

Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?

Marc Raffinot
et Boris Samuel¹

Le CDMT est potentiellement un instrument très utile pour combler le vide fréquent entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. L'approche par les Objectifs du Millénaire pour le Développement n'est pas contradictoire avec l'élaboration des CDMT, car ceux-ci sont des instruments pour gérer la tension entre les objectifs et la contrainte budgétaire. Néanmoins, la mise en place d'un CDMT peut être dangereuse si elle résulte d'une conditionnalité imposée de l'extérieur et si elle fait appel d'emblée à des instruments sophistiqués. Le CDMT doit être mis en oeuvre de manière graduelle en fonction des capacités. Ainsi conçu, le CDMT peut contribuer efficacement à plusieurs processus convergents : la réforme des finances publiques (prise en compte du cadre macro-économique, réforme des nomenclatures budgétaires), le renforcement des capacités d'arbitrages budgétaires fondés sur les performances, le suivi des résultats des différentes politiques et la rétro-action du suivi sur la définition des politiques.

La mise en place de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), en cours ou récemment entreprise dans de nombreux pays en voie de développement, répond à deux mouvements liés :

1. Depuis la fin des années 1990, la mise en place des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a remis l'accent sur les activités de planification, rétabli une légitimité à l'intervention publique et accru le financement des secteurs sociaux, en particulier dans le cadre de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Dans cette lignée, les CDMT représentent un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour

l'atteinte des objectifs fixés au niveau national et/ou international. Gage de transparence, ils deviennent un support d'attribution de l'aide, permettant à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire. Les CDMT constituent un instrument privilégié pour la mise en place d'appuis budgétaires, comme le préconise la déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide.

2. La mise en place des CDMT est liée aux réformes budgétaires. Les pratiques de budgétisation à moyen terme, visent à améliorer la

¹ Marc Raffinot est Maître de conférences à l'Université Paris Dauphine, EURISCO et chercheur associé à DIAL. Boris Samuel est Statisticien Économiste.

prise en compte de la contrainte macro-économique dans les programmes de dépenses publiques et donc l'efficacité des décisions en favorisant la détermination de priorités. De façon optimale, le CDMT s'accompagne d'une présentation par programmes et de systèmes de suivi des performances. Il constitue à ce titre une étape vers la mise en place des systèmes de gestion orientés par les résultats. Cette orientation apparaît dans les réformes budgétaires, mais aussi dans le souci d'une utilisation efficace des sommes libérées par les annulations de dette.

Les CDMT revêtent une importance particulière dans le contexte actuel, car les politiques de réduction de la pauvreté souffrent d'une déconnexion avec le budget et les politiques effectivement conduites, ainsi que du manque de prise en compte des priorités, ce qui risque de les remettre en cause. De plus, les calculs des coûts des OMD sont encore peu intégrés dans les programmations nationales. Enfin, la volonté de partenaires extérieurs de privilégier progressivement l'aide budgétaire implique d'améliorer la crédibilité de la gestion budgétaire des Etats.

On peut pourtant se demander s'il est raisonnable d'accorder une priorité élevée à la mise en place des CDMT dans des pays où les procédures budgétaires sont peu adéquates ou peu respectées, où les capacités des administrations sont faibles et où le poids et la multiplicité des partenaires extérieurs compliquent la gestion publique. Par ailleurs, la contrainte budgétaire classique part de la contrainte budgétaire et cherche à maximiser les performances, alors que la logique des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) consiste plutôt à partir des objectifs pour déterminer le financement nécessaire, à partager entre l'Etat et les partenaires extérieurs. Enfin, l'approche CDMT risque de remettre en selle des systèmes de programmation détaillée qui ont largement fait faillite, alors que la gestion des finances publiques par les objectifs met l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires des programmes publics.

De quoi s'agit-il ?

L'idée de CDMT n'est pas nouvelle. Avant que l'ajustement structurel ne balaye les systèmes de planification, de nombreux travaux ont été consacrés à la liaison entre le plan à moyen terme et le budget. Le fait que ces travaux aient été négligés est probablement une des raisons de l'effondrement des systèmes de planification après les années 1980.

Définition

La définition couramment retenue², tirée du Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale, est la suivante : « *Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles.* » (Banque mondiale, 1998). Le CDMT apparaît ainsi comme un processus de décision itératif permettant de fixer la contrainte macro-économique et de planifier les politiques sectorielles. Une seconde définition provenant de la même source présente le CDMT comme « ... *un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources* ». Ainsi, le CDMT s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats, faisant référence à la planification stratégique, à la notion de programme et à l'autonomie de décision des gestionnaires. L'établissement d'un lien entre les allocations budgétaires, la fixation d'objectifs et le suivi des performances est une dimension essentielle de l'exercice.

Principaux objectifs

L'objectif du CDMT (pluriannuel) est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques, de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Il vise à décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières. Il s'agit de : (i) déterminer la contrainte globale sur la base d'un cadre de ressources soutenable à moyen terme ; (ii) prendre en compte les implications financières des politiques (coûts des politiques en cours, charges récurrentes relatives aux projets d'investissement, projets pluriannuels, etc.) ; (iii) amoindrir les tensions lors de l'exécution budgétaire en assurant une meilleure prévisibilité de la contrainte de ressources et des ordres de priorités (OCDE, 2005a ; chap. 6).

Le développement d'un cadre macro-économique réaliste doit permettre les arbitrages intersectoriels et améliorer la prévisibilité des enveloppes sectorielles pour faciliter l'élaboration des politiques. C'est donc un instrument d'amélioration de l'efficacité de la gestion publique.

² Notamment dans : *Le Houerou et Taliercio, 2002 ; Holmes et Evans, 2003.*

L'approche normative : le CDMT dans le cycle de planification – budgétisation – évaluation

Le processus CDMT doit s'insérer dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des

politiques ; il est constitué de procédures intégrées à ce processus (voir typologie en encadré 1) ; il met en jeu des processus parallèles aux niveaux central et sectoriels, qui font que sa mise en place entraîne en général un allongement de la période de préparation budgétaire.

Encadré 1

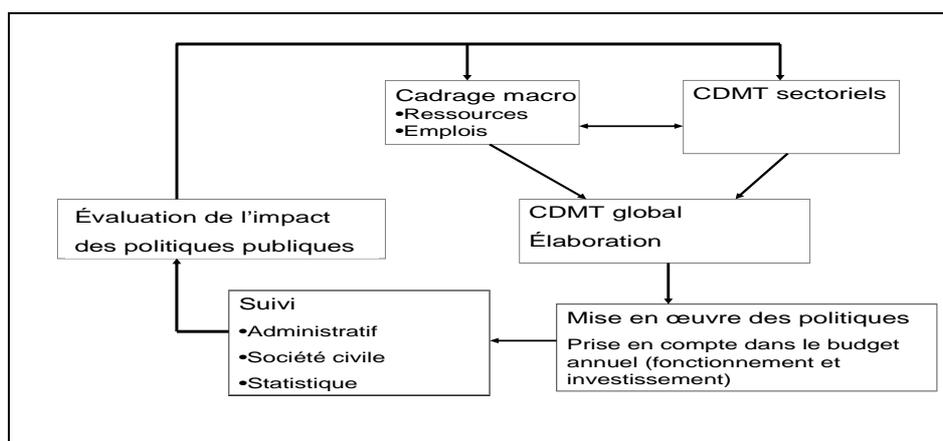
Typologie des CDMT

- Le CDMT global présente un cadrage macro-économique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois (cadrage macro-budgétaire).
- Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire.

CDMT et cycle annuel de définition, d'exécution et de suivi évaluation des politiques

Le processus CDMT doit être glissant. C'est un cadre permettant de revoir les objectifs du gouvernement et les allocations budgétaires selon

les inflexions dans les stratégies, priorités, performances observées. Dans la logique itérative promue par les DSRP (malheureusement pas glissante !), le CDMT vise à rendre opérationnels les résultats obtenus par les systèmes de suivi évaluation. Les grandes étapes du cycle sont décrites dans la figure suivante :



Dans l'approche classique, le cycle part de la détermination de la contrainte budgétaire globale et cherche à améliorer les performances de la dépense publique.

CDMT et processus de préparation budgétaire

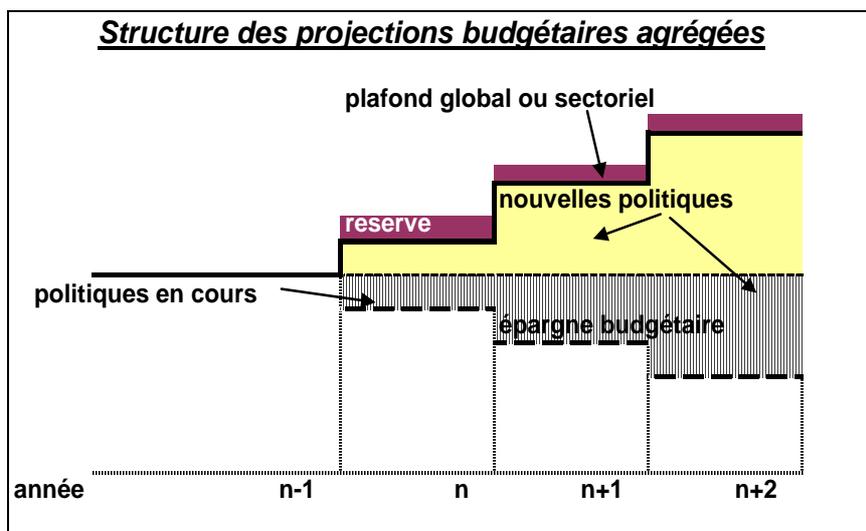
Le CDMT ouvre au sein du processus budgétaire une « phase stratégique » (Holmes et Evans 2003) C'est pourquoi les deux processus doivent être étroitement intégrés. L'encadré 2 présente les grandes étapes de cette intégration.

Cadrage macro-économique et contrainte globale

Le cycle commence avec le *cadrage macro-économique* en vue de déterminer les différentes ressources dont peut disposer le gouvernement pendant la période considérée (taxes, dons, financement net), et les emplois (en termes monétaires globaux). Sur cette base, on identifie le montant des dépenses primaires (hors intérêts de la dette) compatibles avec les ressources sous différentes hypothèses afin de dégager une enveloppe probable pour la totalité des dépenses considérée comme soutenable, en tenant compte d'une réserve pour faire face aux imprévus.

Cet exercice de cadrage macro-économique implique logiquement de coordonner les différentes stratégies macro-économiques, notamment les

politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, la politique budgétaire et les politiques sectorielles.



Inspiré d'OCDE 2001

Encadré 2

Le cycle de préparation du CDMT

- 1) Mise à jour du cadrage macroéconomique et établissement de montants indicatifs de ressources et de dépenses
- 2) Revue des programmes sectoriels et définition de priorités
- 3) Fixation de plafonds sectoriels indicatifs
- 4) Préparation des cadres de dépense sectoriels à moyen terme
- 5) Préparation du CDMT global et de la Loi de finances
- 6) Approbation et/ou intégration dans la Loi de Finances

En début d'année, on intègre des premiers résultats enregistrés à la fin de l'exercice écoulé (inflation, exécution budgétaire, résultats du secteur réel etc.) et on met à jour les projections des variables pertinentes (dette publique, arriérés, masse salariale etc.). Le scénario macro-économique central ainsi élaboré est mis à jour sur l'ensemble du cycle de décision. Ce cadrage macro-budgétaire constitue la base des circulaires budgétaires, puis donne lieu à la rédaction d'un *budget économique* ou d'un *rapport économique et financier*.

Revues sectorielles

Le cadrage macro-économique coïncide avec les bilans d'exécution et revues annuelles conduites dans le cadre des cycles d'évaluation et de définition des politiques. A cette période, on réalise les évaluations globales des politiques et les premières orientations générales peuvent être fixées au niveau sectoriel, en fonction de la mise en œuvre des programmes en cours. Les indicateurs de suivi sont mis à jour, liant intrants et objectifs,

permettant les premières évaluations des performances.

L'identification des possibilités d'épargne budgétaire est alors entreprise ainsi qu'une réflexion sur les activités qui pourraient être prises en charge par d'autres opérateurs que l'État. Enfin, dans les pays mettant en œuvre un DSRP, c'est le moment de la préparation des bilans de la mise en œuvre et de la rédaction du rapport annuel d'avancement. Afin d'alimenter le processus d'alignement entre ressources soutenables et dépenses, la revue des dépenses sectorielles permet d'évaluer les coûts approximatifs des orientations et objectifs retenus. De même que pour le cadrage macro-économique, l'affinement des programmes a lieu tout au long du processus budgétaire et prend en compte les plafonds et contraintes communiqués par le niveau central en fonction des évolutions du cadre macro-économique.

Fixation de plafonds indicatifs

Sur la base de concertations menées entre niveaux central et sectoriels, le processus permet de

proposer des enveloppes indicatives à communiquer aux secteurs. Ces indications peuvent être plus ou moins rigides, uniques ou présentant divers scénarios, globales ou portant sur des catégories de dépenses spécifiques (salaires, investissement / fonctionnement)⁶.

Cette phase correspond dans certains pays avec la rédaction de la circulaire budgétaire (cas du Burkina Faso). Cette simultanéité est un atout pour que la préparation budgétaire prenne en compte la réflexion stratégique sur les politiques publiques. En effet, le document de cadrage produit à cette période, appelé « *cadre budgétaire à moyen terme* » ou *CDMT global*, indique les premières enveloppes, fruits des discussions stratégiques entre ministères centraux et sectoriels.

La préparation des programmes sectoriels

Les enveloppes sont ensuite communiquées aux responsables des CDMT sectoriels. Il s'agit cette fois d'ajuster les propositions de programme de manière précise et d'effectuer les principaux arbitrages sur les objectifs, l'identification des nouveaux programmes et les possibilités d'épargne budgétaires. On peut se baser sur les évaluations des politiques, notamment sur des analyses coûts/efficacité plus aisées à mener au niveau sectoriel.

Préparation du CDMT global en appui à la loi de finances

Avant la préparation de la loi de finances, le cadrage macro-économique est actualisé et les montants de dépenses sectorielles ajustées sur la base des CDMT sectoriels. Le CDMT global (cadre macro-budgétaire) peut alors être finalisé et devenir un document d'appui à la préparation de la loi de finances à utiliser lors des conférences budgétaires

pour les arbitrages. Lorsque ceux-ci sont réalisés, le document est soumis au Parlement.

Les méthodes d'arbitrages du budget

La rationalisation des choix budgétaires (RCB) visait à fonder les arbitrages budgétaires sur une base « scientifique ». Son échec conduit à adopter une démarche beaucoup plus pragmatique. Avec le CDMT, les arbitrages peuvent donner lieu à un contrôle général de cohérence de l'action publique (respect des engagements, répartition des dépenses entre fonctionnement et investissement, comparaisons internationales, capacités des différentes structures, etc.). Il permet aussi de se référer à une hiérarchisation explicite des priorités lors de la confrontation des objectifs du gouvernement et des moyens disponibles - notamment pour prendre en compte les principales conclusions des DSRP dans les mécanismes d'arbitrage⁷. Cette hiérarchie permet de proposer un ordre de priorité si de nouveaux fonds deviennent disponibles au cours de l'exécution, ou de couper de façon « rationnelle » si les ressources se réduisent, tâche qui revient en général au niveau central⁸. Le CDMT peut en outre contribuer à la mise en place de méthodes de gestion par les résultats et accorder une certaine autonomie aux centres de dépenses pour les arbitrages intra-sectoriels.

Le calendrier budgétaire, du CDMT et de la planification

Le calendrier d'une procédure budgétaire intégrant un cadrage des dépenses à moyen terme serait schématiquement le suivant – pour un budget correspondant à l'année calendaire :

Bilan d'exécution du budget n-1	1 ^{er} trimestre année n
Cadrage macro-économique n+1	1 ^{er} trimestre année n
Mise à jour des programmes sectoriels	2 ^e trimestre
Fixation des enveloppes indicatives (circulaire budgétaire)	Juin
Préparation des demandes de crédit et des CDMT sectoriels	Juillet – août
Arbitrages et préparation CDMT global	Septembre
Adoption du budget	Novembre / décembre

⁶ L'utilisation d'une contrainte flexible peut permettre de faire révéler leurs préférences aux responsables sectoriels pour obtenir des ordres de priorités sur la dépense (cas de l'étude sur la Mauritanie). En revanche, elle peut constituer une brèche perçue comme un assouplissement de la contrainte budgétaire, ce qui entraîne à terme une incitation aux dépenses additionnelles. Au Bénin, les responsables centraux proposent divers scénarii de dépenses articulées à deux scénarii macro-économiques.

⁷ Nous verrons plus loin qu'une autre approche consiste à voir dans le CDMT la traduction budgétaire du DSRP. Le CDMT est alors un instrument de mise en œuvre du DSRP.

⁸ Une partie importante des arbitrages à effectuer en cas de réduction des ressources est d'ailleurs interne aux secteurs prioritaires, puisque ce sont eux qui disposent des dotations budgétaires les plus importantes.

La mise en œuvre des CDMT et les capacités de gestion publique dans les PED

Dans la pratique, la mise en œuvre des CDMT se heurte à de nombreux obstacles techniques et organisationnels. La présente section tente de donner la mesure des facteurs qui déterminent la portée de l'exercice en fonction des conditions nationales. Il n'y a pas d'approche standard pour le développement des CDMT. Mais de grandes orientations sont à suivre pour un déploiement soutenable et une institutionnalisation des CDMT.

Cadrage macro-économique et contrainte budgétaire globale

La détermination de la contrainte globale est difficile car les recettes publiques sont fluctuantes et les apports extérieurs erratiques (notamment du fait de la conditionnalité), donc difficiles à programmer (question de la prévisibilité de l'aide). Même si le montant global des apports est plus ou moins stable, les changements de priorités des partenaires extérieurs, la succession des projets et programmes pose problème. Par ailleurs, les modalités d'exécution de l'aide ne sont pas neutres, une partie importante n'étant généralement pas comptabilisée dans les budgets nationaux.

Même quand il existe dans les pays les capacités pour élaborer des scénarios, le cadrage macro-économique des CDMT doit être cohérent avec ceux des programmes discutés avec le FMI. Ceci pose problème, car ces programmes ne sont pas toujours réalistes, pêchant souvent par optimisme (Meier et Raffinot, 2005). La prise en compte des fluctuations macro-économiques demande en outre une mise à jour régulière du cadrage et dans la pratique le scénario retenu peut se révéler rapidement caduc. Cette instabilité des économies pose un problème sérieux pour analyser la soutenabilité de la dette, qui est à la base du calcul d'un montant soutenable de dépenses primaires.

Holmes et Evans (2003) soutiennent que l'appropriation du cadrage macro-économique par les administrations n'est pas déterminante pour le processus CDMT. L'utilisation d'un scénario « externe », s'il est réaliste, permettrait de fixer les plafonds sectoriels. En réalité, ceci peut masquer une appropriation insatisfaisante de l'étape de fixation de la contrainte macro-économique, par exemple lorsque les voies de financement hors budget sont importantes et ouvrent des marges de manœuvre budgétaires non « orthodoxes » (y compris des financements extérieurs non

budgetés). Dans de tel cas, il semble préférable de donner la priorité au renforcement de mécanismes permettant de fonder le cadrage macro-économique sur la base d'un budget exhaustif et d'assurer le développement de capacités de programmation sectorielle unifiée plutôt que d'introduire des négociations entre centre et secteurs sur la base de plafonds formels.

D'autres arguments plaident pour une meilleure appropriation de la contrainte macro-économique. Dans de nombreux pays, à défaut d'exercices maîtrisés d'analyse macro-économique, le budget reste l'une des rares opportunités de développer et discuter les perspectives macro-économiques. De plus, la programmation financière du FMI, d'inspiration monétariste, ne prend pas en compte le lien « keynésien » entre dépenses et recettes publiques dans ses projections, ce qui empêche de tester correctement différents scénarii budgétaires. Ceci rend aussi plus difficile la réflexion sur les politiques de croissance, qui pourtant devrait être au centre de l'élaboration des DSRP (cf. la revue des DSRP effectuée par le FMI, 2004⁶). Ceci est vrai *a fortiori* pour le lien entre dépense publique, politiques de croissance, emploi et pauvreté. Les alternatives de politique économique et financière ne sont pas suffisamment discutées et ne se prêtent pas aisément aux discussions stratégiques sur les politiques budgétaires.

On peut donc recommander que le CDMT s'appuie en premier lieu sur une amélioration des capacités d'analyse et de cadrage macro-économique, ce qui suppose un travail sur la disponibilité de l'information économique et financière, et en particulier les données de synthèse macro-économique, donc de comptabilité nationale. Le passage au cadrage macro-budgétaire pour l'analyse de la contrainte demande en outre la maîtrise de la structure des politiques budgétaires et des données précises sur leur exécution, donc une capacité de supervision des politiques sectorielles au niveau central.

Les composantes macro-économiques et sectorielles du CDMT doivent ainsi être renforcées en partant d'une amélioration des capacités d'analyse macro-économique⁷ permettant le passage au cadre macro-budgétaire et du

⁶ Dans la revue de 2005, il est suggéré que différents scénarii macro-économiques pourraient être réalisés dans le futur (Banque mondiale et FMI, 2005).

⁷ Les travaux entrepris par AFRISTAT, l'INSEE et l'AFD pour la mise en place d'une séquence complète d'instruments allant de la comptabilité nationale à la prévision en passant par des méthodes de comptes rapides laissent espérer l'ébauche d'appuis opérationnels dans ce domaine.

renforcement du suivi budgétaire (Loi de règlement), de manière à disposer d'une information sur les dépenses effectives.

Cependant, les meilleures prévisions ne mettent pas à l'abri des chocs, surtout dans les pays à faible revenu. Il importe donc de concevoir l'exercice de cadrage macro-budgétaire non comme un effort pour élaborer un cadre de référence, mais pour présenter différents scénarii avec les mesures à prendre dans chaque cas.

La programmation sectorielle

Vision sectorielle unifiée

L'existence d'une stratégie nationale facilite l'élaboration de CDMT sectoriels, si toutefois la stratégie est effectivement reflétée au plan budgétaire et prend en compte l'ensemble des dépenses du ministère ou du secteur concerné. Dans la pratique, les principaux secteurs dépensiers, mis à part la défense, sont couverts par des stratégies globalement bien définies (souvent dans l'éducation et la santé et dans une moindre mesure l'hydraulique ou le développement rural). C'est probablement là l'un des impacts importants de la mise en place d'approche par programmes sectoriels (*Sector Wide Approaches*=SWAPs) et des politiques de lutte contre la pauvreté menées depuis les années 1990.

Il n'est pourtant pas rare de constater la co-existence de plusieurs stratégies pour un même secteur, éventuellement contradictoires, liées à différents approches (par exemple le DSRP d'un côté, un exercice de planification interne de l'autre ou des programmes d'appuis de bailleurs). Et il est fréquent que l'ensemble des dépenses du secteur ne soit pas pris en compte dans les stratégies nationales. C'est le cas pour certains financements extérieurs, parfois pour une partie du budget de fonctionnement (les dépenses communes dont la forte proportion caractérise des systèmes à faible performance budgétaire, pour les budgets des administrations etc.) ou pour les dépenses réalisées par des administrations locales, sans parler du secteur privé. La mise en place de procédures exceptionnelles (comptes spéciaux) par les bailleurs rend plus complexe l'identification des dépenses. En outre le recours à des unités d'exécution des projets ou programmes est encore loin d'être abandonné malgré les recommandations⁸. De nombreux pays connaissent des situations où la politique sectorielle est conduite ou mise en œuvre par des institutions autres que le ministère en charge, par des institutions morcelées et/ou de

responsabilités administratives diverses, complexifiant la prise en compte globale au niveau budgétaire. Enfin, pour des secteurs ayant recours à des partenariats public/privé, à des opérateurs semi-publics ou à des EPA (dans l'hydraulique, les infrastructures etc.), les pratiques de comptabilité publique ne prennent pas toujours correctement en compte les activités de ces entités dans le budget.

L'inadéquation fréquente des structures de pilotage des politiques sectorielles couplée aux faiblesses de l'exécution et du suivi budgétaire rendent délicate la formulation d'une stratégie sectorielle globale, en termes techniques mais aussi institutionnels. L'exercice CDMT peut servir de catalyseur pour avancer vers la mise en place de structures sectorielles unifiées. Dans certains cas, l'élaboration d'un CDMT sectoriel a été la première occasion de mettre à plat les dépenses réelles d'un secteur, ce qui a permis de constater à quel point la structure des dépenses différait des priorités nationales.

Planification stratégique et budgets programme

Le renforcement des capacités de budgétisation et de planification sectorielle passe par une réflexion sur les structures administratives, qui doivent offrir des possibilités de coordination satisfaisantes. Ainsi des exercices de planification stratégique sont conduits parallèlement au développement des stratégies sectorielles et des CDMT pour mieux aligner l'organisation des services gouvernementaux avec les objectifs poursuivis (cf. Short, 2003, pour l'exemple du Rwanda, qui a défini un modèle de planification stratégique appliqué à tous les niveaux de gestion administrative). En revanche les classifications par programmes ne sont pas toujours suffisamment maîtrisées pour être utilisées durant l'ensemble du cycle budgétaire. C'était par exemple la situation au Burkina Faso, (Mesplé-Somps et Raffinot 2003). L'alignement nécessaire des classifications par programme avec la planification stratégique du gouvernement est une difficulté pour les pays émergents ou en transition (Diamond, 2003), rendant leur utilisation opérationnelle difficile, *a fortiori* pour les pays en développement.

Aussi, la mise en place de budgets programmes pour déterminer les priorités doit être entreprise avec précaution, selon des programmes larges, simples et sans contradiction avec l'organisation institutionnelle (OCDE, 2001). L'existence de classifications fonctionnelles, indépendantes des structures administratives et des politiques conduites, constitue souvent un juste milieu pour le suivi des politiques sectorielles. Le CDMT doit d'abord être un instrument opérationnel adapté aux capacités existantes.

⁸ Voir par exemple OCDE, 2005b (*Déclaration de Paris*) ; Banque mondiale, 2005.

Méthodes de détermination des coûts

Les approches de calcul des coûts unitaires reflètent également la capacité du système budgétaire à ventiler les dépenses publiques en fonction de la poursuite d'objectifs définis. L'exercice est fastidieux même dans les pays ayant une classification par objectifs ou par programme issue d'exercices de planification stratégique (Diamond, 2003), notamment pour répartir les dépenses courantes et les frais fixes, en particulier administratifs. Il n'est pas recommandé de mener l'exercice de manière détaillée, le coût de l'information étant généralement supérieur au gain.

L'évaluation des coûts doit se faire à un niveau agrégé, à la mesure des structures institutionnelles du secteur et de la qualité des informations budgétaires. Des études ponctuelles du type *poverty expenditure tracking survey* (PETS) se révèlent utiles pour combler le manque de contrôle sur les données budgétaires désagrégées. Des méthodes simples peuvent être utilisées en faisant référence à une structure prédéterminée d'intrants et/ou des coûts standards (comme les instruments proposés dans le Projet du Millénaire). Un apport des partenaires extérieurs pour fournir des coûts et méthodes standard « réalistes » peut être appréciable. Ceci permet des comparaisons internationales et réduit le risque que les responsables sectoriels masquent les « vrais » coûts. Mais de simples enquêtes rapides auprès d'unités représentatives ou le dépouillement d'appels d'offres récents peuvent fournir des données intéressantes.

Modèles de simulation financière et modèles de comportement

Sur cette base, un certain nombre de secteurs disposent de modèles sectoriels de planification/simulation financière⁹, fort utiles pour l'élaboration des CDMT. En général, ces modèles permettent de lier les résultats intermédiaires aux intrants via des coûts unitaires. En général, ces modèles ne décrivent pas les résultats finaux, ce qui supposerait une modélisation des comportements.

Confection des CDMT sectoriels

Si la contrainte budgétaire n'est pas précisée, ou non respectée au niveau sectoriel, ou que les capacités ne permettent pas la définition de priorités, l'élaboration de CDMT sectoriels est un processus partant du bas et dressant une liste non hiérarchisée de l'ensemble des besoins. Il n'est pas

rare que les demandes de crédits d'un ministère équivalent à l'ensemble du budget national au début du processus. Le CDMT sectoriel est alors inutilisable.

Mieux vaut dans de tels cas que les allocations utilisent des techniques *incrémentalistes* qui distingueront, selon les ressources disponibles, entre politiques en cours et mesures nouvelles. Par ailleurs, des techniques simples permettent à un secteur de coupler une prévision budgétaire à des objectifs chiffrés globaux (résultats intermédiaires) en utilisant certains coûts unitaires et des dotations globales par classification économique. Le processus CDMT est ainsi rendu opérationnel, mais il convient que l'étude de coûts, la rationalisation des objectifs et la progression vers une approche sectorielle globale soient poursuivis. La priorité n'est pas tant d'arriver à une gestion par objectifs ou par programme que d'instaurer un certain degré de prise en compte des performances sectorielles. Parallèlement, les pré-requis nécessaires à une approche orientée par les résultats sont à mettre en place au niveau de la gestion sectorielle, contribuant, sur le moyen terme, à la généralisation de l'approche au niveau du budget.

Gestion des finances publiques

Dualité et universalité budgétaires

Dans les pays à faible revenu, les procédures budgétaires ne permettent pas de saisir la totalité de la dépense publique dans un cadre unifié. Les démembrements de l'État (établissements publics, caisses de sécurité sociale, administrations territoriales, etc.) empêchent de programmer et de suivre correctement ces activités. De plus, l'importance du financement extérieur fragmente la dépense publique et conduit à la dualité budgétaire - budget de fonctionnement et budget d'investissement - souvent gérés par deux ministères. Ce processus de préparation, de suivi et d'exécution budgétaire dual est marqué par des difficultés qui peuvent à la limite le vider de son sens.

En effet, ni la contrainte macro-économique ni les approches sectorielles ne peuvent être prises en compte de manière satisfaisante. Ce problème est renforcé par la forte volatilité des budgets de développement fréquemment financés en grande partie sur ressources extérieures et par l'absence d'engagements crédibles pluriannuels des partenaires extérieurs. Par contre, une programmation pluriannuelle permettrait de prendre en compte les implications des décisions passées et permettrait aux ministères sectoriels de mieux préparer leurs demandes budgétaires et de fixer des priorités.

⁹ Pour un exemple sur l'éducation, voir le modèle développé par le Pôle de Dakar www.poledakar.net. Voir aussi ONU/Projet du Millénaire, 2005b et le site <http://www.unmillenniumproject.org/policy/needs03.htm>

Une autre conséquence de la dualité budgétaire est la faible sincérité du budget : comme le budget d'investissement ne correspond pas à la définition économique de formation brute de capital fixe, des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel contractuel, peuvent y être imputées. A l'inverse, des dépenses d'investissement peuvent être incluses dans le budget de fonctionnement. Le suivi des budgets d'investissement selon les classifications économiques utilisées pour le budget de fonctionnement est souvent impossible.

Classifications budgétaires

La classification administrative ne permet pas de prendre en compte une approche stratégique, car les actions concourant à un même objectif ne peuvent être identifiées. Nombre de politiques sectorielles sont en réalité partagées entre plusieurs départements (en Mauritanie, par exemple, la formation professionnelle ne fait pas partie des compétences du ministère de l'éducation, la santé de la reproduction est prise en charge par des structures en charge de la promotion féminine, etc.)

La classification par programmes vise à lier les allocations aux politiques mais est complexe à mettre en œuvre. Elle n'est opérationnelle pour la budgétisation que lorsqu'elle reflète un alignement étroit entre l'organisation administrative et les objectifs des politiques. C'est pourquoi au Burkina Faso, des budgets programmes sont élaborés mais ne sont pas utilisés dans la loi de finances qui se réfère à la classification administrative (Mesplé-Somps et Raffinot, 2003).

Les classifications fonctionnelles présentent les allocations par fonctions indépendamment de la structure organisationnelle du gouvernement¹⁰, contrairement aux classifications par programmes. Disponibles dans de nombreux pays DSRP¹¹ elles sont peu coûteuses pour les systèmes de gestion budgétaire et fournissent des critères utiles pour les arbitrages intersectoriels et le suivi d'exécution.

Exécution et suivi budgétaire

Il est irréaliste de penser qu'un CDMT pourra être opérationnel et soutenable dans un contexte marqué par une absence, un retard très important ou un manque de fiabilité des données sur l'exécution budgétaire. Outre le manque d'incitation à améliorer la formulation du budget en cas de doute

sur la réalisation effective du budget, un CDMT réaliste doit prendre en compte des informations fiables sur l'exécution du budget des années précédentes.

Au niveau des ministères sectoriels comme des ministères centraux, des études doivent d'abord examiner de près les goulots d'étranglement que rencontrent les activités de planification du fait du système d'exécution budgétaire, ainsi que les liens entre Directions des Affaires Administratives et Financières et Directions des Études et de la Planification¹².

Les réformes budgétaires doivent ensuite traiter les niveaux de la formulation, de l'exécution et du contrôle de manière simultanée. Ce mouvement est amorcé et les progrès sont tangibles (IDA et FMI 2005). Alors, le passage de l'aide projet aux appuis budgétaires devient possible, rentabilisant les efforts faits pour mettre en place le CDMT comme instrument de renforcement de la formulation budgétaire et de l'efficacité de la gestion publique, même si l'aide budgétaire ne règle pas la question de la volatilité de l'aide.

De la contrainte globale aux arbitrages

Les CDMT ouvrent des possibilités de dialogue stratégique et permettent la présentation de budgets sectoriels consolidés. Ils offrent ainsi un lien entre le budget et les documents stratégiques du gouvernement, facilitant la mise en évidence des principaux déséquilibres pour d'éventuelles réallocations : entre les secteurs (en fonction des priorités et des capacités d'absorption respectives) ; dans la composition de la dépense par nature (évolution des salaires réels, rapport entre investissement et fonctionnement) ; pour prendre en compte des charges récurrentes des projets d'investissement.

L'expérience mauritanienne montre que la prise en compte des demandes des ministères dépensiers lorsqu'elles sont appuyées par un CDMT sectoriel réaliste, joue un rôle clé pour susciter l'intérêt nécessaire à l'approfondissement du processus. Ceci sera encore plus important si les partenaires extérieurs mettent effectivement en œuvre leur engagement à développer l'aide budgétaire. La qualité des programmes présentés par les ministères techniques devrait jouer un rôle accru pour l'attribution des ressources.

De manière à préparer les arbitrages, le processus CDMT repose sur deux choix importants : le

¹⁰ Classification par Fonctions des Opérations du Gouvernement, COFOG, décrite dans le Manuel de Statistiques des Finances publiques du FMI.

¹¹ C'est l'un des indicateurs du renforcement des capacités de suivi des dépenses dans le cadre de l'initiative PPTE (IDA et FMI 2005). En 2004, 31 % des pays PPTE en disposaient, contre 14 % en 2002.

¹² Par exemple, la proportion des dépenses non affectées peut être forte dans des systèmes budgétaires faibles, de manière à assurer une flexibilité dans l'exécution.

premier concerne la ou les classifications budgétaires utilisées dans la présentation du CDMT global ; la seconde est le choix des ministères ou secteurs (entendus en l'occurrence comme ensemble d'activités concourant à un objectif donné) qui prépareront des CDMT dits *sectoriels*.

Format du CDMT global

Le CDMT global doit présenter un passage à la classification utilisée dans la documentation budgétaire. S'il existe une procédure de budgets programmes, ceux-ci déterminent la structure des arbitrages, qui doit refléter les objectifs effectifs du gouvernement. Le programme constitue en effet une unité gestionnaire dont la mise en œuvre peut porter sur les activités de plusieurs départements.

Dans les autres cas, les politiques sectorielles recoupent simultanément le champ de certains départements ministériels, des programmes transversaux, ou encore des parts mal délimitées des activités d'autres départements. Dans de tels cas, les CDMT font face à une difficulté institutionnelle majeure : faut-il retenir une structure sectorielle pour les arbitrages du CDMT, quitte à rendre périlleuse la possibilité de passage au budget, ou faut-il laisser de côté les préoccupations stratégiques et privilégier la cohérence institutionnelle ? Pour des raisons de capacités, l'expérience suggère de retenir une approche par départements couplée avec la mise en place d'une classification fonctionnelle.

Le développement des activités de planification sectorielle, souvent lié à la mise en place d'approches programme, peut pourtant ne pas toujours coïncider avec les unités de gestion budgétaires. Dans ce cas, la correspondance entre arbitrages intersectoriels et structures de planification sectorielle est imparfaite et l'exercice CDMT risque de ne pas être opérationnel. Le processus CDMT et le budget se trouvent doublement déconnectés : le CDMT global avec les CDMT sectoriels ; partant, le CDMT avec le budget. Ceci plaide fortement en faveur d'un encouragement à la convergence entre structures administratives et activités sectorielles. Ceci souligne aussi la complexité de la prise en compte d'un DSRP dans le budget. La première des recommandations est de s'assurer que les objectifs et l'organisation du DSRP ou des programmes transversaux soient compatibles avec la définition des unités budgétaires.

Couverture du processus CDMT

L'autre question est celle de la couverture : le processus CDMT doit-il concerner l'ensemble du gouvernement ? L'effort de planification est

important en premier lieu pour les activités de développement (secteurs économiques et sociaux), représentant en général une part dominante du budget. Aussi, de nombreux pays ont instauré le CDMT pour des secteurs « prioritaires » uniquement. Ceci entraîne la coexistence de procédures de préparation budgétaire multiples qui, au demeurant, ne sont pas incompatibles si les CDMT sectoriels servent d'instruments de planification sectorielle et si le processus reste centré sur le CDMT global.

Introduire un CDMT dans un contexte de faibles capacités ?

À la lumière des exigences du processus CDMT en matière de coordination d'ensemble, il apparaît que le développement de l'instrument doit se résumer dans un premier temps à des processus et des informations simples (Oxford Policy Management, 2005). Il peut ainsi être un instrument au service du renforcement des capacités des administrations. Cependant, il n'est pas possible de préconiser une approche technique standard, car les modes de gestion des finances publiques, les définitions des politiques sectorielles ou l'organisation administrative influencent les modalités et les résultats du processus CDMT.

Une approche partant du CDMT et prenant en compte les exercices de planification, y compris le DSRP, pour identifier les programmes de dépenses doit permettre au ministère central de développer ses procédures visant à améliorer tant l'efficacité que la discipline budgétaire. Les CDMT sectoriels peuvent alors constituer une base pour le développement cohérent des capacités de gestion sectorielle et des outils de négociation avec les ministères centraux. Sur cette base, l'élaboration d'une feuille de route à moyen terme pour la mise en place d'un système global, prenant en compte les outils au niveau sectoriel et central et pouvant aller jusqu'au budget programme, constitue une approche pertinente en termes d'économie politique pour l'introduction des CDMT¹³.

Des CDMT pour améliorer la gestion publique dans un contexte d'accroissement de l'aide au développement ?

L'introduction des processus CDMT dans les pays en développement répond à deux impératifs : (i) s'intégrer à un programme de réformes budgétaires

¹³ Voir Diamond, 2003b ou Roberts, 2003 pour un aperçu de l'économie politique des réformes visant à la mise en place de systèmes de gestion par les résultats

et (ii) renforcer les capacités de formulation des politiques dans le cadre d'un programme de développement. C'est notamment le cas lorsque qu'il s'agit de traduire les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté dans les budgets, ou d'évaluer les besoins pour l'atteinte des OMD.

Ainsi en 2005, sur 49 pays ayant préparé un DSRP, 28 avaient développé un cadre des dépenses à moyen terme. Parallèlement, parmi les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, désormais plus d'un quart disposent en 2004 de projections à moyen terme, contre moins d'un sur cinq en 2002 (IDA et IMF, 2005)¹⁴. Dans d'autres pays, les exercices d'évaluation des coûts des OMD constituent un point d'entrée supplémentaire pour l'introduction des CDMT. Enfin, de nombreux CDMT sectoriels ont été réalisés dans le cadre de programmes sectoriels appuyés par des aides budgétaires.

Le rôle des CDMT dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

CDMT et DSRP : approche conceptuelle et besoin de renforcement des capacités

La mise en place des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays s'est accompagnée de la promotion d'une approche de long terme, d'une orientation par les résultats et d'une promotion de l'appropriation nationale. Pour la mise en œuvre de ces trois principes, le CDMT apparaît comme un catalyseur privilégié, permettant :

- de prendre en compte de manière progressive une dynamique itérative de la définition des politiques fondée sur l'évaluation et les résultats ;
- d'articuler des objectifs de long terme et une gestion de moyen terme ;
- de traduire les orientations du DSRP dans les politiques nationales effectives (en termes de priorités) via le budget.

Dès le début de la mise en œuvre des DSRP, des « maillons manquants » ont été identifiés :

- absence d'indicateurs intermédiaires dans les systèmes de suivi, seuls les intrants et les indicateurs d'impact étant généralement suivis ;
- absence de lien entre les diagnostics et les actions programmées ;
- manque de définition de priorités ;

¹⁴. Il est à noter que pour le système de notation des finances publiques dans l'initiative PPTE, la note concerne l'existence de projections à moyen terme et non d'un CDMT.

- absence de lien entre les actions programmées et le budget, qui semble la plus grave.

La promotion des CDMT répond à certaines de ces insuffisances, en particulier au niveau de la traduction des DSRP dans le budget national. En outre, l'un des gages de la pérennité de l'approche DSRP est l'inclusion du renforcement des capacités au sein des stratégies dans une perspective d'amélioration itérative du dispositif. Ceci confère aux CDMT une place importante dans la mise en œuvre des DSRP.

CDMT et DSRP : ambition démesurée ou catalyseur de changements ?

La dernière revue des DSRP, tirant les leçons des expériences de mise en œuvre, met largement en valeur les constats que nous avons présentés. La mise en place de CDMT, *a fortiori* de systèmes de gestion par les performances, est reconnue comme étant un objectif très ambitieux et dont les bénéfices attendus – la prise en compte des priorités et l'orientation par les résultats – restent conditionnés par les capacités de gestion budgétaire « de base ». Les CDMT doivent donc être intégrés dans un plan global de réforme de la gestion publique, dans lequel volonté politique et séquençage adéquat des réformes sont des facteurs déterminants de succès (ODI, 2004)¹⁵.

Ainsi formulé, le constat apparaît contradictoire : d'un côté, l'insuffisance de capacités dans les pays menace grandement l'approche proposée ; de l'autre côté, les DSRP « de seconde génération » mettent en avant l'idée que *l'approche DSRP pourrait avoir le potentiel de remodeler à terme l'ensemble des activités gouvernementales* (ODI, 2004) par le déploiement itératif du dispositif. Alors, CDMT et gestion par les résultats dans le cadre des DSRP, *folie des grandeurs ?* (Maxwell, 2005 ; OPM, 2000).

L'« orientation document »

Contrairement aux recommandations de la revue de 2005, les CDMT sont réalisés dans de nombreux pays de manière parallèle aux mécanismes de décision nationaux. Si le lancement d'un CDMT est entrepris en dehors des fonctionnements institutionnels, il risque d'être considéré plus comme un document ponctuel que comme un processus. Les attentes à l'égard des CDMT dans le cadre des DSRP sont doubles et contradictoires : (i)

¹⁵ La littérature sur les CDMT reconnaît généralement la critique d'Allen Schick « *Get the basics right* » (Schick 1998), qui affirme que les fondamentaux budgétaires doivent être en place avant de pouvoir améliorer les systèmes dans le sens d'une orientation sur les résultats, conformément aux théories actuelles.

aider à constituer un cadre de décision orienté vers la réduction de la pauvreté ; (ii) mettre en forme un programme de dépenses de lutte contre la pauvreté, nécessaire aux bailleurs pour établir des plans de financement et des engagements. Ces bailleurs posent parfois comme condition la réalisation de CDMT (généralement sectoriels) et/ou financent des consultants pour leur réalisation, ce qui ne favorise pas le renforcement des capacités. L'idée de « traduction budgétaire du DSRP » (ou de stratégies sectorielles) peut alors se révéler insidieuse et faire courir le risque d'effectuer des évaluations par les besoins sans priorités ni réelle traduction en termes budgétaires. D'où la difficile intégration des DSRP et CDMT aux procédures budgétaires.

Les conditions d'une convergence entre budget, DSRP et CDMT

Les facteurs suivants doivent en revanche pouvoir améliorer l'intégration entre CDMT et DSRP au sein des mécanismes de décision :

- combiner les calendriers du DSRP, du budget et des CDMT, conformément au cycle que nous avons précédemment décrit, les bilans de mise en œuvre des SRP s'effectuant lors du premier semestre et la formulation des stratégies devant être finalisée avant le processus budgétaire ;
- éviter que les ancrages institutionnels des DSRP et des CDMT soient entièrement disjoints (mais il serait souvent irréaliste qu'ils soient communs) ; l'ancrage des travaux du DSRP dans des structures de décision confortant l'organisation administrative régulière en est le meilleur gage ;
- développer les systèmes de suivi évaluation dans le cadre du DSRP et des politiques sectorielles pour réorienter les politiques ;
- intégrer le renforcement des capacités institutionnelles et de la gouvernance, y compris dans le domaine des finances publiques, dans le DSRP ;
- prendre en compte les succès et échecs en matière de renforcement des capacités, par un alignement sur un programme de réformes national, de moyen terme et transversal (plusieurs pays ont mis en place des appuis budgétaires au renforcement des capacités de gestion des finances publiques ou, à défaut, des groupes multi-bailleurs)¹⁶.

¹⁶ Voir OCDE, 2005b et dans le domaine des finances publiques, PEFA, 2003. Les instruments de diagnostic dans le domaine des finances publiques constituent désormais une base opérationnelle pour le renforcement coordonné par les partenaires des systèmes de gestion publique.

Le besoin de programmes pluriannuels de dépenses de lutte contre la pauvreté

Dans le cadre des engagements mutuels pris dans la Déclaration de Paris, l'augmentation en volume de l'aide au développement dans les années futures sera conditionnée par la disponibilité de politiques crédibles de lutte contre la pauvreté et de leur traduction financière (voir encadré 3). Or des processus CDMT nationaux non opérationnels sont un obstacle à l'absorption des apports extérieurs. De plus, l'approche DSRP, n'a pas réussi à engendrer rapidement des stratégies volontaristes pour atteindre les OMD.

Approche des CDMT dans le projet du Millénaire

Programmation ascendante versus programmation descendante

L'optique du Projet du Millénaire semble opposée à la logique présentée jusqu'ici, qui repose sur la prise en compte de la contrainte financière et vise à maximiser les performances en réduisant les coûts¹⁷. Au contraire, à la base de l'atteinte des OMD se trouve la volonté de faire reposer les actions publiques sur l'évaluation des besoins, donc sur un mécanisme de programmation de bas en haut et non de haut en bas (ONU/Projet du Millénaire, 2005) :

« Aujourd'hui, les stratégies de réduction de la pauvreté partent de l'hypothèse de l'insuffisance des ressources et demandent « quel progrès peut être fait en prenant en compte le plafond de dépenses ? ». Sans surprise, la réponse est « pas assez pour atteindre les OMD » » ;

Évaluation des besoins et établissement de CDMT

L'évaluation des besoins donne lieu à la définition de stratégies¹⁸ qui se traduisent elles-mêmes par des plans de financement établis sur la base d'une aide au développement additionnelle dans la lignée des engagements internationaux. Les mesures à mettre en œuvre sont identifiées sur la base des outils développés par le projet du Millénaire. Ayant proposé un certain nombre d'instruments à cet effet²⁸, des études standard d'estimation des coûts des OMD à 5 et 10 ans sont conduites dans les pays. Le résultat peut être incorporé dans un

¹⁷ Par exemple, la Banque mondiale a longtemps insisté pour réduire les coûts unitaires de l'éducation, en faisant embaucher des contractuels faiblement rémunérés et peu qualifiés – sans vraiment tenir compte des conséquences en termes de performances.

¹⁸ Le projet du millénaire propose des séries de mesures identifiées dans les analyses conduites par l'équipe de J. Sachs. Les évaluations des besoins s'y rapportent.

CDMT orienté par les OMD, qui établit les liens avec les stratégies sectorielles, le budget, le DSRP, etc. Les évaluations des besoins s'accompagnent de programmes visant le renforcement des capacités d'absorption et d'études permettant, au niveau

macro-économique, d'assurer l'absorption d'un niveau d'aide supplémentaire en évitant en particulier les problèmes de « syndrome hollandais ».

Encadré 3

CDMT et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Les cadres de dépenses à moyen terme bénéficient d'une attention toute particulière dans le cadre de la Déclaration de Paris adoptée en 2005 (OCDE, 2005b). Les bénéfices attendus sont les suivants :

- *Améliorer l'efficacité de l'aide par le renforcement des capacités de gestion budgétaire et des politiques ;*
- *Améliorer le potentiel d'alignement de l'aide sur des stratégies nationales unifiées et le déboursement de l'aide sous forme budgétaire ;*
- *Constituer le support d'un renforcement des capacités pour mettre en place des stratégies nationales axées sur les résultats ;*
- *Replacer les engagements pluriannuels d'APD dans une budgétisation à moyen terme.*

C'est pourquoi l'existence d'un CDMT est l'indicateur n°1 d'appropriation des stratégies nationales de développement. La Déclaration de Paris précise qu'en 2010, 75 % des pays partenaires devraient avoir des « priorités stratégiques claires se rattachant à un CDMT et comptabilisées dans les budgets annuels. »

Défis de la gestion des finances publiques dans un contexte d'accroissement de l'aide

Articulation entre approches DSRP et du Projet du Millénaire

L'approche « classique » et l'approche par les OMD sont complémentaires. La première est centrée sur une logique de développement institutionnel en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique dirigée vers la lutte contre la pauvreté. La seconde sur l'utilisation d'instruments permettant d'accélérer la définition de politiques de développement volontaristes, hiérarchisées dans une logique orientée sur les résultats. Ces derniers visent ainsi à alléger les contraintes d'absorption des pays par des mesures palliant à court terme l'insuffisance des capacités administratives. A moyen terme le développement des capacités d'absorption demande en revanche des procédures budgétaires nationales plus efficaces et la mise en place d'instruments de gestion par les résultats, travail que les CDMT et l'approche DSRP actuelle facilitent. Des recherches sont en cours pour adapter les méthodes de gestion budgétaires et les stratégies macro-économiques à l'absorption d'un volume d'aide accru²⁹.

²⁸ *Modèles de simulation financière sectoriels, pour partie élaborés par les agences spécialisées des Nations-Unies, pour partie construits pour les besoins de l'exercice.*

²⁹ *Voir notamment Heller (2005) « Pity the Finance Minister » et la réponse de Roberts (2005) pour un point sur les réflexions menées au plan macro-économique et des finances publiques*

Développement des CDMT au service d'un accroissement de l'aide

Globalement, les recommandations formulées dans la section précédente sur la mise en œuvre des CDMT semblent en accord avec cette approche. Ainsi, le renforcement des processus CDMT doit :

- aider à assurer l'insertion du budget dans une stratégie macro-économique qui prenne en compte les scénarii possibles, et notamment les possibles accroissements de l'aide ;
- aider à présenter une vision unifiée de la programmation des politiques publiques et des diverses sources de financement, conformément aux procédures nationales ;
- assurer une complémentarité avec les programmes de réforme des finances publiques conduits aux plans de l'exécution et du contrôle en vue d'une stratégie cohérente d'amélioration de l'efficacité et de la transparence ;
- appuyer le développement des stratégies sectorielles, en : (i) facilitant l'accès aux financements ; (ii) mettant en œuvre les techniques d'évaluation des besoins et de projection des coûts à l'aide de méthodes simples ; (iii) proposant des possibilités de scénarii différents fondés sur les priorités définies au niveau national ; (iv) renforçant progressivement les mécanismes de gestion sectorielle dans le sens des techniques de gestion par les résultats.

Vers une nouvelle gestion des finances publiques ?

Un accroissement de l'aide au développement pourrait avoir des conséquences majeures sur les systèmes de gestion des finances publiques des pays en développement. Il faut identifier les solutions qui permettront de répondre aux difficultés de gestion dans des contextes de capacités d'absorption limitées, notamment eu égard à la volatilité des agrégats de finances publiques, les mécanismes permettant d'assurer une minimisation du risque, l'assurance d'une efficacité de la dépense, notamment au plan de la croissance, etc. Mais plus profondément, une reconfiguration des services publics serait nécessaire pour accélérer la mise en place de systèmes de gestion par les résultats. Néanmoins, il faut souligner qu'un CDMT très détaillé (comme l'étaient les anciens plans soviétiques, qui multipliaient les indicateurs) irait à l'encontre des réformes budgétaires, qui reposent généralement sur l'idée que les gestionnaires de crédits ont besoin d'une plus grande souplesse en termes de moyens, leur évaluation portant sur les résultats.

Conclusion : un exercice opportun ?

Le CDMT est potentiellement un instrument extrêmement utile pour combler le vide qui existe souvent entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. Il permet de renforcer la formulation des stratégies sectorielles en les rendant plus réalistes, plus cohérentes avec les objectifs poursuivis. Ce dernier point est particulièrement important dans le contexte actuel d'accroissement et d'harmonisation de l'aide, et de passage progressif à l'aide budgétaire.

L'approche par les Objectifs du Millénaire pour le Développement n'est pas contradictoire avec l'élaboration des CDMT, car ceux-ci sont précisément des instruments pour gérer la tension entre les objectifs et la contrainte budgétaire.

Néanmoins, la mise en place d'un CDMT peut être dangereuse si elle résulte d'une conditionnalité

imposée de l'extérieur et si elle fait appel d'emblée à des instruments sophistiqués. Il faut de plus veiller à ce que les « fondamentaux » (suivi correct des dépenses publiques, vision globale des ressources et des dépenses publiques) soient en place – ou du moins à ce que le CDMT soit conçu comme un vecteur de changement.

C'est pourquoi il faut souligner que le CDMT est un processus qui peut et doit être mis en oeuvre de manière graduelle en fonction des capacités. Le plus important est le développement du processus sur la base d'outils initialement aussi simples que possible. Ainsi conçu, le CDMT peut contribuer de manière efficace à plusieurs processus qui doivent converger : la réforme des finances publiques (prise en compte du cadre macro-économique, réforme des nomenclatures budgétaires), le renforcement des capacités d'arbitrages budgétaires fondés sur les performances, le suivi des résultats des différentes politiques et la rétro-action du suivi sur la définition des politiques.

Les CDMT peuvent et doivent enfin avoir un rôle important au niveau sectoriel. Ils peuvent conduire à développer les instruments de gestion sectoriels (évaluation des coûts, budgets programmes, système de suivi et évaluation). Surtout, les CDMT sectoriels peuvent être conçus comme des instruments de plaidoyer au niveau des arbitrages budgétaires, au sens où ils permettent de justifier sur le plan technique les demandes d'accroissement des dotations. Ils peuvent ainsi intégrer les outils proposés dans le cadre du projet du millénaire et être les vecteurs d'un accroissement de l'aide. Ceci constitue une bonne base pour la mise en place de systèmes de gestion orientés par les résultats dans une perspective de moyen terme.

Comme toute réforme d'envergure, les CDMT doivent être accompagnés d'un renforcement des capacités nationales, à la fois en termes de ressources humaines et d'instruments. En particulier, les cellules de programmation, de suivi et de formulation doivent recevoir dans ce cadre une attention renforcée.

Références bibliographiques

Banque mondiale (1998), *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Washington D.C.

Banque mondiale (2005), *Capacity Building in Africa, An OED Evaluation of World Bank Support*, Washington D.C

Banque mondiale et FMI (2005), *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington D.C.

Carlier K. (2003), *Country Case Study 1: Assessment of Benin's MTEF*, Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London, UK.

Diamond J. (2003), « From program to performance budgeting, the challenge for emerging market economies », IMF WP/03/169, Washington June.

Diamond J. (2003), « Towards Performance budgeting: managing the reform process », IMF WP/03/33, Washington, February.

Fozzard A., Holmes M., Klugman J. et Withers K. (2002), *Dépenses Publiques*, Livre de Références des DSRP, Chap 6, Banque Mondiale, Washington DC.

Fonds Monétaire International (2004), *Revue des DSRP de 2004*, Bureau indépendant d'évaluation du FMI, Washington D.C.

Heller P. (2005), « Pity the Finance Minister, Managing a Substantial Scaling-Up of Aid Flows », FMI, présentation powerpoint en séminaire, 16 juin 2005, Londres, <http://www.odi.org.uk/PPPG/cape/events.html>.

Holmes M. et Evans A. (2003), *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies* Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London, UK.

IDA et IMF (2005), « Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending », Washington DC.

Le Houerou P. et Taliercio R. (2002), « Medium Term expenditure Frameworks: from concept to practice in Africa », World Bank.

Maxwell S., (2003), « Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda' ». *Development Policy Review*, Vol. 21, pp. 5-25.

Meier R. et Raffinot M. (2005), « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda, *Revue Tiers Monde*, n°183, juillet 2005, tome XLVI, p. 625-650.

Mesple-Somps S. et Raffinot M. (2003), « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu », Document de travail DIAL, 2003/13. Disponible sur www.dial.prd.fr.

OCDE (2001), *Managing Public Expenditure, A reference Book for transition Economies*, Paris.

OCDE (2005a), *The challenge of capacity development: working towards good practice*, Paris.

OCDE (2005b), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, téléchargeable sur : http://www.oecd.org/document/18/0,2340,fr_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

Organisation des Nations Unies/Projet du Millénaire (2005a), *Investir dans le développement*, New York

Organisation des Nations Unies/Projet du Millénaire (2005b), *Préparer des stratégies nationales pour atteindre les OMD, un guide méthodologique*, New York

Oxford Policy Management (2000), « MTEF Panacea or dangerous distraction? », *OPM review*, May.

Oxford Policy Management (2005), « Proposal for the development of a Medium Term Expenditure Framework for the Government of Nicaragua », *Draft report to seco and Government of Nicaragua*, January.

PEFA (2003), *Etude des mesures utilisées pour remédier aux lacunes des systèmes de gestion des finances publiques dans le contexte d'un programme d'appui à la réforme*, Washington DC.

Roberts J. (2003), « Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction », Overseas Development Institute, Working Paper 203, London.

Schick A. (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington DC.

Short J. (2003), « Country Case Study 1: Assessment of Rwanda's MTEF », Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London.