgétaires globales convenues, ainsi que l'impact de telles réactions sur l'enveloppe des ressources et sur les relations plus larges entre les donateurs et le gouvernement.
- Les réactions potentielles d'autres prêteurs (privés et publics) à l'échec du gouvernement à maintenir la viabilité budgétaire et l'impact de ces réactions sur l'enveloppe des ressources.

Le premier engagement avec les dirigeants politiques dans la phase stratégique du processus budgétaire peut donc simplement viser à rechercher un consensus sur les contraintes budgétaires de haut niveau pour l'exercice budgétaire à venir, en fermant ainsi la porte à des discussions sur des scénarios alternatifs. Ces discussions sur les allocations peuvent se faire plus tard, une fois que les implications du plafond budgétaire convenu sont claires. Il peut être utile de tenir des discussions séparées sur le cadre macroéconomique et budgétaire qui détermine l'enveloppe globale des dépenses avant de discuter des allocations précises. En effet, en tant que chefs des agences de dépense, les ministres ont une forte motivation à maximiser leur propre part du budget et seulement une motivation relativement faible dans le cadre d'un effort collectif pangouvernemental pour contenir les dépenses globales. La séparation des décisions concernant l'enveloppe globale des dépenses de l'ensemble du gouvernement par rapport aux décisions ultérieures sur les allocations sectorielles ou au niveau des organismes peut aider à réduire la tentation des ministres d'optimiser leur part du budget au moment de la discussion de l'enveloppe globale.

Former explicitement un groupe de travail technique pour appuyer les prévisions macroéconomiques et l'enveloppe des ressources

La constitution d'un groupe de travail technique explicitement dédié au développement du cadre macroéconomique et de l'enveloppe des dépenses qui en résulte peut faciliter la coordination des différents acteurs impliqués dans le processus. Tel que noté, la simple

réalisation d'une coordination et d'un accord de base entre toutes les parties peut s'avérer difficile dans les États à faible revenu et à faible capacité. Dans les pays où une fonction est exercée par un petit nombre, ou même un seul individu, les personnalités sont importantes et doivent être gérées. La création d'un groupe de travail technique formel peut aider à établir des flux d'information et les relations de travail nécessaires pour que les prévisions macroéconomiques et budgétaires atteignent un standard qui garantisse qu'elles constituent un apport utile à la phase stratégique. Le groupe de travail technique peut également aider à formaliser et à institutionnaliser le processus de production de ces prévisions, en permettant de mettre en œuvre des efforts ciblés de renforcement des capacités.

L'institution chef de file dans la production du cadre macroéconomique et de l'enveloppe des ressources est généralement un département au sein du ministère des Finances, généralement le département de macroéconomique. Toutefois, il est probable que ce département aura besoin de contributions d'un certain nombre d'intervenants, y compris :

- *Les départements du Trésor/Comptable général et du Budget.* Ces institutions fournissent des informations à jour sur l'exécution du budget afin de déterminer le solde budgétaire actuel ainsi que les projections de la somme globale de dépenses tels que la masse salariale, les dépenses importantes en capital, etc.
- *Les organismes de recouvrement des recettes.* Bien que le département macroéconomique prévoit les recettes au niveau global en fonction des prévisions de croissance économique, les opinions des organismes de recouvrement des recettes sont également importantes. C'est particulièrement le cas dans les pays à faible revenu où l'assiette fiscale peut reposer sur un nombre relativement restreint d'entreprises et d'industries ou lorsque les gains d'efficacité dans le recouvrement des impôts grâce à des réformes administratives peuvent produire des rendements substantiels. Les représentants de ces agences sont également plus susceptibles d'être en mesure d'expliquer les tendances récentes des différents secteurs de revenus.
- *La banque centrale.* La participation de la banque centrale contribue à renforcer les liens entre les secteurs budgétaires, monétaires et externes, notamment en ce qui concerne l'inflation et les réserves de change.
- *Le FMI.* Comme on l'a noté, dans de nombreux États à faible revenu et à faible capacité, l'adhésion à un programme du FMI et à des objectifs de politique budgétaire associés signifie que le FMI exerce une influence considérable sur les résultats du cadre macroéconomique. Un engagement précoce auprès des représentants du FMI et du personnel de la mission peut contribuer à assurer la cohérence avec les exigences du

programme de pays et/ou faciliter l'accès à l'assistance technique et à une assurance de qualité par le FMI.

L'introduction d'une perspective macroéconomique et budgétaire à moyen terme dans la phase stratégique du processus budgétaire est souvent présentée comme une solution au problème de la vision politique à court terme. Toutefois, l'introduction d'une telle perspective doit être examinée attentivement. D'une part, une véritable perspective à moyen terme sur la politique macroéconomique et budgétaire améliorera dans une certaine mesure l'élaboration des politiques, et certaines parties prenantes du gouvernement pourraient s'intéresser à ce type de réflexion à plus long terme. D'autre part, et en réalité, la recherche de rente à court terme est une approche rationnelle pour plusieurs membres de la direction politique, surtout s'ils soupçonnent qu'ils pourraient ne pas être en poste très longtemps. Cela peut sérieusement compromettre les efforts investis dans la production de cadres complexes à moyen terme et peut

signifier que cela n'en vaut pas le coût. Il pourrait être préférable d'investir son temps dans des prévisions plus précises sur un an.

Produire un ensemble d'analyses d'options à l'intention des dirigeants politiques

Les méthodes par lesquelles les analyses sont communiquées aux dirigeants politiques pour examen varient d'un pays à l'autre. Toutefois, dans tous les contextes, il est très difficile de s'engager avec les dirigeants politiques afin que les choix difficiles soient faits et respectés durant la phase stratégique. Pour améliorer les chances de réussir cet engagement, certaines analyses peuvent être produites pour stimuler la discussion et les décisions des dirigeants politiques. Il s'agit d'un autre exemple d'utilisation d'un outil technique (c'est-à-dire les analyses d'options) pour aider à surmonter une contrainte politique (c'est-à-dire l'absence de décisions sur des questions clés). Ces analyses peuvent également servir à discipliner la façon de penser interne au sein des ministères des Finances. Leur

Encadré 4 : Les cadres macroéconomiques : sophistication ou complication ?

Globalement, beaucoup de réformes politiques sont axées sur l'amélioration et le renforcement des cadres macroéconomiques ainsi que sur les options de politique budgétaire qui en découlent. Souvent, l'accent a été mis sur le renforcement de la conscientisation à long terme et/ou à moyen terme dans l'élaboration des politiques budgétaires (Banque mondiale, 2013). Schiavo-Campo et Tommasi (1999) identifient le continuum de sophistication suivant dans l'introduction d'un cadre macroéconomique à moyen terme dans le processus budgétaire :

- *Niveau minimum de sophistication* : estimations globales des dépenses par fonction et catégorie économique générale ; coûts prospectifs des programmes.
- *Niveau intermédiaire de sophistication* : préparation de programmes pluriannuels de dépenses encadrés par un cadre macroéconomique et strictement liés à la préparation du budget, incluant seulement les programmes/projets pour lesquels le financement est certain ; veillant à ce que les programmes pluriannuels se concentrent sur les politiques en cours et que les nouvelles politiques ne soient décidées que pendant la préparation du budget annuel.
- *Niveau final de sophistication* : la préparation d'un cadre formel de dépenses à moyen terme avec la même couverture et le même niveau de détail que le budget (au moins par programme et projets et par grandes catégories économiques).

La détermination erronée du degré de sophistication approprié du cadre macroéconomique peut le rendre peu pratique aux fins de la phase stratégique. L'identification du degré de sophistication approprié implique un compromis entre les informations nécessaires pour prendre de bonnes décisions et les ressources nécessaires à la préparation du cadre, ainsi que la question de savoir si les résultats de ce cadre peuvent être significatifs pour les décideurs.

Des niveaux de sophistication plus élevés (p. ex. l'utilisation de modèles macroéconomiques complexes) peuvent nécessiter des données qui pourraient ne pas exister ou qui ne seraient tout simplement pas crédibles dans des contextes à faible capacité. Comme l'indiquent Schiavo-Campo & Tommasi (1999) : « *l'importance de bonnes données ne doit pas être sous-estimée. Sans information fiable, le cadre macroéconomique ne vaut littéralement pas le papier sur lequel il est écrit* ».

Dans la pratique, dans de nombreux environnements à faible capacité, des modèles sophistiqués sont souvent élaborés par des conseillers externes qui se soucient peu de la qualité ou de la quantité des systèmes de données de soutien et qui ont une faible compréhension de la capacité locale de maintenir le modèle après leur départ. Même lorsque les capacités techniques existent pour maintenir un cadre macroéconomique plus sophistiqué, les gestionnaires du budget devraient entreprendre une évaluation minutieuse des coûts et des avantages d'investir des ressources importantes dans des modèles complexes.

production peut également être explicitement intégrée dans le calendrier budgétaire comme moyen de structurer clairement le travail nécessaire pour les produire.

Un éventail de documents d'options possibles sur divers sujets pourrait être élaboré en fonction des besoins locaux. On trouvera ci-dessous des exemples de types de documents d'options appuyés par des analyses qui pourraient être fournis à des moments clés de la phase stratégique du processus budgétaire :

- *Un bref exposé sur le contexte général du budget.* Les politiciens ont souvent à peine le temps, l'intérêt et la capacité de s'intéresser à guère plus que les gros titres de l'année budgétaire à venir, qui peut n'être que dans plusieurs mois. Au début du processus, le ministère des Finances pourrait donc produire un résumé de l'orientation du budget pour l'année à venir, contenant les messages clés sur le contexte macroéconomique, les prévisions de recettes, les engagements en cours et les implications de ces prévisions pour la dette et les relations avec les PTF/FMI.
- *Un document intitulé « Cadre budgétaire » présentant des options plus détaillées sur le cadre macroéconomique et l'enveloppe des ressources qui en résulte.* Un document sur le cadre budgétaire pourrait inclure le scénario de référence et d'autres scénarios définissant les moyens de tenir compte des divers engagements politiques et des conditions des PTF dans le cadre prévu pour l'année suivante et les incidences sur les ensembles budgétaires globaux.
- *Un document intitulé « Options de dépenses » qui établit le lien entre le cadre macroéconomique convenu et l'enveloppe de ressources qui en résulte (ou présume le niveau de référence ou l'hypothèse moyenne) pour les priorités de dépenses.* Ce document d'options pourrait contenir plus de détails sur la marge discrétionnaire dans le budget une fois que tous les engagements auront été respectés. Il pourrait également préciser comment l'allure probable du budget se compare à la fois aux plans de développement national et aux engagements pris envers les PTF ou autres bailleurs de fonds externes.

Développer des options et des choix de dépenses clairs peut aider à éviter une dépendance excessive à l'égard de la budgétisation différentielle, un autre risque identifié dans la littérature découlant d'une phase stratégique faible dans le processus budgétaire (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999 ; Schiavo-Campo in Shah (ed.), 2007). La budgétisation différentielle se réfère à la pratique consistant à faire passer le budget en cours à l'année suivante avec des ajustements marginaux. En pratique, tous les budgets nationaux impliquent un ajustement marginal plus ou moins important, parallèlement à des changements plus significatifs ou proactifs (Schick, 1983). Cependant, le recours excessif à de simples ajustements marginaux pour chaque ligne budgétaire conduit à une situation dans

laquelle il n'est pas possible de modifier les politiques de dépenses de façon stratégique et/ou fondamentale. L'élaboration de documents d'options spécifiques aux choix de dépenses au cours de la phase stratégique du budget peut aider à ce que les hausses progressives soient gérées sciemment pour atteindre des objectifs budgétaires précis.

S'assurer que la participation et les besoins des PTF sont pris en compte dans la phase stratégique du budget

Les PTF fournissent souvent des ressources substantielles aux États à faible revenu et à faible capacité. La phase stratégique du budget doit donc faire prendre conscience de ce que signifie l'activité des PTF pour l'ensemble du budget. Veiller à ce que le financement des PTF et la conditionnalité qui y est associée soient correctement pris en compte dans les décisions prises au cours de la phase stratégique est un réel défi technique. Bien que la nature précise de la participation des PTF dans les affaires financières et budgétaires d'un gouvernement varie d'un pays à l'autre, voici quelques-unes des questions clés qui doivent normalement être examinées dans la phase stratégique :

- *Niveaux prévus d'aide financière directe.* Le montant de l'aide financière que reçoivent les gouvernements sous la forme d'un appui budgétaire général ou sectoriel a un impact direct sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires des gouvernements. Les gestionnaires du budget devraient examiner attentivement - et s'appuyer sur l'expérience des années précédentes - la différence entre le montant de l'aide financière directe promise par les PTF et le montant qui tend à être effectivement livré. Cela peut impliquer l'application d'un « taux d'actualisation » simple à l'aide qui a été promise.
- *Progrès dans le respect des conditionnalités de l'aide financière.* Les TF insistent généralement pour que les gouvernements atteignent un certain nombre de cibles et de points de référence comme condition de financement. Les gestionnaires du budget peuvent utiliser la phase stratégique du budget pour examiner les progrès accomplis dans l'atteinte de ces conditions et, au besoin, informer les dirigeants politiques s'ils sont sur une mauvaise voie et les raisons pour lesquelles ils y sont.
- *Exigences concernant la répartition des parts du budget.* Dans les opérations d'appui budgétaire sectoriel, les bailleurs de fonds exigent fréquemment qu'un certain pourcentage des dépenses publiques soit alloué à certains secteurs. La phase stratégique du budget est l'occasion de s'assurer que les options de dépenses présentées aux dirigeants politiques répondent à ces exigences.
- *Contreparties attendues pour les projets d'infrastructure.* Les projets de donateurs peuvent nécessiter un certain niveau de cofinancement. Sans ce financement, les

projets risquent des blocages, entraînant des coûts plus élevés et des retards dans la livraison. La phase stratégique est l'occasion d'examiner, de cataloguer et d'inclure ces coûts dans les options de dépenses présentées.

Des « groupes de travail sectoriels » sont souvent employés pour faciliter l'engagement des gouvernements et des PTF dans des secteurs spécifiques. Dans les contextes où des groupes de travail sectoriels sont en place, dans le cadre de la phase stratégique, ils peuvent rédiger des « Plans du secteur budgétaire » définissant les priorités stratégiques du budget pour un secteur spécifique. Dans certains cas, ces groupes de travail sectoriels pourraient être en mesure de mener une partie du travail analytique dont les gestionnaires de budget ont besoin pour présenter des options aux dirigeants politiques.

1.5.1 Approches pour obtenir une orientation politique dans le processus

Il n'est pas aisé d'amener les politiciens des pays à faible revenu à prendre rapidement des décisions sur les priorités en matière de dépenses et à imposer de strictes contraintes. La planification du développement national est une activité qui est souvent populaire auprès des élites politiques, car elle fournit un mécanisme formel pour décrire les ambitions et les rêves. La budgétisation annuelle, en revanche, est généralement beaucoup moins populaire, puisqu'elle rappelle aux dirigeants politiques la limite des ressources de leur pays et la difficulté à satisfaire toutes leurs circonscriptions. En outre, la budgétisation annuelle repose sur des procédures techniques compliquées que les élites politiques ne comprennent peut-être pas ou, dans certains cas, refusent de comprendre, et elle exige des décisions difficiles qui risquent d'accumuler des problèmes pour l'avenir (Caiden & Wildavsky, 1974). Alors que les investissements dans le renforcement des capacités peuvent aider à réduire les contraintes techniques liées à la réalisation d'une phase stratégique réussie, les options pour réduire les contraintes politiques sur le processus sont moins claires. La capacité des ministères des Finances à surmonter ces difficultés est un véritable test des compétences politiques et de coordination des hauts fonctionnaires.

Construire des événements clés dans le processus décisionnel politique

Bien que chaque contexte soit unique, certaines techniques et certains outils peuvent servir à mobiliser l'engagement des dirigeants politiques dans le processus budgétaire ou, du moins, les aider à inscrire cette question à l'ordre du jour de la direction politique. En plus des outils mentionnés dans l'exposé ci-dessus, les techniques et outils suivants pourraient être utilisés :

- *Conférences budgétaires.* Les conférences budgétaires peuvent être des événements publics ou internes au cours desquels les perspectives du budget de l'année à venir sont présentées à un large éventail de parties prenantes, y compris des membres du Cabinet. Une conférence budgétaire peut commencer le processus de communication du « récit central » qui pourrait influencer sur les décisions stratégiques ultérieures sur le budget (p. ex. « la hausse des prix des produits de base signifie que nous avons plus de ressources » ou « les cibles de déficit de notre programme avec le FMI nécessitent des compressions cette année »).
- *Des retraites du Cabinet.* Toute la direction politique pourrait consacrer du temps - peut-être en dehors de la capitale - à se concentrer sur le budget de l'année à venir. Ces retraites sont une occasion importante pour les gestionnaires de budget de présenter des « récits clés » sur le budget et de définir le calendrier de production du budget (c'est-à-dire le calendrier budgétaire). Les retraites peuvent aussi être l'occasion de réitérer aux membres du Cabinet leurs rôles et leurs responsabilités vis-à-vis du processus budgétaire de façon plus générale.
- *Discussions budgétaires programmées à l'ordre du jour du Cabinet.* Les cabinets se réunissent souvent une fois par semaine et ces réunions comprennent une certaine planification de l'ordre du jour à venir. Les points où l'engagement politique dans le processus budgétaire est nécessaire peuvent être planifiés dans le calendrier du Cabinet, potentiellement des mois à l'avance.

Les gestionnaires du budget ont besoin que certaines décisions politiques soient prises à différents moments du processus budgétaire. Ces différents points de consultation peuvent être intégrés explicitement dans le calendrier budgétaire. Par exemple, le processus d'engagement peut commencer par une discussion préliminaire dans le cadre d'une réunion ordinaire du Cabinet au cours de laquelle les dirigeants politiques sont informés que le processus budgétaire - et donc la phase stratégique du budget - commence et peut se terminer par un point de « confirmation formelle » à l'ordre du jour du Conseil des ministres où la longue liste de plafonds des différentes agences est formellement convenue. La présentation du scénario de référence et d'autres options pour les prévisions macroéconomiques et budgétaires, ainsi que la discussion d'un document sur les « options de dépenses » pourrait se dérouler à des moments intermédiaires, où les dirigeants politiques seraient explicitement invités à prendre des décisions.

Choisir le bon langage pour présenter les options et les choix

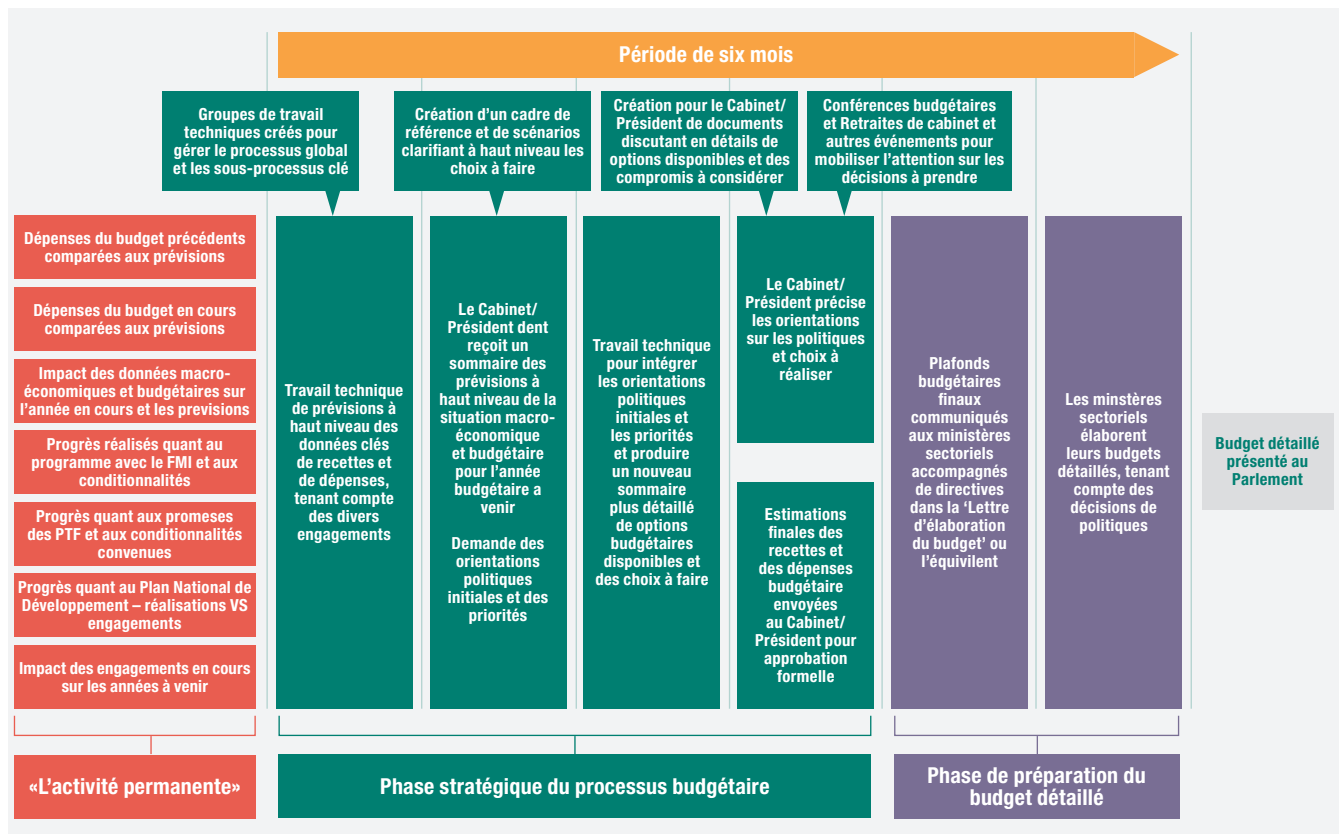
Une compétence importante pour les gestionnaires de budget est de connaître le contexte et l'auditoire-cible et de choisir la bonne technique pour encadrer les arbitrages. Il s'agit là d'un domaine où une présentation minutieuse

de l'information technique peut être utilisée pour susciter des décisions politiques et réduire les contraintes politiques liées à la mise en œuvre de la phase stratégique du processus budgétaire. Les ministres ne pourraient ni comprendre ni être impressionnés par des graphiques et des tableaux montrant des déficits croissants ou rétrécissant, des taux d'inflation et des niveaux d'endettement. De plus, dans des situations politiques difficiles, les membres du cabinet peuvent considérer ces problèmes collectifs comme non pertinents pour leurs intérêts individuels à court terme. En cherchant à convaincre l'exécutif d'imposer une contrainte ferme, le ministère des Finances lui-même doit donc réfléchir politiquement pour s'assurer que le juste équilibre est atteint dans l'utilisation de l'information technique et la façon dont cette information est présentée.

La manière dont les choix sont présentés peut contribuer à déterminer la façon et dans quelle mesure les décisions seront prises. Si les politiciens doivent prendre des décisions difficiles, ils ont besoin d'arguments politiques d'accompagnement pour expliquer leurs décisions à leurs électeurs. Voici des exemples de choix plus efficaces pour les politiciens :

- « L'austérité budgétaire pour affronter la hausse des niveaux d'endettement » pourrait être mieux exprimée en termes « d'éviter de devoir faire face à un futur plan de sauvetage ».
- Exprimer l'effet de l'inflation en dollars par rapport aux salaires pourrait être un moyen plus approprié de transmettre des messages économiques clés que de s'appuyer sur des unités monétaires locales.
- Mettre en évidence l'impact potentiel de certaines décisions sur la ponctualité des paiements de salaire peut avoir plus de poids que de discuter de la mécanique de la gestion de trésorerie.
- Les gestionnaires de budget peuvent essayer d'être clairs sur les compromis entre les différentes options, notant que si les dirigeants politiques veulent un budget augmenté alors ils doivent considérer où les coupes correspondantes peuvent être faites.
- Veiller à faire preuve de cohérence entre ce que le Cabinet a accepté dans un engagement précédent et ce qu'on lui présente maintenant, de sorte que les décisions antérieures demeurent confirmées et que tout le processus reste crédible.

Figure 3 : Représentation schématique des principales étapes de la phase budgétaire stratégique



Source : représentation de l'auteur

1.6 Conclusions

La phase stratégique du processus budgétaire est une période de temps qui permet aux gestionnaires du budget d'orienter le budget émergent autour de priorités déterminées politiquement. L'un des principaux objectifs de cette phase est de permettre aux responsables du budget d'encourager activement les dirigeants politiques à établir des priorités, à faire des compromis et à déterminer conjointement quelles activités seront financées par le budget de l'année à venir. La phase stratégique est un moyen d'améliorer les liens entre les politiques budgétaires et les politiques, en commençant par des analyses visant à appuyer l'élaboration d'options budgétaires et de dépenses de haut niveau, puis par l'établissement de plafonds et d'orientations détaillés pour les organismes de dépenses. La réussite de la phase stratégique nécessite un rapprochement des ensembles de dépenses, informé par des données politiques, qui seront déterminés par une analyse macro-budgétaire descendante avec un examen ascendant des engagements de dépenses préexistants.

Dans la pratique, une telle réussite est difficile à réaliser dans les États à faible revenu et à faible capacité. De nombreux facteurs structurels rendent difficile la production d'informations exactes et opportunes pour éclairer la phase stratégique du processus budgétaire. Mis à part les défis techniques liés à la collecte de l'information appropriée, un risque majeur dans ces contextes est lié à la volonté des dirigeants politiques de s'engager, de prendre et de se conformer à des décisions budgétaires difficiles. La phase stratégique implique inévitablement que les dirigeants politiques répondent au fait que les ressources discrétionnaires disponibles ne suffiront pas à réaliser leurs souhaits de dépenses.

Il existe un certain nombre d'outils, de techniques et d'approches qui peuvent être utilisés pour appuyer un processus de politique budgétaire stratégique efficace. Il s'agit notamment de commencer le processus à un stade précoce, de décrire les étapes prévues dans un calendrier budgétaire et d'investir dans la production de documents analytiques de haute qualité pour étayer les décisions politiques. La capacité des gestionnaires de budget à coordonner et à réunir des parties du gouvernement ainsi qu'à garantir la livraison de produits clés est cruciale pour retirer toute la valeur de la phase stratégique.

Encadré 5 : Obtenir un leadership politique : l'exemple du Soudan du Sud

Au cours d'une visite d'apprentissage par les pairs effectués à Kampala peu de temps après l'indépendance du Soudan du Sud en 2011, des fonctionnaires du ministère des Finances de l'Ouganda ont fait prendre conscience à leurs homologues soudanais du sud de l'importance d'obtenir une orientation politique du président dès le début du processus budgétaire.

À la suite de l'arrêt de la production de pétrole en 2012 et des mesures d'austérité du budget 2012/13, le budget 2013/14 offrait la perspective d'une augmentation des ressources en raison des perspectives combinées d'une reprise de la production pétrolière et de l'appui budgétaire des bailleurs de fonds. Reconnaissant que les demandes d'augmentation des dépenses étaient susceptibles d'être illimitées, le ministre des Finances du Soudan du Sud a alors approché le président pour déterminer ses priorités de dépenses, avec l'aide du conseiller économique présidentiel. La hiérarchisation définie par le président de l'augmentation des dépenses dans les secteurs de prestation de services et de l'infrastructure a ensuite été rapprochée avec les plans de dépenses ascendants présentés par les secteurs pertinents. En particulier, le « Programme d'appui aux services locaux », un instrument d'aide initialement destiné à faciliter l'utilisation accrue des systèmes gouvernementaux par les bailleurs de fonds, a été redéfini comme une proposition de budget pour allouer aux gouvernements locaux des fonds d'exploitation et d'immobilisations.

Bien que l'exécution budgétaire quant aux infrastructures ait été dépassée par le déclenchement de la guerre civile en décembre 2013, les subventions pour la prestation des services publics ont néanmoins commencé à être libérées au cours de la deuxième moitié de 2013/14, y compris une subvention par élève pour l'éducation.

La gestion des priorités politiques par le ministre des Finances, en particulier grâce à l'obtention d'un point de vue politique du président sur cette question, a été un facteur clé du succès dans la prestation de services locaux dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau en pleine guerre civile. La fourniture des services de base au Soudan du Sud est un exemple de la manière dont une phase stratégique efficace dans le processus budgétaire peut jouer un rôle clé dans la détermination des résultats.

Source : Hart et al. (2015)

2. Bibliographie annotée des principales sources

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014) 'This is PFM'. Harvard Kennedy School Center for International Development Faculty Working Paper No. 285, Cambridge MA : Harvard.

Ce document de travail propose un aperçu de la phase stratégique du budget dans le contexte du cycle budgétaire élargi. Il fournit des définitions claires des termes utilisés pour décrire la gestion des finances publiques, y compris la phase stratégique du budget et la façon dont cette phase se rapporte à d'autres objectifs et processus dans le cycle budgétaire plus large.

Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and budgeting in poor countries*. New York : Wiley.

Cet ouvrage est une recherche fondamentale sur les façons dont la planification, la préparation et l'exécution budgétaires se produisent réellement dans les pays en développement. Bien que le travail sur le terrain ait été entrepris il y a plusieurs décennies et repose sur des recherches menées dans onze pays, dont beaucoup (comme le Chili et la Thaïlande) ont depuis changé de façon significative, l'analyse de la façon dont les pratiques de planification et de budgétisation et les raisons pour lesquelles ces pratiques sont souvent en deçà des attentes et des prescriptions demeure extrêmement utile.

Potter, B. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*. Washington, DC : IMF

Ces lignes directrices pour les économistes budgétaires demeurent aussi pertinentes aujourd'hui que lorsqu'elles ont été écrites il y a plus d'une décennie. Le chapitre 3 sur la préparation du budget est particulièrement pertinent pour comprendre les concepts clés de la phase stratégique du budget

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) *Managing government expenditure*. Manila : Asian Development Bank

Ce manuel couvre tous les domaines de la gestion des finances publiques. Les chapitres 3 et 4 couvrent le processus de préparation du budget, les questions organisationnelles dans la préparation du budget et le processus d'approbation budgétaire, offrant une foule de points de vue ainsi que des exemples précis des pays pour relever les défis liés à l'établissement des politiques budgétaires.

Williamson, T. and Wilhelm, V. (2008) 'Linking the PRS with national budgets: A guidance note'. PREM Poverty Reduction Group, September 2008. Washington, DC : World Bank.

Cet article examine comment la phase stratégique et une perspective à moyen terme peuvent être utilisées pour établir un lien entre les documents de stratégie et le budget.

3. Références

- Allen, R. (2009) 'The challenge of reforming budget institutions in developing countries'. IMF Working Paper 09/96, Washington, DC: IMF.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014) 'This is PFM'. Harvard Kennedy School Center for International Development Faculty Working Paper No. 285. Cambridge MA: Harvard.
- Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Craig, D. and Porter, D. (2003) 'Poverty reduction strategy papers: a new convergence', *World Development* 31(1): 53-69.
- Fritz, V. and Fialho Lopez, A.P. (2012) 'Public financial management reform in post-conflict countries: synthesis report'. Washington, DC: World Bank.
- Hart, T., Hadley, S. and Welham, B. (2015) 'Use of country systems in fragile states'. ODI Research Reports and Studies. London: Overseas Development Institute.
- Potter, B. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*. Washington, DC: IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/extend>.
- Pritchett, L., Woolcock, M. and Andrews, M. (2013) 'Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation', *Journal of Development Studies* 49(1):1-18.
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K. and Schneider, A. (2004) *The budget as theatre: formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. Bergen: CMI.
- Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) *Managing government expenditure*. Manila: ADB.
- Schick, A. (1983) 'Incremental budgeting in a decremental age'. *Policy Sciences* 16(1): 1-25.
- Schick, A. (1998) *A contemporary approach to public expenditure management*. Washington, DC: World Bank.
- Schick, A. (2002) 'Does budgeting have a future ?' *OECD Journal of Budgeting* 2(2): 7-48.
- Shah, A. (ed.) (2007) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Simson, R. and Welham, B. (2014) 'Incredible budgets: budget credibility in theory and practice'. ODI Working Paper No. 400. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. and Hadley, S. (2015) 'Basic enough budgets: what should you do when you can't do everything ?'. ODI Working Paper 431. London: Overseas Development Institute.
- Wilhelm, V. A. and Krause, P. (eds) (2008) 'Minding the gaps: integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability'. Washington, DC: World Bank.
- Williamson, T. and Wilhelm, V. (2008) 'Linking the PRS with national budgets: a guidance note'. PREM Poverty Reduction Group, September 2008. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2013) *Beyond the annual budget: global experience of experience with medium-term expenditure frameworks*. Washington, DC: World Bank.



ODI est le principal groupe de réflexion indépendant au Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI. © Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISSN : 2052-7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0) 20 7922 0300
Fax +44 (0) 20 7922 0399

odi.org