



Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette

Stephen Sharples, Charles Tellier

DANS **AFRIQUE CONTEMPORAINE** 2007/3 n° 223-224 , PAGES 251 À 270
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0002-0478

ISBN 280415419X

DOI 10.3917/afco.223.0251

Date de mise en ligne : 03/06/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2007-3-page-251?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette *

Stephen SHARPLES **
Charles TELLIER ***

INTRODUCTION

Les signataires de la Déclaration de Paris se sont engagés en mars 2005 à rendre l'aide plus efficace en confiant aux pays partenaires de nouvelles responsabilités en matière de pilotage du processus d'aide, en alignant l'aide sur les feuilles de route (planification) et les procédures de mises en œuvre internes à chaque pays partenaire, par l'utilisation par les bailleurs de fonds de procédures communes et simplifiées ; et en axant l'aide sur les résultats. Les donateurs ont ainsi accepté de se priver de leurs propres systèmes de *reporting*, de faire confiance à ceux des bénéficiaires même imparfaits, et se montrent plus ouverts quant aux flux d'aide. C'est pourquoi la gestion des finances publiques est une question centrale. Pour être crédible, la planification doit être associée dès la phase d'élaboration du budget. Les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques actuels des pays partenaires peuvent dissuader les bailleurs de fonds de s'appuyer sur des feuilles de route qui ne sont pas de fait idéalement définies, avec comme conséquence de freiner la volonté d'harmonisation et d'alignement de l'aide. Un système de

* Les opinions exprimées dans cet article sont uniquement celles des auteurs et ne représentent en aucun cas celles du DFID.

** Senior Governance Adviser , Direction de la stratégie panafricaine, ministère pour le Développement international (DFID).

*** Fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères et européennes, il est actuellement deuxième conseiller à l'Ambassade de France à Pretoria. Il a été diplomate d'échange au DFID de 2005 à 2007, au sein de la direction de la stratégie panafricaine.

gestion des finances publiques axé sur la performance est en effet crédible s'il est fondé sur le *reporting*.

Le présent article a pour objet de montrer autant que faire se peut, comment les principes de la Déclaration de Paris peuvent être honorés grâce à une nouvelle approche de l'aide conditionnée et mise en œuvre à partir des réformes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Il s'inspire de sources variées, mais reflète plus particulièrement l'approche et l'expérience du ministère du Développement International du Royaume-Uni (*Department for International Development – DFID*), au travers du cadre de gouvernance établi dans le livre blanc du gouvernement britannique de juillet 2006 intitulé *Making Governance Work for the Poor*¹. Selon ce cadre, en ce qui concerne la gestion des finances publiques, les États partenaires doivent :

- accroître leur capacité fiscale et budgétaire (disposer des ressources nécessaires pour fournir des services et des systèmes de prestations efficaces) ;
- devenir plus responsables et transparents (rendre compte de l'usage des ressources et des résultats atteints) ;
- être plus souples et réactifs (en reliant les services et les dépenses aux besoins).

L'article tente de déterminer d'une part, comment les bailleurs de fonds peuvent aider les pays partenaires africains à accroître leurs ressources afin d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) et relever d'autres défis liés à la thématique du développement, avec des moyens respectant les principes de la Déclaration de Paris, et d'autre part, comment les donateurs peuvent soutenir les réformes de gestion des finances publiques. Les deux logiques ne sont pas exclusives mais bien concomitantes.

ACCROÎTRE LES RESSOURCES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

La capacité financière mobilisable est fonction des fonds disponibles et de la façon dont ils sont gérés. Les bailleurs de fonds disposent de trois moyens pour accroître directement les fonds disponibles à l'attention des pays partenaires tout en respectant intégralement les principes de la Déclaration de Paris : l'allègement de la dette, l'aide à l'accroissement des revenus fiscaux domestiques, et l'appui budgétaire (ou aide budgétaire globale). Les bailleurs de fonds peuvent également jouer un rôle de catalyseur de la crois-

1. GOUVERNEMENT BRITANNIQUE, *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*, Livre blanc sur le développement international, juillet 2006, p. 20-21.

sance économique en participant à la stimulation de l'investissement privé dans les pays en développement, afin d'accroître les rentrées fiscales.

ALLÉGER LA DETTE

L'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) et l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) ont déjà permis d'alléger de 90 milliards de dollars la dette des pays d'Afrique. D'autres allègements sont également prévus. En réduisant le coût futur du service de la dette, l'allègement irrévocable de cette dernière permet d'accroître les ressources mobilisables par les États et de mettre en œuvre leurs priorités en matière d'aide au développement sur le long terme et de façon prévisible. Toutefois, de par son irrévocabilité, l'allègement ne peut être utilisé comme un instrument pour inciter encore davantage les partenaires à poursuivre leurs efforts en termes de réforme des finances publiques. La modernisation de la gestion des finances publiques joue pourtant un rôle crucial pour garantir que les revenus supplémentaires provenant de l'allègement, de la mobilisation des ressources intérieures et de l'appui budgétaire soient utilisés de façon aussi efficace que possible dans le souci de promouvoir le développement des pays et de contribuer à la réduction de la pauvreté.

MOBILISER LES RESSOURCES FISCALES

La mobilisation des ressources fiscales des partenaires peut contribuer grandement au financement des objectifs de développement, dont les ODM. L'augmentation des aides destinées à l'Afrique, décidée par le G8 en 2005², a vocation à financer les dépenses consacrées au développement. Mais pour que des niveaux de dépenses plus élevés puissent être soutenus à long terme, un accroissement des ressources fiscales est indispensable. Cet accroissement dépend donc de la politique fiscale, de l'efficacité de la collecte et de la croissance économique. La qualité du système fiscal peut donc avoir un impact réel sur la politique d'aide. Parmi les nombreux défis à relever en matière d'aide au développement, il importe ainsi de corriger les faiblesses actuelles de la politique fiscale et d'être à même de réagir aux modifications du contexte international.

2. PRÉSIDENTE DU SOMMET DE GLENEAGLES (8 juillet 2005), *Conclusions*.

En effet, la libéralisation des échanges commerciaux mondiaux représente un sérieux défi pour la politique fiscale et l'augmentation des recettes fiscales des pays en développement. La tendance est effectivement à la diminution des droits de douanes. À titre d'exemple, la part des taxes sur le commerce international dans le produit intérieur brut (PIB) a diminué de 20 % dans les pays en développement entre le début des années 1980 et la fin des années 1990³. Les pays en développement n'ont pas tous réussi à compenser cette perte fiscale en augmentant les revenus générés par d'autres taxes ; la situation des pays en développement à faibles revenus s'en trouve de fait aggravée. C'est l'Afrique qui a le moins bien réussi à effectuer la transition des taxes commerciales vers les taxes intérieures, si bien que le système fiscal actuel continue de freiner le commerce international et de limiter la compétitivité d'une grande partie du continent. De surcroît, les taxes intérieures sont généralement plus difficiles à collecter que les taxes sur les échanges commerciaux car elles requièrent une capacité d'administration plus importante. En outre, les inquiétudes relatives au réchauffement de la planète incitent à étudier des taxes sur le carbone, qui pourraient représenter de nouveaux défis de mise en œuvre pour les pays en développement.

Le rôle de l'administration des douanes est ainsi en train de changer. Avec le déclin des taxes sur les échanges commerciaux, l'accent est de moins en moins mis sur la collecte des recettes provenant des droits de douane et de plus en plus sur la sécurisation et la facilitation des échanges. L'administration et la politique fiscales doivent donc évoluer en ce sens et générer de nouvelles capacités de ressources. La gestion des risques et la réduction des coûts de normalisation pourraient nécessiter par exemple de collaborer de manière plus étroite avec le secteur privé pour le développement des systèmes d'informations et le suivi de leurs activités. Avec l'augmentation du commerce et des investissements internationaux, des transactions transfrontalières de plus en plus complexes et informatisées, les risques de fraude fiscale internationale sont en outre susceptibles de s'aggraver.

Entre 1992 et 2001, les recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB ont augmenté de 1,9 % à 2,5 % dans les pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), alors qu'elles ont chuté de 2,9 % à 2,3 % dans les pays en développement, montrant les difficultés des réformes du système de taxation à aller au-delà des seules réductions des taux d'imposition dans les pays en développement. Cela pourrait être dû, en partie, à l'existence d'exemptions et de régimes préférentiels.

3. AIZENMAN, J. et Y. JINJARAK (2006), *Globalisation and Developing Countries – A Shrinking Tax Base? NBER Working Paper 11933*, Cité dans *Taxation in Developing Countries, Review of Major Current Issues and DFID's Experience to Date*.

Aborder ce type de problèmes est un défi politique pour les pays partenaires dans la mesure où cela nécessite de reconsidérer les intérêts de groupes puissants bénéficiant actuellement de telles dispositions d'exonérations fiscales.

Les systèmes fiscaux peuvent représenter de sérieux obstacles au développement de l'activité économique. Ainsi, les coûts supplémentaires engendrés par le respect des dispositions fiscales, tout comme les coûts liés aux retards et aux incertitudes dans la circulation des biens, doivent être réduits. La corruption et la fraude fiscale peuvent également freiner le bon développement de l'activité économique et, leur éradication faciliter au contraire le commerce et l'investissement, ainsi qu'augmenter les recettes.

Par ailleurs, les mesures prises pour améliorer la collecte de l'impôt peuvent avoir des conséquences négatives imprévues. Les administrations fiscales semi-autonomes ayant des objectifs de collecte clairs parviennent généralement à accroître les recettes à court terme. Toutefois, l'impact sur la croissance peut être négatif à long terme si elles exercent une trop grande influence sur la définition de la politique fiscale. En effet, les dispositions relatives à la récupération de la TVA, conçues uniquement dans le but de maximiser les recettes, sont susceptibles d'handicaper les perspectives de croissance de certaines entreprises sur le long terme.

La mobilisation des ressources fiscales va bien au-delà de l'augmentation des recettes au bénéfice des dépenses publiques. La capacité de lever des taxes est un des noyaux fondateurs du développement politique et économique d'un pays, et l'appareil fiscal une manifestation de la relation entre les citoyens et l'État. À ce titre, la politique fiscale occupe dans la gouvernance une position centrale en matière de redevabilité (rendre compte), de transparence et de réactivité. La nécessité de collecter l'impôt auprès des citoyens oblige les gouvernements à porter une attention certaine à leurs besoins et à leur fournir des services en contrepartie. Les pays qui n'ont pas besoin de s'appuyer sur l'impôt pour augmenter et lever leurs recettes, comme ceux disposant de richesses naturelles (pétrole par exemple), sont généralement moins enclins à faire preuve de transparence, de souplesse et de réactivité.

La largeur de l'assiette fiscale et la connaissance des taxes dues sont des facteurs importants permettant de mobiliser le potentiel de l'appareil fiscal pour promouvoir une meilleure gestion des finances publiques dans un souci de transparence. À cet égard, l'impôt sur le revenu des personnes individuelles est un outil particulièrement bien adapté. Toutefois, il représente moins de 2 % du PIB dans les pays en développement, contre près de 7 % dans les pays développés. C'est pourquoi il est extrêmement important pour de nombreux pays en développement d'intégrer le secteur informel dans l'assiette fiscale.

Le DFID s'est très fortement impliqué dans le soutien à la mobilisation des recettes fiscales en incitant au renforcement de l'administration fiscale en particulier. En Afrique sub-saharienne, une grande partie de cette stratégie s'est concentrée sur l'aide à l'établissement et au renforcement d'administrations fiscales semi-autonomes, qui sont devenues plus courantes. Des progrès intéressants ont été réalisés. Ainsi, la *Rwanda Revenue Authority* (administration fiscale rwandaise), établie en 1997, est un des exemples de réussite. La part des recettes fiscales dans le PIB a en effet progressé de 9 % en 1998 à 14,67 % en 2005, et cette tendance devrait se poursuivre. Malgré des conditions initiales particulièrement difficiles, cette administration est parvenue à développer des systèmes efficaces tout en véhiculant une image positive auprès de l'opinion publique.

Le renforcement de l'administration des douanes au Mozambique est un autre exemple de réussite. Selon le gouvernement de ce pays, le programme de renforcement des douanes est son programme de réforme des services publics le plus abouti et réussi. La part des recettes douanières dans le PIB a ainsi doublé entre 1996 et 2005, avec des marchandises passant la douane quarante fois plus vite qu'auparavant et des contrôles renforcés de la contrebande⁴.

La nature de l'aide apportée par le DFID a en outre évolué. Elle ne se concentre plus uniquement sur les traditionnelles activités de soutien aux organisations, aux systèmes ou aux *process* des administrations fiscales, mais intègre désormais des problématiques plus larges dépassant la question de la collecte des recettes fiscales, comme le développement et la responsabilisation du secteur privé.

L'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales est donc un facteur important en vue d'assurer la soutenabilité de sa progression, est un gage de meilleure gouvernance et une source potentielle de croissance. C'est un point décisif pour les donateurs.

PROMOUVOIR L'APPUI BUDGÉTAIRE

Une évaluation de l'appui budgétaire (ou aide budgétaire globale, c'est-à-dire à destination des budgets généraux des États), commandée de manière conjointe par un groupe important de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, a été publiée en mai 2006⁵. Elle s'est fondée sur des études réalisées dans sept pays en développement, dont cinq d'Afrique sub-saharienne

4. *Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective states, 2007.*

5. IDD AND ASSOCIATES (mai 2006), *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, OCDE, Paris.

(Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Rwanda et Ouganda) et s'est inspirée d'une évaluation menée séparément en Tanzanie. L'aide budgétaire globale prend la forme d'un partenariat et se caractérise par un ensemble de mesures comprenant non seulement un soutien financier mais aussi la prise en compte d'un dialogue renforcé, assorti de règles de conditionnalité, d'une assistance technique, dans un souci d'harmonisation et d'alignement de l'aide. La pertinence, l'efficacité, l'impact et la soutenabilité des financements sont également pris en compte, au travers d'un cadre d'évaluation complexe incorporant les entrées, les effets immédiats, les sorties, les résultats et les impacts. Dans tous les cas, à l'exception du Malawi où l'appui budgétaire n'avait pas, selon les auteurs, été établi avec succès durant la période d'évaluation, et du Nicaragua, où il était encore trop tôt pour pouvoir en tirer des conclusions fiables, les évaluations furent nettement positives.

L'un des arguments en faveur de l'aide budgétaire globale est que la responsabilisation de l'appareil gouvernemental participe de son amélioration. L'évaluation a tenté d'examiner si cela se vérifiait en pratique, en analysant les effets de l'appui budgétaire sur les systèmes de planification budgétaire. Il ressort que l'aide budgétaire globale s'est avérée efficace pour renforcer la gestion des finances publiques, notamment en termes de planification budgétaire. Dans tous les pays, en dehors du Malawi et du Nicaragua, le versement de l'aide au budget général a permis de renforcer de manière significative le processus budgétaire, tant au niveau de l'allocation que de l'engagement et de la liquidation des crédits. L'aide budgétaire ainsi globalisée renforce les capacités de pilotage du ministère chargé de la gestion du budget général ainsi que le dialogue entre celui-ci et les ministères sectoriels, qui sont alors moins portés à dialoguer directement avec les donateurs. Cette forme d'aide a donc amélioré la transparence et l'exhaustivité du processus budgétaire, offrant une base solide pour rendre compte de meilleure façon, et a aidé les bailleurs de fonds à percevoir les besoins en matière de capacités de gestion des finances publiques. L'étude a cependant noté que l'appui aux capacités de gestion des finances publiques pouvait encore être amélioré.

L'appui budgétaire peut donc aider à moderniser la gestion des finances publiques tout en appliquant les principes de la Déclaration de Paris de façon plus générale. Toutefois, un des obstacles limitant le recours croissant à l'aide budgétaire globale des donateurs demeure le risque fiduciaire (la possibilité que les ressources ainsi allouées ne soient pas utilisées aux fins prévues, ni correctement comptabilisées ou n'apportent pas les résultats escomptés). Le risque politique est un autre facteur à prendre en compte. Il ne sous-entend pas seulement le fait que l'instabilité politique ou d'autres problèmes de même ordre puissent mettre à mal le processus de réforme, mais aussi qu'il

sape les fondements sur lesquels s'appuie l'aide. Pour le Royaume-Uni, les conditions de mise en œuvre de sa politique d'aide sont basées sur les facteurs suivants : l'engagement en faveur du principe de réduction de la pauvreté ; la défense des droits de l'homme et le respect des obligations internationales ; l'amélioration de la gestion des finances publiques ; la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence ; ainsi que la lutte contre la corruption. Lorsqu'un État partenaire bénéficiaire de son aide budgétaire globale a enfreint de manière significative un ou plusieurs de ces engagements, le Royaume-Uni s'est demandé si l'appui budgétaire était toujours approprié et s'il devait être réduit ou interrompu. Constatant que les États partenaires enfreignent ce que les bailleurs de fonds considèrent comme des principes fondamentaux constitue donc un risque pour la prévisibilité et l'avenir à long terme de l'appui budgétaire, deux caractéristiques importantes pour son succès.

L'étude a permis d'établir que, en ce qui concerne les critères de bonne gouvernance et de gestion des finances publiques, la décision des bailleurs de fonds de choisir l'aide budgétaire globale comme modalité dépendait plus des conditions propres aux pays que d'un ensemble de normes standardisées. Toutefois, il semble que la gestion des finances publiques ait été évaluée de manière plus approfondie que le risque politique qui, dans certains cas, semble avoir été sous-estimé.

Le DFID évalue pour sa part le risque fiduciaire avant de décider d'octroyer son aide sous la forme d'un appui budgétaire. Cette évaluation prend en compte des critères de bonne gestion des finances publiques (ainsi que l'existence contraignante de programmes crédibles visant à son amélioration sur le court ou le moyen terme comme condition d'octroi de l'aide) et inclut explicitement le risque de corruption. Cette approche ne repose pas sur l'établissement de critères minimaux, mais plutôt sur la mise en balance du risque fiduciaire avec les bénéfices attendus de l'appui budgétaire. Le DFID met l'accent sur la gouvernance : il a ainsi conçu et utilise désormais des analyses des « forces de changement » (*drivers of change*) ainsi que d'autres types d'analyse politique. Il est actuellement en train d'intégrer l'analyse de la gouvernance nationale dans le processus de planification de ses programmes d'aide aux pays⁶. La gouvernance étant un élément fondamental de la relation d'aide, ces analyses sont effectuées pour les pays partenaires, qu'un appui budgétaire soit ou non envisagé ou accordé. Le but de ces analyses est de fournir de l'information pour la prise des grandes décisions de programmation, y compris en matière d'acheminement de l'aide. Cette information devrait être

6. DFID (février 2007), *How to Note: Country Governance Analysis*, Disponible sur www.dfid.gov.uk/pubs/files/how-to-cga.pdf

particulièrement utile pour évaluer les bénéfices attendus de l'appui budgétaire puisque une évaluation plus poussée des risques politiques devrait permettre de juger, en meilleure connaissance de cause, de la possibilité de fournir l'appui budgétaire de façon prévisible sur la durée.

L'aide budgétaire globale se démarque radicalement de l'approche projet. En revanche, dans la mesure où l'opinion publique demande que le contrôle de l'aide soit basé sur la notion simpliste d'attribution directe (à quoi a servi « notre » argent ?), plutôt que sur la prise en considération plus générale de l'impact qu'il a eu, l'appui budgétaire est plus difficile à comprendre que la traditionnelle aide-projet. Pour justifier l'appui budgétaire, les bailleurs de fonds doivent donc expliquer ce qu'est la fongibilité, l'importance des principes de la Déclaration de Paris, et en quoi l'amélioration de la gestion des finances publiques apportera une valeur ajoutée, non seulement à l'argent octroyé par les bailleurs de fonds, mais aussi à l'ensemble des dépenses publiques. Ceci sera d'autant plus nécessaire que l'aide augmentera et qu'elle sera plus sous le regard de l'opinion publique.

AMÉLIORER LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La gestion des finances publiques est au cœur de la manière dont les gouvernements mettent en œuvre leurs priorités. Elle doit relier dépenses et objectifs, et garantir que les fonds dépensés ont généré les résultats escomptés. L'amélioration de la gestion des finances publiques conditionne celle des résultats en matière de développement. Elle comprend trois dimensions : les capacités fiscales et budgétaires, la redevabilité et la réactivité.

Améliorer les capacités techniques des administrations fiscales et budgétaires peut être avant tout une condition préalable à des mesures ultérieures d'amélioration de la redevabilité et de la réactivité comme par exemple lorsqu'un système d'information est suffisamment performant pour produire des données nécessaires à l'évaluation et l'identification des besoins non satisfaits. D'autres améliorations de la réactivité ou la redevabilité portent sur le renforcement des audits ou l'augmentation de la flexibilité dans la gestion des budgets. Les évolutions techniques concernant les capacités fiscales tendent à être moins sujettes à controverse que celles relatives à la redevabilité tandis qu'une plus grande redevabilité devrait aiguillonner le changement et le rendre plus durable.

D'où l'importance de séquencer les réformes et de trouver un équilibre entre elles.

Pour sa part, le Royaume-Uni a mis en œuvre d'importants programmes de réforme de gestion des finances publiques visant à modifier la culture de son administration publique en définissant des objectifs plus clairs, mesurant les résultats attendus et évaluant la performance de la prestation des services rendus. Cela a aidé à conduire des réformes plus vastes au sein du service public. La recherche et la mesure de la performance des administrations ainsi que la responsabilisation des acteurs sont également au cœur des réformes budgétaires menées en France, avec l'adoption en 2001 de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁷.

Les expériences du Royaume-Uni et de la France montrent que la réforme budgétaire dépasse le cadre des finances publiques *stricto sensu* pour servir de moteur à la modernisation de l'État. Mais elles nécessitent du temps, dans leur conception, leur acceptation et surtout pour leur mise en œuvre pleine et effective, modifiant *in fine* les pratiques administratives et les motivations. Une réforme réussie nécessite une préparation et une feuille de route précises et détaillées. En France, il a fallu de nombreuses tentatives pour aboutir à la LOLF, dont la mise en application fut étalée sur cinq années. Les réformes ne peuvent réussir sans demande interne. À cet égard, le Parlement a un rôle important à jouer. En France, la LOLF a renforcé les pouvoirs du Parlement en matière de pilotage et d'évaluation de l'ensemble du processus budgétaire. Les expériences du Royaume-Uni et de la France montrent ainsi que la réforme est difficile et nécessite du temps. Il est irréaliste d'attendre des pays en développement, dotés d'institutions moins fortes, des réformes budgétaires de grande ampleur et rapides.

Un des buts qui sous-tend les réformes similaires à celles menées en France et au Royaume-Uni est de passer d'une culture de la conformité (*compliance*) à une logique de performance afin d'en accroître les capacités fiscales et budgétaires, la transparence et la souplesse d'intervention. La culture de la conformité privilégie des règles claires. La culture de la performance privilégie une compréhension claire des objectifs et, par là même, des cibles à atteindre et des moyens notamment au niveau des systèmes d'information pour mesurer les progrès réalisés. On peut également tenter d'encourager le changement de culture en introduisant un système de « récompenses et de sanctions ». La mise en œuvre de réformes telles que la LOLF est une entreprise de grande envergure. Dans les pays d'Afrique sub-saharienne, le point de départ est plus modeste, les ressources financières et les compétences techniques et de gestion étant plus limitées. Par conséquent, les gouvernements africains et les

7. Pour une vue plus récente sur la question, voir la *Revue Française d'administration publique*, n° 117 (2006), numéro spécial consacré aux réformes budgétaires et aux réformes de l'État.

baillleurs de fonds doivent envisager avec précaution ce qui est réaliste quant à l'ampleur et au rythme des réformes.

Il peut être approprié de mener des réformes en adoptant la même orientation générale que les pays de l'OCDE, et d'utiliser certains de leurs outils et techniques, mais il est important d'aller au-delà en contextualisant les approches et les méthodes, au regard des changements culturels et de mentalité nécessaires. Il convient de faire le lien avec les autres programmes de réformes, telles que celle du service public, et les liens de dépendance entre les différentes phases du processus de réforme.

La réforme du service public peut être utilisée pour renforcer la réforme de la gestion des finances publiques en incitant à porter l'attention sur les objectifs et la performance, en motivant le changement dans les comportements des acteurs par exemple par le biais de la rémunération au mérite, et en levant les obstacles à l'amélioration tels que la rigidité des systèmes d'allocation des effectifs et les mécanismes inefficaces de gestion de la mauvaise performance des fonctionnaires. Permettre aux ministères de mieux contrôler leur budget n'a qu'un effet limité si leurs dépenses obligatoires dont celles de personnel sont trop importantes et ne dégagent pas des marges de manœuvre suffisantes et si la gestion des ressources humaines n'est pas assez déconcentrée.

La réforme des finances publiques est davantage une évolution qu'une révolution. Certaines mesures nécessitent que d'autres dispositions, préparatoires, soient prises au préalable. Faute de reconnaître leur nécessité, l'effort de réforme peut être compromis. À cet égard, la recommandation d'Allen Schick de consolider les fondations de la réforme est tout à fait pertinente. Cela implique, selon lui, de créer les conditions d'un environnement favorable à la performance avant d'introduire une budgétisation fondée sur la performance, de jouer sur les intrants avant d'essayer de contrôler les sortants, de gérer une comptabilité de caisse avant de certifier une comptabilité en droits constatés, et de concevoir des budgets réalistes avant d'exiger des gestionnaires qu'ils utilisent les ressources de manière efficiente⁸. Il faut souvent trouver un équilibre entre améliorations techniques et changements des comportements. Les premières peuvent être utiles et nécessaires pour aboutir aux secondes, et n'avoir en elles-mêmes qu'une valeur limitée. Ainsi, un nouveau système informatique peut produire des informations de meilleure qualité sans lesquelles l'amélioration de la planification ou du contrôle s'avère impossible à mener. Mais la production d'information ne garantit

8. Arguments exposés par Allen Schick dans *Getting the Basics Right*, présenté dans l'encadré 4 du *World Bank's Public Expenditure Management Handbook* (1998).

pas forcément l'amélioration des *process* et des comportements. Il existe un risque de voir les gouvernements et les bailleurs de fonds se concentrer exagérément sur les améliorations techniques et délaisser les aspects comportementaux, plus délicats à modifier et plus dépendants du contexte.

Les contraintes ont un impact sur la motivation des agents engagés dans la réforme. Les rendre plus responsables de leur performance, alors que les systèmes ne leur donnent pas les moyens de contrôle nécessaires pour l'améliorer, se révèle contre-productif et pourrait même décourager les meilleures volontés. De même, tout enthousiasme des ministères pour l'amélioration de la préparation budgétaire s'éteindra rapidement s'ils ne reçoivent pas les ressources inscrites et votées au budget. Les primes à la performance doivent être conçues par ailleurs avec soin et incorporées dans les programmes de réforme.

Les incitants doivent être étudiés avec attention puis incorporés dans les programmes de réforme. En général, les réformes de ce type prévoient plus d'autonomie pour les ministères techniques. Parmi les incitants possibles, il peut y avoir : une plus grande prévisibilité des ressources allouées (obtenir ce que prévoit le budget, au moment opportun), davantage de flexibilité (grâce à des lignes budgétaires moins détaillées) et peut-être, plus de souplesse en fin d'année (en permettant par exemple de reporter sur l'année suivante les fonds non utilisés). C'est le contexte propre à chaque pays qui dictera ce qui est approprié ou possible de faire. Dans un pays pauvre, il peut être difficile d'augmenter les récompenses matérielles, mais des exemples réussis d'autres formes d'incitants existent. Au milieu des années 1990, le Ghana a déconcentré la gestion des ressources budgétaires des services de santé vers ceux des bureaux de district qui répondaient à certains « critères d'aptitude » en matière de normes de gestion avec pour effet de les inciter à s'améliorer. D'autres mesures incitatives ont consisté à sélectionner les membres des bureaux les plus performants et à les inviter à former une équipe chargée de former les bureaux les moins efficaces. De cette manière, le travail des personnels a été reconnu, et ils ont reçu des indemnités pour leurs déplacements. De plus, l'implication des fonctionnaires locaux dans la formation garantit que celle-ci est pertinente et répond aux besoins. Enfin, elle met en avant le fait que la formation n'est pas seulement l'affaire de consultants externes mais aussi une activité administrative.

L'implication des hommes politiques est importante pour l'efficacité du processus budgétaire, mais elle se résume trop souvent à une lutte d'influence politicienne pour favoriser tel ou tel projet. Les projets de réforme doivent s'éloigner de ce mode de fonctionnement pour aller vers une forme d'implication plus constructive, qui consisterait par exemple à mieux expliquer les po-

litiques envisagées, le cadre général gouvernant l'allocation des ressources ou l'évaluation de leur mise en œuvre. Plus la réforme sera portée et soutenue par les hommes politiques à haut niveau de responsabilité plus elle aura de chances d'être adoptée et effective. Les plans et objectifs de réforme doivent être basés sur la compréhension du contexte politique et des opportunités induites de réformer, ce qui en déterminera l'ampleur, le calendrier et le rythme. Ainsi, plus une élection sera proche, moins un gouvernement sera susceptible de conduire des réformes risquant de susciter la contestation.

Il est important de faire preuve de réalisme. Le DFID a réalisé des études sur les enjeux politiques de l'élaboration du budget, à partir de l'expérience du Malawi, du Mozambique et du Ghana⁹. Ces études ont mis en évidence le fossé qui existe souvent entre les versions officielles et les pratiques informelles. Dans le cas du Malawi, par exemple, une étude de 2004 a révélé que l'élaboration du budget initial ne reposait pas sur des estimations réalistes de recettes et de dépenses pour des raisons informelles. En réalité, le budget préservait avant tout les intérêts d'acteurs politiquement puissants du secteur public¹⁰.

Les institutions formelles ne sont pas nécessairement bonnes et les pratiques informelles mauvaises. Ce qui importe, à chaque étape du processus budgétaire, c'est l'interaction entre elles, et le fait de savoir si les structures informelles soutiennent ou minent les pratiques institutionnelles. Les bailleurs de fonds tendent à se concentrer sur ces dernières ; ils doivent acquérir une meilleure compréhension des processus informels.

Dans les pays d'Afrique sub-saharienne, les réformes de la gestion des finances publiques reposent souvent fortement sur un soutien extérieur, qui introduit sa propre dynamique. Or, quand des bailleurs de fonds poursuivent des intérêts divergents et utilisent des mécanismes différents, le processus de réforme est alors fragilisé. Les principes de la Déclaration de Paris doivent être respectés, avec la nécessité d'un plan et d'une stratégie gouvernementale crédibles, l'harmonisation des aides apportées par les bailleurs de fonds, l'alignement sur le plan et l'établissement d'une base commune d'évaluation des progrès.

C'est dans cet esprit à l'initiative conjointe de plusieurs bailleurs de fonds (dont la France et le Royaume-Uni¹¹) que le Cadre de mesure de la perfor-

9. Cf. DFID, *Understanding the politics of budget. What drives change in the budget process?*, Disponible à l'adresse : www.dfid.gov.uk/pubs/files/politics-of-the-budget.pdf

10. RAKNER, L., MUKUBVU, L., NGWIRA, N., SMIDDY, K. et A. SCHNEIDER (2004), *The Budget as Theatre – The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi*, Christian Michelsen Institute – DFID.

11. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) : Secrétariat du PEFA, Banque mondiale (juin 2005), Public Financial Management Performance Measurement Framework. Cf. le site du PEFA : www.pefa.org.

mance de la gestion des finances publiques en faveur des dépenses publiques et de la responsabilisation financière (*Public Expenditure & Financial Accountability Initiative* – PEFA), a été mis au point. Son utilisation devrait permettre de renforcer l'efficacité des réformes, et son application à grande échelle pourrait aider à plaider la cause de l'aide, en particulier sous forme d'appui budgétaire, à destination de l'Afrique sub-saharienne, en fournissant des preuves objectives que des avancées ont été réalisées en matière de normalisation des finances publiques.

Lorsque l'aide est fragmentée entre différents bailleurs de fonds et que la réforme est constituée d'une multitude de projets plutôt que d'un programme global, la flexibilité est alors problématique. Les donateurs préfèrent vraisemblablement voir réussir le projet qu'ils financent et ils refuseront certainement de divertir les ressources allouées et l'attention des bénéficiaires, même lorsque les besoins sont plus grands ailleurs. Le programme de gestion des dépenses et de comptabilité financière (*Public Expenditure Management & Financial Accounting Programme* – PEMFA) mis en place en Zambie règle ce problème. Lancé en 2005, il réunit dix bailleurs de fonds autour d'un protocole d'accord commun signé avec le gouvernement. L'État est ainsi mieux à même de s'orienter et de définir une feuille de route du programme de réforme à travers un accord de mise en commun des fonds. Ces fonds peuvent alors être redistribués entre les différents acteurs en fonction des priorités du moment et des résultats atteints par chacun. De plus, même lorsque les bailleurs de fonds ont préféré conclure, à titre individuel et bilatéral, des accords de soutien financier et technique avec certaines institutions telles que le bureau du Contrôleur général (*Office of the Auditor General*), le protocole d'accord commun a contribué au partage de la connaissance entre chacun des bailleurs de fonds et permis d'éviter les redondances.

L'accent mis sur la redevabilité peut aider à faire évoluer les incitants et permet de garantir la soutenabilité à long terme des réformes. Même si les audits et le contrôle parlementaire ainsi que le rôle de la société civile et des médias sont importants, la question du lien entre les difficultés rencontrées et les incitants doit être bien comprise et prise en compte. Renforcer les prérogatives de l'autorité chargée de l'audit, par exemple, aura peu d'impact si le problème principal est que rien n'est fait pour appliquer les recommandations des rapports d'audit. Même si ces rapports sont de qualité médiocre, renforcer le rôle de la Cour des comptes, dont on peut attendre qu'elle demande de meilleurs rapports, est certainement plus efficace que de simplement améliorer la qualité de rapports sans avoir l'assurance qu'ils seront utilisés.

SURMONTER LES OBSTACLES À DE NOUVEAUX PROGRÈS

Le moyen le plus efficace d'appliquer concrètement les principes de la Déclaration de Paris consiste, lorsque les conditions le permettent, à fournir l'aide sous la forme d'un appui budgétaire, avec un engagement prévisible prenant en compte le moyen et le long terme, en s'appuyant sur les systèmes existants du gouvernement partenaire. Les revues annuelles du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) montrent que les engagements d'appui budgétaire concernant un ensemble de 13 pays sont passés de 2,4 milliards USD en 2004 à 2,8 milliards en 2006¹². Pour 2005-2006, l'appui budgétaire total du DFID (aide globale et aide sectorielle) représentait 34 % de l'ensemble de l'aide du DFID à l'Afrique, 73 % de celle accordée au Mozambique, 78 % de celle octroyée à la Tanzanie et plus de la moitié de celle allouée au Ghana¹³.

Par ailleurs, le fait d'accorder et de fournir une aide budgétaire globale de manière prévisible permet aux États d'en faire le meilleur usage. La prévisibilité a comme double avantage : de mesurer le degré d'engagement pris par les bailleurs de fonds à destination des États partenaires en matière d'appui budgétaire ; et d'apprécier la manière dont les promesses de versement seront respectées. Le degré d'engagement des bailleurs de fonds porte sur le nombre d'années durant lesquelles les donateurs fournissent des informations et, plus important encore, le degré de fermeté concerne les engagements contractualisés, c'est-à-dire le caractère obligatoire des dépenses consacrées à l'aide.

Tenir les promesses prises pour l'année en cours est particulièrement important, tant il est vrai que les retards ou les montants insuffisants de l'aide budgétaire globale fournie peuvent perturber grandement l'exécution du budget du pays receveur. Surtout lorsque les États doivent avoir recours à des emprunts à court terme pour couvrir des problèmes de paiement ou combler les délais. Cela peut avoir un impact négatif d'un point de vue macro-économique (en augmentant mécaniquement le coût du service de la dette). À ce propos, l'étude menée au Mozambique dans le cadre de l'évaluation conjointe de l'aide budgétaire globale (*Joint Evaluation of General Budget Support*) en 2006 a montré que jusqu'en 2004, l'appui budgétaire était reçu trop tardivement ou de façon tout à fait imprévisible avec comme conséquence pour le gouvernement du Mozambique d'émettre des bons du trésor, avec des coûts d'emprunts plus élevés, pour couvrir les manques de

12. PARTENARIAT STRATEGIQUE AVEC L'AFRIQUE (2007), *Survey of Budget Support 2006*, vol. 2, figure 2.1. (cf. le site Internet du PSA www.spa-psa.org).

13. DFID (2007), *Development on the Record: DFID Annual Report*, cf. chapitre 5, p. 126.

liquidités induites. La situation s'est toutefois améliorée en 2004¹⁴. La prévisibilité sur une année (n+1) de l'appui budgétaire a progressé entre les deux études PSA pour la plupart des pays, à l'exception de l'Éthiopie et de l'Ouganda, pour lesquels le versement des fonds a été réduit par les bailleurs de fonds en raison de problèmes de gouvernance politique, mais aussi économique dans le cas de l'Ouganda¹⁵. Bien que la prévisibilité à court terme se soit améliorée, de tels événements montrent que l'incertitude reste un problème.

Récemment, le DFID a introduit auprès de certains pays des plans triennaux d'appui budgétaire glissants, qui fonctionnent selon les principes suivants :

- les engagements pour la première année doivent être pris à temps pour être incorporés dans le budget général (en prévisionnel), et spécifier l'intention qu'une fois engagée, l'aide ne soit interrompue en cours d'année que si le pays partenaire s'éloigne de façon significative des termes du partenariat ;
- le décaissement intervient au cours de la première moitié de l'année fiscale (même si, dans les environnements à haut risque, il est possible qu'il ait lieu en deux phases) ;
- les engagements relatifs aux années deux et trois (de façon indicative), puis tout engagement ultérieur, doivent être répartis entre la composante de base (l'aide promise ne variera qu'en cas de violation de l'accord de partenariat) et la composante indicative.

Dans ces plans, le degré de transformation d'une composante indicative en composante de base a dépendu de la performance (notamment de son efficacité), du volume général de l'aide et de l'allocation des ressources mises à disposition par le DFID. Plus la composante de base est grande, mieux le partenaire pourra intégrer l'appui budgétaire dans son cadre de dépenses à moyen terme.

Les deux principaux aspects de la prévisibilité – l'ampleur de l'engagement et son respect – sont liés. Ainsi, plus les engagements sont longs et fermes, plus grand est le risque qu'ils ne soient pas intégralement respectés. Ce point constitue probablement un facteur qui a limité la volonté des bailleurs de fonds de conclure des engagements sur le long terme. Les éventuelles « erreurs de parcours », susceptibles de causer la rupture des promesses, ont tendance à être connues à court terme et à attirer l'attention. D'un autre côté, les avantages d'une aide plus efficace délivrée à travers des engagements

14. IDD AND ASSOCIATES (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994 to 2004: Mozambique Case Study*, p. 71-73, OCDE, Paris.

15. PARTENARIAT STRATÉGIQUE AVEC L'AFRIQUE (2007), *op. cit.*

à plus long terme ont un impact moins direct et sont moins visibles à court terme. Si l'on mettait davantage en valeur les avantages de la prévisibilité accrue, si les partenaires exigeaient plus de prévisibilité et si des mécanismes plus contraignants de responsabilisation mutuelle garantissant notamment une plus grande transparence des flux de l'aide existaient, il serait plus facile de faire pencher la balance en faveur des engagements de long terme.

Améliorer les façons de verser l'aide a été un sujet majeur de préoccupation des donateurs. L'accroissement des revenus intérieurs est important pour la soutenabilité à long terme des services publics tout comme pour établir une meilleure comptabilité nationale. Les efforts faits par les bailleurs de fonds pour soutenir la collecte des recettes fiscales semblent plutôt fragmentés, et il conviendrait d'explorer les moyens de renforcer l'harmonisation et la coopération dans ce domaine.

L'application des principes de la Déclaration de Paris en vue de soutenir la réforme de la gestion des finances publiques a progressé de façon satisfaisante grâce au travail effectué dans le cadre de l'initiative PEFA. Ainsi en juin 2007, le cadre d'évaluation était appliqué ou sur le point de l'être dans environ 23 pays d'Afrique sub-saharienne, et prévu dans neuf autres¹⁶. Le principal défi consiste aujourd'hui à s'assurer que les évaluations sont effectuées de façon optimale, et que tous les bailleurs de fonds intéressés par le soutien à la réforme de la gestion des finances publiques les utilisent. Avec le temps, ces évaluations devraient permettre de mesurer l'étendue des progrès effectués, mais il serait irréaliste d'attendre une amélioration rapide des indicateurs de performance.

Même si la Déclaration de Paris traite de la relation entre bailleurs de fonds et bénéficiaires, d'autres problèmes d'harmonisation et d'alignement de l'aide concernant uniquement les bailleurs de fonds demeurent. Depuis sa création en 1997, en tant que successeur de l'*Overseas Development Administration*, le DFID a vu sa compétence étendue au-delà de l'aide *stricto sensu* pour inclure d'autres aspects du développement. Le DFID a été chef de file pour le développement au sein du gouvernement britannique. Ceci l'a conduit à promouvoir une harmonisation de toutes les politiques et des pratiques des ministères britanniques ayant un effet sur les pays en développement. Un exemple des problèmes dans lesquels le DFID s'est impliqué a été la détermination de l'impact de la demande britannique de travailleurs de santé sur la rétention du personnel du secteur de la santé dans les pays d'Afrique. Un autre sujet a consisté à évaluer l'efficacité de la réponse du Royaume-Uni

16. *Status on Application of PEFA Performance Measurement Framework* – mis à jour trimestriellement par le Secrétariat du PEFA, Accessible sur le site du PEFA : www.pefa.org.

aux demandes d'assistance des pays en développement en matière d'enquêtes relatives aux affaires de corruption et de récupération des biens acquis frauduleusement.

La manière dont les agences de développement sont organisées influe sur leur capacité à mettre plus ou moins facilement en pratique les principes de la Déclaration de Paris. Ces dernières années, le DFID a considérablement déconcentré sa structure en déléguant la responsabilité et la gestion des ressources aux bureaux locaux de beaucoup de pays partenaires. Cela ne s'est pas toujours fait sans difficultés, notamment quand il s'est agi de doter en personnel certaines délégations ou de faire face à des problématiques régionales singulières, mais cela a permis d'appliquer « l'approche-pays » préconisée par la Déclaration de Paris.

CONCLUSION

Pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, les États africains ont besoin de ressources financières et de capacité pour les utiliser de manière efficace. Les bailleurs de fonds peuvent libérer en cela des ressources en annulant la dette et en offrant de l'assistance, idéalement, lorsque les conditions le permettent, sous la forme d'aide budgétaire globale. L'augmentation des recettes fiscales est également nécessaire, à la fois en tant que source de financement supplémentaire et en tant qu'élément de la construction d'un État efficace. Les bailleurs de fonds peuvent aider à renforcer la capacité en matière de politique fiscale et d'administration.

Par ailleurs, des systèmes de gestion des finances publiques idoines pour une dépense efficace des ressources sont indispensables. Les États doivent faire preuve de réactivité, tout au long du processus de préparation du budget, mais aussi être relativement flexibles au cours de l'exécution. Pour garantir un bon fonctionnement et une viabilité à long terme des systèmes de gestion, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de responsabilisation. Les principes de la Déclaration de Paris renforcent les arguments en faveur de l'appui budgétaire et ont un impact sur la manière dont les bailleurs de fonds aident à renforcer les capacités des États partenaires, y compris en matière de gestion des finances publiques. Les engagements visant à augmenter l'aide confèrent encore plus d'importance aux débats relatifs à l'appui budgétaire.

L'appui budgétaire est ainsi mieux appréhendé et mis en œuvre et l'évaluation conjointe de 2006 a été généralement positive, y compris en ce qui

concerne l'incitation à moderniser la gestion des finances publiques. Les inquiétudes liées au risque fiduciaire peuvent néanmoins freiner le recours à cette forme d'aide. L'amélioration de la gestion des finances est donc un moyen pertinent de répondre à ces préoccupations en ce qu'elle participe à la constitution d'un cercle vertueux liant performance des dépenses de l'État, augmentation de l'appui budgétaire et amélioration de la gestion des finances publiques.

L'évaluation conjointe a établi que les bailleurs peuvent parfaire la façon dont ils souhaitent renforcer les capacités budgétaires et fiscales des pays partenaires. À cet égard, l'initiative PEFA est exemplaire. L'application à grande échelle de son Cadre d'évaluation de la performance pour mesurer les progrès réalisés dans le renforcement des capacités budgétaires et fiscales devrait contribuer à l'obtention de meilleurs résultats. Des efforts doivent cependant être entrepris pour améliorer les feuilles de route des programmes de réforme de gestion des finances publiques afin d'aligner l'assistance des bailleurs de fonds sur ces plans.

En ce qui concerne l'aide budgétaire globale, des engagements plus fermes sur du plus long terme aideraient à renforcer son efficacité. Et elle serait davantage utilisée, sous réserve d'une meilleure information préalable et d'une initiative de la part des pays partenaires plus affirmée. De plus, l'amélioration de la manière dont les bailleurs de fonds respectent leurs engagements, tant budgétaires que calendaires, constitue un défi majeur en la matière. Une analyse politique initiale plus pointue et de meilleurs mécanismes de résolution des difficultés pourraient s'avérer bénéfiques. Une réflexion plus poussée s'avère nécessaire en matière de conception des instruments de l'appui budgétaire. Les délibérations pourraient être facilitées par le développement d'une base d'information générale.

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (appropriation, harmonisation, alignement et responsabilité mutuelle) – DAC Forum de haut niveau Paris 28 février au 2 mars 2005. Disponible sur le site de l'OCDE : www.ocde.org.
- DFID (2006) *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor – A White Paper on International Development*. Publié par le TSO (*The Stationary Office*), disponible sur le site du DFID : www.dfid.gov.uk
- DFID (2007), *Development on the Record : DFID Annual Report 2007*. Publié par le TSO (*The Stationary Office*), disponible sur le site du DFID : www.dfid.gov.uk.
- DIFID, *Governance, Development and Democratic Politics : DFID's work in building more effective states* – DFID. Disponible sur le site du DFID : www.dfid.gov.uk.

- DFID (2007), *How to Note : Country Governance Analysis* – Février 2007. Disponible à l'adresse : www.dfid.gov.uk/pubs/files/how-to-cga.pdf
- DFID (2006), Rapport préparé pour le DFID par Ken Robson et Michael Engelschalk *Taxation in Developing Countries – Review of Major Current Issues and DFID's Experience to Date*.
- G8 (2005), *Communiqué de la Présidence, Sommet du G8 de Gleneagles, 8 juillet 2005*, Disponible à l'adresse : www.g8.gov.uk.
- OCDE, Rapport préparé par IDD and Associates, *A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Disponible sur le site de l'OCDE – www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf.
- PARTENARIAT STRATÉGIQUE POUR L'AFRIQUE (2007), *Survey of Budget Support 2006*. Voir le site Internet du Partenariat stratégique pour l'Afrique – www.spa-psa.org.
- DFID, *Understanding the politics of the budget: What drives change in the budget process?*, Disponible à l'adresse : www.dfid.gov.uk/pubs/files/politics-of-the-budget.pdf.
- RAKNER L., MUKUBVU, L. NGWIRA, N. SMIDY, K. et A. SCHNEIDER (2004), *The Budget as Theatre – The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi*, DFID et Chr. Michelsen Institute.
- BANQUE MONDIALE (2005), Secrétariat du PEFA, *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, Disponible sur le site du PEFA : www.pefa.org.
- BANQUE MONDIALE, Secrétariat du PEFA, *Status on Application of PEFA Performance Measurement Framework*, mis à jour trimestriellement par le Secrétariat du PEFA, accessible via le site du PEFA : www.pefa.org.
- REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2006), n 117, numéro spécial sur les réformes budgétaires et les réformes de l'État.
- BANQUE MONDIALE (1998), *Public Expenditure Management Handbook*.