

Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina-Faso et Mali

Sandrine MESPLE-SOMPS
Marc RAFFINOT

REFORME BUDGETAIRE ET GESTION PAR LES OBJECTIFS DANS LES PAYS A FAIBLE REVENU : BURKINA FASO ET MALI

Sandrine Mesplé-Somps
DIAL, UR CIPRÉ de l'IRD
mesple@dial.prd.fr

Marc Raffinot
Université Paris Dauphine
EURISCO, DIAL, UR CIPRÉ de l'IRD
marc.raffinot@wanadoo.fr

Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ
Novembre 2003

RÉSUMÉ

Depuis 1997, le Burkina Faso et le Mali ont pris l'initiative de développer des budgets-programmes (BP). Cette initiative s'est combinée avec d'autres processus déjà en cours (revues de dépenses publiques), lancées en même temps mais séparément (programmes sectoriels), ainsi qu'avec l'élaboration de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Différentes tentatives ont aussi été faites à partir de 1997 pour améliorer la coordination de l'aide et réformer la conditionnalité. Ces réformes rencontrent de nombreux obstacles. Les BP ne sont pas encore vraiment opérationnels, sauf dans les secteurs qui disposent de programmes sectoriels. Les CDMT restent formels, notamment en raison de l'importante part des dépenses publiques financées par l'extérieur. L'amélioration de la coordination de l'aide progresse lentement. L'adoption de CSLP permet de mieux situer les actions, tandis que le passage progressif à l'aide budgétaire devrait accroître la transparence et l'efficacité de l'aide extérieure et des politiques budgétaires nationales. Le principal frein à la généralisation de l'aide budgétaire demeure l'insuffisant contrôle de la dépense publique, et l'absence de tradition d'analyse de la dépense publique en termes d'opportunité et d'efficacité. Les bénéfices attendus de la décentralisation restent marginaux du fait de la faiblesse des ressources financières au niveau local. Sur le plan technique, la généralisation du suivi par indicateurs a fait progresser la réflexion sur les objectifs des politiques publiques. Cependant, la polarisation sur les indicateurs eux-mêmes a quelque peu occulté les questions relatives à l'interprétation des évolutions de ces indicateurs et à leur utilisation pour la réorientation des politiques publiques. Le rôle de la société civile dans le débat sur les choix de dépenses publiques reste encore peu défini. Enfin, les réformes en cours ont tendance à multiplier les entités administratives ce qui concurrence les structures pérennes et les démotivent.

ABSTRACT

Since 1997, governments of Burkina Faso and Mali have decided to introduce results-oriented programme budgeting alongside the traditional state budget. This reform was implemented with insufficient coordination with others reforms in progress: Public Expenditure Review (PER), Sector-Wide Approach to aid management (SWAPs), Medium Term Expenditure Framework (MTEF), and Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). At the same time, pilot studies on conditionality and on the aid process were implemented to improve aid allocation and efficiency. A lot of issues are associated to these reforms. Results-oriented expenditure management works only nearly correctly in departments where there are SWAPs. MTEF are formal but not operational. The coordination of donors improves slowly. Transparency and efficiency of international aid and budgetary policies would be getting better with PRSP and budgetary aid. But, the lack of control, monitoring and evaluation of public expenditures prevents the generalisation of budgetary aid (in opposition to project aid). The decentralisation process is too marginal. From a technical point of view, the use of indicators in the monitoring of public expenditure has improved public expenditure policies. Nevertheless, they are insufficiently used to discuss and guide public policies. Civil society is not enough involved in the debate on public expenditure management. Last, governments in both countries tend to develop administrative structures to manage reforms; this phenomenon weakens permanent public structures.

Table des matières

INTRODUCTION	4
1. LES REFORMES BUDGETAIRES EN COURS : ORIGINES ET MODALITES	4
1.1. Des initiatives nationales.....	5
1.2. ... qui s'effectuent en même temps que d'autres réformes visant aussi à mieux gérer les dépenses publiques.....	6
2. AVANCEES ET DIFFICULTES RENCONTREES	7
2.1. Des budgets-programmes (BP) encore peu opérationnels.....	7
2.2. Des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) encore embryonnaires.....	8
2.3. Une harmonisation croissante entre les programmes sectoriels et le processus d'élaboration des BP.....	9
2.4. Les ambiguïtés des réformes de la coordination de l'aide et de la conditionnalité.....	10
2.5. Un contrôle de la dépense publique inadéquat et insuffisant.....	12
2.6. Une décentralisation et une déconcentration des services publics trop faibles ?.....	13
2.7. Problèmes dans la définition des indicateurs.....	13
2.8. Le suivi des indicateurs et l'emploi des systèmes de collectes de statistiques.....	14
2.9. L'analyse des résultats obtenus et la réorientation des politiques.....	14
2.10. Problèmes de personnel et d'organisation.....	15
3. QUELQUES PISTES D'AMELIORATION DE LA GESTION ORIENTEE PAR LES RESULTATS	15
3.1. Préciser la contrainte budgétaire.....	16
3.2. Modifier les systèmes de fourniture des services publics.....	16
3.3. Utiliser les indicateurs pour le dialogue sur les politiques, pas pour sanctionner.....	16
3.4. Ne pas multiplier les indicateurs mais mettre en place un système d'évaluation d'impact en accord avec les moyens disponibles.....	17
3.5. Favoriser l'appropriation des réformes.....	17
CONCLUSION	18
ACRONYMES	20
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	21

Liste des encadrés

<i>Encadré 1 : Qu'est-ce qu'un budget-programme ?</i>	5
<i>Encadré 2 : La circulaire budgétaire introduisant la démarche d'élaboration du budget-programme au Burkina Faso</i>	7
<i>Encadré 3 : L'intervention des bailleurs au Burkina Faso : ancienne ou nouvelle pratique ?</i>	11

INTRODUCTION

Depuis déjà une quarantaine d'années la plupart des pays de l'OCDE ont engagé des réformes budgétaires visant à rendre plus efficace la gestion des dépenses publiques. Il s'agit d'accroître la transparence des processus de décision en matière de finances publiques, d'établir des liens entre les objectifs de politiques économiques poursuivis et les dépenses publiques prévues et réalisées, et de tenter de rendre plus responsables les gestionnaires des budgets publics et les fournisseurs de services publics dans la réalisation des politiques souhaitées (Levoyer 2003). Comme le rappelle Diamond (2003), la mise en place de cette nouvelle démarche budgétaire est un processus encore non achevé, aux modalités diverses selon les pays. Certains pays sont des précurseurs en ce domaine, notamment la Nouvelle Zélande et le Royaume Uni.

Des pays à faible revenu africains anglophones et francophones se sont récemment engagés dans ce type de réformes budgétaires. Cet engagement vient à point nommé pour deux raisons. La première est qu'il fait écho au débat sur l'efficacité de l'aide internationale et aux promesses prises de part et d'autres, avec, il est vrai, plus ou moins de réserve, de faire en sorte que les procédures d'obtention et d'allocation de l'aide soient plus souples et viennent soutenir, à travers un accroissement de l'aide budgétaire, des politiques globales plutôt que des projets spécifiques. Les donateurs ont alors tout intérêt à ce que l'ensemble de la gestion des dépenses publiques des pays receveurs soit « sécurisé », mieux programmé et exécuté, suivi et évalué en fonction d'objectifs définis en commun. La seconde, liée à la première, tient au fait que de nombreux pays ont adopté un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Il s'agit d'une condition pour obtenir la réduction de dette dans le cadre de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTe) et d'une manière plus générale pour accéder aux financements du FMI. L'essentiel des politiques sociales contenues dans les CSLP repose sur l'accroissement des dépenses budgétaires orientées vers l'amélioration du niveau de vie des plus démunis. Si la gestion et le suivi de ces dernières sont inadéquats, les CSLP sont voués à l'échec. Une réforme budgétaire orientée par les objectifs ne peut donc être que profitable à la réussite des CSLP. De plus, étant donné les faibles moyens humains dont disposent ces administrations il est indispensable que ces réformes soient coordonnées et effectuées conjointement.

Le problème est de savoir comment de telles réformes peuvent réussir dans des pays à faible revenu, alors que l'on rencontre tant de difficultés dans les pays industrialisés. Les réformes étant en cours, il est difficile d'en présenter un bilan. Néanmoins, l'étude se propose, à travers les exemples du Burkina Faso et du Mali, d'identifier les principaux problèmes rencontrés et de proposer différentes pistes d'améliorations possibles de la gestion des dépenses publiques orientée par les résultats¹. Ces questions se posent tant au niveau du cadrage macro-économique des budgets publics, qu'à celui des définitions des stratégies de politiques budgétaires, des objectifs de performance, des instruments de surveillance et d'exécution des budgets et, enfin des outils et indicateurs de suivi et d'évaluation des dépenses exécutées et des politiques réalisées.

1. LES REFORMES BUDGETAIRES EN COURS : ORIGINES ET MODALITES

Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, tels le Burkina Faso et le Mali, ont hérité de procédures budgétaires très proches de la procédure française. Les caractéristiques de cette filiation sont la présentation des dépenses par nature et la distinction entre services votés et mesures nouvelles. En principe, la programmation et la gestion des dépenses publiques s'effectuent par nature, tandis que le suivi est avant tout un contrôle de la régularité de la dépense. Ces procédures reproduisent donc la plupart des lacunes d'un tel système, comme l'absence de visibilité à moyen terme et l'absence d'analyse des résultats obtenus. Cependant, dans certains domaines, les procédures budgétaires africaines se distinguent des françaises, notamment du fait du traitement séparé des dépenses

¹ Ce texte synthétise les résultats de deux études entreprises dans le cadre d'une recherche coordonnée par l'Overseas Development Institute (ODI), Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE) portant sur sept pays à faible ou moyen revenu (Mesplé-Somps *et al.*, 2002, Raffinot *et al.*, 2003). L'ensemble des rapports de ce programme est disponible sur le site www.odi.org.

d'investissement, gérées par les ministères du Plan et, en grande partie, par les institutions extérieures. Même lorsque les ministères des Finances et du Plan ont été fusionnés, les différences de traitement demeurent. Au moment de l'étude, les ministères des Finances et du Plan étaient fusionnés dans les deux pays. Depuis, le ministère du Plan a été reconstitué au Burkina Faso (Ministère de l'Economie et du Développement).

La plupart des problèmes rencontrés par les systèmes de programmation et de budgétisation dans les pays à faible revenu sont connus depuis longtemps, et il est troublant de constater que les analyses et les solutions proposées depuis la fin des années quatre-vingt sont souvent très proches de celles qui ont été produites voici plus d'un quart de siècle (voir par exemple Caiden & Wildavsky 1974).

1.1. Des initiatives nationales...

Des budgets-programmes (BP) ont été mis en place à partir de 1997 au Mali et de 1998 au Burkina Faso. Il s'agit d'initiatives autochtones. Au Mali, le Parlement a joué un rôle décisif dans l'adoption du budget-programme (qui fait d'ailleurs partie, sur le plan formel, des annexes au budget national soumis au vote de l'Assemblée). Ces innovations budgétaires se sont inspirées du modèle canadien. Le Canada a fourni un appui limité en termes de formation.

Au Burkina Faso, le budget-programme modifie le processus de préparation des avant-projets de budget, sans toutefois remettre en cause la présentation du budget de l'Etat en recettes et en dépenses. Au départ, le gouvernement avait retenu six ministères (ministère de l'Economie et des Finances, volet régies financières², ministère de la Santé, ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation, ministère des Enseignements Secondaires, Supérieurs et de la Recherche Scientifique, ministère de la Défense, ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité) avant d'étendre la réforme à partir de 2000 à l'ensemble de tous les ministères.

Encadré 1 : Qu'est-ce qu'un budget-programme ?

La démarche de la programmation budgétaire par objectifs, est, en principe la suivante :

- déterminer sur la base des politiques sectorielles les objectifs précis à atteindre à une échéance donnée en réponse aux besoins ;
- déterminer les voies et moyens les plus efficaces pour permettre la réalisation de ces objectifs ;
- élaborer un programme sur une base pluriannuelle d'activités avec une description des responsabilités et en combinant les ressources humaines, matérielles et financières ;
- budgétiser en évaluant le coût de chaque programme et allouer les ressources pour l'exécution des tranches annuelles ;
- impliquer tous les services de base dans le processus d'allocation des ressources publiques ;
- assurer une meilleure transparence dans l'allocation des ressources ;
- définir des indicateurs de mise en œuvre des programmes et des indicateurs de résultats pour mesurer les performances. Les avantages attendus de la mise en place des budgets-programmes peuvent se résumer en deux points cruciaux :
- l'introduction d'un changement de comportement dans l'élaboration des demandes de crédits. Ainsi, tout crédit demandé doit concourir à la poursuite d'un objectif donné dans le cadre d'un programme. Sa formulation sur une période triennale permet d'avoir une vision plus claire entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre ;
- une meilleure rationalisation dans l'allocation des ressources par une vision à moyen terme de la politique budgétaire, dans la formulation des choix budgétaires stratégiques et dans l'identification d'inflexions à apporter à la politique de dépenses budgétaires.

² Le ministre des Finances, à l'origine de la réforme des budgets-programmes, souhaitait, par ce biais, mettre en place un système d'incitation de collectes des recettes, les primes devant être calculées en fonction des écarts entre les recettes prévues et les recettes collectées. Ce système a incité les régies de recettes à sous estimer les prévisions. A ce jour, cette prime est devenue une prime fixe et non plus proportionnelle aux résultats.

1.2. ... qui s'effectuent en même temps que d'autres réformes visant aussi à mieux gérer les dépenses publiques

Les réformes visant à mettre en place les BP ont été adoptées indépendamment des réformes en cours visant soit à rationaliser le circuit « classique » de la dépense publique, soit à coordonner les interventions des bailleurs de fonds avec les politiques sectorielles nationales. Alors que, dans un premier temps, elles se sont développées en parallèle, elles sont en train de converger dans la mesure où elles ont pour objectif commun de rendre plus transparente et efficace la politique budgétaire. Il est dorénavant difficile de les dissocier.

Les revues de dépenses publiques (RDP) ont été les premiers instruments mis en place dès le début des années 90 avec l'adoption des programmes d'ajustement structurel. Initiées par la Banque mondiale puis soutenues par la quasi totalité des bailleurs de fonds elles visent à évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Au début, les équipes qui effectuaient les revues étaient entièrement pilotées depuis Washington. Devant leur piètre appropriation de nouvelles modalités ont été recherchées. Baro (1995) note en effet qu'au Burkina Faso, la RDP n'a « contribué à améliorer aucune étape du processus budgétaire » (p.68) et qu'elle n'a eu « aucun impact sur la coordination de l'aide » (p.69). De plus en plus, ces revues sont réalisées par des équipes locales, avec généralement l'appui méthodologique de quelques consultants internationaux. Les RDP n'ont pas de statut officiel de suivi de la dépense publique. Il est d'ailleurs souvent noté que les recommandations des RDP sont rarement suivies d'effets, même lorsque leurs conclusions sont discutées lors d'ateliers de restitutions. Elles ne sauraient donc se substituer aux états officiels d'exécution du budget que sont les comptes administratifs. En effet, seuls ces documents ont statut légal et sont destinés au contrôle du Parlement.

Les deux pays sont très lourdement dépendants de l'aide extérieure. En 2001, l'aide publique au développement représentait 13,2 % du PIB au Mali, et 15,6 % au Burkina Faso. Au Burkina Faso, le budget de l'Etat qui représente plus de 26% du PIB est financé pour un tiers par des dons internationaux. Au Mali, le financement extérieur (dons et prêts nets) représentait en 2001 42 % des dépenses publiques. La faible efficacité de l'aide a conduit à rechercher une meilleure organisation, et notamment une plus grande coordination. Le Mali a été choisi comme pays test par les pays du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE pour une revue de l'aide en 1997. Une expérience pilote de réforme de la conditionnalité a été menée au Burkina Faso à partir de 1997 (Leandro, Shafer & Frontini 1999), expérience qui a été ouvertement reprise par les IBW dans le cadre de l'approche « lutte contre la pauvreté » (FMI et AID, 1999, p. 8).

A la même époque, la critique croissante de l'aide projet a poussé les bailleurs de fonds à définir avec les autorités des programmes sectoriels (Sector Wide Approach ou SWAP en anglais). L'idée est de définir pour un secteur donné un ensemble cohérent d'objectifs, de moyens et d'activités. De tels programmes ont été mis en œuvre dans le domaine de l'éducation et de la santé dans les deux pays à partir de 1997. Idéalement, l'ensemble des actions définies par le programme pourrait être financé à partir d'un fonds spécial commun, alimenté par les différents partenaires extérieurs, ainsi que par le budget national et possédant ses propres règles de gestion. Ceci n'a pas été possible. Tant au Mali qu'au Burkina Faso chaque partenaire a conservé ses propres modalités de financement et de décaissement. Ce n'est qu'en 2003 qu'au Burkina Faso, un fonds commun est en train de se mettre en place pour financer le programme de l'éducation (procédure Fast track).

L'obligation de rédiger un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP, baptisé cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou CSLP dans les deux pays) a été introduite dans les deux pays à la fin de l'année 1999, en liaison avec l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE), comme une condition pour obtenir la réduction de dette au titre de l'initiative renforcée (on rappelle que les deux pays bénéficiaient déjà de l'initiative originale, qui ne comportait pas une telle exigence). Dans ce cadre, il est demandé que des objectifs soient définis en termes de lutte contre la pauvreté, que les actions soient précisées et que les moyens soient identifiés. Les politiques doivent être définies en relation avec la société civile, de manière participative.

Le processus d'élaboration du CSLP s'est déroulé extrêmement rapidement au Burkina Faso (le CSLP final a été adopté en 2000, il n'y a pas eu de CSLP Intérimaire). Par contre le processus malien a été beaucoup plus lent (le CSLP Intérimaire a été adopté en 2000 et le CSLP final en juillet 2002).

Au Burkina, il est difficile de dissocier le processus en cours de mise en place des BP, des réformes sur les conditionnalités de l'aide et du dispositif actuel d'élaboration et de suivi du CSLP. En effet, le gouvernement burkinabé a concentré ses efforts en matière de suivi de la politique budgétaire par les résultats sur les ministères sectoriels prioritaires, eux mêmes acteurs essentiels du CSLP (Ministère de l'Economie et des Finances, volet régie ; Ministère de la Santé ; Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation ; Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique ; Ministère de l'Agriculture ; Ministère de l'Environnement ; et Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité).

Contrairement aux BP, les réformes qui viennent d'être décrites sont toutes imposées de l'extérieur. Simultanément, des montages institutionnels tels que les processus participatifs des CSLP sont définis afin que ces réformes soient appropriées par les gouvernements, les fonctionnaires et les populations concernées.

2. AVANCEES ET DIFFICULTES RENCONTREES

Il était bien difficile d'obtenir des résultats rapides alors qu'un si grand nombre de réformes avaient été entreprises simultanément.

2.1. Des budgets-programmes (BP) encore peu opérationnels

Il faut cependant souligner que ces BP étaient très formels à l'origine. Les BP s'améliorent progressivement, mais ceux qui existent actuellement sont encore assez loin de pouvoir servir à transformer la gestion des finances publiques. Au Mali, le montant des dépenses « programmées » ne correspondait pas au montant voté inscrit au budget national, par exemple. Chaque « programme » est en fait une description des tâches (voire des attributions) d'un service ou d'une direction. Il comprend un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs. Ces indicateurs sont rarement mesurés. Le coût des programmes n'est que la projection des budgets actuels des services. Il n'y a pas de tentative d'établir les nouveaux programmes sur la base d'une comparaison systématique des objectifs et des réalisations. De plus, l'interprétation de nombreux indicateurs est problématique. Toutefois, des ateliers de formation ont été systématiquement organisés pour sensibiliser les fonctionnaires aux objectifs et aux méthodes des BP.

Encadré 2 : La circulaire budgétaire introduisant la démarche d'élaboration du budget-programme au Burkina Faso

La démarche a été introduite par une circulaire budgétaire pour l'élaboration du budget 1999. La circulaire fixe les étapes essentielles. « Chaque ministère devra: *i/* préciser ses missions; *ii/* fixer des objectifs à atteindre pour satisfaire un besoin; *iii/* recenser et évaluer toutes alternatives (stratégies et moyens utilisés actuellement, solutions envisageables); *iv/* choisir et organiser les moyens en vue d'atteindre l'objectif; *v/* budgétiser c'est à dire évaluer les coûts de chaque programme et allouer les ressources pour l'exécution de la tranche annuelle; *vi/* définir les indicateurs pour mesurer les performances afin de rendre compte au peuple en publiant les objectifs du gouvernement et les indicateurs de performance qui les accompagnent ». La circulaire énonce deux principes essentiels. « Premièrement, l'approche programme implique tous les gestionnaires de la base au sommet, et, deuxièmement, le processus est itératif, une réduction ou une augmentation des moyens nécessite une révision des objectifs ». Par ailleurs, « le système de budgétisation introduira progressivement certains principes du budget base zéro (BBZ). Il s'agira chaque année de remettre en cause les crédits obtenus l'année précédente. Il n'y a pas d'acquis. A chaque exercice il faudra argumenter et justifier la totalité des crédits demandés ».

Au Burkina Faso, excepté les instructions sommaires de la circulaire budgétaire - gestion 1999 (cf. Encadré 2) et les informations recueillies par les ministères techniques lors de différentes formations, il n'existe pas de document officiel sur la méthodologie d'élaboration des budgets-programmes. Cette situation a pour conséquence la production de documents assez hétéroclites. Le processus est encore inachevé et indicatif. L'analyse de l'expérience de trois années d'application indique des améliorations dans le processus budgétaire, mais révèle aussi que la technique d'élaboration des budgets-programmes est loin d'être maîtrisée : des objectifs précis à atteindre sont mal définis et le chiffrage des coûts des programmes s'effectue sans corrélation avec les ressources disponibles ou mobilisables par l'Etat ; la généralisation de la démarche s'est faite sans tenir compte des capacités réelles d'une part des ministères dépensiers et d'autre part du ministère de l'Economie et des Finances à assurer un bon encadrement des acteurs à la base ; les formateurs désignés, n'ont reçu ni formation adéquate ni manuel didactique leur permettant de se familiariser avec la démarche. Dans ces conditions, le processus n'a été que partiellement appliqué dans la mesure où les arbitrages et le suivi de l'exécution se font toujours sur la base du budget par nature de dépenses, les budgets-programmes des ministères ne sont pas repris en fonction des arbitrages successifs et les comptes rendus de l'exécution ne se réfèrent pas aux objectifs préalablement définis.

Dans les deux pays, une des raisons de ces difficultés à établir des BP opérationnels tient à la faiblesse des unités de programmation des ministères techniques (CPS au Mali et DEP au Burkina Faso). Ces unités sont souvent peu considérées au sein de leur ministère et le personnel qui lui est affecté sont souvent peu motivés, sauf lorsqu'un programme sectoriel leur fournit des moyens supplémentaires.

2.2. Des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) encore embryonnaires

Au départ, les réformes qui viennent d'être présentées ont été réalisées sans prise en compte de la contrainte budgétaire. Cela explique une bonne partie des problèmes rencontrés. En effet, les départements ministériels livrés à eux-mêmes ont eu tendance à rédiger des programmes très ambitieux, et totalement irréalistes sur le plan budgétaire.

Au Mali, le financement des programmes a été réduit au niveau central, mais il n'y a pas eu de redescende au niveau des ministères techniques pour redéfinir les objectifs sur la base des enveloppes accordées. Pour la première fois, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été réalisé à l'occasion du CSLP, en 2000. Il s'agit en fait d'une répartition forfaitaire des dépenses publiques entre ministères pour les 6 ans du CSLP. Ce CDMT permet à chaque ministère d'avoir une idée sur les sommes qui pourraient lui être attribuées dans les années à venir. Mais, il ne donne pas la possibilité de vérifier la relation entre les dépenses publiques programmées et les indicateurs d'activité retenus comme objectifs car il est resté déconnecté des normes de dépenses.

Au Burkina Faso, c'est aussi en 2000 qu'un premier CDMT a été élaboré dans le but de renforcer le processus de mise en œuvre du budget-programme. Cependant ce n'est que lors du dernier exercice budgétaire (2003) que le CDMT a pu être produit à temps pour être annexé aux documents préparatoires de la loi budgétaire. Au préalable, l'adoption des CDMT n'a pas permis un redimensionnement des ambitions exprimées à travers les programmes. Il n'y a pas de concordance entre les prévisions du TOFE (Tableau des Opérations Financières de l'Etat), du CDMT et de la loi de finances, les dotations inscrites dans cette dernière étant systématiquement supérieures à celles prévues par le CDMT. Cela prouve que, pour l'instant l'exercice du CDMT dont l'objectif est de cadrer la programmation des dépenses publiques n'est pas entièrement accepté par le parlement. En outre, le CDMT ne propose pas d'enveloppes financières par programmes mais seulement par ministère et par titres budgétaires.

Même si, dorénavant, le CDMT est fourni à temps et permet aux services de travailler avec une enveloppe plafond à ne pas dépasser, il reste imparfait. Premièrement, il propose des enveloppes budgétaires plafond parfois beaucoup trop optimistes par rapport aux possibilités effectives de dépenses étant données les recettes budgétaires collectées. Cela ne peut qu'à terme démotiver les personnes en charge d'élaborer les BP, puisque, par la suite durant l'année d'exécution de la dépense budgétaire le gel des lignes de crédits nécessaire s'effectue par examen du budget par nature mais non du budget-programme. Deuxièmement, la manière dont l'enveloppe budgétaire est allouée par

ministères et directions ministérielles n'est pas claire, et ne tient pas suffisamment compte des orientations de politiques puisque les crédits consommés l'année antérieure sont reconduits (ce qui est en contradiction avec la circulaire budgétaire, encadré 2), seul le surplus de recettes dégagé est distribué en principe en fonction des orientations de politique économique. Troisièmement, l'approche CDMT ne prend pas en compte les budgets des provinces et des régions et reste donc très centralisée.

De manière plus générale, les CDMT sont encore conçus comme des documents largement décoratifs. Pour être opérationnels, ils devraient être à la base de la discussion des priorités et de la réalisation des arbitrages. Ils devraient donc être élaborés avant même le début du processus de concertation. Ce n'est toujours pas le cas au Burkina Faso, où le projet de deuxième CSLP soumis en octobre 2003 à la discussion publique et aux bailleurs de fonds ne contient aucun chiffrage des coûts futurs des programmes, ni même de répartition des fonds PPTE.

2.3. Une harmonisation croissante entre les programmes sectoriels et le processus d'élaboration des BP

Au Burkina Faso comme au Mali, les ministères pour lesquels les BP sont les mieux élaborés et donc pour lesquels la réflexion sur le choix des indicateurs est la plus avancée sont ceux qui possèdent un plan décennal de développement et qui ont participé (au Burkina Faso) au test sur la nouvelle conditionnalité, comme l'éducation et la santé. Les budgets-programmes de ces ministères sont en accord avec les indicateurs et objectifs mentionnés dans le CSLP. Cependant, le lien entre les activités et les moyens nécessaires à leur réalisation n'est pas clairement affiché. En ce qui concerne les autres ministères, l'essentiel des activités contenues dans les BP ou/et le CSLP concernent prioritairement des activités d'investissement. Cette démarche paraît adéquate et pertinente dans des domaines comme les infrastructures, voire l'adduction en eau potable. Cependant, alors que la mise en place du CSLP et la réforme des BP auraient dû apporter des solutions à la question des charges récurrentes des investissements publics (par exemple les dépenses d'entretien des constructions routières), cela ne semble pas être le cas. La programmation du programme d'investissements publics (PIP) n'est pas encore soutenue par l'atteinte d'objectifs, ni par l'analyse de l'impact des investissements (en fait, au Mali très peu de chefs de projets rendent simplement compte des activités de leur projet durant l'année passée). En outre, on peut regretter que cela ne permette pas de faire évoluer les pratiques en ce qui concerne le suivi des investissements inscrits au PIP. En effet, l'essentiel du suivi des investissements est un suivi financier et non pas physique, si bien que les dépenses présentées dans l'exécution du PIP ne sont pas toujours ciblées sur des objectifs à atteindre ni sur des activités prévues.

La démarche des BP nécessitant un engagement de tous les services de base dans le processus d'allocation des ressources publiques est loin d'être aboutie au Burkina Faso. Des efforts sont cependant entrepris afin à la fois de sensibiliser les fonctionnaires des services centraux du bien fondé et de la nécessité de mieux impliquer dans le processus l'ensemble des services déconcentrés et de convaincre ces derniers que les réformes en cours sont en mesure de prendre en compte leurs requêtes et qu'ils ont un rôle important à jouer dans l'évaluation et le suivi de la dépense et permettre ainsi une meilleure transparence dans l'allocation des ressources. Par exemple, le budget du plan décennal de l'éducation a été confectionné à partir de quatre ateliers organisés au niveau provincial et régional. L'objectif principal était de discuter avec les services de base des allocations budgétaires nécessaires à l'exécution des activités qu'elles prévoyaient de faire. Toutefois, seuls les directeurs régionaux, leurs services administratifs et financiers et les directeurs des ENEP (Ecoles Nationales de l'Enseignement Primaire) sont associés aux directeurs des services centraux du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation aux travaux préparatoires d'élaboration du budget. Les services déconcentrés ne sont pas toujours tenus au courant des arbitrages budgétaires finalement opérés. Cela explique leur manque de motivation à participer au processus d'élaboration budgétaire et annihile les efforts souhaités par le processus participatif de la démarche budget-programme. En effet, il arrive que certains programmes soient réalisés au niveau local sans que les structures déconcentrées concernées aient émis le souhait de tels projets, alors qu'inversement certains programmes souhaités n'ont pas reçu d'allocations budgétaires.

Au Mali, cette démarche « bottom-up » semble mieux appliquée. Dans le domaine de la santé, notamment un document (Programme opérationnel) unique est établi chaque année. Il précise dans le détail les actions à entreprendre et les sources de financement. Il est remarquable que ce Programme opérationnel soit défini en partant de la base (le cercle). C'est à ce niveau que sont d'abord formulés les objectifs et les besoins, qui sont ensuite agrégés au niveau central. Toutefois, le système ne fonctionne pas idéalement, car les organes de base ont tendance à présenter des demandes irréalistes ou des coûts artificiellement gonflés. L'échelon central opère alors des coupes, mais sans réviser les objectifs en conséquence.

2.4. Les ambiguïtés des réformes de la coordination de l'aide et de la conditionnalité

La réforme de la conditionnalité mise en œuvre par l'Union Européenne (UE) au Burkina Faso à partir de 1997 a surtout cherché à négocier les indicateurs avec le gouvernement, à élargir la gamme des indicateurs et à mettre l'accent sur les indicateurs de résultats. En pratique, cela a conduit à rajouter une série d'indicateurs « sociaux » aux indicateurs classiques sur lesquels est (et reste) fondée la conditionnalité du FMI. L'avantage important est de ne pas réduire la discussion avec les autorités à la discussion des dotations budgétaires et des moyens – quand ce n'est pas uniquement le « bouclage » du TOFE. Mais cela ne va pas sans difficultés. Les bailleurs de fonds doivent envoyer des signaux clairs au gouvernement et à l'administration du pays quant à leur volonté de suivre ou non l'allocation de l'aide budgétaire sur des critères de réalisation d'indicateurs de résultats ou de réalisation de conditionnalités. Cela n'est pas toujours évident.

La plupart des bailleurs de fonds sont convaincus que l'aide internationale doit dorénavant, et de plus en plus à l'avenir, s'acheminer sous forme d'aide budgétaire et moins sous forme d'aide projet. Cette démarche semble constructive. Il n'est pas sûr qu'elle soit facile à mettre en œuvre. Le fait même qu'elle améliorerait la coordination de l'aide peut rendre son adoption plus difficile. En effet, les administrations publiques des pays comme le Burkina Faso ou le Mali ont souvent tiré avantage de la possibilité de mettre des bailleurs de fonds en concurrence, voire de faire financer plusieurs fois la même opération.

Au Burkina Faso, les discussions ont porté sur les méthodes précises à adopter, du fait, notamment d'un désaccord entre la Banque mondiale et l'Union Européenne sur le suivi et les conditionnalités de l'aide budgétaire (cf. Encadré 3). Le débat n'est pas clos. Quoi qu'il en soit, cela se traduit par un envoi de signaux discordants de la part des bailleurs de fonds vis à vis notamment du statut du processus de suivi du CSLP, puisque la Banque décaisse son aide budgétaire en fonction de la fourniture de documents prouvant la réalisation des conditionnalités demandées (y compris celles qui ne sont pas comprises dans le CSLP), alors que l'Union Européenne suit des indicateurs de résultats adoptés dans le CSLP. Il est clair que les capacités de l'administration sur les dispositifs d'enquêtes et de suivis d'impact de politiques publiques doivent être renforcées rapidement. Des fonds sont mis à la disposition du gouvernement burkinabé par plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale, GTZ, Union Européenne, France,...) pour renforcer les capacités de l'administration. Le processus d'apprentissage de telles techniques est long et exige tant la motivation du personnel que la stabilité dans les services concernés de ces derniers. Ces deux facteurs ne sont toujours pas réunis, d'autant plus que les personnes considérées comme les plus compétentes sont souvent embauchées par les représentations locales des bailleurs de fonds, ou par des entités créées à leur instigation.

Par ailleurs, l'assurance pour la communauté des bailleurs de fonds d'une bonne utilisation des aides internationales comme des recettes publiques passe par un bon fonctionnement du circuit « classique » d'exécution de la dépense publique. Jusqu'à présent les efforts de l'administration comme des bailleurs de fonds se sont concentrés sur l'amélioration de cette gestion « standard » de la dépense publique. Il est compréhensible que le processus d'assainissement de la gestion de la dépense publique initié dès les premiers plans d'ajustement structurel aboutisse et qu'il concentre encore l'attention des bailleurs de fonds. C'est ainsi que les critères de performances budgétaires retenus au Burkina Faso pour le suivi de l'aide budgétaire (mais aussi pour le suivi du CSLP) comprennent par exemple le taux d'exécution de la dépense publique, le délai moyen entre la liquidation et le paiement de la dépense. Cependant, il ne faudrait pas que ces critères prédominent dans les prochaines années par rapport à ceux de réalisation d'objectifs de lutte contre la pauvreté.

Encadré 3 : L'intervention des bailleurs au Burkina Faso : ancienne ou nouvelle pratique ?

En principe, la logique des CSLP devrait aller dans le sens d'une réforme de l'aide et pallier en partie certaines de ses critiques. Les principaux problèmes de la pratique traditionnelle de l'aide internationale sont : *i/* la multiplicité des conditions relatives aux politiques économiques, ce qui empêche une appropriation des réformes par les nationaux et rend le processus ingérable par l'administration réceptrice ; *ii/* la discontinuité des flux d'aide, qui peut nuire à la réussite des réformes ; *iii/* la profusion des interventions des bailleurs de fonds et la divergence éventuelle de points de vue. Or, le CSLP se veut un document fédérateur des interventions des bailleurs de fonds qui se sont engagés à souscrire aux politiques inscrites par les responsables nationaux dans le document ; cela devrait réduire voire supprimer les anciennes pratiques de conditionnalité. Le CSLP pousse à développer l'aide budgétaire au détriment de l'aide projet et à mettre en place un système de suivi des résultats des actions entreprises ; il oblige ainsi à une meilleure coordination de l'aide. Il devrait favoriser l'appropriation des réformes par la mise en place d'un processus participatif. La revue de l'aide entreprise au Mali en 1997 avait identifié l'absence de document stratégique national comme un obstacle majeur à l'amélioration de la coordination des aides. Cette revue a habitué les bailleurs de fonds à un travail en commun et a ainsi permis une meilleure coordination lors de la préparation du CSLP.

Au Burkina Faso, le test sur les nouvelles conditionnalités, amorcé en 1997 et achevé en 2000, est venu logiquement appuyer le processus CSLP et devrait donc être un facteur favorisant l'émergence plus rapide de nouvelles pratiques d'aide internationale et de suivi des politiques économiques. C'est ainsi que le test a permis de définir les premiers indicateurs de suivi des politiques mises en œuvre dans le CSLP. La Banque mondiale, l'Union Européenne, le Danemark, la Suisse, les Pays-bas, la Suède et la Belgique, la France et l'Allemagne se sont entendus sur un protocole de soutien conjoint au CSLP. L'objectif est de coordonner leurs interventions à travers une revue conjointe du CSLP et d'harmoniser leurs conditionnalités et leurs décaissements afin notamment de pallier le problème du non lissage des recettes budgétaires. Cependant, plusieurs désaccords persistent et certaines pratiques risquent de remettre en cause les objectifs initiaux.

Premièrement, les bailleurs de fonds font dépendre leur aide budgétaire du respect des accords passés avec le FMI. Cette démarche rend du coup ambigu le statut du CSLP et entre en contradiction avec ses principes, puisque la conditionnalité du FMI est largement une conditionnalité d'instruments et non de résultats.

Deuxièmement, certains bailleurs de fonds, comme la France et l'Allemagne, principaux bailleurs de fonds bilatéraux, ne font pas d'aide budgétaire, bien que participant au protocole de soutien conjoint au CSLP.

Troisièmement, la Banque mondiale soutient que le dispositif actuel de suivi du CSLP n'est pas pertinent pour contrôler l'utilisation de l'aide budgétaire, notamment parce que la réflexion sur le choix des indicateurs intermédiaires et les indicateurs de résultats est insuffisante. Certains indicateurs de résultat, comme le taux de scolarisation par exemple, sont plutôt des indicateurs de moyen terme, pas toujours compatibles avec une approche annuelle. De même, la Banque mondiale considère que le système statistique de suivi (dispositif d'enquêtes et de collecte des données, et capacité d'analyse) est actuellement trop faible et pas suffisamment opérationnel pour asseoir son contrôle sur l'évolution des indicateurs choisis dans le CSLP. Même si son objectif à terme est d'adopter la démarche de suivi par objectifs, elle préfère continuer à poser des conditionnalités du type de celles qui prévalaient lors des Plans d'Ajustement Structurel. A cela s'ajoute un argument juridique selon lequel la Banque mondiale accordant des prêts et non des dons, le contrat exige que l'emprunteur s'engage à des actions et non à atteindre des résultats par nature incertains. C'est ainsi que, dans la lettre de politique de développement du gouvernement burkinabé adressée au président de la Banque mondiale, figurait, en 2001 une liste de conditionnalités. De même, le document définissant les mesures à prendre pour parvenir au point d'achèvement de l'initiative PPTE exige des réformes qui ne sont pas forcément en accord avec les objectifs du CSLP. Il est demandé l'adoption d'un nouveau plan de recrutement d'enseignants sur une base contractuelle et non plus sur celle de la fonction publique avec des salaires plus faibles. Il est exigé en matière de gouvernance des actions ne figurant pas dans le CSLP. De plus, la gestion actuelle des fonds PPTE se rapproche plus d'une gestion de projet que d'une aide budgétaire. L'Union Européenne, bien que consciente des lacunes du système de suivi des politiques en place, préfère, malgré tout, adopter dès à présent la démarche de suivi de réalisation des objectifs. Ceci, dans le but d'inciter à accélérer les réformes en cours et de signifier au gouvernement burkinabé sa confiance dans les politiques qu'il souhaite mener. Malgré les apparences, un désaccord sur le suivi du CSLP existe donc entre la Banque mondiale et l'Union Européenne.

Il résulte de ces différentes pratiques de multiples ambiguïtés : ambiguïté des messages et orientations des bailleurs de fonds, mais aussi ambiguïté dans le comportement du gouvernement qui, d'un côté inscrit théoriquement l'ensemble de ses actions dans le cadre du CSLP, et de l'autre, se plie aux nouvelles (ou anciennes) exigences de certains bailleurs. Une des conséquences est une faible appropriation des réformes par le gouvernement mais aussi finalement par les bailleurs de fonds eux-mêmes !

Les critiques relevées par la Banque sur les imperfections du système de suivi des politiques sont justes. Il est regrettable que, bien que la réflexion sur les indicateurs et système de suivi ait été menée depuis 1997, le système qui en résulte soit aussi « imparfait » que dans les autres pays sous CSLP. Cela tient, en partie, au

fait que les capacités et le rôle des instituts de la statistique restent insuffisants. De plus, le fait de s'être focalisé sur les indicateurs a évacué le débat indispensable sur le contenu des réformes. L'appropriation des indicateurs ne traduit donc pas vraiment une appropriation des réformes !

Enfin, dans un pays où, selon les années les dépenses publiques sont financées à hauteur de 30 à 50% par l'aide internationale et où un bon nombre d'activités inscrites dans le processus de suivi du CSLP sont en grande partie de la responsabilité des bailleurs de fonds, il devrait être normal que le gouvernement interroge la communauté internationale sur sa co-responsabilité.

Même dans le cas où la réalisation d'objectifs est le critère réellement défini et reconnu comme base de négociation entre le gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds, son opérationnalité n'est pas aisée. L'UE a réduit les financements parce que les résultats convenus n'avaient pas été atteints. Il en résulte une crainte très largement répandue dans les administrations que les objectifs soient en fait utilisés pour sanctionner les autorités, plutôt que pour les aider à améliorer les politiques. Le risque le moins grave est que la mesure des indicateurs soit délibérément faussée. Mais cela peut aussi conduire à un rejet pur et simple de la démarche.

2.5. Un contrôle de la dépense publique inadéquat et insuffisant

Pour qu'un système géré par les objectifs ait un sens, il faut que les allocations budgétaires se traduisent par des dépenses effectives conformes aux objectifs recherchés. Il existe dans les deux pays des systèmes de contrôle, mais ceux-ci sont assez peu efficaces. Les Chambres des comptes de la Cour Suprême sont très chichement dotées en personnel. Leur indépendance est très relative. Au Mali, une grande partie des magistrats de la Cour Suprême a été licenciée dans un passé pas très éloigné. En conséquence, les lois de règlement ne sont présentées aux Parlements qu'avec un retard très important (la pression de la Banque mondiale a un peu accéléré les choses). Une grande partie des moyens se trouve en fait concentrée dans un Service de contrôle de l'Etat, qui dépend étroitement du Premier ministre. Et lorsque l'ancien président du Mali a voulu donner un signal de renforcement de la lutte contre la corruption, il a créé une nouvelle cellule ad hoc à la présidence – renforçant ainsi les soupçons selon lesquels la lutte contre la corruption est dirigée en priorité contre les opposants politiques.

De plus, les corps de contrôle n'ont aucune formation (ni compétence) dans le domaine de l'analyse de la performance de la dépense publique. Ils sont formés, de manière classique, à vérifier que la dépense a respecté les procédures. Changer d'approche ne s'improvise pas.

La nouveauté introduite par l'initiative PPTE, qui consiste à contrôler de manière très précise les dépenses liées à la réduction de dette n'est pas un avantage en termes d'amélioration de la dépense. En effet, elle conduit à polariser les efforts sur une fraction extrêmement réduite des dépenses (4 à 6 % du total), laissant l'essentiel de côté. Lorsque le contrôle est trop strict, les fonds ne sont pas décaissés ; et lorsqu'on veut accélérer le processus pour ne pas laisser des fonds inutilisés, les risques de gaspillage sont très grands – même si les conditions formelles sont respectées.

Les revues de dépenses publiques sectorielles dressent un bilan rétrospectif des dépenses publiques dans le secteur étudié sur une dizaine d'années. C'est à l'occasion de ces exercices qu'un effort est entrepris afin de réunir les données de manière la plus exhaustive possible sur les dépenses effectuées dans chaque secteur. Cependant, il ne s'agit pas d'un suivi physique de la dépense publique mais des dépenses ordonnancées. En principe, un des objectifs des RDP est de vérifier la concordance entre les efforts budgétaires entrepris et les orientations de politiques sectorielles définies dans les documents de cadrage. Pour ce faire, il est demandé aux consultants de réaliser une étude d'efficacité et d'incidence des dépenses publiques. Lorsque l'exercice est bien accompli, c'est actuellement l'outil le plus au point quant au suivi de la dépense publique. Mais les RDP sont des exercices lourds, qui s'attachent à chaque fois à faire un bilan rétrospectif sur une dizaine d'années. Leur périodicité n'est pas bien définie et elles ne sont pas suffisamment institutionnalisées ni appropriées par les ministères sectoriels. Elles ne peuvent donc constituer un outil permanent de suivi de la dépense publique. De plus, leurs recommandations sont rarement suivies.

2.6. Une décentralisation et une déconcentration des services publics trop faibles ?

Au Burkina Faso comme au Mali, la mise en place relativement récente de collectivités locales élues est une opportunité majeure pour modifier la gestion publique, traditionnellement très centralisée. Toutefois, on constate que les nouvelles attributions de ces collectivités tardent à se concrétiser en termes budgétaires par le reversement par l'Etat d'une partie des recettes publiques. Le problème est d'autant plus aigu que la fiscalité locale est très faible et insignifiante par rapport aux ressources locales, notamment du fait de l'absence de taxes foncières³. De plus, les espoirs que l'on pouvait fonder sur un rapprochement entre décideurs et citoyens doivent être tempérés par l'observation du fait que l'on retrouve au niveau local certaines pratiques (népotisme, corruption) qui étaient dénoncées au niveau central.

En outre, les marges de manœuvre des structures publiques, autres que le ministère des Finances en matière d'exécution budgétaire sont très réduites, voire nulles. Au Burkina Faso par exemple, seul le ministre des Finances peut ordonnancer les dépenses. Les autres ministres s'en trouvent démotivés. Ils sont dépossédés de leur politique, dont le budget est le moyen d'exécution. Les responsables de niveau inférieur, et en particulier les directeurs régionaux, n'ont guère de moyens à leur disposition. Cependant, depuis deux ans des délégations de crédits seulement sur le titre III des dépenses (dépenses de matériels) ont été instaurées pour les ministères de la Santé, de l'Enseignement de base et des Infrastructures. Au ministère de la Santé, presque la moitié de ces crédits est gérée directement par les directions régionales et les districts de santé. Au ministère de l'Enseignement de base environ 75 % des crédits de fonctionnement sont gérés par les directions régionales et provinciales. Cela, évidemment, autorise une marge de manœuvre que les structures déconcentrées n'avaient pas auparavant, même si les délégations de crédits ne sont octroyées que tard dans l'année (juin) limitant dans le temps leurs exécutions. Malheureusement, l'arbitrage budgétaire que le ministère des Finances est parfois obligé d'effectuer en cours d'année budgétaire s'opère aussi sur ces lignes de crédits. Les étapes relatives au paiement des factures émises sont encore centralisées à Ouagadougou. De plus, dans les faits les CSPS (Centre de Santé et de Promotion Sociale) n'ont pas connaissance préalable des dotations qui leur sont accordées dans la loi de finances. Les commandes sont effectuées au niveau des districts. Les CSPS ne disposent donc d'aucun moyen de vérification de la conformité du matériel avec le montant inscrit à leur crédit. Il en est de même pour les structures déconcentrées du ministère de l'Enseignement de base (MEBA) et certainement des autres ministères. Elles disposent de matériel mais n'ont pas connaissance des coûts d'achat unitaires. Certaines structures de base (CSPS et écoles primaires) déclarent ne rien recevoir du budget de l'Etat au titre du matériel. C'est pourquoi une conditionnalité a été introduite à ce niveau.

2.7. Problèmes dans la définition des indicateurs

La réflexion sur les indicateurs est inégalement avancée. Au Burkina Faso, le test sur les conditionnalités a permis de définir une série d'indicateurs qui ont été intégrés au CSLP. Au Mali, au contraire, le CSLP ne présente qu'une liste d'indicateurs assez généraux et en majorité non chiffrés. Néanmoins, même dans le cas du Burkina Faso, le lien entre les activités et les moyens nécessaires à leur réalisation n'est pas clairement affiché. Les objectifs de résultats ou d'impacts sont très peu ciblés et n'ont pas forcément un lien automatique avec la réduction de la pauvreté. Enfin, la formulation des objectifs et des indicateurs est en cours de processus. C'est ainsi qu'au Burkina Faso l'ONAPAD (Observatoire de la Pauvreté et du Développement Humain Durable), structure financée par le PNUD (PRGE, projet d'appui au renforcement de la gouvernance économique) et basée à l'INSD, a produit un document, complémentaire et distinct du document d'actualisation du CSLP. Il y est proposé une liste d'indicateurs de suivi des politiques de lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple, l'ONAPAD a défini, en matière d'éducation, 12 indicateurs qui ne reprennent pas l'ensemble des indicateurs du CSLP et qui en contiennent d'autres. Dans le domaine de l'agriculture, il a été proposé 37 indicateurs, et en santé 44. La plupart de ces indicateurs sont des indicateurs d'activités ou de résultats. Dans une certaine mesure, cette approche renvoie à la planification à la soviétique ce qui n'est pas la même

³ A titre d'exemple, une étude menée par le Club du Sahel de l'OCDE, le PDM (programme de Développement Municipal) et l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), montre que les recettes collectées dans la ville de Bobo-Dioulasso ne dépassent pas 1% du PIB local.

chose qu'une approche par l'examen des impacts et des résultats, qui devrait conduire à une réorientation des politiques.

Cette tendance à la « prolifération » des indicateurs est un peu inquiétante, d'autant plus que la manière dont ces statistiques seront collectées n'est pas définie, ni surtout le type d'analyse à mettre en place permettant de faire le lien entre ces indicateurs, les politiques de lutte contre la pauvreté et l'impact sur la pauvreté. En tout état de cause, le fait de définir, changer et multiplier les indicateurs en cours d'exécution du CSLP ne permet pas un bon suivi notamment de la part des organes déconcentrés et régionaux qui peuvent être obligés de changer chaque année les indicateurs à collecter.

2.8. Le suivi des indicateurs et l'emploi des systèmes de collectes de statistiques

La principale manière qu'ont les administrations et les bailleurs de fonds pour mettre en place un système de suivi des performances est de multiplier et renforcer des institutions de suivi, au lieu de développer les outils statistiques de suivi eux-mêmes. Ainsi, par exemple, le programme décennal de l'éducation au Mali avait sa propre cellule de pilotage, distincte de la CPS du ministère (cette dualité a heureusement fini par disparaître). Cette tendance se traduit par la mise en place de groupes de suivi dont les prérogatives ne sont pas toujours bien définies, et qui empiètent finalement sur celles d'autres structures déjà existantes (comme par exemple les services études et recherches des ministères sectoriels), ce qui contribue à les démobiliser.

Les principales institutions nécessaires pour le suivi et l'analyse des politiques existent déjà. Ce sont les instituts de statistique et les cellules d'analyse au sein des ministères techniques (DEP au Burkina Faso, CPS au Mali). Ce sont elles qu'il convient de renforcer. Pourtant, la création de nouvelles structures ad hoc aura toujours de forts partisans. Les bailleurs de fond y voient un gage d'efficacité à court terme. Les cadres nationaux y voient des niches permettant d'échapper aux réglementations de la fonction publique.

2.9. L'analyse des résultats obtenus et la réorientation des politiques

Il semble que peu de personnes aient conscience que suivre l'évolution d'un indicateur, par exemple le taux de scolarisation, ne dit rien quant à l'efficacité des politiques mises en place pour tenter d'accroître ce taux de scolarisation. Rien n'est mis en place pour évaluer si l'amélioration de cet indicateur de résultat provient d'effets d'offre tels que la construction de nouvelles écoles ou l'amélioration de la qualité de l'enseignement, ou bien d'effets de demande comme des aides financières aux parents pauvres, ou du fait de conditions, complètement extérieures à la politique d'offre scolaire du gouvernement, ayant, par exemple, pu limiter le besoin des parents du travail de leurs enfants. Cet exemple illustre tout d'abord que le suivi d'impact des politiques budgétaires notamment de lutte contre la pauvreté n'est pas un exercice facile, ensuite qu'il ne suffit pas de suivre des indicateurs d'activités (output) ou de résultats mais aussi d'impact, et qu'enfin il est indispensable de développer au sein de l'administration les capacités d'analyse d'impact de politiques publiques⁴.

Or, dans de nombreux documents, la production d'indicateurs apparaît pratiquement comme une fin en soi. C'est le cas dans les BP, mais aussi dans les CSLP. Cela se comprend dans la mesure où ceux-ci ont d'abord été conçus comme une réponse à une nouvelle conditionnalité des IBW apparue fin 1999. La façon dont les indicateurs seront interprétés et utilisés pour évaluer l'efficacité des politiques (voir leur pertinence) n'est pas précisée. Pour pouvoir avancer à ce niveau, il faudrait que le lien entre les politiques, les actions à entreprendre, les moyens mis en œuvre et les résultats à atteindre dans différents états de la nature soit précisé. Les CSLP comme les BP sont loin de présenter quelque chose de ce genre. Ils se contentent dans le meilleur des cas de juxtaposer des stratégies sectorielles sans repenser leur articulation.

⁴ Notons que la coopération allemande (GTZ) finance actuellement un atelier de formation de fonctionnaires et universitaires burkinabés sur les micro-simulations, outil permettant d'analyser l'impact de chocs ou de politiques publiques sur la distribution des revenus (cf. Cogneau *et al.*, 2003).

De manière pratique, il serait souhaitable de ne pas multiplier les indicateurs d'activité, mais d'en utiliser un nombre réduit pour suivre l'exécution des politiques ; il faudrait sélectionner les plus pertinents par rapport à l'objectif de lutte contre la pauvreté. Ces indicateurs devraient être adaptés aux données de gestion du secteur ; Inversement, il conviendrait d'éviter les indicateurs de renforcement des institutions (c'est l'indicateur de résultats, dont on ne connaît pas l'effet sur l'objectif) ; développer les enquêtes et les outils d'analyse permettant d'étudier l'impact de politiques publiques sur les indicateurs de résultat et d'impact.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques et leur réorientation devraient impliquer largement les élus et les groupes concernés dans la société « civile ». Le débat public sur les choix de dépenses publiques est peu développé dans les médias. Il serait sans doute un élément important pour améliorer la qualité de la dépense publique.

2.10. Problèmes de personnel et d'organisation

Il est assez illusoire de vouloir mettre en place un système de gestion basée sur les résultats si les agents de l'Etat ne sont aucunement incités à poursuivre les objectifs retenus. Dans les deux pays, la gestion de la fonction publique est très rigide, interdisant toute modulation de la rémunération suivant les résultats. La paupérisation des fonctions publiques rend les rémunérations peu attractives. En dehors de l'emploi à vie (qui fournit un mince filet de sécurité), les avantages de rester dans la fonction publique tiennent plutôt aux bénéfices dérivés de la fonction.

De plus, dans le cadre des réformes, cet aspect n'a pas été pris en considération. Ce sont les contraintes budgétaires à court terme qui ont prévalu. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, les revues de dépenses publiques ont martelé le fait que les enseignants étaient « trop » payés (notamment par rapport à l'Asie), en prenant comme critère le rapport entre leur salaire et le PIB moyen par habitant. Dans les CSLP, l'accent mis sur le développement de la santé primaire et de l'éducation de base dans les régions défavorisées se traduit par l'embauche de personnes sous-payées (« vacataires ») mis au service des collectivités locales avec des contrats précaires. Ces agents risquent d'être peu motivés, et ils quittent généralement leur poste lorsque des opportunités apparaissent au niveau de la fonction publique. Pourtant, les sommes libérées par les réductions de dette au titre de l'initiative PPTTE permettraient d'envisager une politique plus ambitieuse, puisqu'il s'agit d'une forme de financement beaucoup plus pérenne que les autres flux de financement extérieur.

Nous avons souligné qu'une réforme visant à lier les dépenses et les objectifs sollicite en premier lieu les entités chargées de la programmation dans les ministères techniques. En effet, ce sont ces entités qui devraient disposer à la fois des données statistiques nécessaires pour fixer des objectifs réalistes et des éléments de coût nécessaires pour traduire ces objectifs en termes de dotations budgétaires. La situation à leur niveau est très inégale. Avec les réformes, certaines sont bien dotées, alors que d'autres restent pratiquement dépourvues de tout. De plus, ces entités sont rarement en mesure d'attirer les meilleurs cadres faute d'incitations financières.

Enfin, comme beaucoup de réformes inspirées par les IBW, la réforme visant à implanter une budgétisation par objectifs a été programmée sur un rythme très rapide, surtout au regard des performances des fonctions publiques d'Afrique de l'Ouest. Des réformes de ce type sont difficiles à mettre en œuvre. Une réforme analogue en France a été programmée sur cinq ans, avec beaucoup de formation à la clé. La rationalisation des choix budgétaires, une réforme encore plus ambitieuse, n'a jamais été vraiment mise en œuvre (Quint *et al.*, 1997).

3. QUELQUES PISTES D'AMELIORATION DE LA GESTION ORIENTEE PAR LES RESULTATS

Les BP devraient être beaucoup plus encouragés par les bailleurs de fonds, du simple fait qu'ils ont reçu le soutien (au moins au début de leur implantation) d'une partie des fonctionnaires des ministères des finances des deux pays. L'amélioration des BP ne peut qu'avoir des retombées positives sur l'ensemble des réformes en cours.

Une meilleure qualité des BP passe par une modification des pratiques tant au niveau des procédures nationales qu'au niveau des bailleurs de fonds.

3.1. Préciser la contrainte budgétaire

L'élaboration de CDMT réalistes est un des fondements des nouveaux systèmes. C'est à ce niveau que la discussion des choix de dépenses et la fixation de priorités prend tout son sens.

Dans les pays africains l'élaboration de CDMT est particulièrement difficile. Paradoxalement, l'idée même de contrainte budgétaire est parfois mal perçue. Cela tient en partie au fait que de nombreuses dépenses publiques (notamment dans le domaine de l'investissement, mais pas seulement) sont réalisées sur financement extérieur. Il est donc difficile d'avoir une vision d'ensemble réaliste de l'ensemble des ressources disponibles puisqu'une partie d'entre elles dépend du libre arbitre des bailleurs de fonds. Ces financements extérieurs sont erratiques, tant au niveau de leurs objectifs que de leurs décaissements et de leur allocation sectorielle. Cela réduit sensiblement la portée des CDMT puisque les réallocations sont difficiles, voire impossibles. De plus, ces financements extérieurs sont assez opaques au niveau de l'exécution. S'il est impossible de programmer, de suivre et d'évaluer objectivement ces dépenses, il est inutile de parler de CDMT. Le passage à l'aide budgétaire rendrait sans doute les choses plus transparentes, mais pas plus programmables.

Inversement, et contrairement à ce que l'on pourrait penser en raison de l'instabilité économique de ces pays, les recettes budgétaires apparaissent relativement stables – ce qui ne semble pouvoir s'expliquer que par des considérations de politique économique (Raffinot, 2001). Curieusement, l'instabilité se trouve plutôt du côté des dépenses publiques. Celles-ci sont susceptibles d'augmenter rapidement lorsque l'Etat se trouve dans l'obligation de subventionner les filières d'exportation déficitaires.

3.2. Modifier les systèmes de fourniture des services publics.

Il est bien difficile de faire en sorte que les services publics correspondent aux besoins des personnes, tant en qualité qu'en quantité. Mais il est possible d'organiser autrement la fourniture de certains services. Au Mali, la santé de base a été largement améliorée par la mise en place de Centres de Santé Communautaires (CSCOM). Gérés par des associations d'usagers, ces CSCOM permettent à une grande part de la population d'avoir accès aux soins, sur la base d'un recouvrement des coûts. L'Etat subventionne la première dotation en médicaments. Dans les régions défavorisées, l'Etat prend éventuellement en charge certains coûts de fonctionnement. Toutefois, malgré ses avantages, ce système ne permet pas de résoudre le problème des personnes les plus pauvres, qui ne peuvent contribuer financièrement et continuent à relever de l'automédication ou des tradi-praticiens.

3.3. Utiliser les indicateurs pour le dialogue sur les politiques, pas pour sanctionner

Pour qu'un système budgétaire basé sur les résultats puisse fonctionner et que l'aide internationale inscrive son action dans ce même système, il faut tout d'abord que le circuit « classique » de la dépense publique fonctionne. Si ce n'est pas encore tout à fait le cas, comme au Burkina, il est normal que l'aide internationale soit encore conditionnée par des actions et réformes budgétaires et fiscales précises (à l'instar des prêts FMI). En même temps, les bailleurs de fonds doivent accompagner ces réformes par des appuis coordonnés à l'administration. Une fois que ces derniers ont l'assurance que le circuit de la dépense fonctionne bien, et qu'un système de suivi cohérent est mis en place, alors l'aide budgétaire doit être l'outil d'aide le plus utilisé.

Le désaccord entre la Banque mondiale et l'Union Européenne sur le suivi de l'aide budgétaire au Burkina (cf. encadré n°3) cesserait si une hiérarchie dans le suivi des indicateurs était adoptée. Cela permettrait de limiter les problèmes de variabilité annuelle de l'aide et permettrait d'instaurer une confiance plus forte vis à vis du gouvernement.

L'utilisation des indicateurs de résultats ou d'impact pour sanctionner ou moduler le financement extérieur est probablement vouée à l'échec. Elle conduit nécessairement à la manipulation des données

(le système soviétique, qui fonctionnait beaucoup à partir d'objectifs planifiés, a connu ce problème à grande échelle). Il paraît donc souhaitable que les indicateurs ne servent qu'à alimenter les discussions sur les politiques, tant au niveau interne (entre le gouvernement, les élus, la « société civile ») qu'au niveau du dialogue entre le gouvernement et les partenaires extérieurs au développement. Sous peine de décourager les pays récipiendaires, le montant de l'aide devra rester stable et ne pas dépendre des variations à court terme des indicateurs. Des réorientations mineures pourront être apportées, mais plutôt par redistribution à l'intérieur de l'enveloppe globale accordée à moyen terme. Pour qu'un tel dialogue soit productif, il faut préciser autant que possible la relation entre les moyens et les résultats (enquêtes, comparaisons entre régions, analyse statistique).

3.4. Ne pas multiplier les indicateurs mais mettre en place un système d'évaluation d'impact en accord avec les moyens disponibles

En général, l'ensemble des indicateurs, qu'ils soient de moyen, d'activité, de résultat ou d'impact, est suivi annuellement (à l'exception des indicateurs de pauvreté monétaire qui sont issus d'enquêtes auprès de ménages qui ont lieu environ tous les quatre ans). Or, cette périodicité annuelle n'est pas forcément adaptée pour tous les indicateurs et pour les capacités de suivi de l'administration (notamment en termes de coût financier de collecte de données et de capacité d'analyse). Il serait souhaitable que les indicateurs de moyen ainsi que les indicateurs d'activité continuent à être suivis annuellement, car ils sont de l'entière responsabilité du gouvernement et des bailleurs de fonds et l'information qu'ils nécessitent est disponible annuellement auprès du ministère des Finances ou des ministères sectoriels. Les indicateurs mesurant les résultats et les impacts finaux ne devraient être évalués que tous les 3 ans voire plus. En effet, les effets d'une intervention publique peuvent ne se faire sentir qu'à moyen terme.

Par ailleurs, la réalisation des objectifs correspondant à ces indicateurs dépend de plusieurs éléments, dépendants et indépendants de l'action gouvernementale. Un examen correct de ces indicateurs suppose qu'on puisse faire la part des multiples facteurs pouvant expliquer leurs évolutions. Cela exige un examen sur le moyen terme permettant d'évaluer les effets conjoncturels, et de laisser le temps aux moyens et activités publiques d'agir. De plus, il est préférable que les informations, telles que les taux de scolarisation ou de fréquentation des centres de santé soient collectées auprès des ménages et non uniquement par les services administratifs, ceci afin de contrôler la qualité de l'information collectée par les pourvoyeurs de services (risque de biais positif) et de collecter des informations sur les facteurs autres que le niveau de l'offre de services publics. Ces enquêtes auprès des ménages et des utilisateurs de services publics sont coûteuses en moyens financiers mais aussi en ressources humaines et elles exigent de développer des compétences analytiques qui font souvent défaut et qu'il faut absolument développer. En parallèle, certains éléments de la société civile (les associations de parents d'élève, par exemple) devraient jouer un rôle important dans la réorientation des politiques.

En l'état actuel du CSLP et de son système de suivi, le lien entre les politiques budgétaires et les résultats en matière de réduction de la pauvreté ne sont pas clairement identifiés. Il conviendrait, tout d'abord, que les objectifs de lutte contre la pauvreté soient mieux ciblés en termes géographique et socio-économique et soient mieux associés à des interventions publiques. Ensuite, cela suppose la mise en place d'enquêtes et d'outils d'analyse permettant d'estimer l'impact de politiques publiques d'intervention, c'est à dire de comparer des zones ayant connu une intervention publique à d'autres pour lesquelles ce n'est pas le cas, ou bien être en mesure de faire une analyse avant et après l'intervention publique (cf. Cogneau *et al.*, 2003).

3.5. Favoriser l'appropriation des réformes

L'expérience des BP montre que même une réforme largement endogène (mais très complexe) met de nombreuses années avant d'être réellement appropriée. Il était donc assez risqué de vouloir lancer la réforme dans tous les départements ministériels à la fois comme cela a été fait au Mali. Il serait certainement plus efficace de choisir quelques ministères pilotes et d'utiliser leur expérience pour élargir ensuite la réforme. Evidemment les départements où il existe des programmes sectoriels sont tout désignés pour servir de pilotes, puisque ces programmes sont généralement construits sur la base

d'indicateurs. Il faudrait renforcer la réforme au sein de ces ministères en évitant au maximum que des restrictions de crédit aient lieu en cours d'année, et en faisant en sorte que la discussion de la Loi de Finances à l'Assemblée Nationale s'opère sur la base non pas seulement du budget par nature mais aussi sur celle du budget-programme (spatialisé). Même si l'exercice est difficile, la logique des budgets de programme devrait en outre dépasser cette logique ministérielle et favoriser des activités interministérielles, bien sûr lorsque les orientations politiques y incitent.

Il est nécessaire que les structures déconcentrées soient mieux impliquées dans le processus de programmation et de suivi de la politique budgétaire. Cela passe par i/ une sensibilisation et une formation plus poussées de l'ensemble des directions régionales et provinciales notamment des services en charge de la collecte des statistiques ; ii/ par la plus grande participation de représentants de ces structures aux ateliers de discussion de politique générale (CSLP et politiques sectorielles) et de suivi de mise en œuvre des politiques ; iii/ et par un plus grand nombre de délégations de crédits, afin qu'elles soient plus responsabilisées et maîtres des actions discutées et implantées localement.

Par ailleurs, il ne s'agit pas de trop accélérer le processus de décentralisation. En effet, la décentralisation, si elle s'exprime à la fois par la collecte locale des ressources et la délocalisation des dépenses publiques, risque d'accroître les inégalités entre les régions. Une réflexion nationale sur l'aménagement du territoire, le ciblage géographique des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, et la définition de critères de répartition des fonds publics entre collectivités locales ainsi qu'un mécanisme de péréquation sont indispensables dans des nations jeunes où la cohésion nationale est encore en cours de construction, et où les inégalités géographiques sont importantes (inégalité urbain/rural, inégalité entre zones de production cotonnière et le reste, ...).

En outre, le choix des indicateurs doit s'opérer non pas seulement en fonction des objectifs de politiques de développement et des actions entreprises pour les mener, mais aussi en fonction des moyens humains, statistiques, et financiers mis à la disposition pour le système de suivi.

CONCLUSION

Depuis 1997, le Burkina Faso et le Mali ont pris l'initiative de développer des budgets-programmes (BP). Cette initiative s'est combinée avec d'autres processus déjà en cours (revues de dépenses publiques), lancées en même temps mais séparément (programmes sectoriels), ainsi qu'avec l'élaboration de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). En toile de fond, différentes tentatives ont été faites à partir de 1997 pour améliorer la coordination de l'aide et réformer la conditionnalité.

Ces réformes rencontrent de nombreux obstacles. Les BP ne sont pas encore vraiment opérationnels, sauf dans les secteurs qui disposent de programmes sectoriels. Les CDMT restent formels, notamment en raison de l'importante part des dépenses publiques financées par l'extérieur. L'amélioration de la coordination de l'aide progresse lentement. L'adoption de documents stratégiques permet de mieux situer les actions, et le passage progressif à l'aide budgétaire devrait accroître la transparence et l'efficacité. Toutefois, tous les bailleurs de fonds ne sont pas encore tout à fait sur la même longueur d'onde, notamment en termes de conditionnalité. Le principal frein à la généralisation de l'aide budgétaire demeure l'insuffisant contrôle de la dépense publique, et l'absence de tradition d'analyse de la dépense publique en termes d'opportunité et d'efficacité. Les bénéfices attendus de la décentralisation restent marginaux du fait de la faiblesse des ressources financières au niveau local. Sur le plan technique, la généralisation du suivi par indicateurs a fait progresser la réflexion sur les objectifs des politiques publiques. Cependant, la polarisation sur les indicateurs eux-mêmes a quelque peu occulté les questions relatives à l'interprétation des évolutions de ces indicateurs et à leur utilisation pour la réorientation des politiques publiques. Le rôle de la société civile dans le débat sur les choix de dépenses publiques reste encore peu défini. Enfin, l'organisation des administrations publiques reste trop éparpillée en multiples entités ad hoc qui concurrencent les structures pérennes et les démotivent.

Il serait donc utile de préciser la contrainte budgétaire, ce qui implique aussi des engagements fiables et pluriannuels de la part des bailleurs de fonds. Un ensemble réduit et mieux ciblé d'indicateurs devrait être utilisé pour promouvoir le dialogue sur les politiques (en en assumant la co-responsabilité), non pour sanctionner. La diversification des systèmes de fourniture des services publics a donné de bons résultats, notamment au Mali dans le secteur de la santé. En fin de compte, le renforcement de la pression des électeurs sur les gouvernants est seul susceptible de faire aboutir des réformes que la conditionnalité s'avère incapable d' « acheter ».

ACRONYMES

BP	:	Budget-Programme
CAD	:	Comité d'Aide au Développement
CDMT	:	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CPS	:	Cellule de Planification et Stratégie
CSCOM	:	Centres de Santé Communautaires
CSLP	:	Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté
CSPS	:	Centre de Santé et de Promotion Sociale
DEP	:	Direction des Etudes et de la Planification
MEBA	:	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
MTEF	:	Medium Term Expenditure Framework
ONAPAD	:	Observatoire de la Pauvreté et du Développement Humain Durable
PER	:	Public Expenditure Review
PIP	:	Programme d'Investissements Publics
PPTE	:	Pays Pauvres Très Endettés
PRGE	:	Projet d'appui au Renforcement de la Gouvernance Economique
PRSP	:	Poverty Reduction Strategy Programme
RDP	:	Revue des Dépenses Publiques
SWAPs	:	Sector-Wide Approach to aid management
TOFE	:	Tableau des Opérations Financières de l'Etat

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baro D.J. (1995) *Burkina Faso, Etude sur l'évaluation de l'impact des revues de dépenses publiques*, Rapport préparé par la GTZ dans le cadre du programme amélioration de la gestion budgétaire dans les pays bénéficiaires du programme spécial d'assistance à l'Afrique, Ouagadougou.
- Ministère de l'Economie et des Finances du Burkina Faso (2000), *Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ouagadougou, mai.
- Ministère de l'Economie et du Développement du Burkina Faso (2003), *Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ouagadougou, septembre.
- Caiden N. & A. Wildavsky (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*, John Wiley and Sons.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. & Roubaud F. (dir.) (2003) *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2nde édition.
- Cogneau D., Grimm M., Robilliard A-S. (2003) « L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté, l'apport des techniques de micro-simulation », in Cling J.-P., M. Razafindrakoto & F. Roubaud (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2nde édition.
- Dante I., Gautier J.-F., Marouani M.A. & Raffinot M. (2003) « Le DSRP au Mali ; « Gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? », in J.-P. Cling, M. Razafindrakoto & F. Roubaud (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2nde édition.
- Diamond J. (2003) *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*, IMF Working paper n°WT/03/33, February, 28 p.
- Dureau G., Guillaume H., & Silvent F. (2002) *Gestion publique, l'Etat et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- FMI et AID (1999), *Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté – questions d'ordre opérationnel* (projet), 10/12/1999, Washington.
- Frontini G., Leandro J., Schafer H. (1999) « Towards a More Effective Conditionality: an Operational Framework », *World Development* (27,2), pp. 285-299.
- Gouvernement du Mali (2002) *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, Bamako, juillet.
- GTZ, Séminaire sur la planification des dépenses publiques centrées sur la pauvreté, Johannesburg, Afrique du Sud, 4-8 novembre 1996.
- Levoyer L. (2003) « Fondements et enjeux de la réforme de la comptabilité de l'Etat », *Revue du Trésor*, n°1.
- Malgroubri M.-E., Mesplé-Somps S., Muguet J. & Zongo B. (2003), *Results-oriented Public Expenditure Management: Case Study of Burkina Faso*, CAPE, ODI, Working Paper 207, Londres.
- Mauchamp A., Quint A. & Sallerin G. (1997) « La rationalisation des choix budgétaires (RCB) : quel héritage ? », *La revue du Trésor*, n°7, juillet.
- Muguet J., Raffinot M. & Touré A. (2003), *Results-oriented Public Expenditure Management: Case Study of Mali*, CAPE, ODI, Working Paper 206, Londres.

- Raffinot M. (2001) « « Chicoter » ou « motiver », l'économie politique de la pression fiscale en Afrique », *Autrepart*, numéro 20, p. 91-106.
- Roberts J. (2003) *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction*, CAPE, ODI, Working Paper 203, Londres.