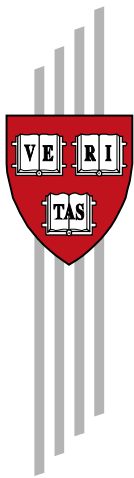


C'est ça la GFP !

Matt Andrews, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause et Renaud Seligmann

Document de travail CID N° 285
Juillet 2014

Copyright 2014 Andrews, Matt; Cangiano, Marco; Cole, Neil; de Renzio, Paolo; Krause, Philipp; Seligmann, Renaud et le Président et les membres de la Faculté Harvard



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

C'est ça la GFP !

Matt Andrews, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause et
Renaud Seligmann¹

Résumé

L'acronyme « GFP » signifie gestion des finances publiques : mais en quoi consiste la gestion des finances publiques ? Cette courte note tente de démystifier le concept, en s'appuyant sur les points de vue de spécialistes dans ce domaine, qui travaillent dans des contextes différents et apportent des points de vue différents (du milieu universitaire, des agences de développement multilatérales et bilatérales, des groupes de réflexion, du gouvernement et de la société civile). Cette note ne se veut pas normative, mais vous offre plutôt un point d'entrée pour une discussion plus approfondie sur les éléments constitutifs des systèmes de GFP, sur le comment et le pourquoi de l'apparition des réformes de la GFP et indique les lacunes qui devront retenir l'attention à l'avenir.

Traduction en français par Iris Consulting cc. pour l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI).

¹ La *Harvard Kennedy School*, le Fonds monétaire international, l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), le Partenariat budgétaire international, le *Overseas Development Institute* et la Banque mondiale, respectivement. Cet article ne reflète pas les opinions ou les politiques de ces organisations ou de toutes autres entités mentionnées dans ce document.

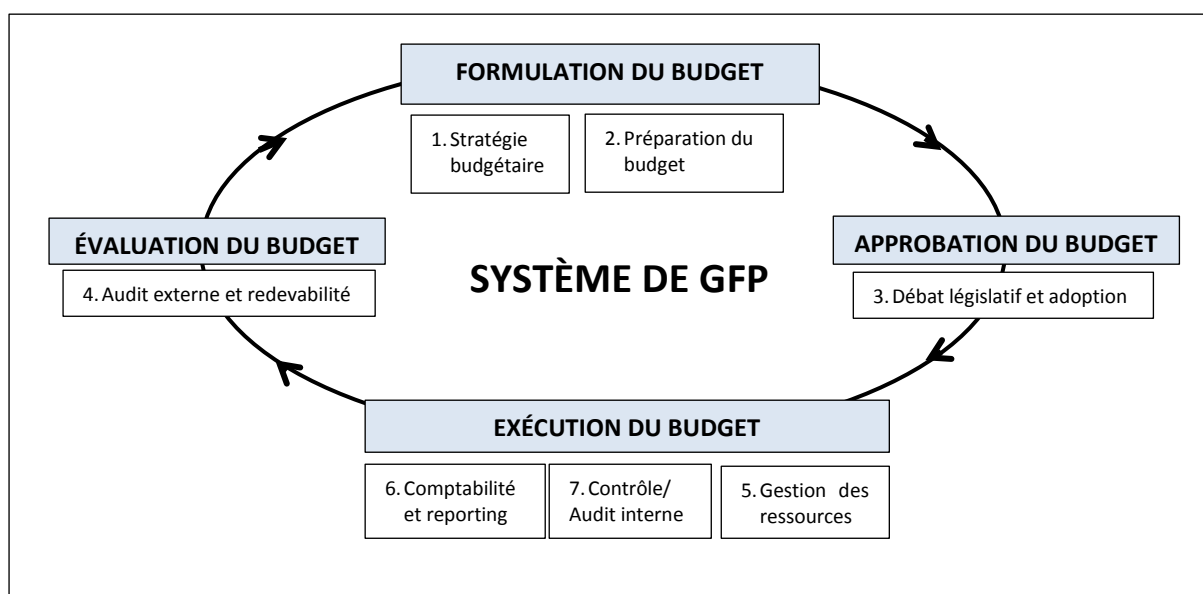
Introduction

La GFP signifie la gestion des finances publiques. Elle se rapporte à la manière dont les gouvernements gèrent les ressources publiques (les recettes et les dépenses) et l'impact immédiat à moyen et long terme de ces ressources sur l'économie ou la société. Par conséquent, la GFP concerne à la fois le processus (les modes de gestion gouvernementale) et les résultats (les implications des flux financiers à court, moyen et long terme). Cet article élémentaire expose notre pensée sur la GFP du fait qu'il aborde les deux dimensions et offre une perspective sur les réformes qui sont généralement adoptées pour améliorer les systèmes de GFP. Il ne prétend pas être un traité exhaustif mais plutôt un point de vue réfléchi pour susciter des réflexions supplémentaires sur la question.

Une vue d'ensemble des principaux processus de GFP

Les systèmes de GFP sont ancrés dans des ensembles plus larges de processus, de systèmes et d'institutions qui les influencent. Pensez, par exemple, aux règles politiques qui déterminent le fonctionnement des budgets, ou à la manière dont les systèmes de gestion des ressources humaines empiètent sur la gestion des finances publiques. Les systèmes de GFP font également partie des processus plus généraux de politique nationale, qui produisent des directives ou des plans qui orientent l'affectation des ressources publiques. Ces influences varient d'un pays à l'autre, rendant la GFP contextuelle. Toutefois, malgré des différences contextuelles, certains processus sont similaires dans les systèmes de GFP de la plupart des pays. La Figure 1 illustre ces processus.

Figure 1. Une vue simplifiée d'un système type de GFP



Comme l'indique la figure 1, la plupart des systèmes de GFP incorporent quatre phases, dont chacune peut encore être subdivisée en un ou plusieurs processus clés.

De nombreux pays commencent par la formulation du budget avec une phase de « **budgetisation stratégique** » pour s'assurer que les directives politiques de haut niveau orientent les décisions budgétaires du gouvernement. Au niveau le plus élémentaire, cette phase consiste à traduire les objectifs de politique générale en objectifs financiers, compte tenu des conditions prévues au sein de l'économie et de la société. Par exemple, les prévisionnistes des recettes déterminent le montant des fonds qui devrait rentrer dans les caisses de l'État au cours des prochains exercices, ce qui conduit à la détermination d'une enveloppe budgétaire (correspondant au montant des fonds qui devraient être à la disposition de l'État et comprenant les recettes intérieures, l'aide extérieure et l'emprunt). Des calculs analogues sont également faits pour les propositions de dépenses, produisant des prévisions des besoins de dépenses des différents secteurs, organisations ou secteurs de dépenses (comme les programmes ou les fonctions). Les prévisions de dépenses sont parfois appelées plafonds et servent à indiquer le montant maximal des fonds disponibles pour chaque entité dépensière ou pour des objectifs spécifiques du prochain budget.

La phase de budgetisation stratégique implique diverses entités organisationnelles (comme les ministères des Finances et de la Planification/du Plan, les ministères sectoriels, les entités infranationales préparant les prévisions de dépenses et les groupes de la société civile qui font des commentaires sur le contenu des propositions de politiques, la qualité des méthodologies de prévision, etc.). Bon nombre de pays tentent de produire des prévisions pluriannuelles par le biais de leurs processus de budgetisation stratégique, et certains même utilisent ce processus pour établir des budgets-programmes ou des budgets axés sur la performance (ou les résultats) (méthodes de classement des dépenses qui montrent des liens explicites entre les objectifs de la politique et les dépenses).

Cette phase initiale, stratégique, de la formulation du budget est suivie du processus plus mécanique et itératif de « **préparation du budget** », qui implique l'élaboration et la finalisation du projet de budget formel du gouvernement qui sera soumis au Parlement. En général, le projet de budget couvre une année. Sa préparation implique généralement la compilation des plans de dépenses détaillés pour chaque secteur d'activité du gouvernement. Le ministère des Finances joue un rôle central au cours de cette phase. D'une part, il produit les projections détaillées des ressources disponibles – les différents types de recettes ainsi que les emprunts intérieurs et extérieurs – et d'autre part, il travaille avec les entités dépensières afin d'évaluer leurs demandes de dépenses.

Une circulaire budgétaire est généralement émise pour faciliter l'engagement entre le ministère des Finances et les entités dépensières. Elle donne les modalités de présentation des demandes de dépenses et souvent elle indique aussi les plafonds (ou limites) pour chaque entité dépensière (pour veiller à ce que le montant global de ces demandes reste dans les limites de l'enveloppe globale des ressources). Le ministère des Finances négocie ces demandes avec les entités dépensières. Cette démarche aboutit à un projet de budget officiel exhaustif qui reflète les plans de recettes et de dépenses pour l'ensemble du gouvernement pour l'exercice budgétaire suivant. Les postes du projet de budget sont habituellement classés selon la nature des flux financiers. Certains pays montrent ces flux uniquement en fonction des catégories économiques (si par exemple, les crédits sont affectés aux salaires ou à l'équipement, par exemple) ou des unités administratives (si les crédits sont consacrés au ministère de l'Agriculture ou à une université). D'autres pays présentent des informations sur des flux destinés à des fonctions et des programmes spécifiques (comme l'éducation ou les soins de santé primaires) ou les performances réelles (comme la construction d'une école ou la prestation de 1 000 vaccinations dans un certain village).

Ce projet est ensuite soumis pour approbation budgétaire à un organisme politique qui représente l'ensemble des citoyens. Le « **débat législatif et l'adoption** » ont habituellement lieu au sein du Parlement ou du Congrès. L'organisme en charge examinera souvent les différentes parties du projet

de budget en détail, au sein de comités (commissions) spécialisés et bien souvent avec l'appui d'experts techniques et d'organisations de la société civile. Les membres du pouvoir exécutif (et notamment le ministère des Finances) doivent généralement défendre le projet de budget devant ces comités. Dans la plupart des pays, quelques semaines sont accordées à des représentants pour analyser le projet, pour en débattre et parfois pour proposer d'y apporter des modifications. À la fin de cette période (et normalement avant le début de la période qu'il couvre), le projet de budget est officiellement adopté et promulgué, autorisant ainsi l'exécutif à percevoir et à dépenser les ressources conformément à son contenu. La base sur laquelle le budget est approuvé — par poste budgétaire spécifique, par unité administrative, par programme, etc. — est essentielle à l'établissement des relations de redevabilité et de responsabilité ainsi qu'aux exigences et normes de reporting (présentation de l'information financière), comme il en sera discuté plus loin.

L'exécution du budget fait suite à l'approbation et à la promulgation. L'exécution est simplement l'ensemble des processus par lesquels les gouvernements respectent les promesses et les propositions figurant dans le budget. Un ensemble d'organisations et de processus de « **gestion des ressources** », par exemple, assure que les ressources sont mises à la disposition de ceux qui mettent en œuvre les politiques budgétaires ; fournissent les services et plus généralement font fonctionner le gouvernement. Il s'agit :

- a) des processus qui sont nécessaires pour percevoir les ressources financières indispensables à l'exécution du budget. Ces ressources sont souvent levées par le fisc, les douanes et les organismes de gestion de la dette. Parfois les finances sont aussi perçues par d'autres entités (telles que les ministères dépensiers).
- b) d'un processus pour transférer les fonds de ceux qui les encaissent à ceux qui en ont besoin pour payer les factures. Le Trésor joue communément ce rôle, en assurant le mouvement structuré des fonds au sein du gouvernement. De nombreux gouvernements utilisent les comptes uniques du Trésor à cet effet, qui fournissent un dépôt unique dans lequel toutes les liquidités sont conservées et à partir duquel la totalité de ces liquidités sont affectées et les paiements traités.
- c) Les gouvernements utilisent habituellement la majeure partie de leur argent pour payer les dépenses de personnel de la fonction publique. Les processus de gestion des ressources humaines destinés au paiement des traitements et salaires, des prestations et des retraites des fonctionnaires sont donc un élément clé du système de GFP. Ces processus sont communément déterminés et supervisés par les agences centrales (comme les bureaux de la fonction publique) mais mis en œuvre par les agences dépensières. Les Trésors au niveau central facilitent les paiements des traitements et salaires dans de nombreux pays.
- d) Une part supplémentaire des dépenses budgétisées est consacrée à l'achat de biens et services. Par conséquent, les systèmes de GFP comprennent généralement des processus qui permettent la passation de marchés pour ces biens et services par des agences gouvernementales sur le marché libre. Ces processus structurent la façon dont les agences effectuent leurs achats par voie d'appel d'offres, choisissent des fournisseurs, surveillent leur livraison et finalement paient les biens et services. Les principales agences impliquées dans ce processus comprennent les bureaux centraux de passation des marchés (qui déterminent souvent les procédures et règles de la passation des marchés et surveillent l'ensemble du processus) et les fonctionnaires chargés des achats au sein des entités dépensières (qui mettent en application les règles et se chargent de la passation réelle des marchés).
- e) Enfin, les dépenses en capital (ou d'investissement/d'équipement) sont un aspect intégral de la gestion des ressources. De nombreux gouvernements les traitent séparément des autres dépenses, en les isolant des dépenses courantes. Ainsi, des processus spéciaux existent souvent pour apprécier (instruire) et chiffrer les projets d'investissement, pour traiter avec les

entrepreneurs et gérer les flux monétaires nécessaires au développement de nouvelles infrastructures et d'activités d'entretien à grande échelle.

La plupart des gouvernements disposent de processus pour assurer que les systèmes de gestion des ressources fonctionnent correctement et que toutes les opérations liées au budget respectent les règles définies. Les processus de « **contrôle et d'audit internes** » sont importants à cet égard. Les contrôles internes sont des processus destinés à assurer le respect des règles et des procédures établies, tandis que les audits internes offrent aux agences des informations sur les domaines à risque où les contrôles sont insuffisants ou bien où le non-respect systématique des règles peut porter atteinte à la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs. Ces processus relèvent de la responsabilité des agences de surveillance, des entités d'inspection ou des organismes d'audit interne. Dans certains pays, cette fonction est centralisée pour l'ensemble des administrations publiques, tandis que dans d'autres, elle est déléguée à chaque entité dépensière.

En outre, les gouvernements disposent généralement de processus de « **comptabilité et de reporting (ou présentation de l'information financière/de rapports financiers)** », qui leur permettent de tenir des documents comptables des flux financiers et de structurer ces documents de façon à permettre un examen indépendant. Le Trésor public intervient souvent pour déterminer comment ces mécanismes devraient fonctionner, mais toutes les entités dépensières emploieront des comptables responsables de les faire fonctionner en pratique (tenue des comptes et présentation des rapports). Les méthodes comptables diffèrent entre les gouvernements. Tantôt ces méthodes ne tiennent compte que des flux de trésorerie, tantôt elles comptabilisent également les engagements autres que sous forme de liquidités (où les gouvernements contractent des obligations avant de dépenser réellement l'argent). Les régimes de classification (nomenclature) utilisés pour comptabiliser les flux financiers et en rendre compte peuvent également différer. La plupart des gouvernements essaient de s'assurer que le système de nomenclature qu'ils utilisent pour la comptabilité et le reporting correspond au système utilisé pour le budget adopté, comme mentionné plus haut, ce qui leur permet de produire des rapports qui indiquent si les dépenses et les recettes réelles sont alignées sur la loi de finances initiale. Des rapports financiers sont souvent produits en cours d'exercice (pour afficher les progrès réalisés dans l'exécution du budget, pendant que les dépenses sont engagées) et après la fin de l'exercice budgétaire (afin de présenter un rapport complet des activités financières publiques, et comment celles-ci se comparent à celles qui étaient prévues à l'origine).

Les gouvernements sont généralement tenus d'envoyer leurs rapports financiers annuels à des organismes indépendants chargés des processus « **d'audit externe et de redevabilité externes** » qui terminent chaque cycle budgétaire. Dans certains pays, ces entités sont des institutions de contrôle spécialisées qui relèvent de la même institution que celle qui a adopté la loi de finances publiques - généralement le Parlement ou le Congrès - alors que dans d'autres, elles font partie du système judiciaire. Le rôle principal de ces institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) est d'examiner si les activités financières publiques ont été réalisées dans le respect de la loi de finances initiale et dans le respect de toutes les autres règles et procédures. En d'autres termes, elles sont les gardiennes de l'intégrité du système de gestion des finances publiques. En outre, les ISC audient parfois l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques (en examinant, par exemple, les types de services achetés avec les deniers publics). Leurs rapports et leurs constatations sont utilisés par les organismes législatifs pour soulever des questions et préoccupations auprès du pouvoir exécutif dans son ensemble (par exemple, vu les audits des états financiers annuels) et avec les agences exécutives individuellement (par exemple, vu les audits d'optimisation des ressources). Les fonctionnaires doivent souvent s'expliquer devant les comités spécialisés pour répondre aux préoccupations à propos des dépenses et y répondre en détaillant les mesures correctives qu'ils entendent prendre. Ces rapports pourraient également être utilisés par des organisations de la société civile qui tentent de tenir les gouvernements responsables de leur mode d'utilisation des ressources.

Les cours des comptes peuvent parfois directement suivre et sanctionner des affaires particulières de mauvaise gestion et de non-conformité.

Les processus décrits ci-dessus représentent les traits communs qui caractérisent les systèmes de GFP dans un large éventail de pays, malgré des différences et des particularités évidentes que chaque système montrera inévitablement. Nous avons présenté les points communs de façon assez simplifiée, ce qui suggère que les processus se suivent linéairement et avec des responsabilités clairement définies. En réalité la situation est toutefois plus complexe, étant donné deux problèmes supplémentaires :

- Tout d'abord, plusieurs cycles budgétaires ont généralement lieu en même temps. Le processus d'audit et de redevabilité externes pour les dépenses de l'exercice précédent se déroule alors que les processus de gestion des ressources pour l'exercice en cours sont actifs. En même temps, le processus de budgétisation stratégique a déjà commencé pour l'exercice suivant. De ce fait, la gestion des finances publiques se compose de processus qui se chevauchent dans un système complexe.
- Deuxièmement, chaque processus implique des organismes, entités et agences publics très divers, qui ont tous des caractéristiques, priorités et intérêts particuliers. Par exemple, les entités dépensières veulent voir leurs crédits budgétaires augmenter, mais les ministères des Finances sont chargés de maîtriser les dépenses totales. Ces tensions rendent ce processus de GFP concurrentiel et empreint de débats. Les organisations internationales qui, dans de nombreux pays, conseillent les gouvernements sur les initiatives de réforme et financent parfois une part importante des dépenses publiques, contribuent à ces processus.

Objectifs et fonctions de la GFP

Jusqu'ici, la discussion a donné un aperçu de l'apparence générale des systèmes de GFP – sous l'angle des processus – et de leur complexité. La variété des dispositions institutionnelles, constatée dans tous les pays, peut compliquer davantage cette discussion. Par exemple, la plupart des pays dans le monde sont dotés aujourd'hui d'une certaine forme d'institution d'audit externe qui vérifie les comptes publics. Mais il existe différents modèles, même parmi les démocraties occidentales ; par exemple, les institutions dirigées par un Auditeur général qui relève du Parlement (comme en Afrique du Sud), les cours des comptes avec des pouvoirs quasi judiciaires (comme en France), ou le Collège des commissaires aux comptes (comme en Allemagne). Est-ce que certaines d'entre elles sont plus fonctionnelles que d'autres ? En fait, faut-il obligatoirement avoir un auditeur externe indépendant pour veiller à ce que les fonds publics ne soient pas gaspillés, perdus ou volés ? Le même objectif pourrait-il être atteint par d'autres moyens ? Ces préoccupations conduisent à une question importante et souvent non posée sur les systèmes de GFP : « Quels sont les principaux objectifs et fonctions d'un système GFP ? » Autrement dit, « Pourquoi les pays ont-ils mis ces processus en place, en premier lieu ? »

En réfléchissant à cette question, nous avons pensé aux fonctionnalités élémentaires, que l'on espère pouvoir voir émerger d'un système de GFP. L'une de ces fonctionnalités a trait à la façon dont les systèmes de GFP influencent la prise de décision et la solvabilité au sein du secteur public. La plupart des observateurs espèrent qu'un système de GFP favorise la prise de décision prudente et la santé financière durable d'un gouvernement (de sorte que les déficits ne soient pas trop élevés, que la dette soit gérable et que les dépenses soient hiérarchisées afin d'être faciles à gérer). La plupart d'entre eux espèrent également que les systèmes de GFP fournissent des moyens ordonnés qui permettent aux gouvernements de réunir des fonds et de les dépenser, ce qui favorise la crédibilité et la fiabilité. Le fait que l'argent atteigne l'interface frontale du gouvernement et les citoyens, où les ressources financières conduisent à l'obtention réelle de résultats et d'une prestation de services, constitue une

réalisation capitale d'un budget crédible et fiable. Sans un niveau de fonctionnalité élémentaire, les gouvernements ne contrôlent pas réellement les mouvements de fonds, une analyse pertinente des dépenses est impossible et des discussions sur les choix politiques ne peuvent pas avoir lieu. Des fonctionnaires qui ne peuvent pas compter sur le système de GFP pour produire des résultats doivent s'appuyer sur d'autres moyens, informels et officieux pour obtenir ce qu'ils veulent, ce qui ouvre la voie à l'inefficience, au gaspillage et à la corruption.

On espère également que le système de GFP alimente en données les systèmes de redevabilité et de contestation d'un gouvernement. Ce besoin ne signifie pas forcément la transparence et l'obligation de rendre compte dans le sens des démocraties occidentales. Mais chaque bureaucratie de taille et de complexité contemporaines, s'appuie sur un système quelconque pour constituer des dossiers concernant les activités du gouvernement, dont les opérations financières représentent un élément fondamental. Tout système de GFP a besoin de les enregistrer et de les distribuer aux bons endroits, de manière fiable et ponctuelle, afin qu'ils puissent être audités, parce que sans audit approprié, les politiciens et les citoyens ne sont pas assurés de l'utilisation correcte des deniers publics.

Étant donné ce raisonnement, nous avons choisi quatre dimensions principales qui sont essentielles à un système fonctionnel de GFP. Celles-ci suggèrent que les systèmes fonctionnels de GFP favorisent (i) des décisions budgétaires prudentes, (ii) des budgets crédibles, (iii) des flux de ressources et des transactions fiables et efficaces, et, (iv) une redevabilité institutionnalisée. Nous résumons ces éléments ci-dessous.

(i) Décisions budgétaires prudentes

- Les décisions de dépenses sont abordables (gestion du déficit, des niveaux d'endettement et des remboursements de la dette),
- La dette publique est prise au sérieux (le gouvernement sait ce qu'il doit, les créanciers sont remboursés à temps, les remboursements des dettes sont traités en tant que premières charges (directes)),
- Les déficits, l'endettement, la trésorerie et les obligations atteignent des niveaux qui ne menacent aucunement la solvabilité/stabilité économique dans un avenir proche.

(ii) Budgets crédibles

- Des budgets exhaustifs et réguliers sont formulés et donnent une expression contraignante aux priorités et aux plans du gouvernement en matière de finances publiques,
- Les politiques sur les recettes réelles et la performance de l'encaissement tiennent compte des projets et prévisions,
- Les dépenses réelles tiennent compte des engagements budgétisés (tant dans les affectations globales que détaillées).

(iii) Flux de ressources et transactions fiables et efficaces

- Les encaisses sont mises à la disposition des agences dépensières au moment convenu et selon le montant convenu,
- Les salaires sont payés à temps ; les arriérés sont faibles ou inexistantes,
- Les biens et les services sont fournis au moment prévu, à la qualité et au prix adéquats,
- Les contrats sont payés à temps ; les pénalités sont faibles ou inexistantes,

- Le financement est à la disposition des projets d'investissement au moment convenu et selon le montant convenu,
- La corruption et les pertes dues à la non-exécution (salaires, contrats, etc.) sont minimales.

(iv) *Redevabilité institutionnalisée*

- La trace des mouvements de fonds peut être suivie jusqu'aux unités de prestation de services,
- Les rapports financiers sont exhaustifs, ponctuels, permettent de comparer les dépenses réelles aux décisions budgétaires, et sont accessibles aux représentants politiques et aux citoyens,
- Il existe une assurance indépendante (par exemple par l'intermédiaire de l'audit) que les fonds sont encaissés, gérés et dépensés aux fins prévues, conformément aux lois et règlements et avec égard pour l'optimisation des ressources
- Les préoccupations soulevées par les exercices d'assurance indépendante sont discutées par les représentants des citoyens de manière transparente, font l'objet d'un suivi et de corrections par le pouvoir exécutif, et ce, dans les meilleurs délais.

Notre méthode de réflexion sur les objectifs et les fonctions diffère légèrement de la réflexion conventionnelle, ce qui suggère que nous devons évaluer la fonctionnalité des systèmes de GFP en se renseignant sur la stabilité macroéconomique et l'efficacité allocative et opérationnelle. Nous estimons que les quatre dimensions de la fonctionnalité de la GFP discutées ici influent sur ces trois facteurs, mais nous soutenons également que la stabilité macroéconomique ainsi que l'efficacité allocative et opérationnelle sont influencées par d'autres facteurs (et qui ne sont donc pas des mesures directes de la fonctionnalité de la GFP). La discipline budgétaire, par exemple, est influencée par le degré de prudence et de crédibilité des structures de recettes et de dépenses, mais aussi par les changements du cycle économique, les modifications apportées aux mécanismes de prise de décision politique, les rentes provenant des ressources naturelles ou les aides et plus encore. Nous soutenons qu'une mesure directe de la fonctionnalité de la GFP doit réfléchir aux impacts directs du système de GFP (en se demandant s'il encourage des décisions budgétaires prudentes, des budgets crédibles, des flux de ressources et des transactions fiables et efficaces et une redevabilité institutionnalisée) plutôt que de savoir si le pays connaît la stabilité macroéconomique ou l'efficacité allocative (qui sont seulement influencées en partie par les systèmes de GFP).

Les réformes de la GFP

Les objectifs et les fonctions soulignés précédemment se sont avérés difficiles à réaliser dans bon nombre de pays, ce qui signifie que de nombreux systèmes de GFP ne sont pas aussi fonctionnels que nous pourrions l'espérer. Par conséquent, des réformes de la GFP sont couramment introduites pour aider à améliorer la fonctionnalité. Ces réformes peuvent être définies comme des « changements réfléchis apportés aux institutions budgétaires pour améliorer leur qualité et leurs résultats ». Les pays adoptent souvent ces réformes avec l'aide d'organisations internationales. Ces vingt dernières années, le soutien extérieur total aux réformes de la GFP a décuplé, passant d'environ 50 millions USD en 1995 à presque un demi-milliard USD à la fin des années 2000. Bien que les réformes se produisent dans des pays très différents, elles ont tendance à rappeler une série d'interventions similaires. Certaines réformes répandues comprennent :

- *Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)* : les CDMT sont des exercices de budgétisation stratégique pluriannuelle souvent perçus comme un moyen de concilier la discipline budgétaire globale et les plans de dépenses publiques. Leur forme précise varie grandement ; ils sont introduits dans le but de créer de meilleurs liens entre les politiques et les plans des ministères d'une part et l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du ministère des Finances d'autre part. Leur but est d'orienter les processus annuels d'affectation des ressources.

- *Les règles budgétaires* : bon nombre de gouvernements ont établi des règles pour limiter les dépenses (ou les dettes et déficits). Celles-ci peuvent prendre la forme de lois sur l'équilibre budgétaire, de plafonds d'endettement et de plafonds administratifs utilisés pour contenir et restreindre les projets de budget.
- *Les processus formalisés de préparation du budget* : diverses réformes visent à structurer et à formaliser les processus de préparation du budget. Elles incluent l'introduction de calendriers budgétaires (pour clarifier les dates auxquelles les différentes étapes de préparation du budget se produisent) et l'utilisation de circulaires pour éclaircir ce qui doit se passer lors des différentes étapes.
- *Les systèmes de classification (nomenclature) budgétaire* : attribuer un code et classer les postes budgétaires en fonction de leur nature économique, administrative ou fonctionnelle permet d'interpréter et d'analyser ce qui représenterait en d'autres cas une grande quantité de chiffres non spécifiés inclus dans les rapports budgétaires. Plus le système de nomenclature budgétaire est détaillé, plus il donnera un aperçu complet et utile des opérations du gouvernement. Les organisations internationales ont mis au point des normes communes de classification du budget (comme les statistiques de finances publiques (les SFP) du FMI ou le système de classification des fonctions de l'Administration publique (la CFAP) de l'ONU).
- *La budgétisation axée sur les performances (budgétisation axée sur les résultats) ou le budget-programme* : cette réforme repose sur l'idée que la mise en œuvre efficace de politiques nécessite une transition de la gestion budgétaire, du simple contrôle des intrants et de la conformité financière à un accent mis sur les extrants et les résultats associés aux objectifs des politiques publiques. Elle inclut généralement un changement du système de classification budgétaire (en classant les dépenses en fonction des objectifs stratégiques voire même des résultats anticipés) et des modifications des processus d'affectation des ressources, en tenant compte des flux de ressources (pour assurer les liens entre les affectations réelles des ressources et les objectifs de performance) et des dotations accordées par le pouvoir législatif.
- *Le renforcement législatif* : beaucoup de pays se sont lancés dans des réformes visant à améliorer le rôle que les organismes législatifs (comme les parlements) jouent dans le cadre du processus de GFP. Ces réformes incluent souvent des efforts explicites entrepris pour donner à ces organismes assez de temps pour évaluer les budgets (introduits par le biais de réformes du calendrier budgétaire) et pour renforcer leurs capacités consultatives (souvent par la mise en place de bureaux du budget au sein des parlements). Ces bureaux aident à évaluer les projets de budget, à structurer les audiences sur les budgets et à évaluer les rapports de dépenses et les audits.
- *Des institutions indépendantes de perception des recettes* : ces dernières décennies, les réformes portant sur les recettes se concentrent en général sur l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de la formulation des politiques et de l'encaissement des recettes. Ces réformes visent à créer des bureaux indépendants des douanes et des recettes, et à rationaliser et simplifier les politiques et processus relatifs aux impôts et aux douanes.
- *Les comptes uniques du Trésor (CUT)* : ces vingt dernières années, la plupart des pays ont subi des réformes visant à introduire les CUT. Ces comptes centralisent la majeure partie des stocks et flux financiers au sein des gouvernements, veillant ainsi à ce que les recettes soient conservées au même endroit et à ce que les paiements soient consolidés.
- *Les systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière (IFMIS)* : avec l'expansion des infrastructures relatives aux technologies de l'information dans le monde en développement, l'automatisation et l'informatisation de la gestion budgétaire sont de plus en plus perçues comme une étape nécessaire à la modernisation de la gestion des finances publiques. Les institutions internationales soutenant les réformes budgétaires ont fait de l'introduction de systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière (IFMIS) une composante normale

des programmes de réforme budgétaire dans les pays en développement. Cette démarche vise à résoudre les faiblesses des systèmes de comptabilité manuelle obsolètes, et à promouvoir : (a) un accès prompt et efficace aux données financières ; (b) des contrôles financiers renforcés lors de chaque étape de l'exécution du budget ; et, (c) l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion financière publique.

- *La passation des marchés publics* : bon nombre de pays se sont lancés dans des réformes de la passation de marchés en créant de bureaux indépendants chargés de déterminer et de superviser les règles de passation des marchés publics. Habituellement, ces règles s'attachent à la promotion des procédures de communication des offres transparentes et concurrentielles (où de multiples offres sont présentées et un processus garantit la concurrence entre elles). Elles visent aussi à accroître l'efficacité (souvent appelée l'optimisation des ressources) et l'efficacité (concentrée sur la ponctualité de l'exécution).
- *La gestion indépendante et transparente des ressources humaines* : des agences indépendantes sont souvent créées pour définir les règles d'embauche, de licenciement, d'indemnité, et d'autres processus de gestion des ressources humaines. Elles visent à encourager des systèmes d'embauche de la fonction publique compétitifs et fondés sur le mérite. Ces bureaux se concentrent souvent sur la création de systèmes permettant d'enregistrer et de suivre le nombre de personnes employées par la fonction publique (parfois appelés listes de ressources humaines et parfois intégrés aux systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines (HRMIS)). Il est courant d'essayer de relier les listes de ressources humaines aux états de paie et de veiller à l'intégrité des deux, comme moyen de garantir que les salaires soient versés à temps et de minimiser la corruption dans la fonction publique. Certains pays appellent cette approche la réforme de l'état de paie.
- *Le contrôle interne, l'audit interne et le suivi* : de nombreux pays ont instauré ou renforcé les contrôles internes ces dernières décennies, dans le but d'améliorer la formalité du processus de GFP et le respect des exigences officielles des processus. En général, les gouvernements adoptent des lois d'audit interne, et mettent aussi en place des services et des processus d'audit interne pour s'assurer que la conformité soit régulièrement évaluée et que les gestionnaires au sein du système de GFP reçoivent une rétroaction continue sur les risques. Les mécanismes de suivi qui sont également courants dans bon nombres de gouvernements, sont axés sur la performance et/ou la conformité.
- *Les réformes de la comptabilité et du reporting* : bon nombre de gouvernements ont tenté de renforcer les activités de comptabilité et de *reporting* par le biais de la normalisation des plans comptables et de la professionnalisation de la fonction comptable au sein du gouvernement. Les procédures comptables ont été formalisées dans beaucoup d'endroits et les entités gouvernementales sont confrontées à des exigences communes pour (entre autres) demander des fonds, rendre compte de leur utilisation, et classer les stocks et les flux financiers. Ces réformes sont souvent liées aux efforts de modernisation des régimes de nomenclature et d'introduction des systèmes de type IFMIS.
- *Les réformes de l'audit et de la comptabilité externes* : il est courant de voir les pays créer ou renforcer le rôle des entités indépendantes chargées d'effectuer les exercices d'assurance (ou de contrôle) (il s'agit le plus souvent de l'agence d'audit externe). Ces efforts sont souvent associés à des tentatives de renforcement du rôle du pouvoir législatif.
- *La transparence du budget et des dépenses, et la participation citoyenne* : les réformes de la transparence et de la redevabilité ont fait l'objet récemment d'une attention et d'activités grandissantes dans le domaine de la réforme de la GFP. Elles sont souvent dirigées par des acteurs comme les groupes de la société civile, les parlements et les institutions de contrôle qui sont convaincus que les budgets doivent être davantage soumis à des examens indépendants, afin d'établir des poids et contrepoids adéquats pour garantir que les pouvoirs exécutifs utilisent les ressources publiques de manière responsable et efficace.

Que savons-nous des systèmes nationaux ?

L'intérêt accru manifesté pour les réformes de la GFP va de pair avec les efforts de quantification de la qualité des systèmes nationaux de GFP. Le cadre du Programme d'examen des dépenses publiques et de l'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) est probablement le mécanisme d'évaluation le plus connu. Il a été élaboré par un consortium de donateurs et comporte 31 indicateurs couvrant toutes les phases du cycle budgétaire, l'exhaustivité et la transparence du budget, ainsi que sa crédibilité. Il existe d'autres outils, notamment la Base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, l'Indice sur le budget ouvert (IBO), et le Code de transparence des finances publiques du FMI, qui a récemment fait l'objet d'une révision.

Ces mécanismes d'évaluation ont tendance à évaluer le degré de conformité des processus de GFP à ce qui est considéré comme de « bonnes pratiques » et ils accordent moins d'attention aux fonctionnalités que ces bonnes pratiques sont censées produire. Par exemple, de nombreuses mesures de la qualité des systèmes de nomenclature budgétaire examinent leur conformité aux normes internationales existantes, mais non leur utilité dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales. Elles se concentrent sur le nombre d'années couvertes par les états prévisionnels des recettes et des dépenses dans un budget et sur l'existence de stratégies sectorielles chiffrées, au lieu de se pencher sur les caractéristiques des décisions du gouvernement en matière d'affectation stratégique des ressources. Elles mesurent la transparence budgétaire en comptant le nombre de documents publiés par les gouvernements, au lieu d'examiner le degré d'utilité de ces informations budgétaires pour les parties prenantes nationales.

Le tableau suivant montre (de manière très simplifiée) la façon dont les cadres existants mettent trop l'accent sur la forme et pas assez sur la fonctionnalité. Il est particulièrement frappant de noter que les cadres existants n'offrent aucun aperçu réel de la fonctionnalité des flux de ressources et des transactions : aucune évaluation de la fiabilité des flux de trésorerie, des transactions de passation des marchés ou des paiements des traitements et salaires n'est effectuée. Dans tous ces domaines, les évaluations courantes vérifient uniquement que les pays aient mis en place des processus officiels conformes aux « bonnes pratiques internationales » (comme l'existence de mécanismes concurrentiels de passation des marchés).

Tableau 1. Notre conception de la fonctionnalité des systèmes de GFP est limitée.

<i>Préoccupation fonctionnelle</i>	<i>Les cadres d'évaluation existants tiennent-ils compte de la fonctionnalité ?</i>	<i>Les cadres d'évaluation existants tiennent-ils compte du respect du processus (présupposé être) associé à la fonctionnalité ?</i>
<i>Décisions budgétaires prudentes</i>	<i>En partie</i>	<i>Oui</i>
Les décisions de dépenses sont abordables (gestion du déficit, des niveaux d'endettement et des remboursements de la dette).	En partie	Oui
La dette publique est prise au sérieux (le gouvernement sait ce qu'il doit, les créanciers sont remboursés à temps, les remboursements des dettes sont traités en tant que premières charges (directes)).	En partie	Oui
Les déficits, l'endettement, la trésorerie et les obligations	Oui	Oui

atteignent des niveaux qui ne menacent aucunement la solvabilité/stabilité économique dans un avenir proche.		
Budgets crédibles	Oui	Oui
Des budgets exhaustifs et réguliers sont formulés et donnent une expression contraignante aux priorités et aux plans du gouvernement en matière de finances publiques.	Oui	Oui
Les politiques sur les recettes réelles et la performance de l'encaissement tiennent compte des projets et prévisions.	Oui	Oui
Les dépenses réelles tiennent compte des engagements budgétisés (tant dans les affectations globales que détaillées).	Oui	Oui
Flux de ressources et transactions fiables et efficaces	Non	Oui
Les encaisses sont mises à la disposition des agences dépositaires au moment convenu et selon le montant convenu.	Non	Oui
Les salaires sont payés à temps ; les arriérés sont faibles ou inexistants.	Non	Oui
Les biens et services sont fournis au moment prévu, à la qualité et au prix adéquats.	Non	Oui
Les contrats sont payés à temps ; les pénalités sont faibles ou inexistantes.	Non	Oui
Le financement est à la disposition des projets d'investissement au moment convenu et selon le montant convenu.	Non	Non
La corruption et les pertes dues à la non-exécution (salaires, contrats, etc.) sont minimales.	Non	Oui
Redevabilité institutionnalisée	En partie	Oui
La trace des mouvements de fonds peut être suivie jusqu'aux unités de prestation de services.	Non	Oui
Les rapports financiers sont exhaustifs, ponctuels, permettent de comparer les dépenses réelles à celles prévues, sont accessibles aux représentants politiques et aux citoyens.	En partie	Oui
Il existe une assurance indépendante (par exemple par l'intermédiaire de l'audit) que les	Oui	Oui

fonds sont encaissés, gérés et dépensés légalement et avec égard pour l'optimisation des ressources.		
Les préoccupations soulevées par les exercices d'assurance indépendante sont discutées par les représentants des citoyens de manière transparente, font l'objet d'un suivi et de corrections par le pouvoir exécutif, et ce, dans les meilleurs délais.	Non	Oui

Ce point de vue limité de l'aspect fonctionnel n'est peut-être pas problématique, si nous sommes certains que se conformer aux « bonnes pratiques » produit réellement la fonctionnalité. S'il existait des preuves solides que la passation concurrentielle des marchés génère une offre fiable et efficiente de biens et services, par exemple, il suffirait de mesurer le respect des procédures de passation concurrentielle des marchés. Nous ne disposons malheureusement pas de telles preuves, et il faut dire que beaucoup de pays de l'OCDE obtiennent des niveaux de fonctionnalité relativement élevés sans forcément se conformer à ces processus. Ces pays déterminent leurs systèmes en fonction de leur réalité et ont souvent des mécanismes et processus très similaires malgré des différences importantes. Cependant, bon nombre de pays en développement n'ont pas cette flexibilité et sont forcés de respecter les exigences du processus en vue des évaluations PEFA et autres, en raison de la pression des donateurs (même si cette conformité ne produit pas d'amélioration de la GFP car les réformes ne correspondent pas aux contextes locaux). À cause de cette relation de dépendance, veiller à ce qu'il reste une marge de choix des types de réformes locales, d'adaptation et d'apprentissage est à la fois difficile et important. Le but doit être d'aider à faire correspondre une « bonne pratique » au contexte local, et ce, pour que les institutions chargées de la GFP puissent répondre plus directement aux questions et aux problèmes définis au niveau local et fassent correspondre les capacités locales aux réalités politiques.

Que pourrait représenter la GFP ?

Ce bref article élémentaire montre qu'un groupe de spécialistes issus d'organisations et de domaines divers peut tomber d'accord – dans une certaine mesure du moins – quant aux principes fondamentaux de la GFP : ce qu'elle représente, ce qui définit sa fonctionnalité, ce que les réformes impliquent et là où des insuffisances sont constatées dans les programmes de réforme actuels. Pour résumer cette discussion, nous en savons beaucoup sur ce qu'est la GFP, sur l'apparence que pourrait avoir des systèmes fonctionnels de GFP et même sur les types de réformes (générales) nécessaires pour parvenir à plus une grande fonctionnalité. Cependant, il existe un défi majeur pour la GFP à l'avenir - notamment, mais pas seulement, dans les pays en développement- qui consiste à mieux évaluer la fonctionnalité des systèmes de GFP et à trouver comment déterminer les réformes autour de la difficulté à améliorer la performance fonctionnelle. Il se peut que par le passé, la GFP ait été biaisée en faveur de la forme, mais à l'avenir, elle pourrait davantage se concentrer sur la fonction.