



# La « Fonction d'examen critique » d'un ministère des Finances

## Guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Sierd Hadley et Bryn Welham

### Abstrait

Ce guide introductif à la gestion des finances publiques traite de la fonction d'examen critique du ministère des Finances. La fonction d'examen critique décrit la manière dont le ministère des Finances revoit et examine les choix de politiques et de dépenses d'autres entités publiques. Dans les pays de l'OCDE, la fonction d'examen critique met généralement l'accent sur les choix politiques de haut niveau des agences de dépense. En revanche, dans de nombreux pays en développement, l'accent est mis sur le contrôle des dépenses de base, ce qui signifie que la fonction d'examen critique du ministère des Finances tend à examiner les décisions de dépenses détaillées et le respect des règles budgétaires. Ce document résume une partie de la littérature sur la nature de la fonction d'examen critique, son fonctionnement dans différents pays et les options de réforme.

**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](mailto:info@odi.org.uk)

[www.odi.org](http://www.odi.org)  
[www.odi.org/facebook](http://www.odi.org/facebook)  
[www.odi.org/twitter](http://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 4.0).

---

## Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Alta Fölscher pour avoir fourni des commentaires sur ce document, ainsi que Camille Karamaga et Michel Marion pour le temps consacré à leur évaluation collégiale. Toute erreur ou omission demeurent celle des auteurs. Cette recherche a été financée par l'Initiative de renforcement du budget de l'Overseas Development Institute. Julia Hanne et Richard Hughes ont supervisé la production du document et Matthew Jones a fourni un soutien éditorial.

## Guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Ce document « La fonction d'examen critique du Ministère des Finances » fait partie d'une série de guides d'introduction sur des sujets clés de la gestion des finances publiques. Ils 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 utile. Chaque guide introductif comprend des suggestions pratiques sur la façon dont les gouvernements contraints par 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. Ils ne sont pas destinés à être des guides détaillés pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Ils sont basés sur un examen de la littérature pertinente et sur l'expérience pratique du personnel de l'ODI travaillant dans ces domaines.



---

# Contents

---

Remerciements	3
<hr/>	
1. Un aperçu de la fonction d'examen critique	7
1.1 Introduction à la fonction d'examen critique	7
1.2 Qu'est-ce que la fonction d'examen critique et pourquoi est-ce important ?	7
1.3 La fonction d'examen critique dans un contexte plus large	11
1.4 Comment la fonction d'examen critique est organisée dans différents pays ?	15
1.5 Outils et techniques qui pourraient soutenir la fonction d'examen critique pour les individus et pour les organisations	18
1.6 Application des théories et les outils disponibles	22
<hr/>	
2. Bibliographie annotée des principales sources	25
2.1 Littérature sur la fonction d'examen critique	25
2.2 Collections de documents sur le processus budgétaire	25
2.3 Documents pour la gestion politique	26
2.4 Documents provenant d'analystes politiques	27
<hr/>	
3. Références	28

## Figures

<b>Figure 1</b> : Qui résout les désaccords budgétaires dans les pays africains ?	8
---	---

---

## Tables

<b>Tableau 1</b> : La typologie des organisations de Mintzberg	14
<hr/>	
<b>Tableau 2</b> : Exemples d'outils disponibles pour exécuter différentes parties du rôle de la fonction d'examen critique du ministère des Finances à travers les étapes du cycle budgétaire	19

---

---

## Boxes

<b>Encadré 1</b> : Autres institutions centrales qui exercent une fonction d'examen critique	<b>8</b>
<b>Encadré 2</b> : La fonction d'examen critique et les changements politiques et institutionnels en Ouganda et en Afrique du Sud	<b>12</b>
<b>Encadré 3</b> : La typologie des organisations de Mintzberg	<b>14</b>
<b>Encadré 4</b> : Les équipes de dépenses du Trésor public britannique	<b>16</b>
<b>Encadré 5</b> : Envisager une nouvelle demande de dépense en Allemagne	<b>17</b>
<b>Encadré 6</b> : L'examen des programmes du Canada dans les années 1990	<b>21</b>
<b>Encadré 7</b> : Analyse pour aider à exercer la fonction d'examen critique	<b>22</b>
<b>Encadré 8</b> : Recrutement, formation et maintien en poste de fonctionnaires compétents dans les ministères des Finances	<b>24</b>

---

---

# 1. Un aperçu de la fonction d'examen critique

## 1.1 Introduction à la fonction d'examen critique

On s'attend généralement à ce que les ministères des Finances exercent une « fonction d'examen critique » dans l'exécution de leur mandat institutionnel. En effet, les conseils stratégiques sur la budgétisation du secteur public supposent souvent l'existence d'un tel rôle, parallèlement à l'idée qu'une fonction d'examen critique efficace permettra d'améliorer les résultats de la gestion des finances publiques dans plusieurs domaines (p. ex. CABRI, 2006). Cependant, les différents types de fonctions d'examen critique ne sont pas bien définis ou documentés dans la littérature sur la gestion des finances publiques, et les façons dont elles peuvent être développées dans différents contextes sont souvent floues. La présente note s'appuie sur la littérature disponible et sur l'expérience acquise en assistance technique aux réformes budgétaires pour renforcer la fonction d'examen critique dans le domaine de la gestion budgétaire et des dépenses.

Cette note apporte des réponses à cinq questions clés :

- La nature de la fonction d'examen critique et son importance en ce qui concerne la budgétisation du secteur public et la gestion des dépenses.
- Comment ce type de fonction d'examen critique est organisée dans différents pays.
- Les facteurs contextuels plus larges qui influencent cette fonction d'examen critique.
- Quelles compétences et quels outils un ministère des Finances pourrait utiliser pour soutenir une telle fonction d'examen critique.
- Les questions à prendre en considération lors de réformes de la fonction d'examen critique.

À l'instar des autres notes pratique de la série, l'analyse est destinée à ceux qui travaillent dans des

États à faible revenu et à faible capacité (souvent appelés « États fragiles ») où la nécessité d'options de réformes appropriées pour améliorer les systèmes de la gestion des finances publiques est plus grande. Elle traite également de la fonction d'examen critique d'un ministère des Finances,<sup>1</sup> par opposition aux fonctions d'examen critiques exercées par d'autres institutions publiques telles que le pouvoir législatif ou le chef du gouvernement, tout en reconnaissant que ces autres organismes peuvent jouer un rôle important dans le système de gestion des finances publiques plus large (voir Encadré 1 ci-dessous).

## 1.2 Qu'est-ce que la fonction d'examen critique et pourquoi est-ce important ?

### 1.2.1 La fonction d'examen critique d'un ministère des Finances

Les ministères des finances ont un large éventail de responsabilités. Allen et Krause (2013) et Krause et al. (2016) ont identifié plus de 20 fonctions qui sont communes aux ministères des finances. Cela va de la gestion macroéconomique et fiscale à l'information financière et à la politique comptable. Dans beaucoup de ces domaines, le ministère des Finances sera le chef de file pour la prestation de la fonction. Dans d'autres, il peut déléguer et/ou suivre l'exemple d'autres institutions. Dans tous ces domaines, cependant, la réussite du mandat du ministère des Finances nécessitera un certain degré d'implication, de compréhension et de coopération de la part d'autres institutions. La capacité du ministère des Finances à obtenir ces informations passe par la création d'une relation institutionnelle qui, inévitablement à un certain point, aura des points de désaccord, de tension ou d'incompréhension entre les parties. La « fonction d'examen critique » du ministère des Finances est donc

---

1. Le terme « ministère des Finances » est utilisé pour décrire l'agence financière centrale d'un pays qui a la responsabilité de la gestion économique et financière publique au sein du gouvernement et possède donc une certaine forme de relation de « Fonction d'examen critique » avec tous les autres organismes gouvernementaux. Cette agence financière centrale est habituellement le ministère des Finances, mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, certains pays peuvent avoir un ministère du Budget distinct chargé de la gestion des dépenses ou un ministère de la Planification chargé du développement économique à long terme et de la gestion des investissements publics. Pour plus de facilité d'expression, cette note fera référence au « ministère des Finances » pour désigner l'organisme financier central exerçant la fonction d'examen critique qui est ici le sujet principal.

inévitablement un élément clé de la relation entre les ministères des finances et d'autres institutions.

Dans cette analyse, la fonction d'examen critique sera considérée comme l'examen et le contrôle des dépenses, des processus de gestion des dépenses et des choix de politique des ministères, départements et organismes. Lorsque ceux-ci ne correspondent pas aux objectifs du ministère des Finances, une fonction d'examen critique efficace signifie généralement que le ministère des Finances demande, persuade ou oblige les ministères concernés à faire les choses différemment de ce qu'ils auraient fait. Une telle

relation est nécessaire afin qu'un ministère des Finances puisse remplir ses nombreuses fonctions et atteindre ses objectifs économiques, de dépenses et de politique.

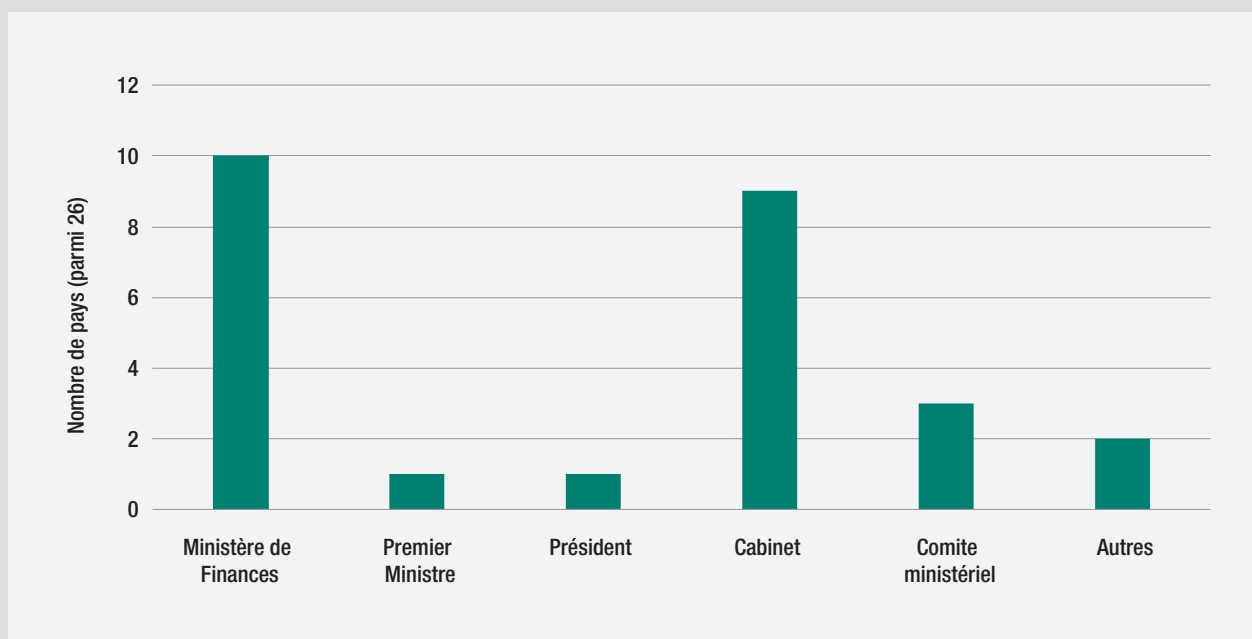
### 1.2.2 La fonction d'examen critique en relation avec les dépenses et la gestion du budget

L'objet de cette analyse est centré sur la fonction d'examen critique des ministères des finances en relation avec leurs responsabilités en matière de budget et de gestion des dépenses. Cet aspect a été choisi en partie, car une analyse sur la nature et le fonctionnement de la fonction d'examen

#### Encadré 1 : Autres institutions centrales qui exercent une fonction d'examen critique

Il existe généralement d'autres institutions du secteur public, en plus du ministère des Finances, dont le mandat inclut une fonction d'examen critique en matière de politique fiscale, de dépenses et de politique financière. Au sein de l'exécutif, il peut y avoir des rôles d'examen critiques pour le cabinet, les comités ministériels spéciaux, le bureau du président ou du premier ministre, ou pour d'autres organismes centraux comme le ministère du Plan.

Figure 1 : Qui résout les désaccords budgétaires dans les pays africains ?



Source : 2008 CABRI Enquête sur le budget (Question 26)

Il y a également des organes de gouvernance ayant un mandat d'examen critique qui sont externes à la branche exécutive du gouvernement. En particulier, les assemblées législatives ont un rôle bien établi pour faire en sorte que les gouvernements rendent compte s'ils veulent voir approuver leurs plans de dépenses. Cette surveillance législative est souvent appuyée par des agents parlementaires du budget et les bureaux de vérification indépendants qui rendent compte publiquement de la gestion et de l'utilisation des fonds par l'exécutif. Les « conseils fiscaux » indépendants (FMI, 2013) sont de plus en plus utilisés par les gouvernements pour surveiller et influencer leur politique budgétaire sous une forme d'examen critique extérieur. Plus éloignés encore, les partis politiques et les institutions liés aux médias et à la société civile sont de plus en plus considérés comme faisant partie intégrante de la bonne gouvernance financière. (Andrews, 2007 ; Hood et Heald, 2006)

Les praticiens qui travaillent à développer la fonction d'examen critique dans un ministère des Finances doivent donc chercher à situer leur travail dans un contexte plus large – en se demandant qui d'autre questionne les impôts, les dépenses et les autres décisions politiques et comment ils exercent efficacement ce rôle.



critique dans tous les domaines de la responsabilité du ministère des Finances est trop vaste pour être traité dans un seul document. De plus, mettre l'accent sur la préparation du budget nous sert bien, car il s'agit d'un élément central des opérations du ministère des Finances. Le processus de préparation du budget touche également un certain nombre d'autres responsabilités au cœur du ministère des Finances (p. ex. les prévisions macrobudgétaires, l'analyse des risques fiscaux et la gestion de trésorerie), ce qui en fait un point de départ utile pour considérer le concept de fonction d'examen critique.

Plus particulièrement, cette fonction d'examen critique budgétaire et de gestion des dépenses joue un rôle clé dans la résolution du perpétuel problème de « mise en commun » qui est particulièrement évident dans la préparation et l'exécution du budget national (von Hagen, 2005). Tous les ministères sectoriels ont des incitations à maximiser leurs allocations, même si l'ensemble de ces allocations entraînerait un niveau non soutenable de dépenses publiques, une allocation inefficace des ressources entre les secteurs ou une faible efficacité des dépenses. Le ministère des Finances agit donc en tant qu'« arbitre » de ce problème en fixant et en contrôlant les allocations ministérielles, en négociant les réclamations et en gérant les dépenses globales conformément aux plans et priorités générales du gouvernement. La fonction d'examen critique est un élément clé de la façon dont les ministères des finances remplissent ce rôle (Wilhelm et Krause, 2008, ODI, 2005, Lawson et al., 2005).

### 1.2.3 Types de fonction d'examen critique

Il existe un éventail de différents rôles « d'examen critique » qu'un ministère des Finances peut jouer dans la gestion budgétaire et les dépenses. Ces rôles ne sont pas explicitement développés dans la littérature, mais un examen des principales sources suggère que la fonction d'examen critique peut être utilement regroupée en deux types :

- *Fonction d'examen critique de conformité.* L'application des règles de la gestion des finances publiques qui régissent la préparation, l'exécution, la comptabilité et les rapports budgétaires. Le succès de l'exécution de cette fonction dépend de l'établissement et de la communication de réglementations et de flux d'information clairs, ainsi que de la promotion d'une culture de la conformité et de la crédibilité des mécanismes pour assurer le respect de l'application, ce qui peut être particulièrement difficile dans les États fragiles (Schick, 2007 ; Diamond, 2013).
- *Fonction d'examen critique des politiques.* L'utilisation d'informations financières et non financières pour évaluer les dépenses et les autres décisions de politiques prises par les ministères sectoriels - au-delà des questions immédiates de contrôle et de conformité aux dépenses - afin de les aligner sur des objectifs gouvernementaux

et/ou sectoriels plus larges (Wilhelm et Krause, 2008) (Robinson, 2013).

La distinction entre les deux types de fonctions critiques n'est pas toujours claire et il est probable qu'un ministère des Finances s'engagera avec les ministères sectoriels dans les deux types d'examen critique simultanément. Par exemple, la fonction d'examen critique peut être axée sur la question de savoir si la demande a été soumise à l'étape appropriée du cycle budgétaire et si les dépenses peuvent être efficacement contrôlées pendant l'exécution (la fonction d'examen critique de conformité) ; mais aussi sur la question de savoir si la proposition est abordable et appuie des objectifs politiques plus larges (l'examen critique politique).

La manière dont la fonction d'examen critique est menée dépendra également de l'objectif de gestion des dépenses qu'elle vise à atteindre, c'est-à-dire si cet objectif est le contrôle budgétaire global, l'efficacité d'affectation ou l'efficacité opérationnelle (CABRI, 2006). Une fonction d'examen critique efficace de la politique pour le contrôle budgétaire agrégé est susceptible d'envisager les demandes de dépenses ou des changements dans les approches politiques des ministères sectoriels par rapport à leur impact futur sur les dépenses totales ou la dette. En revanche, une fonction d'examen critique politique ciblant une affectation efficiente utilisera des données et des analyses pour examiner les questions de répartition et d'efficacité des ressources, telles que l'optimisation des ressources de certaines décisions politiques, l'équité des allocations de ressources entre les priorités ou dans quelle mesure des décisions de politique publique des ministères appuient les objectifs de la politique économique et financière du ministère des Finances.

### 1.2.4 La nature changeante de la fonction d'examen critique en fonction des niveaux de revenu

À mesure que les niveaux de revenu et les capacités augmentent, il y a généralement une transition entre une fonction d'examen critique qui se concentre principalement sur les transactions et la conformité à une fonction d'examen critique qui met l'accent mis sur les questions de politique (Krause et al., 2016). Dans de nombreux pays de l'OCDE, comme le Royaume-Uni, par exemple, une grande partie de la bureaucratie de niveau intermédiaire et supérieur est principalement impliquée dans le travail sur les politiques (Welham, 2016). Dans les pays en développement, cependant, les ressources des ministères des finances sont généralement consacrées au travail transactionnel, comme le traitement des virements. En effet, certaines fonctions de politiques dans les pays les plus pauvres - telles que l'analyse détaillée des dépenses ou l'analyse à moyen terme de la politique budgétaire - sont de facto externalisées auprès des organisations internationales en l'absence de capacités gouvernementales suffisantes.

Un élément clé de la transition des systèmes de gestion des finances publiques de revenu faible à revenu moyen est la mise en place de contrôles sur les tâches quotidiennes telles que l'émission de paiements, le paiement des salaires, le contrôle des engagements et l'achat de biens et de services. Sans ce contrôle, il est difficile de maintenir une discipline budgétaire de base et une stabilité macroéconomique. Par conséquent, aucune discussion sur la fonction d'examen critique ne peut être complètement séparée des efforts visant à établir ou à maintenir des contrôles internes de base. L'établissement des contrôles de conformité de base n'est cependant pas l'objectif principal de ce guide d'introduction.

Cette analyse est plutôt destinée aux bailleurs de fonds et aux gouvernements des pays en développement qui envisagent des options pour renforcer la *fonction d'examen critique des politiques* tant pour les questions d'accessibilité que d'efficacité d'allocation/opérationnelle. Il s'agit de domaines généralement mentionnés dans les recommandations proposées dans le cadre de l'assistance technique visant à « renforcer la fonction d'examen critique ». Cette fonction d'examen critique porte généralement sur les ministères sectoriels, mais elle présente de nombreux parallèles avec la fonction d'examen critique nécessaire pour gérer les prévisions et les objectifs de revenus, ainsi que la gestion des entreprises publiques.

### 1.2.5 Le potentiel du ministère des Finances à assumer son rôle de fonction d'examen critique

Une analyse approfondie de la nature de l'efficacité institutionnelle dépasse le cadre du présent document. En termes généraux, on entend toutefois par *capacité* la dotation particulière d'un ministère des Finances en ce qui concerne le nombre et la qualité de son personnel, ses compétences et son expérience, et l'efficacité et la complexité de ses outils (p. ex. systèmes informatiques et de surveillance financière). Le *potentiel* fait référence à la manière dont cette capacité « brute » est organisée et comment le ministère des Finances interagit avec le contexte politique, bureaucratique et institutionnel formel et informel pour créer (ou non) la capacité de fournir l'efficacité fonctionnelle réelle d'une institution (Andrews et al. 2012, Tilley et al., 2015).

Il est évident, par exemple, qu'un ministère des Finances puissant peut s'appuyer sur une gamme de sources d'autorité et d'influence pour fournir une fonction d'examen critique efficace. Une partie de cette autorité est « formelle » dans la mesure où diverses lois, règlements et systèmes administratifs permettent au ministère des Finances d'exiger certains comportements de la part des autres, bien que dans des environnements à faible capacité et à faible revenu la conformité peut être plus limitée. Au-delà des règles formelles, le ministère des Finances a généralement un certain nombre de sources informelles d'autorité et de pouvoir qui peuvent également aider à soutenir sa fonction d'examen critique (Krause et al.,

2016). Ces pouvoirs informels peuvent provenir de la capacité du ministère de retenir ou de réaffecter des fonds, d'avoir accès à des bailleurs de fonds ou de recruter du personnel de qualité supérieure et/ou de l'autorité politique du ministre des Finances, qui est souvent un membre « spécial » du Cabinet ayant un statut politique particulier.

Pour réfléchir à la manière dont ces diverses sources d'autorité peuvent être exploitées pour appuyer une fonction d'examen critique, on peut utilement considérer qu'elles soutiennent (ou sapent) un certain nombre de capacités du ministère des Finances (Krause et al., 2016) :

- Il y a un élément de *réglementation* fort dans la fonction d'examen critique. La plupart des experts sont d'accord pour dire que la fonction d'examen critique se manifeste dans la capacité d'un ministère des Finances à dire « non » aux demandes de dépenses - ou du moins à influencer le mode de structuration d'une proposition de dépenses, son caractère généreux ou coûteux et son mode de prestation, avant d'accorder l'approbation. Ce pouvoir a de nombreuses sources. Le ministère des Finances peut avoir le pouvoir de retenir les ressources pendant l'exécution du budget ou la nomination des comptables. Les ministres des Finances sont généralement des individus politiquement importants qui peuvent occuper un statut particulièrement élevé au sein du gouvernement. Cette position politique informelle peut renforcer la crédibilité de dire « non » aux demandes de dépenses ou de demander du temps pour alimenter les discussions politiques.
- La capacité *analytique* est au cœur de la fonction d'examen critique politique. La possibilité de dire « oui » ou « non » d'une manière crédible dépend de la capacité de comprendre les conséquences de cette décision. Cette capacité de comprendre et de manipuler les informations financières et non financières est essentielle. Les ministères des finances sont souvent capables d'attirer certains des fonctionnaires les plus brillants et les plus motivés. Cela peut lui donner un avantage sur la capacité d'analyser l'information, poser les bonnes questions et juger la qualité de la réponse, en fin de compte permettre au ministère des Finances d'essayer d'influencer les ministères sectoriels. Le fait de disposer d'une image globale des finances publiques donne également au ministre des Finances un pouvoir spécial de négociation lorsqu'il gère des politiciens dans d'autres ministères ou au sein du Cabinet.
- Il y a également un aspect important de *coordination* lié à une fonction d'examen critique efficace. Cette coordination établit des liens entre la bureaucratie et les politiciens (coordination verticale) et entre le ministère des Finances et d'autres agences gouvernementales, y compris les ministères dépensiers (coordination horizontale). La coordination verticale garantit que les conseils politiques et les décisions politiques circulent de manière fiable entre les politiciens et les bureaucrates,

développant ainsi la position générale du ministère des Finances. La coordination horizontale est nécessaire pour recueillir et communiquer des informations clés sur les plans et politiques de dépenses dans une situation où l'information est souvent asymétrique entre le ministère des Finances et d'autres organismes gouvernementaux. Bien que les ministères des Finances puissent avoir accès à des informations détaillées sur les dépenses des ministères sectoriels au moyen d'un système de gestion financière informatisé, les ministères sectoriels connaissent souvent les incidences et les choix spécifiques des politiques sectorielles et non le ministère des Finances. En revanche, l'information sur les dépenses *globales* du gouvernement et certaines questions intersectorielles est plus susceptible d'être asymétrique en faveur du ministère des Finances. Des ministères des finances puissants sont bien placés pour utiliser cette position pour rassembler les parties concernées dans les discussions sur les politiques, souvent dans le cadre du processus budgétaire.

L'exercice de la fonction d'examen critique par un ministère des Finances n'est donc pas simplement le cas d'un ministère bien doté tâchant de « demander et de conquérir ». Mais c'est plutôt qu'un ministère des Finances a besoin d'une gamme de capacités de base pour fournir une fonction d'examen critique efficace. Celles-ci peuvent varier entre un enjeu de conformité et un enjeu politique, dans le cas de la poursuite de différents objectifs de gestion des dépenses. Par exemple, l'accès et la capacité d'analyser des informations non financières sont un élément fondamental d'une fonction d'examen critique fondée sur les politiques, ce qui peut ne pas toujours être le cas pour un problème de conformité. La clé de l'élaboration d'une fonction d'examen critique dans tous les contextes sera donc d'identifier et de soutenir les capacités pertinentes pour analyser, réglementer et coordonner les diverses pressions politiques et techniques qui façonnent les décisions de dépenses dans ce contexte.

### 1.3 La fonction d'examen critique dans un contexte plus large

Les capacités qui sous-tendent la fonction d'examen critique seront limitées (ou activées) par l'environnement externe. Comme dans toutes les institutions, il existe un degré élevé de « dépendance historique » dans la manière dont les systèmes évoluent au fil du temps pour s'adapter à un certain environnement et persisteront même si l'environnement lui-même commence à changer. En d'autres termes, la manière dont la fonction d'examen critique fonctionne dans la pratique dépend dans une large mesure du contexte économique, politique et institutionnel actuel d'un pays. Comprendre ce contexte plus large est nécessaire pour juger ce qui pourrait être possible en termes de développement d'une fonction d'examen critique

plus forte. L'analyse qui suit fait ressortir quelques-uns des nombreux facteurs pertinents qui influent sur la nature de la fonction d'examen critique du ministère des Finances, en particulier dans les milieux à faible revenu et à faible capacité.

#### 1.3.1 Le contexte macroéconomique

Un facteur contextuel important auquel un ministère des Finances doit répondre est la situation budgétaire et macroéconomique du pays. Les comptes rendus historiques indiquent que dans la plupart des pays de l'OCDE, le développement d'une fonction d'examen critique politique a coïncidé avec l'augmentation rapide de la taille et de la complexité des dépenses publiques - généralement lorsque ces gouvernements ont cessé de financer les guerres pour des programmes de dépenses sociales (Krause, 2013). Bien que le même parcours ne soit pas suivi dans les pays à faible revenu, la nature de la fonction d'examen critique sera presque toujours liée à des changements budgétaires et économiques plus larges.

Il y a aussi des facteurs macroéconomiques qui vont vraisemblablement affecter la facilité avec laquelle les pays à faible revenu exercent une forte fonction d'examen critique politique. Par exemple, le FMI (2011) a constaté que la probabilité, la taille et le coût des chocs économiques est plus élevé dans les pays à faible revenu que dans le reste du monde. Cela peut affaiblir les capacités analytiques des ministères dans ces pays et exiger ainsi une coordination plus forte pour répondre aux changements de la situation budgétaire. D'autres recherches suggèrent que la réaffectation des dépenses (une mesure indirecte d'une fonction d'examen critique efficace dans le processus budgétaire) est plus facile dans les périodes de croissance des dépenses et plus difficile dans les périodes de restriction des dépenses (Krause, 2015). La littérature n'aboutit pas à des conclusions solides, mais il est probable que la mise en place d'une fonction d'examen critique d'incitation à l'allocation ou à l'efficacité opérationnelle est plus facile en période d'expansion macroéconomique régulière et d'augmentation des dépenses.

#### 1.3.2 Le contexte politique et institutionnel

Les pays de l'OCDE montrent clairement que les institutions politiques façonnent l'efficacité des gouvernements à contrôler les recettes et les dépenses globales et, par extension, la fonction d'examen critique des ministères des finances (Hallerberg et al., 2009). Par exemple, il y a habituellement un arbitrage entre le pouvoir du législatif et le pouvoir de l'exécutif sur les allocations budgétaires. Plus le pouvoir exécutif est faible, moins il est probable que le budget correspondra aux priorités de dépenses du ministère des Finances et vice versa. C'est en partie pourquoi les pays qui ont une faible législature ont tendance à trouver plus facile de contrôler les dépenses (von Hagen, 2005). Parmi les autres facteurs qui ont influé sur les résultats financiers, on peut citer la composition

de l'équipe du gouvernement et l'existence d'élections concurrentielles. En général, les pays qui ont des coalitions plus petites ou des gouvernements à parti unique avec des élections régulières et équitables sont plus susceptibles d'appuyer la discipline budgétaire.

Ces dimensions institutionnelles se sont également révélées avoir une incidence sur la gestion budgétaire dans les pays à faible revenu et les États fragiles, bien que la recherche soit plus limitée dans ces cas (Dabla-Norris et al., 2010). Cependant, les règles du jeu pour l'administration publique dans les pays à faible revenu sont différentes de celles qui s'appliquent dans la plupart des économies avancées. L'administration publique est susceptible de se fonder sur l'élaboration personnalisée d'un marché plutôt que sur l'application impersonnelle de la loi (Levy, 2014). Par exemple, dans des pays comme l'Afghanistan et le Malawi, les principaux aspects de la gestion financière, et donc de la force de la fonction d'examen critique, sont déterminés principalement par des institutions informelles plutôt que par des institutions formelles (Ragner et al., 2004 ;).

Développer une fonction d'examen critique dans un environnement plus informel est susceptible d'exiger plus que simplement l'application de nouvelles règles. Cela met également davantage l'accent sur la compréhension des « préférences révélées » du gouvernement (c'est-à-dire le comportement réel) par opposition à la stricte application de la politique budgétaire publique et des documents de planification stratégique publiés, qui ne reflètent pas forcément fidèlement les intentions du gouvernement. Sans cet ancrage, les responsables techniques peuvent manquer de « couverture politique » pour critiquer les demandes de dépenses. En fin de compte, les efforts visant à créer une fonction d'examen critique à court terme nécessiteront une utilisation plus poussée des liens personnels entre les acteurs clés du processus de gestion des dépenses. À moyen terme, certaines de ces interactions peuvent être graduellement institutionnalisées (formellement ou informellement).

### 1.3.3 Le contexte organisationnel

Les problèmes organisationnels affecteront également le fonctionnement d'une fonction d'examen critique. En général, les fonctions des organismes de financement central sont souvent fragmentées entre plusieurs ministères et agences dans les pays à faible revenu (Allen et Krause, 2013). Dans certains contextes, la nécessité pour les politiciens d'accommoder une large coalition politique pourrait signifier la création de nombreux postes ministériels et d'institutions de soutien (par exemple, les pays qui ont une combinaison de « ministère des Finances », « ministère du Budget », « département du Trésor », « ministère de la Planification économique », etc.). La fragmentation peut créer une confusion et un manque de clarté sur les rôles, les responsabilités et les mandats, ce qui compromet les capacités de coordination

### Encadré 2 : La fonction d'examen critique et les changements politiques et institutionnels en Ouganda et en Afrique du Sud

Les études de cas suggèrent que l'évolution d'une fonction d'examen critique est étroitement liée à des changements politiques et institutionnels plus larges. Si la capacité de réaffecter les dépenses est un bon indicateur d'une fonction d'examen critique efficace, l'Ouganda et l'Afrique du Sud offrent des expériences instructives à l'intention des pays à revenu faible ou intermédiaire.

En Ouganda, le pouvoir du ministère des Finances d'utiliser la fonction d'examen critique pour contrôler les dépenses a émergé en parallèle avec des changements politiques plus larges. Au début des années 1990, en réponse à de mauvaises décisions budgétaires qui avaient déclenché une hyperinflation, le président Museveni a modifié le cadre institutionnel du contrôle des dépenses afin d'accroître sensiblement la fonction d'examen critique du ministère des Finances. Il a consolidé les ministères des Finances et du Plan et a délégué des pouvoirs importants à ce nouveau ministère des Finances afin de maintenir les dépenses sous contrôle (Whitworth et Williamson, 2010 ; Simson et Wabwire, 2016). Cela a considérablement renforcé la fonction d'examen critique du ministère des Finances et contribué au rétablissement d'une stabilité macroéconomique plus large.

Dans l'Afrique du Sud post apartheid, les ministères précédemment séparés responsables des finances ont été fusionnés au sein du Trésor national et la nouvelle organisation a construit un processus budgétaire avec une orientation politique explicite. Cela a permis de reconnaître une « nouvelle ère » de la politique sud-africaine et la nécessité d'un examen et d'amendements urgents et fondamentaux des politiques de dépenses à tous les niveaux, compte tenu de la nouvelle direction politique du pays. Le nombre de fonctionnaires dans les bureaux budgétaires a été multiplié par cinq au cours des dix années suivantes afin que le Trésor puisse mener des discussions politiques dans des domaines clés et maintenir la stabilité budgétaire, tandis qu'il y avait de fortes pressions pour accroître les dépenses publiques (Krause et Mustapha, 2016).

du ministère des Finances et pourrait rendre plus difficile la prestation d'une fonction d'examen critique cohérente. Un exemple de ce genre est la séparation des ministères de la finance et de l'économie. Il pourrait être raisonnable de s'attendre à ce que les ministères des finances dirigent leur fonction d'examen critique principalement pour maintenir le contrôle financier (p. ex. l'Allemagne et le Swaziland), tandis que les ministères combinés des finances et de l'économie ont un mandat plus large consistant à orienter

---

activement la politique macroéconomique et de dépenses (comme en Grande Bretagne et en Ouganda par exemple).<sup>2</sup>

Une autre distinction utile peut être établie entre les macro et micro-contrôles de la budgétisation (Krause, 2009). Les budgets peuvent être gérés par le biais de micro-contrôles d'apports et de postes individuels, comme le contrôle spécifique de l'embauche de personnel permanent ou contractuel, ou au travers de macro-contrôles, sur la base de la gestion d'une structure politique plus larges liée à la situation budgétaire globale et des politiques de haut niveau plutôt que des décisions de dépenses détaillées. Les pays qui comptent sur les micro contrôles peuvent avoir plus de difficulté à mettre en place une fonction d'examen critique politique efficace pour l'efficacité opérationnelle et d'allocation, car exercer un contrôle sur des décisions de dépenses spécifiques nécessitera un ensemble de compétences différentes pour exercer un contrôle sur l'ensemble des dépenses de haut niveau. Cependant, il existe des exceptions comme le Chili, où les micro-contrôles ont été maintenus parallèlement aux aptitudes pour améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources (Krause, 2015).

Enfin, il semble y avoir des changements dans les structures organisationnelles à mesure que les ministères des finances deviennent plus avancés et plus engagés dans les politiques. Mintzberg (1979) a développé une théorie influente avec cinq « types idéaux » d'organisation (voir aussi Lunenburg, 2012 ou Krause et al., 2016). L'application de cette théorie peut aider à identifier les façons dont la politique est coordonnée (par exemple, par des communications personnelles ou par un processus bureaucratique formel) et fournis une analyse des politiques (p. ex. la haute direction ou le personnel technique de bas niveau). Cela peut aider à mieux comprendre qui exerce la fonction d'examen critique et ce dont ils ont besoin pour la rendre plus efficace. Des systèmes plus personnalisés nécessiteront un type de soutien différent que celui qui est nécessaire lorsque la fonction d'examen critique est institutionnalisée à travers les cadres du personnel politique. L'encadré 3 donne une explication plus détaillée.

### 1.3.4 Ressources humaines

La fonction d'examen critique politique repose également sur la capacité d'analyser l'information. De faibles niveaux de disponibilité de ressources financières et humaines risquent d'imposer une forte contrainte sur la capacité des États à faible revenu et fragiles, et donc sur la force de la fonction d'examen critique (Krause et al., 2016). Les unités responsables de la gestion des politiques des ministères sectoriels et des budgets au Royaume-Uni et à Kiribati

fournissent des exemples extrêmes. Au Royaume-Uni, où le Trésor dispose de ressources suffisantes et les compétences sont généralement disponibles, un responsable politique ne peut superviser qu'une partie d'un système d'aide sociale. En revanche, le ministère des Finances à Kiribati est beaucoup plus petit et peu étendu et un responsable politique du même niveau peut généralement superviser les budgets de plusieurs ministères. Il y a également des difficultés considérables à trouver des compétences spécialisées pour gérer les politiques. Il est donc difficile, sinon impossible, de relever un examen critique politique efficace. Dans l'ensemble, les pays dotés de ministères des Finances plus généreusement financés et des marchés du travail plus profonds dans lesquels ils peuvent puiser, sont plus susceptibles d'être en mesure d'exercer une fonction d'examen critique forte.

Une étude de cas sur ce sujet est fournie par Kuteesa et al. (2010) dans le contexte des réformes budgétaires et de planification de l'Ouganda dans les années 1990. Un changement notable au cours de cette décennie a été la consolidation des ministères des Finance et du Plan du pays et les responsabilités en matière de politique budgétaire et de gestion des dépenses au sein d'un seul ministère - le Département du budget. Il s'agissait d'un groupe relativement restreint de fonctionnaires du secteur public disposant des compétences nécessaires, qui ont ensuite été maintenus dans le même poste pendant des périodes relativement longues pour acquérir les compétences de bases et techniques nécessaires pour gérer les questions de politique et de dépenses. Contrairement aux exemples typiques de réforme qui mettent l'accent sur les outils et les processus, cela révèle l'importance des ressources humaines et des compétences de base dans la prestation d'une fonction d'examen critique efficace.

### 1.3.5 Les systèmes de gestion des finances publiques

Bien évidemment, la nature et l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques de base affecteront également la force de la fonction d'examen critique. Sans systèmes fonctionnels de gestion des finances publiques, il est plus difficile pour un ministère des Finances de mettre en place une fonction d'examen critique politique efficace et surtout de développer les capacités réglementaires et analytiques nécessaires, non seulement en raison du manque de contrôles en place, mais aussi à cause de faibles disponibilités d'informations financières et non financières. Diamond (2013b) considère que les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques, dans les pays à faible revenu, sont susceptibles d'affecter le processus politique et

---

2. À noter que certains experts soutiennent que la fonction d'examen critique d'un ministère des Finances et de l'économie combiné peut trop se concentrer sur une politique budgétaire à court terme plutôt que sur des objectifs de développement à plus long terme. Par exemple, au cours des dernières années, le Royaume-Uni a vivement débattu de l'équilibre des mandats budgétaires et économiques du Trésor britannique (Prospect, 2016, Kerslake Review, 2016).

également, par extension, la fonction d'examen critique, y compris ce qui suit :

- *Définition incomplète du budget.* Cela signifie que les décideurs politiques peuvent ne pas avoir une vue d'ensemble complète des arbitrages de dépenses qui doivent être effectués.
- *Les systèmes budgétaires sont souvent orientés vers le contrôle (par exemple, le micro contrôle sur les postes individuels).* Plus précisément, le plan comptable et les autres systèmes de classification mettent l'accent sur les apports budgétaires plutôt que sur les résultats et ainsi supportent des contrôles micro-budgétaires efficaces, mais ne supportent pas nécessairement l'analyse politique.
- *Manque d'information sur la mise en œuvre des politiques.* En général, même les rapports financiers prennent beaucoup de temps à être préparés et sont souvent inexacts. La performance non financière prend encore plus de temps à être recueillie, quand elle existe.
- *L'exécution du budget ne suit pas de près les crédits budgétaires.* Cela réduit l'incitation des ministères sectoriels à s'engager dans le processus de préparation du budget, même si cela peut accroître l'importance de la fonction d'examen critique pendant l'exécution du budget.

### Encadré 3 : La typologie des organisations de Mintzberg

Il existe de nombreuses façons d'analyser la structure des organisations. Une typologie influente identifie certains types idéaux de structure organisationnelle (1979). Trois de ces structures sont particulièrement utiles pour cette analyse : la structure simple, la bureaucratie mécaniste et la bureaucratie professionnelle.

Un premier type est la « structure simple », où il existe peu d'unités de soutien et autres fonctions de back-office. La coordination prend généralement la forme d'une supervision directe du personnel par les cadres supérieurs et le personnel, avec peu de différenciation et de spécialisation. L'élément clé de l'organisation est la direction de haut niveau où les décisions importantes sont centralisées. L'organisation est généralement si simple qu'une personne seule ou un groupe de personnes peut rester en charge, plus ou moins directe, de ses opérations quotidiennes de l'organisation. Dans les finances publiques, c'est la structure stéréotypée d'un ministère des Finances dans un pays très petit ou très pauvre.

Un deuxième type est la « bureaucratie mécaniste », qui ressemble à l'image classique d'une bureaucratie sophistiquée mais encombrante. Les travaux sont exécutés principalement par de grandes unités spécialisées, guidées par des procédures et des règles formelles détaillées. La coordination s'effectue par la standardisation des processus, la couche intermédiaire de l'organisation étant l'élément clé de l'organisation. Toutes les différentes fonctions possibles de conformité et de surveillance sont très bien développées et situées au sein de la structure organisationnelle. Le personnel du noyau opérationnel a peu de jugement quant à la façon d'aborder son travail et donc de suivre les règles et les normes établies pour eux. Les cadres supérieurs sont très éloignés des activités opérationnelles de la base. À bien des égards, c'est l'image typique de tout ministère gouvernemental traditionnel, en particulier dans les pays d'Europe continentale.

Un troisième type est la « bureaucratie professionnelle », qui ne repose pas sur la normalisation des procédures mais sur des compétences hautement développées. Le travail opérationnel est effectué par des spécialistes qui disposent d'une grande marge de jugement quant à la façon de poursuivre leurs buts et objectifs. C'est donc une organisation beaucoup plus mince et plate dans laquelle le noyau opérationnel émerge comme clé. La couche intermédiaire de l'organisation est plus petite et plus simple, puisque moins d'unités de soutien sont maintenues en interne et moins de mécanismes de conformité et de supervision sont nécessaires. En principe, c'est l'image d'un ministère des Finances après avoir entrepris de nouvelles réformes de la gestion publique dans le cadre desquelles les tâches et les tâches routinières sont externalisées ou déléguées et le ministère doit se concentrer sur ses rôles macro-budgétaires et politiques.

Tableau 1 : La typologie des organisations de Mintzberg

Type	Mécanisme de coordination	Partie clé de l'organisation	Décentralisation de la prise de décision
1. Structure simple	Supervision directe	Cadres supérieurs	Centralisée
2. Machine bureaucratique	Normalisation des processus de travail	Cadres intermédiaires et unités de soutien	Limitée horizontalement
3. Bureaucratie professionnelle	Normalisation des compétences	Personnel opérationnel	Verticale et horizontale

Source : Adapté de Krause et al., 2016

Lorsque ces problèmes sont très prononcés, ils rendront la mise en œuvre d'une fonction d'examen critique politique plus difficile et peuvent contribuer à réduire le niveau d'ambition par rapport à ce que les fonctions critiques peuvent offrir. Au fil du temps, si les ministères des finances sont en mesure d'améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques de base, leur capacité à faire fonctionner une fonction d'examen critique efficace va probablement aussi s'améliorer.

### 1.3.6 Appliquer ces idées à la fonction d'examen critique

Une bonne compréhension du genre de problèmes de contexte politique et économique mentionnés ci-dessus dans un environnement à faible revenu et à faible capacité entraînera probablement une série de limitations et de contraintes à ce qui est faisable. Pour résumer une partie de l'analyse jusqu'à présent, les principaux domaines à considérer pour décider le moment et la façon d'appliquer les réformes pour renforcer la fonction d'examen critique sont les suivants :

- La politique intérieure entraîne-t-elle une demande de *discipline budgétaire globale et l'obtention de résultats clés* ? S'il y a peu de demande politique intérieure pour une politique budgétaire saine et une prestation efficace des fonctions gouvernementales, les tentatives pour créer une fonction d'examen critique efficace seront plus difficiles. Il peut être plus approprié de se concentrer sur le renforcement des « contrôles » externes de la discipline budgétaire (comme la nécessité de rester en conformité avec un programme du FMI), construire un engagement politique à la prestation de services, ou s'aligner avec les bailleurs de fonds pour soutenir les priorités politiques.
- L'administration publique est-elle *basée sur des règles* et fonctionne-t-elle selon des processus et des procédures technocratiques ou *personnalisées* et fonctionne-t-elle selon les relations personnelles entre hauts fonctionnaires et ministres ? Dans un environnement hautement personnalisé, la mise en place d'une fonction d'examen critique nécessitera une attention accrue pour créer ou influencer les processus informels de gestion budgétaire et les personnalités clés qui les régissent. Dans un environnement fondé sur des règles, le renforcement des processus formels et juridiques pour s'engager avec les ministères sectoriels peut être plus fructueux.
- Le ministère des Finances dispose-t-il d'un *pouvoir suffisant* pour exécuter une fonction d'examen critique et comment est-ce lié aux autres institutions du pays ? Si les fonctions d'examen critiques de l'organisme central de financement sont partagées entre plus d'une institution (p. ex. partagée avec la législature aux États-Unis ou avec le Bureau du budget au Libéria), les fonctionnaires devront examiner le rôle qu'ils peuvent

concrètement jouer. Si elle a une autorité substantielle sur le budget (p. ex. le Royaume-Uni, le Chili), cela rendra la fonction d'examen critique plus facile à diriger.

- Le budget est-il géré par le biais de *macro ou de micro-contrôles* ? Les ministères des finances qui exercent des micro-contrôles sur les dépenses sur une base d'articles (rubriques/postes) de dépenses doivent consacrer des ressources importantes à ces activités quotidiennes. Cela réduit les ressources disponibles pour développer une fonction d'examen critique politique de niveau supérieur. Des choix pourraient être faits quant au niveau de délégation qui peut être accordé aux ministères pour libérer les ressources du ministère des Finances.
- Quel personnel a la *capacité et la couverture politique* nécessaire pour exercer une fonction d'examen critique technique au ministère des Finances ? Pour critiquer les ministères sectoriels, il faut un haut degré de capacité humaine et l'autorité politique pour transformer cela en la capacité de dire « non ». Dans de nombreux pays, cette capacité et ce pouvoir sont concentrés au sommet de la fonction publique (p. ex. en Sierra Leone), ce qui limite la portée et la profondeur de la fonction d'examen critique qui peut être fournie. Dans d'autres pays, où ces compétences sont largement disponibles et où l'autorité est déléguée, la fonction d'examen critique peut couvrir des questions plus en profondeur (p. ex. en Ouganda et en Afrique du Sud).
- Quels types d'*informations* sont disponibles pour soutenir une fonction d'examen critique, et ces informations sont-elles adéquates ? Le type d'information nécessaire pour surveiller la conformité (p. ex. le taux de dépenses entre rubriques ou la rapidité et l'exactitude du rapprochement des comptes) sera très différent de celui nécessaire pour relever un défi politique (p. ex. le coût unitaire de la prestation de services, analyse comparative des coûts pour les comparateurs internationaux). Si les systèmes de gestion des finances publiques ne sont pas en mesure de fournir des informations financières et non financières de base, des efforts supplémentaires peuvent être nécessaires pour développer cette capacité en premier (ou simultanément) ou pour développer d'autres sources de données.

### 1.4 Comment la fonction d'examen critique est organisée dans différents pays ?

Malgré ces différences contextuelles, certains arrangements budgétaires et financiers sont relativement courants. Si l'on examine des exemples spécifiques de pays, il est possible de les regrouper entre ceux qui ont des systèmes qui facilitent l'engagement avec les ministères sectoriels directement et ceux qui visent à contrôler les avantages internes du ministère des Finances lui-même.

### 1.4.1 S'engager avec les ministères sectoriels

Quelques caractéristiques organisationnelles communes de la fonction d'examen critique *dirigée vers l'extérieur en direction d'un ministère sectoriel* sont :

- Des institutions organisées pour des événements budgétaires spécifiques, souvent dans le cadre de la préparation du budget. Ces institutions fournissent le point de contact « d'examen critique » sur les plans des ministères sectoriels. Ils comprennent : les *audiences budgétaires* dans le cadre de la préparation du budget, où les ministères sectoriels viennent discuter (et défendre) leurs plans de dépenses ; des *comités de planification budgétaire* convoqués par le ministère des Finances pour superviser le processus de préparation du budget et finalement, faire des compromis de haut niveau entre les gouvernements ; des *groupes de travail sectoriels* qui impliquent un ensemble plus large de partenaires gouvernementaux et de bailleurs de fonds pour convenir et planifier les dépenses pour un secteur entier ; et les *comités ministériels*, qui sont habituellement convoqués sur une base plus ponctuelle pour un examen critique d'institutions spécifiques sur des dépenses spécifiques. Dans certains cas, ces arrangements impliquent d'autres organismes centraux, comme les fonctionnaires des ministères du Plan et de la Fonction publique, ou le Bureau du Président ou du Premier ministre.
- Des unités/équipes conçues pour coordonner la gestion des dépenses avec les ministères sectoriels sur une base continue. Les ministères des Finances ont habituellement des *équipes de dépenses* permanentes ou des *agents de budget* qui ont pour rôle de surveiller l'activité financière d'un ministère en particulier, d'un groupe de ministères ou d'une catégorie spécifique de dépenses comme les dépenses en capital ou la masse salariale. Cela peut être organisé de différentes façons. Au Royaume-Uni, par exemple, les relations avec les ministères sectoriels sur la conformité aux processus et les fonctions critiques politiques sont combinées dans une seule « équipe de dépenses » pour chaque ministère. En revanche, en Allemagne, l'examen critique politique et les fonctions de contrôle des dépenses sont réparties entre différentes unités du ministère des Finances. Certains pays emploient des spécialistes des politiques dans le domaine des activités d'un ministère en particulier (p. ex. en Afrique du Sud, où le Trésor national emploie des professionnels de la santé pour superviser le ministère de la santé), alors que d'autres pays comptent sur des fonctionnaires de carrière qui sont des généralistes de la politique (comme au Royaume-Uni). Certains ministères des Finances

#### Encadré 4 : Les équipes de dépenses du Trésor public britannique

Le Trésor public britannique détient un statut spécial dans l'administration du gouvernement britannique, avec une implication considérable dans l'élaboration des politiques dans les ministères concernés. Cela découle au moins en partie des pouvoirs historiques du Trésor d'autoriser tous les engagements de dépenses avant qu'ils ne soient formalisés par la législature. Le Chancelier et le Secrétaire en chef du Trésor sont représentés au Conseil des ministres et sont des personnalités politiques importantes.

La fonction d'examen critique est principalement exercée par des « équipes de dépenses » dédiées à des ministères spécifiques ou à des domaines de dépenses sociales. Une équipe de dépenses chargée de la gestion d'un grand ministère tel que le ministère de la Santé comprend environ 15 membres du personnel et des sous-unités de 2 à 3 responsables politiques sont consacrées à des questions de politique ou à des sous-sections de dépenses spécifiques. Ce personnel développe une certaine expertise avant d'être transféré à d'autres postes (généralement tous les 2-3 ans).

Le Trésor s'engage formellement avec toutes les politiques de dépenses des ministères tous les trois ans grâce à un Examen des dépenses qui accepte le total des dépenses globales et les principales réformes des politiques. Cet Examen est le moment où les politiques sont les plus susceptibles de changer et quand le rôle de la fonction d'examen critique devient plus actif (voir NAO 2012 pour un examen des processus d'examen des dépenses). Un certain nombre d'outils, y compris un manuel opérationnel (le Livre vert) pour l'évaluation des options politiques et des investissements, guident le travail des équipes de dépenses.

En dehors des événements préétablis comme l'Examen des dépenses, les agents politiques maintiennent des communications régulières avec le personnel travaillant dans les ministères sectoriels sur leur domaine. Il s'agit souvent de se réunir chaque semaine pour discuter des problèmes et des réformes importantes, y compris les opinions de leurs ministres respectifs. Ce renseignement est utilisé en compagnie d'une analyse documentaire des principales données sur les dépenses, des consultations avec des experts et d'autres fonctionnaires et des mémoires officiels des ministères sectoriels pour conseiller les cadres supérieurs et les ministres sur les dépenses et les options politiques et pour demander une orientation stratégique de haut niveau. Les problèmes ne remontent pour des négociations interministérielles bilatérales officielles que si elles ne peuvent être résolues à plus bas niveau.

(Pour plus de détails, voir Welham, 2016.)



déploient leur propre personnel à la section finances et budget des principaux ministères sectoriels comme moyen de contrôle et de surveillance (comme en Sierra Leone), tandis que d'autres pays maintiennent une séparation claire entre les pouvoirs des ministères des finances et des ministères sectoriels.

Aucun pays n'opérera la gamme complète des arrangements organisationnels énumérés ci-dessus. La grande variété d'approches en pratique reflète plutôt les très grandes différences dans les contextes locaux décrits précédemment. Cependant, une conclusion commune de la recherche démontre pour que ces arrangements constituent une fonction d'examen critique efficace pour la gestion des dépenses, ils doivent être étroitement liés au processus budgétaire (Wilhelm et Krause, 2008, ODI, 2005).

### 1.4.2 Relier les conseils techniques à la politique

Les pays avancés investissent plus lourdement dans les fonctions, les équipes et les institutions qui relient les *conseils techniques* aux *décideurs politiques*, souvent à travers des postes bien développés de « cabinet privé » et de « secrétaire privé ». Alors que le secrétaire privé du ministre des Finances d'un pays en développement peut jouer un rôle un peu plus qu'administratif, dans des pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, ils sont actifs pour gérer le flux de conseils techniques du personnel politique vers le ministre et assurer que les décisions politiques sont transmises dans l'autre sens. En effet, au Royaume-Uni, ce sont des postes de prestige avec de bonnes opportunités pour une future promotion. Un lien efficace entre les niveaux techniques et les niveaux politiques garantit que la fonction d'examen critique peut être déléguée aux responsables techniques tout en conservant un lien avec la prise de décision politique sur l'orientation de la politique.

Il est peu probable que certains pays à revenu faible ou intermédiaire possèdent (ou même éprouvent le besoin pour) une telle équipe dédiée pour gérer les communications politiques internes. Suffisamment doter en personnel le bureau du budget peut être déjà assez difficile. Cependant, le point essentiel à tirer de cette comparaison est l'importance d'avoir un pont entre les conseils techniques des fonctionnaires et les décisions politiques des ministres afin de soutenir la fonction d'examen critique.

### 1.4.3 Gestion des incitations internes et de la cohérence des politiques

Faire fonctionner une fonction d'examen critique exige également l'existence de systèmes *au sein d'un ministère des Finances* pour assurer la cohérence des politiques et pour coordonner les actions des équipes ou individus tournés vers l'extérieur. Encore une fois, la nature exacte de la structure varie selon les ministères des Finances, mais une configuration commune est l'utilisation d'une équipe ou d'un département conçu pour coordonner la gestion globale des dépenses au sein du ministère des

Finances. Dans la pratique, les agents de bureau et les équipes de dépenses au sein du ministère des Finances peuvent avoir des incitations à défendre leurs propres domaines politiques et, dans certains cas, ils peuvent être « assimilés » par leurs ministères sectoriels (phénomène parfois appelé « adopter la culture »). Par conséquent, certaines unités centrales de dépenses devront avoir une « fonction d'examen critique » ultime et faire une recommandation finale aux ministres sur les mesures à prendre, même lorsque différents responsables des dépenses du ministère des Finances sont en conflit (voir CABRI, 2006). À titre d'exemple, ce rôle est joué par l'unité « Affaires générales » en Allemagne et par l'équipe « Politique générale de dépenses » au Royaume-Uni.

Un outil de plus en plus utilisé par de nombreux ministères des Finances est constitué d'*organismes institutionnellement indépendants* qui renforcent leur fonction d'examen critique. Bien que ces organismes

#### Encadré 5 : Envisager une nouvelle demande de dépense en Allemagne

Un certain nombre de facteurs déterminent comment une nouvelle demande de dépenses d'un ministère sectoriel est traitée par le ministère allemand des Finances. Ceux-ci sont discutés plus en détail dans Fleischer (2016).

##### Facteurs politiques :

- Le ministère dépensier est-il dirigé par un ministre du parti du ministre des Finances ?

##### Facteurs de contrôle budgétaire ou politique :

- La nouvelle demande de dépense concerne-t-elle des services (récemment introduits) fixés légalement (c'est-à-dire lorsque le gouvernement a lancé une nouvelle politique exigeant certaines dépenses) ou non ?
- La politique exigeant la nouvelle demande de dépenses est incorporée dans l'accord de coalition ou non ?
- La nouvelle demande de dépenses fait-elle référence aux dépenses de fonctionnement ou aux dépenses de personnel ?
- Le ministère dépensier a-t-il bien fonctionné dans le passé (également en ce qui concerne le plan financier à moyen terme) ?

##### Facteurs de conformité et facteurs temporels :

- La demande de dépenses est-elle présentée avant ou après que le Cabinet ait décidé des repères pour le budget annuel de l'année prochaine ?
- Est-elle émise au début ou à la fin d'une législature ?

Source : Fleischer (2016)

indépendants contraignent apparemment les ministères des Finances, ils sont souvent utilisés comme mécanismes pour améliorer les politiques à long terme en supprimant des distorsions à court terme (qui peuvent être politiques) dans les processus clés du ministère des Finances. Cette suppression des distorsions peut être utilisée pour renforcer la branche technique du ministère des Finances dans la résolution du problème du « fonds communs ». Au Kenya, en Ouganda et en Afrique du Sud, par exemple, il existe également des organisations et des règles dédiées à la répartition et à la distribution des ressources entre les gouvernements centraux et infranationaux. Certains pays, comme le Royaume-Uni, emploient des comités ou des commissions indépendants dans le cadre d'un mandat spécifique pour examiner des domaines de dépenses politiques difficiles voire très politiques tels que les pensions ou la rémunération du secteur public. Un autre exemple mondial commun est celui des « conseils fiscaux » indépendants qui fixent des limites externes aux dépenses globales (FMI, 2013). De nombreux ministères des finances utilisent également des règles budgétaires, comme celles employées au Chili et en Allemagne, pour imposer des contraintes budgétaires de haut niveau qui sont gérées ou révisées à l'extérieur du ministère (p. ex. bureau du vérificateur général ou d'un comité indépendant) comme un moyen de fournir leur fonction d'examen critique. Cependant, il est prouvé que l'efficacité de ces institutions dépend de la nature du contexte politique plus large (Hagemann, 2011).

## 1.5 Outils et techniques qui pourraient soutenir la fonction d'examen critique pour les individus et pour les organisations

Cette section présente une « longue liste » d'outils et de techniques possibles qui pourraient soutenir l'élaboration d'une politique et d'une fonction d'examen critique de contrôle des dépenses. L'objectif est ici de fournir un menu d'options possibles à partir desquelles les réformateurs peuvent choisir d'enquêter davantage. Comme on l'a noté plus haut, tout outil ou technique conçu pour renforcer une fonction d'examen critique doit être soigneusement considéré à la lumière d'un contexte plus large. Comme souligné dans les discussions générales sur le changement institutionnel dans les pays en développement (p. ex. Andrews, 2013, Booth et Unsworth, 2014) ou dans des discussions spécifiques sur la réforme de la politique des dépenses (Wilhelm et Krause, 2008), l'adoption de nouveaux outils institutionnels ne sera efficace que s'ils sont adaptés et informés par les contextes locaux.

Le choix des outils devra correspondre aux capacités et aux ressources du ministère des Finances. Il n'y a pas d'ensemble idéal ou fixe qui doit être adopté. Un ministère n'a pas non plus le temps, ni les ressources nécessaires, pour les utiliser tous. Il est généralement judicieux de se

concentrer sur les domaines qui comptent le plus, tels que les domaines où les dépenses sont concentrées (p. ex. les grands ministères dépensiers ou la main-d'œuvre du secteur public, les grands collecteurs de recettes) ou ceux où le ministère des Finances peut avoir la plus forte légitimité (p. ex. sur les questions de contrôle global des dépenses, ou sur les décisions politiques ayant des incidences directes sur les dépenses). Certains des outils proposés (p. ex. les enquêtes de suivi des dépenses publiques ou les examens des dépenses publiques) comportent des lignes directrices et des méthodes claires qui peuvent être adaptées au contexte local. D'autres (comme l'obtention d'une adhésion politique au total des dépenses) n'ont pas de « manuels » préexistants et exigent des connaissances adaptées localement.

Certains outils suggérés peuvent être particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans les milieux à faible revenu et à faible capacité (Andrews, 2007). Par exemple, la plupart des pays à faible revenu ont lutté pour une raison ou une autre pour établir des crédits budgétaires crédibles à moyen terme et, dans bien des cas, même le budget annuel est un guide faible sur la façon dont les budgets seront dépensés pour l'année à venir (Banque mondiale, 2012 Simson et Welham, 2014). De même, malgré la forte demande pour rendre les budgets « plus stratégiques », les réformes visant à y parvenir même dans les pays de l'OCDE ont souvent eu un impact limité (Andrews, 2007).

### 1.5.1 Une « longue liste » d'outils pour exercer les fonctions d'examen critique

Le tableau 2 ci-dessous présente une liste d'outils, de techniques et de pratiques qui pourraient soutenir l'exécution d'une fonction d'examen critique pour la gestion des dépenses dans les domaines de la conformité aux processus et de la mise en œuvre des politiques. Ceux-ci sont fixés en fonction des quatre étapes classiques du cycle budgétaire (préparation, exécution, suivi et rapport, vérification et contrôle) afin de générer la liste des outils possibles. Il considère les deux types de fonctions d'examen critiques décrites à la section 1.2 - en reconnaissant que le ministère des Finances sera plus efficace pour s'engager avec les ministères sectoriels lorsqu'il peut employer une combinaison de mesures d'incitation et de mécanismes de soutien.

La liste est tirée à la fois de l'examen de la littérature et de l'expérience des conseillers de réforme de la gestion des finances publiques travaillant dans les États fragiles. La liste ne tente pas de mettre en avant les avantages, les inconvénients et les méthodes de fonctionnement de chaque article proposé. Comme on l'a noté, elle est décrite « comme un menu d'options possibles » à partir duquel les gouvernements des pays et leurs soutiens pourraient choisir des candidats possibles pour entreprendre de nouvelles recherches. La liste est suivie de plus de détails sur le type de questions et l'analyse des données qui peuvent être utiles pour l'analyse des politiques.

**Tableau 2 : Exemples d'outils disponibles pour exécuter différentes parties du rôle de la fonction d'examen critique du ministère des Finances à travers les étapes du cycle budgétaire**

Type de fonction d'examen critique	Étapes du cycle budgétaire			
	Formulation de la stratégie budgétaire et préparation détaillée du budget	Exécution budgétaire	Suivi et rapports	Vérification et contrôle
Conformité	<p>Circulaire budgétaire détaillée et en temps opportun</p> <p>Calendrier budgétaire clair et en temps opportun</p> <p>Distribution rapide de modèles conviviaux pour des informations techniques</p> <p>Formation à des systèmes nouveaux/réformés</p> <p>Définition claire des plafonds de dépenses aux ministères sectoriels</p> <p>Établir des règles pour l'investissement public afin que seuls les projets d'investissement approuvés par le ministère des Finances puissent être inclus dans le budget et recevoir un financement</p> <p>Obtenir une adhésion politique de haut niveau aux principaux totaux des dépenses à un stade précoce et les communiquer clairement aux ministères concernés</p>	<p>Lier la performance à la conformité aux décaissements futurs ou aux niveaux d'autonomie (p. ex. limites supérieures/inférieures déléguées en échange d'un suivi et d'un rapport efficace/inefficace)</p> <p>Envoyer le personnel du ministère des Finances travailler sur les processus d'exécution dans les principaux ministères concernés</p> <p>Établir des protocoles clairs dans les systèmes de gestion financière pour arrêter les dépenses au-delà d'une certaine limite contrôlée par le ministère des Finances, soit dans l'ensemble, soit dans les sous-postes clés</p> <p>Utilisez des limites déléguées pour des éléments distincts de dépenses pour permettre une plus grande surveillance (p. ex. tous les paiements supérieurs à un certain niveau doivent être signés par le ministère des Finances)</p> <p>Réunions/examens trimestriels des résultats budgétaires (combinés à des examens des questions de politique générale, voir ci-dessous)</p> <p>Mises à jour ministérielles ou présidentielles sur les dépenses mensuelles/trimestrielles des agences, les écarts/dépassements étant clairement notés</p>	<p>Exiger que les ministères sectoriels établissent leurs propres rapports d'exécution budgétaire mensuels/trimestriels, avec plus ou moins de détails, afin d'encourager leur participation aux détails des dépenses.</p> <p>Lier la performance dans la production des rapports aux décaissements futurs et/ou aux niveaux de pouvoirs délégués</p> <p>Fournir une rétroaction rapide et claire aux ministères sectoriels sur la qualité et l'efficacité de leurs activités de suivi budgétaire et d'établissement de rapports</p> <p>Exiger que les ministères sectoriels produisent leurs propres rapports hebdomadaires/mensuels sur les dépenses.</p> <p>Établir un lien entre la taille des décaissements futurs et la fourniture de preuves d'un suivi efficace des dépenses courantes</p>	<p>Lier la performance sur la vérification du suivi aux décaissements futurs et/ou aux niveaux de pouvoir délégué.</p>

Type de fonction d'examen critique	Formulation de la stratégie budgétaire et préparation détaillée du budget	Étapes du cycle budgétaire		
		Exécution budgétaire	Suivi et rapports	Vérification et contrôle
Engagement politique	<p>Utiliser les liens du ministère des Finances avec les bailleurs de fonds/FMI pour réitérer l'importance de respecter les plafonds de dépenses clés</p> <p>Obtenir l'adhésion et l'implication du Cabinet dans la hiérarchisation générale des dépenses</p> <p>Si un plan de développement national réaliste existe, l'utiliser comme base pour discuter de certains schémas de répartition dans l'ensemble du gouvernement</p> <p>Établir des critères de base pour l'évaluation des demandes de dépenses et des projets d'investissement en capital, des partenariats public-privé et d'autres engagements à long terme tels que la masse salariale</p> <p>Entreprendre une analyse de l'exécution du budget de l'année précédente pour soutenir les négociations avec les ministères sectoriels cette année</p> <p>Accord des allocations finales aux grands ministères en parallèle à un ensemble de réformes politiques clés</p> <p>Établir des comités spéciaux du Cabinet ou des groupes de travail des parties prenantes pour examiner des domaines politiques complexes ou hautement politiques</p>	<p>Lier les décaissements de financement ou une augmentation/diminution des limites de dépenses déléguées à l'adhésion et/ou à la mise en œuvre des principales conditions de réforme de la politique</p> <p>Pour les principaux domaines de dépenses stratégiques, demandez des rapports de dépenses personnalisés aux ministères sectoriels</p>	<p>Revue trimestrielle des progrès réalisés par rapport au programme de réformes politiques communiqués au Cabinet/Président</p>	<p>Produire un rapport budgétaire de fin d'année pour le Cabinet/Président afin de souligner clairement où les écarts sont survenus et montrer où les performances médiocres/bonnes se sont produites sur les dépenses et la mise en œuvre des politiques</p> <p>Commander une enquête de suivi des dépenses publiques ou un examen des dépenses publiques dans les domaines pertinents pour informer les dépenses futures et stimuler le dialogue sur les politiques</p>

## Encadré 6 : L'examen des programmes du Canada dans les années 1990

Au début des années 1990, un gouvernement nouvellement élu au Canada a introduit une stratégie de réforme des dépenses publiques et du secteur public appelée *Renouvellement du gouvernement*. Cette stratégie visait, entre autres, à réduire les dépenses fédérales, à améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses et à clarifier les responsabilités fondamentales du gouvernement fédéral par rapport aux autres niveaux du gouvernement.

L'un des mécanismes utilisés pour mettre en œuvre cette stratégie a été l'*Examen des programmes*. Il demandait aux ministères, ministères et organismes de soumettre leurs programmes de dépenses à six tests afin de déterminer la valeur ajoutée des programmes fédéraux. Dans ce modèle particulier, le fardeau de la preuve incombe aux gestionnaires de programme qui doivent démontrer que leurs programmes répondent à ces critères s'ils souhaitent défendre les programmes contre les réductions imposées par les stratégies de réduction du déficit budgétaire. Les six tests ont été conçus dans un ordre particulier pour s'assurer que les questions de niveau supérieur viennent en premier (p. ex. « Est-ce que ce programme sert l'intérêt public ? »), Suivis de tests plus axés sur les méthodes de mise en œuvre et la rentabilité (p. ex. « Quel niveau de gouvernement devrait exécuter le programme, et pourrait-il être plus efficace ? »).

Test	But
Intérêts public	Est-ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public ?
Rôle du gouvernement	Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans ce domaine du programme ou cette activité ?
Fédéralisme	Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou le programme est-il candidat à une réorganisation avec les provinces ?
Partenariat	Quelles activités ou programmes devraient ou pourraient être transférés en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ?
Efficacité	Si le programme ou l'activité se poursuit, comment améliorer son efficacité ?
Accessibilité	Est-ce que l'ensemble des programmes et activités restent accessible dans le cadre des restrictions budgétaires ? Si non, quels programmes ou activités devraient être abandonnés ?

Ces tests particuliers sont susceptibles d'être directement applicables à tous les contextes d'État fragiles ; et il est probable qu'il serait irréaliste de soumettre tous les programmes gouvernementaux à ce genre de questionnement. Cependant, ces tests donnent un exemple du type de questions que les ministères des Finances pourraient utilement demander aux ministères concernés lorsqu'ils proposent de nouvelles politiques ou dépenses.

Source : adapté de Paquet, G. et Shepherd, R. (1996) et Bourgon (2009)

### 1.5.2 Approches de l'analyse des politiques et du budget

Lorsque la plupart des fonctionnaires pensent à une fonction d'examen critique, ils pensent aux outils analytiques et aux méthodes d'examen des choix et des politiques de dépenses. Bien qu'il n'existe pas de « manuel » unique pour gérer une fonction d'examen critique politique, il existe un certain nombre de sources qui peuvent guider les analyses politiques ou aider à organiser un « arbre de décision » pour guider les processus d'examen critique. Par exemple, le Canada a uniformisé son approche de l'analyse politique et de la hiérarchisation des priorités dans les années 1990 dans un *Examen des programmes* (voir encadré 6 ci-dessous). D'autres pays ont un cadre directeur pour aider les décideurs à aborder des questions clés, comme le gouvernement britannique avec son *Livre vert* sur l'évaluation des investissements. En revanche, le Trésor national Sud-Africain a toujours permis au personnel d'élaborer ses propres approches, mais il a publié des

directives communes pour les partenariats public-privé et la préparation du budget (Krause et Mustapha, à paraître).

Il existe également une vaste documentation sur les théories et les méthodes pour des types spécifiques d'analyse politiques qui pourraient être déployées dans une fonction d'examen critique politique. Quelques exemples sont fournis dans la bibliographie annotée, comme les approches d'analyse des coûts. Dans la pratique, les ministères des Finances de la plupart des pays à faible revenu et des États fragiles ne seront pas en mesure de procéder à des examens complets et approfondis des politiques, et même dans les économies avancées, le personnel politique peut aussi tirer parti des travaux des groupes de réflexion nationaux et internationaux, des universitaires ou d'autres sources. Il est plus probable que le défi sera axé sur des lignes spécifiques du budget pour lequel des informations sont disponibles. Dans ce cas, même une analyse relativement simple peut fournir une base pour répondre aux demandes des ministères concernés. Certains de ces calculs de base sont identifiés par CABRI (2006) et répertoriés dans l'encadré 7.

## Encadré 7 : Analyse pour aider à exercer la fonction d'examen critique

Voici quelques exemples du type d'analyse standard des modèles de dépenses recommandée par CABRI (2006) :

- Calculer *la croissance réelle des allocations* à différents niveaux afin d'évaluer si les allocations sont en phase avec les coûts de prestation de services.
- Comparer les *budgets originaux aux dépenses réelles* et analyser comment et quand les affectations de dépenses changent au cours de l'année. Cela révélera la qualité des processus internes de budgétisation d'une agence. (p. ex. certains domaines ou types de dépenses sont-ils constamment sous ou sur-budgétisés ?)
- Suivre *l'évolution des dépenses* dans différents secteurs et calculer comment des ressources supplémentaires ont été allouées pour modifier (ou maintenir) les dépenses globales.
- Calcul des *coûts unitaires* des résultats et leur évolution au fil du temps.
- Calcul du coût *de la prestation des services par bénéficiaire*, comment évolue-il dans le temps et comment cela est-il susceptible de changer à l'avenir.

En outre, la liste des questions ci-dessous - mais non exhaustive - peut utilement informer les agents du budget lorsqu'ils sont confrontés à une nouvelle demande de dépenses :

- La demande de dépenses crée-t-elle un nouveau précédent ou implique-t-elle un engagement financier qui sera difficile à inverser (pour des raisons politiques, techniques, juridiques) ?
- La politique crée-t-elle des risques budgétaires importants ?
- La politique est-elle conforme aux plans stratégiques du gouvernement ?
- Dans quelle mesure cette proposition est-elle une priorité dans ces plans ?
- Le coût correspond-il à la priorité de cette politique dans les plans du gouvernement ?
- Le niveau des ressources proposées est-il proportionnel à la côte de priorité de cette politique dans les plans du gouvernement ?
- Quel est l'objectif général de la politique et quelles sont les autres options pour atteindre le même objectif - toutes les options ont-elles été pleinement prises en compte ?
- La politique touche-t-elle directement d'autres aspects de l'environnement macroéconomique ou politique (par exemple l'assiette fiscale, l'inflation, la croissance, l'emploi) ?
- Qui perdra ou profitera de la politique, et de combien ? Des analyses de répartition ont-elles été effectuées ?
- L'agence a-t-elle la capacité de réaliser le changement politique ?
- La politique ou les dépenses proposées sont-elles compatibles avec les systèmes gouvernementaux de relations fiscales des administrations centrales et locales ?

Source : CABRI (2006) et vues de l'auteur

## 1.6 Application des théories et les outils disponibles

L'établissement d'une fonction d'examen critique efficace est difficile dans n'importe quel contexte. Étant donné que les arrangements institutionnels sont différents, il ne sera pas possible de copier simplement les systèmes d'autres pays. Au lieu de cela, l'objectif est de parvenir à la bonne adéquation, avec les dispositions organisationnelles appropriées, le personnel et les exigences d'information pour le contexte concerné.

Une première étape utile pour le ministère des Finances est de clarifier ce qu'il considère être ses fonctions d'examen critiques actuelles (p. ex. Fölscher, 2006). Cela peut donner une idée de ce qui fonctionne déjà bien, ce qui doit être révisé et pourquoi. Il convient de rappeler que les concepts, les idées et le langage utilisé par le ministère des Finances pour évaluer sa fonction d'examen critique peuvent être très différents de ceux utilisés par les ministères sectoriels. Cela signifie que l'engagement

initial peut être une occasion de s'assurer que toutes les institutions impliquées sont « sur la même page » et utilisent le même langage pour discuter de nouvelles procédures. Par exemple, l'un des points principaux d'un référentiel de USAID pour la gestion des finances publiques et ses liens avec les résultats sur la santé, n'est pas de définir de nouvelles approches, mais simplement d'établir un langage commun pour l'engagement institutionnel (Kanthor et Erickson, 2013).

Comprendre où investir ses efforts sera important dans le contexte politique, économique et bureaucratique difficile des ministères des finances à faible revenu et à faible capacité. Dans certains cas, simplement assurer la compréhension de la réalité de la situation budgétaire de base du gouvernement pourrait absorber la capacité disponible du ministère des Finances, laissant aux ministères sectoriels la responsabilité des décisions politiques et le degré d'adhésion aux règles de dépenses détaillées. Les décisions sur la nature de la fonction d'examen critique devront être hautement prioritaires et

---

dépendront des problèmes qui doivent être résolus le plus rapidement.

Le ministère des Finances devra également tenir compte de la capacité des parties prenantes à s'engager dans une fonction d'examen critique plus forte. Habituellement, le ministère des Finances a tendance à avoir un niveau de capacité supérieur à celui des ministères sectoriels.<sup>3</sup> Cela pourrait conduire à une situation où le ministère des Finances est prêt à déployer de nombreux outils sophistiqués pour mettre en œuvre sa fonction d'examen critique - mais le ministère sectoriel partenaire n'est tout simplement pas capable de s'engager ou de répondre au même niveau. Cela pourrait signifier pour le ministère des Finances qu'il lui faut : réduire son niveau d'ambition et maintenir des mécanismes critiques simples ; communiquer plus clairement et plus efficacement les nouveaux défis ; et/ou investir de manière proactive dans la capacité des ministères clés (par exemple en déployant son propre personnel aux fonctions budgétaires et financières des ministères de grande envergure ou en engageant une formation intensive du personnel du ministère sectoriel).

### 1.6.1 Calendrier et échelonnement

Le ministère des Finances devra réfléchir soigneusement au moment et au calendrier selon lequel il déploiera ces techniques et outils, et à la meilleure façon d'impliquer les ministères sectoriels. Les théories actuelles sur les réformes institutionnelles dans les pays en développement suggèrent de prendre une approche itérative et prudente qui cherche à s'adapter et à apprendre de la réforme graduelle (p. ex. Andrews, 2013 ; Williamson, 2015). Ils notent qu'une assistance technique fournie de l'extérieur peut être utile, mais ces interventions doivent être soigneusement conçues et adaptées au contexte local. Cela suggérerait de prendre quelques pratiques de base de la fonction d'examen critique, de les adapter au contexte local et de les tester avant de passer à la pleine mise en œuvre. Il peut être possible de tester certains outils sur certains ministères sectoriels (peut-être les plus capables et bénéficiant d'un leadership axé sur les réformes), ou encore d'appliquer certains outils à certaines parties des dépenses (p. ex. en introduisant une fonction d'examen critique plus importante sur l'ajout de salaire ou sur les dépenses en capital d'abord, pour ensuite l'étendre à d'autres parties des dépenses). Un point essentiel est de savoir s'il faut intégrer ces outils et structures dans les opérations quotidiennes, dans le cycle budgétaire annuel ou les utiliser de façon ponctuelle. La lecture de la liste des outils et techniques possibles suggère que certaines activités

s'intègrent de façons différentes à la fonction d'examen critique :

- *Le cycle annuel budgétaire.* Des défis spécifiques peuvent être intégrés au cycle budgétaire, que ce soit pour tous les ministères ou pour certains ministères prioritaires. Une fois qu'une fonction d'examen critique a été élaborée, il peut être nécessaire de la répéter sur plusieurs cycles pour qu'elle soit acceptée et institutionnalisée. Elle peut également nécessiter plusieurs cycles budgétaires d'itérations et de révisions jusqu'à ce que le processus optimal soit adopté.
- *Opérations en cours.* Les investissements dans une fonction d'examen critique peuvent impliquer le renforcement des capacités dans les opérations quotidiennes. Cela pourrait impliquer, par exemple, d'affecter des agents aux bureaux des ministères sectoriels prioritaires en fonction de leur taille et développer progressivement certaines activités de routine pour ces agents qui commencent ensemble à établir une fonction d'examen critique (p. ex. collecte mensuelle des données de dépenses, rassembler une liste des projets d'investissement pour leur ministère désigné ou toute autre information de base requise pour exercer une fonction d'examen critique).
- *Événements et politiques ponctuelles.* Certaines activités de fonction d'examen critique ne feront pas partie du processus budgétaire ou des opérations quotidiennes. Il peut s'agir d'analyses spécifiques ou d'un engagement intensif avec certains ministères sur des domaines stratégiques clés qui intéressent le ministère des Finances. Pour certains de ces types d'événements, comme les analyses, le financement des bailleurs de fonds pourrait soutenir la prestation. Le cycle politique - par exemple la première année d'un gouvernement nouvellement constitué - pourrait offrir un environnement politique favorable pour exercer une fonction d'examen critique afin d'examiner les priorités et les pratiques budgétaires et de dépenses.

### 1.6.2 Compétences et capacité du personnel fournissant la fonction d'examen critique

L'une des considérations les plus importantes pour tenter d'instaurer une fonction d'examen critique plus forte est liée à la capacité du personnel du ministère des Finances, la capacité des systèmes financiers et d'autres systèmes disponibles, et la capacité des gestionnaires de les transformer en capacités institutionnelles dans un contexte donné. De nombreux ministères des Finances

---

3. Tandis que les ministères des Finances peuvent avoir accès à des informations détaillées sur les dépenses des ministères de tutelle au moyen d'un système de gestion financière informatisé, l'information concernant les répercussions et les choix spécifiques des politiques sectorielles est souvent connue par les ministères de tutelle mais pas du ministère des Finances. En revanche, l'information sur les dépenses globales du gouvernement et certaines questions intersectorielles est plus susceptible d'être asymétrique en faveur du ministère des Finances. Des ministères des Finances solides sont mieux placés pour utiliser cette position afin de rassembler les parties concernées dans les discussions sur les politiques, souvent dans le cadre du processus budgétaire.

### **Encadré 8 : Recrutement, formation et maintien en poste de fonctionnaires compétents dans les ministères des Finances**

De nombreux pays en développement ont spécifiquement tenté d'attirer et de retenir du personnel compétent dans les ministères des Finances en utilisant différents moyens.

En Sierra Leone, par exemple, les bailleurs de fonds ont initialement versé des salaires au-dessus de l'échelle de rémunération officielle du gouvernement aux « assistants techniques locaux » qui ont occupé des postes de haut niveau au ministère des Finances juste après la guerre. La plupart de ces employés ont finalement transféré leurs salaires plus élevés à la masse salariale du gouvernement et sont restés à leurs postes de direction au sein de l'institution.

Au Mozambique, les cadres supérieurs du ministère des Finances ont identifié de façon proactive des cadres juniors ayant l'intention d'investir dans leur développement grâce à des missions spéciales et une promotion rapide. Au fil des ans, certains de ces membres du personnel ont atteint des postes de direction au ministère des Finances.

En Ouganda, un programme de gestion financière des bailleurs de fonds (FINMAP) a recruté et payé 45 jeunes consultants pour appuyer l'introduction d'un nouveau système de budgétisation. En 2012, une quinzaine d'entre eux avaient été absorbés par la fonction publique, mais le manque d'emplois a empêché les autres d'être affectés à des postes permanents.

*Source : Welham et Hadley (2016) ; Welham (2014) ; Simon et Wabwire (2016)*

des pays en développement montrent des faiblesses persistantes dans les domaines clés du recrutement et de la rétention du personnel qualifié, et de la gestion de la main-d'œuvre pour assurer un rendement efficace (Banque mondiale, 2013). Il est peu probable que les procédures de fonction d'examen critique conçues par des experts soient efficaces si le ministère des Finances ne dispose pas du personnel adéquat pour gérer et exécuter efficacement ces procédures. Pour ce qui est de la qualité et de la quantité du personnel disponible, les réformes destinées à renforcer la fonction d'examen critique sont susceptibles d'entraîner un certain degré de formation formelle et informelle, et de renforcement des capacités du personnel qui est appelé à les mettre en œuvre.

Ceci est facilement démontré dans une comparaison entre les ministères des Finances des Tonga et de Kiribati, tous deux des petits États insulaires du Pacifique (Haque et al., 2016). Bien que les deux doivent faire face aux défis du recrutement de certaines compétences, environ 65% du ministère des Finances des Tonga est doté de diplômes, alors que seulement 20% du personnel du ministère des Finances à Kiribati ont reçu une éducation au-delà d'un diplôme d'études secondaires. Cette différence se manifeste clairement dans les capacités analytiques des ministères des Finances et dans le travail qu'ils peuvent accomplir. À Tonga, il y a une nouvelle fonction d'examen critique politique alors que la quasi-totalité du personnel financier de Kiribati s'occupe principalement du traitement

quotidien des transactions. À Kiribati, la fonction politique est principalement exercée par quelques hauts fonctionnaires ou par des consultants externes. Le recours à un petit nombre d'individus met davantage l'accent sur les demandes urgentes - des politiciens, des ministères sectoriels ou des bailleurs de fonds - qui sont généralement axées sur les transactions individuelles plutôt que sur l'analyse des politiques à long terme.

L'analyse précédente a souligné que les ministères des Finances ont tendance à attirer plus de personnel compétent que les ministères sectoriels - un avantage qui contribue à soutenir la mise en place de fonctions d'examen critique efficaces. Cependant, il arrive fréquemment que d'autres administrations publiques paient des salaires plus élevés que les ministères des Finances (par exemple, les banques centrales, les agences gouvernementales semi-autonomes, les auditeurs nationaux, les entreprises publiques, etc.) (Allen et al., 2015) et les concurrents du secteur privé encore plus. Il est hors de la portée du présent document de discuter de la façon dont les ministères des Finances peuvent attirer et conserver le niveau de personnel nécessaire, et le contexte de chaque pays diffère quant aux primes et récompenses offertes aux personnels qualifiés. Cependant, trouver un moyen de recruter et de retenir un personnel compétent, qualifié et motivé est primordial, sinon critique, pour le bon fonctionnement des fonctions d'examen critiques déjà mentionnées.



# 2. Bibliographie annotée des principales sources

## 2.1 Littérature sur la fonction d'examen critique

CABRI (2006) *Bridging the gap from policies to budget*. 3<sup>rd</sup> Annual CABRI Seminar 28-30 November, Addis Ababa, Ethiopia. CABRI Secretariat.

Le chapitre 5 traite directement de la fonction d'examen critique dans les pays en développement, bien que d'autres chapitres soient également pertinents. Il décrit comment certains pays gèrent leurs « macro-contrôles » par le biais de plafonds descendants et de cadres de dépenses à moyen terme, bien que ceux-ci ne soient pas appropriés dans tous les contextes. Cependant, il donne également des illustrations pratiques de la manière dont la fonction d'examen critique est organisée dans les ministères des Finances et des exemples d'informations utiles pour remettre en question les présentations budgétaires. Le document est accompagné de présentations sur le processus budgétaire dans un certain nombre d'États africains.

Le chapitre 2 fournit également un examen utile du processus d'élaboration des politiques en Afrique du Sud, y compris une analyse sur le rôle des hauts fonctionnaires dans la Trésorerie nationale d'Afrique du Sud.

Krause, P. and Hadley, S. (2016) *Building a more capable public financial management system in Vietnam*. Overseas Development Institute : London.

Ce document examine comment le système de gestion des finances publiques au Vietnam risque de changer à mesure que le pays passera à un statut de revenu intermédiaire. La section 3 du document applique la littérature académique sur les contrôles budgétaires et la critique politique dans le contexte spécifique du Vietnam. L'approche est de haut niveau et ne donne pas de recommandations précises sur la façon dont la fonction d'examen critique peut être organisée. Néanmoins, ce document est utile aux praticiens qui souhaitent mieux comprendre comment certaines des théories énumérées dans ce guide peuvent être appliquées dans leurs propres contextes nationaux.

Diamond, J. (2013) 'Policy formulation and the budget process'. In R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management* (pp. 193-218). London : Palgrave Macmillan.

Ce chapitre de livre donne un aperçu utile du processus de politique dans le contexte du budget annuel et souligne quelles contraintes institutionnelles peuvent rendre le lien entre la politique et la budgétisation difficile à réaliser. Il fournit une approche logique pour comprendre les questions clés et établir des relations cruciales tout en expliquant une hiérarchie de conformité au processus, du contrôle fiscal et de l'efficacité des politiques. Les recommandations qu'il propose pour traiter les questions identifiées comprennent les suggestions « habituelles » du FMI et de la Banque mondiale sur la budgétisation descendante, la budgétisation pluriannuelle et la gestion des engagements, ainsi que l'utilisation de l'information sur le rendement.

Robinson, M. (2014) 'Spending reviews', *OECD Journal on Budgeting*, 13(2) : 81-122.

Un document en ligne gratuit sur l'utilisation des examens des dépenses dans les pays de l'OCDE (principalement en Europe). Les examens des dépenses sont des outils utilisés dans le processus budgétaire pour interroger la qualité des allocations et des politiques des ministères sectoriels. Bien que ne donnant pas directement d'informations sur le débat de la fonction d'examen critique, ce document montre que de nombreux défis dans les pays à faible revenu (comme l'impact limité sur les allocations et la tendance des ministères à surestimer les besoins budgétaires) sont aussi communs dans les pays de l'OCDE, et que le fait de rendre les budgets plus orientés vers les politiques présente une difficulté. De même, il est clair que l'efficacité d'un processus d'examen des dépenses peut augmenter ou diminuer avec le temps, en fonction de l'humeur politique de la journée.

## 2.2 Collections de documents sur le processus budgétaire

*OECD Journal on Budgeting*

Ce journal de libre accès fonctionne depuis 2001 et comprend des études de cas de pays spécifiques et des examens transversaux sur des questions d'actualité. Les auteurs sont une combinaison d'universitaires et de fonctionnaires.

La plupart des cas sont axés sur les pays de l'OCDE et commencent par le titre « *Budgétisation en ...* », mais il existe des numéros occasionnels consacrés aux pays en développement (par exemple, n° 2 de 2006/07) et des études de cas détachées sur la Thaïlande, la Chine, l'Afrique du Sud et les Philippines. Bien qu'intéressantes en soi, les études de cas mettent généralement l'accent sur les réformes budgétaires ou les efforts d'assainissement budgétaire plutôt que d'entrer dans les détails sur la façon dont la fonction d'examen critique fonctionne. Au lieu de cela, ils insistent sur la nature très politique de la budgétisation :

- Schick, A. 2001. 'The changing role of the central budget office'. Vol 1 (1) 2001/02
- Tarschys, D. 2009. 'The challenge of decremental budgeting'. Vol 8 (2) 2009
- Hawksworth, I. and Klepsvik, K. 2013. 'Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12'. Vol 13 (1) 2013
- Robinson, M. 2014. 'Spending reviews'. Vol 13 (2) 2013 (described above)

#### ODI Capacités des ministères des finances

Publiés en 2016, cette série d'études de cas fournit des informations sur les ministères des Finances de la Sierra Leone, de l'Ouganda, du Népal, de l'Afrique du Sud, du Mexique, de la Grande Bretagne et de l'Allemagne. Bien que la couverture varie, chacun discute du processus d'examen d'une demande de dépense présentée par un ministère sectoriel, fournissant des exemples de la fonction d'examen critique dans la pratique. Un document de synthèse traite de certains des thèmes communs qui influencent les capacités de ces ministères des finances. Il existe également un document sur le ministère des Finances au Chili qui suit une structure différente, mais illustre l'un des modèles les plus inhabituels pour fournir une fonction d'examen critique efficace.

### 2.3 Documents pour la gestion politique

Bourgon, J. (2009) *Program review: the government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study*. London : Institute for Government. On trouvera à la section 3 un bref exposé de l'Examen des programmes au Canada. Il couvre à la fois l'approche en « arbre de décision » pour décider où réduire les dépenses publiques et les structures organisationnelles qui l'appuient. C'est l'un des meilleurs exemples d'une application cohérente et réussie de la fonction d'examen critique pour réduire les dépenses publiques dans l'OCDE, mais cela montre aussi qu'il existe de nombreux facteurs politiques qui ont permis ce succès.

HM Treasury. 2011. *The Green Book*. London : HM Treasury.

Le Livre vert est l'orientation technique du gouvernement du Royaume-Uni pour la préparation et l'évaluation des décisions d'investissement. Le site web du *Livre vert* complète ce document avec des orientations précises sur la préparation de l'analyse coûts-avantages et des analyses d'impact. Les lignes directrices sont un exemple de meilleures pratiques et peuvent donc être adaptées pour être utilisées dans les pays à faible revenu. Néanmoins, il fournit une référence utile pour le genre de questions qu'une fonction d'examen critique politique devrait prendre en considération. Cela pourrait être lu conjointement avec la note sur l'évaluation de cas d'affaires (*Assessing Business Cases*) ou la liste de contrôle pour l'évaluation de cas d'affaires (*Checklist for Assessment of Business Cases*).

Pradhan, S. 1996. *Evaluating public spending: a framework for public expenditure reviews*. Washington, DC : The World Bank.

Bien qu'étant âgé de deux décennies, ce guide en ligne fourni par la Banque mondiale pour la conduite examens des dépenses publiques reste un outil utile. L'orientation sectorielle est relativement étroite - sur la santé, l'éducation, l'agriculture et l'infrastructure -, mais les principes peuvent être appliqués à d'autres secteurs. Il note qu'un examen complet des dépenses n'est pas nécessaire chaque année, mais l'approche générale peut être utile pour recueillir régulièrement des informations pertinentes et établir des critères de base pour critiquer les budgets ministériels.

Potter, B. H. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*, Washington, DC : International Monetary Fund.

Ces lignes directrices ont été conçues pour aider les économistes du FMI à comprendre les principes fondamentaux de gestion des dépenses et les façons dont la gestion des dépenses publiques influe sur la macroéconomie. La section 2, consacrée aux « ensembles de dépenses et sources de données », traite des questions importantes liées à l'analyse de la gestion budgétaire, telles que la couverture du budget, les principales sources de données disponibles et le processus de projection des dépenses à court terme. La discussion porte sur des questions importantes pour le mandat du FMI plutôt que sur les responsabilités plus larges du ministère des Finances, bien qu'il y ait naturellement des chevauchements.

Bardach, E. (2012) *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving (4th edition)*. Los Angeles : CQ Press.

Un guide facile à lire sur l'analyse des politiques, issu d'un cours universitaire sur les politiques publiques. Le guide combine une manière structurée de réfléchir sur les questions, avec des exemples clairs et des conseils importants sur la communication au public cible. Il

---

va au-delà des méthodes analytiques habituelles pour souligner les avantages d'utiliser des analogies pour expliquer les problèmes, simplifier le monde des options alternatives et souligner l'importance de regarder comment les choses fonctionnent ailleurs.

**Bourguignon, F. and da Silva, L. A. P. (eds) (2003). *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluative techniques and tools*. Oxford : Oxford University Press.**

Ce livre fournit plus de détails sur les techniques d'évaluation spécifiques et comprend une analyse de l'incidence des taxes et des avantages, et des enquêtes de suivi des dépenses publiques.

**McEwan, P. J. (2012) 'Cost-effectiveness analysis of education and health interventions in developing countries'. *Journal of Development Effectiveness*, 4(2) : 189-213.**

Un court article de journal sur les avantages et les inconvénients de la réalisation de divers types d'analyse des avantages, y compris l'analyse coûts-avantages, coût-efficacité et coût-utilité. Il inclut les mathématiques de base et les considérations qui sous-tendent chaque type d'analyse et soutient que l'analyse coût-efficacité est un outil utile, même si elle n'est pas aussi sophistiquée qu'une analyse coûts-avantages complète.

## **2.4 Documents provenant d'analystes politiques**

Certains ministères des Finances (comme celui de la Nouvelle-Zélande) publient également des études d'impact et des documents officiels de consultation qui décrivent les principales hypothèses et approches de l'analyse des

politiques. Dans certains cas (tels que le Livre vert (Green Book) du Royaume-Uni), les lignes directrices de base peuvent également être disponibles. Celles-ci sont très variées et pourraient comprendre des éléments tels que l'analyse de la répartition qui peut être utiles pour les fonctionnaires et les conseillers dans certains pays à faible revenu.

D'autres institutions publient également leurs approches à l'analyse des décisions de politique publique, qui peuvent être utiles pour tirer des exemples. Celles-ci incluent :

- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- South Africa's Financial and Fiscal Commission
- UK Institute of Fiscal Studies
- UK National Audit Office
- UK Office of Budget Responsibility
- USA Congressional Budget Office.

Il convient de noter que ce sont des lignes directrices relativement complexes, souvent formulées dans le langage et les concepts du gouvernement en matière de politiques publiques. Il est peu probable qu'ils puissent être reproduits directement dans la plupart des pays à faible revenu. Toutefois, s'ils peuvent être simplifiés et traduits en fonction de la langue et du contexte institutionnel local, ces cadres peuvent fournir des orientations utiles sur les choix de politiques pour les ministres et les hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

---

## 3 Références

- Allen, R. and Krause, P. (2013) 'The role, responsibilities, structure and evolution of central finance agencies'. In R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management* (pp. 98-115). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. and Yläoutinen, S. (2015) *The evolving functions and organisation of finance ministries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andrews, M. (2007) 'What would an ideal public finance management system look like ?' In A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 359-383). Washington, DC: World Bank.
- Andrews, M. (2013) *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2012) *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation*. Working Paper 299. Washington, DC: Center for Global Development.
- Booth, D. and Unsworth, S. (2014) *Politically smart, locally led development*. London: Overseas Development Institute.
- Bourgon, J. (2009) *Program Review: The government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study*. London: Institute for Government.
- Bundesfinanzministerium. (2016) 'Organisation chart of the Federal Ministry of Finance March 2016'. Bonn. Available at: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Organigramm\\_engl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Organigramm_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=9)
- CABRI. (2006) *Bridging the gap from policies to budget*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L.-F., Prakash, T., Kvintradze, et al. (2010) *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Diamond, J. (2013) *Good practice note on sequencing PFM reforms*. Washington, DC: PEFA.
- Diamond, J. (2013a) 'Policy formulation and the budget process'. In R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management* (pp. 193-218). London: Palgrave Macmillan.
- Dussauge-Laguna, M. I. and Vázquez-Luna, M. (2016) *The capabilities of finance ministries: Mexico*. London: Overseas Development Institute.
- Fleischer, J. (2016) *The capabilities of finance ministries: Germany*. London: Overseas Development Institute.
- Fölscher, A. (2006) 'Roles and responsibilities in challenging the budget'. In CABRI, *Bridging the gap from policies to budget* (pp. 123-154). Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Hagemann, R. (2011) 'How can fiscal councils strengthen fiscal performance ?', *OECD Journal: Economic Studies*, 2011(1): 1-24.
- Haque, T., Nagaraj, V., Bontjer, R., Krause, P. and Hadley, S. (2016) *Towards problem-driven public financial management reform in pacific island countries: background paper*. London: Overseas Development Institute.
- Hallerberg, M., Strauch, R. R. and Von Hagen, J. (2009) *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hogg, R., Nassif, C., Osorio, C. G., Byrd, W. and Beath, A. (2013) *Afghanistan in transition: looking beyond 2014*. Washington, DC: World Bank.
- Hood, C. and Heald, D. (eds.). (2006) *Transparency: the key to better governance*. Oxford: Oxford University Press.
- IMF (2011) *Managing volatility in low-income countries: the role and potential for contingent financial instruments*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2013) *The functions and impact of fiscal councils*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kanthor, J. and Erickson, C. (2013). *A toolkit for ministries of health to work more effectively with ministries of finance, a toolkit for health sector managers*. Washington, DC: United States Agency for International Development.
- Kerslake, B. (2016) 'Call for evidence' and 'Terms of reference' for the 'Kerslake review of the treasury'. Available at: <http://www.kerslakereview.co.uk/>
- Kraan, D.-J. (2015) *Strengthening the role of line ministries in the budget process in South-East Europe*. Ljubljana: Centre of Excellence in Finance.
- Krause, P. (2009) *Patterns of executive control over public spending*. London: London School of Economics.
- Krause, P. (2013) *The origins of modern finance ministries: an evolutionary account based on the history of Britain and Germany*. London: Overseas Development Institute.
- Krause, P. (2015) *Overcoming incrementalism: budget reforms and budget allocation in Chile*. London: Overseas Development Institute.
- Krause, P. and Mustapha, S. (2016) *The capabilities of finance ministries: South Africa*. London: Overseas Development Institute.

- 
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. and Welham, B. (2016) *The capabilities of finance ministries*. London: Overseas Development Institute.
- Kuteesa, F., Tumusiime-Mutebile, E., Whitworth, A. and Williamson, T. (eds.). (2010) *Uganda's economic reforms, insider accounts*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawson, A., Booth, D., Msuya, M., Wangwe, S. and Williamson, T. (2005) *Does general budget support work?: evidence from Tanzania*. London: Overseas Development Institute.
- Levy, B. (2014) *Working with the grain: integrating governance and growth in development strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lunenburg, F. C. (2012) 'Organizational structure: Mintzberg's framework'. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14(1): 1-8.
- Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organisations*. New York: Pearson.
- ODI (2005) *Linking policies and budgets: implementing medium-term expenditure frameworks in a PRSP context*. London: Overseas Development Institute.
- NAO (2012) 'Managing Budgeting in Government', London: TSO.
- Paquet, G. and Shepherd, R. (1996) 'The program review process: a deconstruction'. In G. Swimmer (ed.) *Life after the cuts: doing less with less*. Ottawa: Carleton University Press.
- Prospect Magazine (2016) 'Big question: should we break up the treasury?'. Available at: <http://www.prospectmagazine.co.uk/politics/big-question-should-we-break-up-the-treasury>
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N. and Smiddy, K. (2004) *The budget as theatre: the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. London: Overseas Development Institute.
- Robinson, M. (2013) 'Spending reviews'. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2): 1-40.
- Schick, A. (2001) 'The changing role of the central budget office'. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1): 9-26.
- Schick, A. (2007) 'Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools'. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2): 109-138.
- Simson, R. and Wabwire, M. (2016) *Capabilities of finance ministries: Uganda*. London: Overseas Development Institute.
- Simson, R. and Welham, B. (2014) 'Incredible budgets – budget credibility in theory and in practice'.
- Tilley, H., Hadley, S., Long, C. and Clarke, J. (2015) *Sustaining public sector capability in developing countries: review of the literature*. Working Paper 432. London: Overseas Development Institute.
- von Hagen, J. (2005) *Political economy of fiscal institutions*. Bonn: governance and the efficiency of economic systems.
- Wehner, J. (2010) *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Welham, B. (2016) *The capabilities of finance ministries: HM Treasury*. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. (2014) 'Budgeting in the real world – the 2013 CAPE Conference report'. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. and Hadley, S. (2016) *The capabilities of finance ministries: Sierra Leone*. London: Overseas Development Institute.
- Wilhelm, V. and Krause, P. (eds.). (2008) *Minding the gaps: integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability*. Washington, DC: World Bank.
- Williamson, T. (2015) 'Change in challenging contexts – how does it happen?', London: ODI.
- Whitworth, A. and Williamson, T. (2010) 'Overview of Ugandan economic reform since 1986'. In F. Kuteesa, E. Tumusiime-Mutebile, A. Whitworth, and T. Williamson (eds.), *Uganda's economic reforms, insider accounts* (pp. 1-34). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (2013) *Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks*. Washington, DC: World Bank.
- Welham, B. (2014) 'Budgeting in the real world: the 2013 CAPE Conference report'. London: Overseas Development Institute.



---

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 ISSN: 2052-7209.

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**