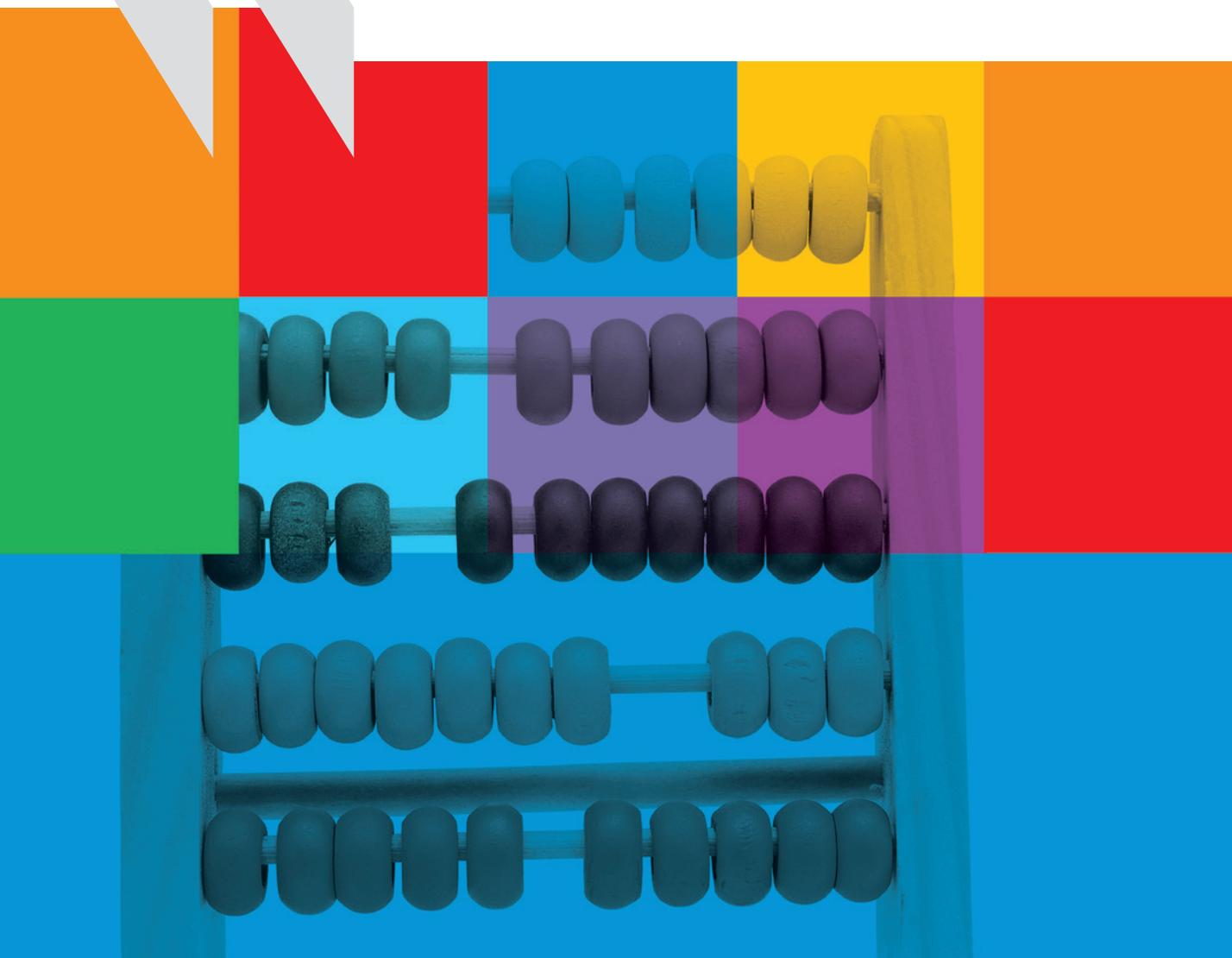


Pour une meilleure aide au développement

Gérer les ressources pour le développement

L'UTILISATION DES SYSTÈMES
NATIONAUX DE GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES



Pour une meilleure aide au développement

Gérer les ressources pour le développement

L'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX
DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Le titre de cette série (Pour une meilleure aide au développement) renvoie aux travaux de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide. S'il reflète un objectif que beaucoup partagent – assurer une utilisation de l'aide qui en accroîtra sensiblement l'impact sur la concrétisation des objectifs fondamentaux de développement – les publications paraissant dans cette série n'ont cependant aucun lien avec les activités et opinions de « Better Aid », la plateforme d'action des OSC pour l'efficacité de l'aide (www.betteraid.org).

Publié en anglais sous le titre :

Better Aid

Managing Development Resources

THE USE OF COUNTRY SYSTEMS IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La communauté du développement a compris depuis longtemps qu'un système fiable de gestion des finances publiques (GFP) était crucial pour que les efforts de développement d'un pays soient couronnés de succès et pour que les apports d'aide soutiennent efficacement ces efforts. Il y a trois ans, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a remis cette idée à l'honneur, les pays partenaires et les donateurs s'étant engagés respectivement à renforcer les systèmes de GFP et à les utiliser. Depuis lors, l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques travaille dans toute une série de directions pour aider les partenaires et les donateurs à tenir leurs engagements et à découvrir les effets positifs que produisent des systèmes de GFP rigoureux.

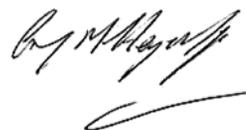
Aujourd'hui, alors que tous les acteurs du développement ont réitéré leurs engagements au cours du Troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, le présent rapport fait le point sur les résultats que nous avons obtenus. Des progrès ont été constatés : de nombreux pays et donateurs ont pris des mesures pour renforcer et utiliser les systèmes nationaux de GFP et le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) a mis au point un cadre pour la mesure des performances en matière de gestion des finances publiques; cet instrument peut aider les pouvoirs publics à cibler leurs efforts en fonction des besoins. En même temps, malgré les progrès enregistrés par les pays, les chiffres globaux concernant l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs n'ont guère évolué. Il est indéniable qu'il nous reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Néanmoins, comme le montre le présent rapport, la plupart des conditions requises pour que nous puissions poursuivre notre tâche sont réunies et il est donc raisonnable d'espérer que les objectifs-cibles de la Déclaration de Paris seront atteints d'ici 2010.

Le présent rapport formule des recommandations de travail importantes : les pays partenaires doivent jouer un rôle plus prépondérant; les donateurs doivent se donner plus de moyens pour pouvoir tenir leurs engagements; les organes de contrôle externes (Parlements, organisations de la société civile, etc.) doivent réclamer plus instamment la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; et la planification, la communication ainsi que la diffusion et la mise en application des enseignements passés sont des aspects cruciaux. Mais le message le plus important du présent rapport est sans doute que ni les pays partenaires ni les donateurs ne peuvent réussir seuls : aujourd'hui, et peut-être plus que jamais, ils doivent s'efforcer de tisser des liens de confiance mutuelle et travailler main dans la main, dans le cadre d'un véritable partenariat axé sur les résultats.

C'est dans cet esprit que nous soutenons l'engagement renouvelé des acteurs de la communauté internationale à s'unir pour relever le défi d'une aide plus efficace.



Riccardo Maggi,
Pour la Commission européenne
Coprésident de l'Activité conjointe
sur la gestion finances publiques



Anthony Hegarty,
Pour la Banque mondiale
Coprésident de l'Activité conjointe
sur la gestion finances publiques

Remerciements

Le Rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques a été préparé par l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques – qui est coprésidée par Anthony Hegarty (Banque mondiale) et Riccardo Maggi (Commission européenne) – sous l'égide du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, un partenariat international mis en place par le Comité d'aide au développement (CAD).

Élaboré sous la direction de Riccardo Maggi et Sanjay Vani (Banque mondiale), le rapport s'inspire des travaux de Sara Fyson (OCDE-DCD), Anthony Hegarty, Riccardo Maggi, Frans Ronsholt (Secrétariat du PEFA) et Sanjay Vani. L'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques est également à l'origine d'importantes contributions, en particulier des études de cas venant étayer les conclusions du rapport. L'examen par les pairs (James Brumby, Neil Cole, Bill Dorotinsky, John Muwanga et Caroline Rickatson) a fourni de très utiles éclairages et commentaires sur les précédentes versions du document. Les auteurs tiennent ici à remercier tout particulièrement Simon Mizrahi pour ses conseils et Patricia Rogers pour son aide précieuse lors du travail de rédaction.

Le 27 mai 2008, l'Activité conjointe sur la GFP a organisé une large consultation sur le thème de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques; cette manifestation, qui a réuni les pays partenaires et les représentants des ministères des Finances et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, s'est déroulée à Pretoria à l'invitation du Trésor sud-africain et de l'Initiative africaine concertée sur la réforme du budget (Collaborative Africa Budget Reform Initiative, CABRI). Elle a permis de nombreux échanges d'expériences entre pays partenaires et entre partenaires et donateurs à propos de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP et les messages essentiels du rapport ont été validés à cette occasion. Nous tenons à remercier tout spécialement Neil Cole (Trésor sud-africain) et Aarti Shah (CABRI) pour avoir accueilli cette réunion.

Table des matières

Synthèse et principaux messages	7
Chapitre 1. Contexte, définitions et contenu du rapport	13
Introduction	14
Définition de la gestion des finances publiques (GFP)	15
Définition du terme « utilisation des systèmes de GFP »	15
Contenu et structure du présent rapport	16
Notes	17
Chapitre 2. Efficacité de l'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP : justifications et résultats	19
Introduction	20
Arguments justifiant d'utiliser les systèmes nationaux de GFP	20
Modalités d'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP	21
Résultats concernant l'utilisation des systèmes nationaux de GFP	22
Conclusion	23
Notes	24
Chapitre 3. Renforcement des systèmes nationaux de GFP	25
Introduction	26
Trajectoire des réformes de la GFP dans les pays partenaires	26
Principaux facteurs de réussite des réformes de la GFP	28
Rôle de l'économie politique dans les réformes de la GFP	35
Stratégie de communication appliquée aux réformes de la GFP	37
Principales recommandations	37
Notes	39
Chapitre 4. Pratiques d'utilisation des systèmes nationaux de GFP	41
Introduction	42
Utilisation des systèmes nationaux de GFP : considérations de base	42
Utilisation du système national de GFP: risques pour le donneur	43
Propension au risque	45
Évaluation des risques	46
Gestion des risques	48
Utilisation des systèmes nationaux de GFP par les donateurs	
– directives et incitations	50
Conclusions	52
Notes	54

Chapitre 5. Mesurer la performance des systèmes nationaux de GFP	55
Introduction	56
Cadre PEFA	56
Adoption du Cadre à l'échelle mondiale	58
Rôle des évaluations PEFA dans l'utilisation des systèmes nationaux de GFP	59
Impact des évaluations des systèmes de GFP reposant sur le Cadre PEFA	61
Obstacles à une utilisation accrue du Cadre PEFA	62
Mesures visant à accroître l'utilisation des évaluations PEFA	63
Notes	64
Bibliographie	65
Annexe I. Composantes du système de GFP et indicateurs de son utilisation	67
Annexe II. Survol des indicateurs de haut niveau de la performance de la GFP du Cadre PEFA	69
Annexe III. Correspondance entre les indicateurs PEFA et les questions de la CPIA	70
Annexe IV. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	71
Appendice A. Notes méthodologiques sur les indicateurs	83
Appendice B. Liste des pays et des organisations participants	85
Annexe V. Programme d'Action d'Accra	87

Encadrés

1.1. La Déclaration de Paris et l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP)	14
3.1. Réformes de la GFP en Afghanistan : le gouvernement aux commandes	29
3.2. Les leçons de l'expérience ghanéenne	30
3.3. Coordination des donneurs au Mozambique	31
3.4. Une approche très efficace : l'expérience cambodgienne	32
3.5. Rôle de l'impulsion technocratique dans les réformes de la GFP : le cas de la Turquie	36
3.6. Stratégie de communication appliquée à la réforme de la GFP : l'exemple de la Zambie	37
4.1. Conclusions et recommandations de l'étude du DFID sur la gestion des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux par les donneurs	47
4.2. Faire de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP l'option par défaut	51
5.1. Un processus d'évaluation conjoint dirigé par l'État	58
5.2. L'évaluation PEFA dans un pays à revenu élevé : la Norvège	59

Tableaux

Indicateurs des progrès	81
Pays participants	85
Organisations participantes	86
Organisations non gouvernementales	86

Graphiques

3.1. Indicateurs PPTE et pourcentages de critères de référence satisfaits (2001-06)	27
4.1. Systèmes nationaux de GFP : utilisation et qualité	42
5.1. Impact des évaluations	61

Synthèse et principaux messages

La réussite du processus de développement dépend pour beaucoup de l'efficience, de l'intégrité et de l'efficacité avec lesquelles l'État collecte, gère et dépense les deniers publics. Par conséquent, l'amélioration des règles et institutions formelles et informelles qui encadrent ces activités et le renforcement des capacités humaines et technologiques qu'elles requièrent devraient être au centre de toute démarche de développement. L'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) est fondamentale, non seulement pour garantir une bonne gouvernance mais également pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement. C'est la raison pour laquelle les pays partenaires et les donateurs signataires de la Déclaration de Paris de 2005 se sont engagés respectivement à renforcer leurs systèmes de GFP et à les utiliser au maximum. Pays partenaires et donateurs se sont engagés à réaffirmer ces engagements pendant le troisième forum de haut niveau, qui s'est déroulé à Accra, au Ghana, en septembre 2008.

Objet du rapport

Le présent document évalue les progrès accomplis par rapport aux engagements pris à Paris et formule des recommandations qui ont alimenté les débats lors du troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (qui s'est tenue à Accra en septembre 2008) et à accélérer la mise en œuvre des objectifs qu'il est prévu d'atteindre d'ici 2010, conformément à la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra.

Renforcement et utilisation des systèmes nationaux de GFP : progrès accomplis

Ces dernières années, de nombreux pays – aidés par les donateurs – ont pris des mesures pour renforcer leur système de GFP. Simultanément et dans le cadre d'une initiative de collaboration internationale, le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA)¹ a mis au point un outil très efficace pour mesurer les performances en matière de GFP et évaluer de manière fiable la qualité des systèmes de GFP quel que soit le niveau de revenu des pays². Cette innovation vient appuyer les efforts déployés par les partenaires et les donateurs en vue de passer du diagnostic à la mise en œuvre, de créer des capacités de GFP à l'échelon national et d'accélérer le travail d'amélioration des systèmes nationaux de GFP. Progressivement, les évaluations PEFA serviront de référence pour mesurer le renforcement effectif des systèmes.

Utilisation des systèmes nationaux de GFP

Les résultats de l'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris semblent indiquer que l'utilisation des systèmes nationaux de GFP a globalement

progressé depuis 2006, mais les changements demeurent encore trop lents compte tenu des objectifs-cibles à atteindre en 2010. Le bilan varie selon les pays mais, globalement, la progression n'a été que de 3 points de pourcentage (de 40 à 43 %) et les moyennes par pays sont pratiquement inchangées. En 2008, cependant, 12 des 33 pays ayant participé aux enquêtes 2006 et 2008 ont vu la qualité de leur système s'améliorer. Ces divers éléments suggèrent qu'il reste encore un travail considérable à fournir, sachant toutefois que de nombreuses conditions essentielles sont déjà réunies. Le présent rapport examine plusieurs aspects importants du travail à venir.

Synthèse du rapport

Le rapport expose les raisons qui justifient l'utilisation des systèmes nationaux de GFP : le fait d'utiliser ces systèmes permet de les améliorer et de les renforcer, de sorte qu'ils sont plus à même de gérer l'ensemble des ressources publiques. En outre, l'utilisation de ces systèmes accroît l'alignement des donateurs sur les stratégies des pays, réduit les coûts, favorise des procédures budgétaires et une gestion des finances publiques plus rigoureuses, facilite l'harmonisation et débouche sur des résultats plus pérennes. Néanmoins, cette option comporte des risques, tant pour les donateurs que pour les pays partenaires. Comme l'explique le rapport, outre les bénéfiques qui en sont escomptés, de nombreux facteurs peuvent influencer sur la décision d'un donneur d'utiliser ou non un système national de GFP : la qualité estimée de ce système, le cadre juridique du donneur, ses pratiques historiques ou sa tolérance à l'égard du risque, les préférences du pays partenaire lui-même et certains éléments immatériels comme l'impression de corruption ou de mauvaise gouvernance. Le rapport décrit le cadre PEFA pour la mesure des performances en matière de GFP et souligne son utilité comme outil de diagnostic et de suivi. Enfin, il explique et commente ce que la communauté internationale a appris sur la manière de renforcer un système national de GFP une fois que ses carences ont été identifiées : application et mise en œuvre des lois et règlements existants lorsqu'ils sont adaptés à la situation, élaboration d'une stratégie pilotée par le pays et conduite avec l'aide des donateurs, hiérarchisation et enchaînement des réformes, intégration des réformes de la GFP et des réformes du secteur public, organisation de larges consultations réunissant l'ensemble des parties prenantes et prise en compte des dimensions politiques importantes de la réforme.

Recommandations

Les chapitres 3, 4 et 5 du rapport contiennent chacun un certain nombre de recommandations destinées à promouvoir de meilleures pratiques dans le domaine particulier dont ils traitent. En outre, la section suivante de la présente synthèse comprend une série de recommandations essentielles et de portée plus large visant à approfondir et accélérer les travaux sur le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux de GFP.

Principaux messages

L'un des messages les plus importants à délivrer à la communauté internationale est que le renforcement des systèmes de GFP n'est pas une fin en soi ; c'est un objectif nécessaire mais non suffisant pour pouvoir agir en profondeur sur le développement. Il doit déboucher sur des résultats et sur une amélioration de la fourniture de services. Deuxièmement, c'est une entreprise de longue haleine : il n'est pas facile de changer les lois, les règlements, les institutions, les pratiques, les habitudes et les mentalités, ni de se doter des capacités requises pour changer ses méthodes. La progression consiste parfois

en une succession de petites avancées, qui peuvent néanmoins faire la différence si les partenaires, aidés par les donateurs, ne relâchent pas leurs efforts. Troisièmement, bien qu'il n'en soit pas question dans le présent rapport, le système de passation des marchés fait partie du système de GFP et la qualité de l'un influe sur la qualité de l'autre. Tout travail sur le système de GFP doit prendre en compte la passation des marchés. En gardant à l'esprit ces différents points, le présent rapport formule cinq recommandations majeures en vue d'accélérer et d'approfondir les recherches sur le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux de GFP.

Les pays partenaires devraient prendre en main les travaux sur les systèmes nationaux de GFP

Il incombe à chaque pays de prendre en main son processus de développement en évaluant son système de GFP, en définissant une stratégie de réforme crédible en matière de GFP, en l'intégrant à la stratégie globale de gestion de l'aide, en classant les réformes par ordre de priorité et en les mettant en œuvre. En outre, pour créer un environnement favorable à l'utilisation de leur système de GFP, les pays partenaires doivent s'attaquer à des problèmes connexes tels que la gouvernance, la corruption et la passation des marchés.

Les donateurs devraient se donner plus de moyens pour pouvoir tenir leurs engagements concernant l'utilisation des systèmes nationaux de GFP

Les donateurs doivent être d'authentiques partenaires des pays bénéficiaires : ils doivent soutenir les efforts de ces derniers pour améliorer les systèmes de GFP en alignant leurs interventions sur les stratégies définies par les pays eux-mêmes. Plus encore, ils devraient adopter en interne des mesures et des incitations les rendant plus aptes à respecter le double engagement pris dans le cadre de la Déclaration de Paris (utiliser les systèmes nationaux de GFP et moins recourir à des unités parallèles de mise en œuvre de projets). Par exemple, quand les circonstances le permettent, l'utilisation du système national de GFP doit être l'option par défaut et toute suggestion par les donateurs de ne pas utiliser ce système doit être très clairement argumentée. De même, les organismes donateurs devraient exiger de leurs équipes qu'elles s'abstiennent de recourir à des unités parallèles de mise en œuvre de projets, sauf à en justifier dûment la création. Ils devraient aussi mieux renseigner et former leur personnel pour qu'il connaisse les avantages associés à l'utilisation des systèmes nationaux et la meilleure façon de les utiliser en fonction des modalités de l'aide et du contexte local (pays en situation de fragilité, par exemple) et pour qu'ils sachent évaluer et gérer les risques liés à l'utilisation de ces systèmes. Les cadres de direction doivent aider les agents à soupeser les risques et les avantages qu'il y a à utiliser les systèmes nationaux de GFP et les soutenir quand ils décident de s'en servir.

Les partenaires et les donateurs doivent travailler de concert pour que ce programme d'action soit opérationnel dans chaque pays concerné

Bien que la communauté internationale et les services centraux des organismes donateurs aient un rôle à jouer, c'est au niveau de chaque pays concerné que les véritables améliorations doivent se produire. Les pays et les organismes donateurs doivent donc agir en partenariat et constituer des équipes-pays, tisser des liens de confiance réciproque, se

fixer des objectifs réalistes, choisir des modalités d'aide compatibles avec des procédures budgétaires rigoureuses et intégrées, et démontrer qu'ils tiennent leurs engagements.

Les acteurs du développement devraient établir un programme pluriannuel de diagnostic en matière de GFP et s'appuyer davantage sur les enseignements que l'on peut déjà tirer

Pour mieux suivre la progression des réformes de la GFP, il est important que les pays partenaires, avec le soutien des donateurs, établissent un programme pluriannuel de diagnostic dont le principal outil d'évaluation et de suivi sera le cadre PEFA. Toutes les parties devraient diffuser les données de diagnostic et de suivi dont elles ont connaissance, dans un souci d'ouverture et de transparence. Toute la communauté du développement devrait encourager et promouvoir des mécanismes d'apprentissage Sud-Sud et l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques devrait identifier et diffuser les enseignements qui se dégagent des travaux sur les systèmes nationaux de GFP.

La communication doit être améliorée à tous les niveaux

Les pays partenaires et les donateurs devraient travailler en interne et au sein de leurs organes de contrôle externes pour renforcer la demande de mise en œuvre de la Déclaration. Il leur faut notamment collaborer au plan local pour renforcer le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), des Parlements, des commissions des comptes publics et des organisations de la société civile. En outre, tous les acteurs en présence devraient davantage s'attacher à améliorer la communication, que ce soit au sein des organismes donateurs et des organismes partenaires, entre donateurs et partenaires et avec les autres parties prenantes. Dans ce contexte, il paraît indispensable que les donateurs informent les partenaires de leurs apports annuels et pluriannuels, et ce à intervalles réguliers et en temps opportun afin de permettre une planification et une budgétisation rigoureuses et de manière à ce que chaque gouvernement concerné puisse rendre compte aux parlementaires et aux citoyens de l'emploi des ressources intérieures et extérieures affectées au développement³.

Conclusion

Il n'y a pas de méthode facile pour améliorer et utiliser les systèmes nationaux de GFP. Comme l'explique le présent rapport, ces systèmes sont aussi divers que l'histoire, la culture et les institutions de chaque pays, tandis que le mandat, l'histoire et les procédures propres à chaque donneur constituent sa contribution à l'effort engagé. Toutefois, ces deux ou trois dernières années, le travail réalisé par les pays partenaires et les donateurs pour tenir les engagements qu'ils ont pris à l'occasion de la Déclaration de Paris a été couronné par quelques succès notables et de nombreux éléments importants ont été mis en place, qui étayeront le travail restant à accomplir dans les mois et années à venir. Souhaitons que l'analyse et les recommandations contenues dans le présent rapport donnent un nouvel élan à cette entreprise, qui entend renforcer le partenariat entre pays bénéficiaires et organismes donateurs pour augmenter l'impact de l'aide sur le développement.

Notes

1. Le PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international, le secrétariat d'État à l'Économie de la Suisse, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique. Il vise à favoriser l'utilisation de méthodes intégrées et harmonisées pour procéder à des évaluations et des réformes dans les domaines suivants : dépenses publiques, passation des marchés et responsabilité financière.
2. Fer de lance de cet effort international, le PEFA a organisé des consultations et une coordination avec l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques.
3. La Déclaration de Paris exhorte les donateurs à utiliser au maximum les systèmes nationaux. L'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration porte plus particulièrement sur l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) des pays partenaires dans les cas où les apports d'aide bénéficient au secteur public, c'est-à-dire lorsque l'APD est décaissée dans le cadre d'un accord avec les administrations (ministères, services, organismes ou municipalités) autorisés à percevoir des recettes ou engager des dépenses pour le compte de l'administration centrale. Il s'agit notamment des versements destinés à financer des travaux, biens ou services délégués ou sous-traités par ces administrations à d'autres entités telles que des organisations non gouvernementales (ONG), des organismes officiels semi-autonomes (parapublics) ou des entreprises privées.

Chapitre 1

Contexte, définitions et contenu du rapport

Il est absolument indispensable d'améliorer la gestion des finances publiques pour pouvoir assurer une bonne gestion des affaires publiques. C'est pour cette raison que, dans la Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'action d'Accra de 2008, les pays partenaires se sont engagés à renforcer leurs systèmes nationaux de gestion des finances publiques et les donateurs à les utiliser dans toute la mesure du possible. Ce chapitre présente la notion d'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques telle qu'elle est définie dans la Déclaration de Paris (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008).

Introduction

La réussite du processus de développement dépend pour beaucoup de l'efficacité, de l'intégrité et de l'efficacité avec lesquelles l'État collecte, gère et dépense les deniers publics. Par conséquent, l'amélioration des règles et institutions formelles et informelles qui encadrent ces activités et le renforcement des capacités humaines et technologiques qu'elles requièrent devraient être au centre de toute démarche de développement. L'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) est fondamentale, non seulement pour garantir une bonne gouvernance mais également pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). C'est la raison pour laquelle les pays partenaires et les donateurs signataires de la Déclaration de Paris de 2005 se sont engagés respectivement à renforcer les systèmes de GFP et à les utiliser au maximum (voir encadré 1.1).

Objectifs de ce rapport

Le présent rapport évalue les progrès qui ont été accomplis sur le plan des engagements à utiliser les systèmes nationaux de GFP qu'ont pris les signataires de la Déclaration de Paris. L'analyse et les recommandations qu'il contient ont alimenté les débats à Accra sur l'accélération de la mise en œuvre des objectifs-cibles qu'il est prévu d'atteindre d'ici 2010 conformément aux termes de la Déclaration de Paris et au Programme d'Action d'Accra

Encadré 1.1. La Déclaration de Paris et l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP)

En mars 2005, les participants au Forum de haut niveau de Paris (ministres des pays développés et en développement, responsables d'organismes de financement multilatéraux et bilatéraux) ont résolu de mener des actions ambitieuses et se prêtant à un suivi afin de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide. Cette résolution est désormais connue sous le nom de « Déclaration de Paris ». Dans ce cadre, les pays partenaires se sont engagés à réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux et à entreprendre les réformes s'avérant nécessaires pour garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures qui, à l'échelle nationale, servent à gérer les ressources affectées au développement. Les donateurs se sont engagés à utiliser au maximum les systèmes et procédures des pays partenaires. En outre, la Déclaration de Paris citait un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements et fixait des objectifs à atteindre d'ici 2010:

- Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget) (indicateur 3);
- Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires si ces derniers ont un score d'au moins 5 sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) et 90 % des donateurs utilisent les systèmes nationaux quand le score est compris entre 3.5 et 4.5 (indicateur 5a : utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques; indicateur 2a : fiabilité des systèmes nationaux);
- Réduire de deux tiers la part des apports d'aide au secteur public qui ne fait pas appel au système de GFP du pays partenaire lorsque ce dernier a un score d'au moins 5 et la réduire d'un tiers quand le score est compris entre 3.5 et 4.5 (indicateurs 5a et 2a).

(Annexes IV et V). Ce rapport s'appuie sur diverses sources mais s'inspire principalement des travaux réalisés sous l'égide de l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques¹.

Définition de la gestion des finances publiques (GFP)

Bien que la définition exacte de la gestion des finances publiques (GFP) puisse différer d'un donneur ou d'un pays partenaire à l'autre, le terme GFP, dans son sens le plus courant, englobe toutes les composantes du cycle budgétaire, que ce soit en amont (planification stratégique, cadre de dépenses à moyen terme, dotation budgétaire annuelle) ou en aval (gestion des recettes, passation des marchés, contrôle, comptabilité, information financière, suivi et évaluation, vérification et surveillance). Une gestion saine des finances publiques permet un contrôle global, une hiérarchisation des priorités et l'application de procédures responsables et efficaces dans le cadre de la gestion des deniers publics et de la fourniture des services, ce qui est essentiel pour la réalisation d'objectifs de politique générale tels que les OMD.

Définition du terme « utilisation des systèmes de GFP »

Avant d'évaluer le degré de mise en œuvre des engagements de Paris, il n'est pas inutile de préciser ce que l'on entend par « utiliser les systèmes nationaux de GFP ». Comme indiqué plus haut, ces systèmes couvrent l'intégralité du cycle budgétaire, de la planification stratégique à la surveillance. Par conséquent, utiliser un système national de GFP signifie utiliser ses composantes dans le cadre des activités financées par le donneur.

Déclaration de Paris

Pour les besoins du présent rapport, la définition opérationnelle de l'utilisation des systèmes nationaux qui sert de référence est celle qui figure dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les paramètres généraux définissant un système de GFP y sont exposés comme suit : « Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi » (paragraphe 17). Les orientations fournies dans les enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris donnent une définition plus détaillée de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP : il s'agit d'utiliser les systèmes nationaux de gestion des fonds qui ont été « consacrés par la législation du pays considéré (et les réglementations connexes) et appliqués par les services de l'administration investis d'une fonction de gestion ». Pour les besoins du suivi, l'indicateur 5a identifie trois composantes majeures des systèmes nationaux de GFP :

- **Exécution du budget.** Les apports du donneur sont gérés conformément aux procédures nationales d'exécution du budget qui sont consacrées par la législation et appliquées par l'administration du pays concerné; les programmes financés par les donneurs sont soumis aux procédures normales d'autorisation, d'approbation et de décaissement en vigueur au niveau national.
- **Procédures nationales d'information financière.** Les donneurs n'imposent aux gouvernements aucune exigence supplémentaire en matière d'information financière; ils s'abstiennent en particulier de demander la tenue d'une comptabilité séparée

conforme à leurs propres exigences et de créer un plan comptable différent pour y inscrire leurs apports.

- **Exigences en matière de vérification des comptes.** Les donateurs n'imposent aux gouvernements aucune exigence supplémentaire en matière d'audit (ou seulement pour des vérifications exceptionnelles) et s'en remettent aux avis de l'institution supérieure de contrôle du pays et aux rapports et états financiers normalement établis par les pouvoirs publics.

Les orientations fournies pour l'indicateur 5a n'incluent pas toutes les composantes du système de GFP (telles que définies à la section II ci-dessus). En revanche, elles attirent l'attention sur les composantes dont l'utilisation met en jeu le cœur même du système. En outre, il existe des indicateurs complémentaires se rapportant à d'autres composantes : l'indicateur 3, par exemple, mesure explicitement la part des apports d'aide comptabilisés dans le budget; l'indicateur 5b se rapporte à l'utilisation des systèmes de passation de marchés et l'indicateur 9 mesure le pourcentage des apports d'aide comptabilisés en tant qu'approches fondées sur des programmes (qui impliquent généralement l'utilisation des systèmes nationaux).

D'une manière plus générale, il faut souligner à quel point il est important que les donateurs fournissent en temps opportun des informations précises sur l'aide qu'ils acheminent. Que les composantes situées en aval des systèmes nationaux soient ou non utilisées par les donateurs, une information rapide et précise est nécessaire au bon fonctionnement des systèmes en amont (c'est-à-dire pour la planification et la budgétisation). Il importe donc que les donateurs transmettent aux autorités partenaires des informations sur leurs apports annuels et pluriannuels, et ce à intervalles réguliers et en temps voulu, afin de permettre une planification et une budgétisation rigoureuses et de manière à ce que les gouvernements puissent rendre compte aux parlementaires et aux citoyens de l'emploi des ressources intérieures et extérieures affectées au développement.

Autres typologies

Les paragraphes qui précèdent ont montré l'importance des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais il ne faut pas oublier que les systèmes de GFP sont pluridimensionnels et que d'autres cadres de référence sont possibles. Ainsi, une étude récente de l'Initiative africaine concertée sur la réforme du budget (CABRI)² réfléchit à la manière de rendre compte de l'aide à huit stades différents du cycle budgétaire (une correspondance avec les autres indicateurs mesurant l'utilisation des systèmes nationaux est proposée à l'annexe 1). En outre, les donateurs peuvent inclure dans leurs propres typologies d'autres composantes des systèmes nationaux (voir chapitre 4). En conséquence, toute évaluation de la mise en œuvre des engagements de Paris doit tenir compte de la façon dont les donateurs conçoivent l'utilisation des systèmes nationaux de GFP.

Contenu et structure du présent rapport

Bien que les procédures de passation des marchés fassent partie intégrante des systèmes de GFP, la Déclaration de Paris distingue systèmes de GFP et systèmes de passation des marchés. De ce fait, les travaux consacrés aux seconds sont réalisés sous l'auspice de l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la passation des marchés et le présent rapport n'en traite pas. Néanmoins, il faut se souvenir que ces deux aspects sont étroitement liés et que tout

travail sur les systèmes de GFP au sens large doit prendre en compte la question de la passation des marchés³.

Le rapport s'articule comme suit : après ce premier chapitre introductif, le chapitre 2 expose les raisons justifiant d'utiliser les systèmes nationaux et évalue les progrès accomplis du point de vue des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris. Le chapitre 3 est un tour d'horizon des réformes de la GFP conduites par les pays partenaires et identifie les facteurs déterminants pour leur réussite. Le chapitre 4 s'intéresse aux facteurs qui influencent la décision d'utiliser ou non les systèmes nationaux, en particulier aux risques que les donateurs estiment courir et à l'évaluation et la gestion de ces risques. Le chapitre 5 décrit la méthodologie d'évaluation du PEFA, qui fournit des informations sur la qualité des systèmes nationaux de GFP.

Notes

1. Le présent rapport complète les *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD - Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (vol. 2, OCDE, 2005). Cette publication de l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques a étudié comment les donateurs devraient soutenir les pays partenaires dans leurs efforts de développement pour renforcer leurs systèmes de GFP au lieu de se substituer à eux. Faisant valoir que les stratégies de soutien des donateurs devraient être centrées sur l'acheminement de l'aide par les systèmes nationaux de GFP, ce volume propose une série de bonnes pratiques pour deux modalités d'aide particulièrement concernées (soutien budgétaire et soutien aux stratégies sectorielles) et donne des indications sur la meilleure façon de soutenir le renforcement des capacités de GFP.
2. Mokoro Ltd (2008), *La budgétisation de l'aide, Rapport de synthèse*, avril 2008, Oxford. Financée par le ministère britannique du Développement international (DFID), cette étude a été commandée par l'Initiative africaine concertée sur la réforme du budget (CABRI) et le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA).
3. Le rapport n'étudie pas en détail les questions de GFP au niveau sectoriel ou décentralisé.

Chapitre 2

Efficacité de l'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP : justifications et résultats

L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques offre des avantages non négligeables. Elle permet en effet de renforcer l'alignement, d'axer les efforts sur des objectifs communs, de favoriser la rigueur dans l'établissement du budget et la gestion financière, d'obtenir des résultats plus durables, de réduire les coûts supportés par les pays partenaires et de faciliter l'harmonisation entre les donateurs. Ce chapitre explique comment les différentes modalités d'aide encouragent ou, au contraire, entravent l'utilisation des systèmes nationaux, et appelle l'attention sur les faits observés jusqu'à présent concernant l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

Introduction

Les donateurs doivent s'assurer que l'aide qu'ils apportent est bien utilisée aux fins prévues. À cet effet, ils déconnectent souvent leurs projets des systèmes de GFP des pays partenaires, considérés comme médiocres, pour imposer leurs systèmes et leurs propres exigences en matière de gestion des finances. Au final, même si un projet est mis en œuvre de manière efficiente, le système de GFP du partenaire n'en retire aucun avantage et n'est pas plus apte à gérer l'ensemble des autres ressources disponibles. Cette approche n'est donc pas favorable au développement au sens large du terme. Mais, durant la dernière décennie, la communauté internationale a réalisé que les systèmes nationaux, comme les muscles, ne s'usaient que si l'on ne s'en servait pas et ce constat a directement débouché sur les engagements de Paris (renforcement et utilisation des systèmes nationaux de GFP).

Le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux constituent donc un aspect essentiel de l'efficacité du développement¹. Améliorer les systèmes nationaux est essentiellement de la responsabilité des partenaires, mais il appartient aux donateurs de leur apporter un soutien efficace. Le présent chapitre décrit la plupart des avantages associés à l'utilisation de ces systèmes et résume les conclusions que l'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a pu établir au sujet de leur utilisation effective².

Arguments justifiant d'utiliser les systèmes nationaux de GFP

En utilisant les systèmes de GFP des pays partenaires, les donateurs contribuent non seulement à améliorer ces systèmes mais également à renforcer l'appropriation par chaque partenaire de sa trajectoire et de son processus de développement; ils témoignent en outre de leur respect pour les institutions et les traditions de leurs partenaires. Utiliser les systèmes nationaux ne présente pas des avantages uniquement sur le plan de la gestion des finances publiques, d'autres retombées positives peuvent être escomptées :

- **Alignement facilité.** En utilisant le système de GFP d'un pays, les donateurs sont plus à même de caler leurs programmes sur les priorités du pays et sur les procédures qui régissent ses prises de décision et la mise en œuvre de ses politiques. Les initiatives financées par les donateurs deviennent ainsi plus viables et plus efficaces à long terme.
- **Concentration sur des objectifs communs.** Quand le donneur utilise le système de GFP d'un pays partenaire, leurs intérêts se recourent. Par exemple, il règle les questions fiduciaires liées à ses versements non plus en procédant à une compartimentation rigoureuse des projets, ce qui est la solution la plus courante, mais en œuvrant au renforcement du système national de GFP. Ainsi, le pays partenaire comme le donneur ont intérêt à se concentrer sur les mêmes objectifs, à savoir l'adéquation des pratiques nationales de GFP, la nécessité de réussir la réforme et la capacité du pays à mettre en œuvre les pratiques améliorées et, en dernier lieu, à concevoir et appliquer des mesures efficaces³. Cette convergence accrue des intérêts peut inciter les partenaires et les donateurs à lancer

des programmes destinés à renforcer les capacités institutionnelles des partenaires et à réduire le décalage entre les politiques formulées et les pratiques constatées.

- **Promotion d'une budgétisation et d'une gestion financière rigoureuses**⁴. Pour que la budgétisation et la gestion financière soient rigoureuses, le budget doit être élaboré à partir d'une palette d'informations aussi large que possible et doit être exhaustif et transparent. Le fait de ne pas prendre en compte l'aide au développement conduit à n'avoir qu'une vision partielle des ressources disponibles, ne permet pas d'affecter les ressources intérieures avec autant d'efficacité, peut déboucher sur des structures de dépenses intenable et signifie que les décideurs locaux ne peuvent pas être tenus comptables de l'intégralité des ressources destinées au développement. Les donateurs et les partenaires ont donc mutuellement intérêt à combiner efficacement l'aide et les ressources intérieures.
- **Obtention de résultats plus durables**. Pour garantir l'efficacité, la qualité et l'opportunité de leurs interventions, les donateurs mettent souvent en place des unités de mise en œuvre de projets, dont la tutelle peut parfois même échapper au ministère compétent du pays partenaire. Par conséquent, le travail réalisé par ces unités parallèles ne contribue en aucune façon à renforcer les ministères locaux; une fois le projet achevé, l'unité est démantelée et les résultats obtenus peuvent être éphémères. De nombreux donateurs sont arrivés à la conclusion que leurs interventions pourraient avoir un impact plus important, allant au-delà des activités qu'ils financent directement, s'ils renforçaient de manière systématique les systèmes et les pratiques du partenaire ayant trait aux dépenses publiques.
- **Réduction des coûts**. Les exigences des donateurs peuvent solliciter de manière excessive les ressources humaines et technologiques déjà limitées des pays partenaires. En utilisant les systèmes nationaux en place au lieu de demander la création et la maintenance de structures parallèles pour satisfaire leurs propres exigences, les donateurs peuvent permettre aux partenaires de réaliser des économies substantielles. Qui plus est, en utilisant les systèmes nationaux de GFP au lieu de concevoir et de contribuer au fonctionnement de structures parallèles, les donateurs eux-mêmes peuvent économiser des ressources.
- **Harmonisation facilitée**. Conscients du risque de trop solliciter les capacités des pays partenaires, les donateurs s'attachent à présent à harmoniser leurs exigences. Des systèmes de GFP renforcés constituent une base solide pour ce travail d'harmonisation⁵.

Modalités d'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP

Toutes les modalités d'aide sont compatibles avec l'utilisation (d'une partie ou de la totalité) des systèmes nationaux de GFP. Néanmoins, du fait que les instruments d'aide visent des objectifs différents et laissent aux bénéficiaires des marges de manœuvre différentes concernant l'emploi des fonds octroyés, l'utilisation des systèmes nationaux se révèle plus facile avec certains instruments qu'avec d'autres. Par exemple, le soutien budgétaire bénéficie au budget dans son ensemble, ce qui autorise le bénéficiaire à utiliser les fonds comme il l'entend, en les gérant conformément à ce que prévoient ses procédures budgétaires. Ainsi, par définition, le soutien budgétaire utilise les systèmes nationaux de GFP. En revanche, l'aide au projet finance des activités identifiées, au moyen de ressources identifiées, en vue d'obtenir des résultats identifiés; cette forme d'aide s'accompagne donc beaucoup plus rarement d'une utilisation des systèmes nationaux.

Dans un premier temps, les donateurs peuvent décider de n'utiliser qu'une partie d'un système de GFP pour, progressivement, l'utiliser dans sa totalité. Ils doivent toutefois se souvenir qu'une utilisation partielle ne permet pas d'escompter tous les avantages évoqués plus haut⁶. Par exemple, une utilisation partielle du système est moins susceptible de renforcer l'alignement et certaines modalités telles que les fonds communs peuvent présenter de très nombreux avantages en termes d'harmonisation mais également de nombreux inconvénients liés à la modification des incitations et au caractère plus éphémère des résultats. Même le soutien budgétaire (la modalité qui permet le plus d'utiliser les systèmes nationaux de GFP) peut ne pas être complètement calé sur le cycle budgétaire du partenaire : il arrive parfois que les décisions de décaissement soient communiquées trop tard pour être intégrées dans la phase de budgétisation ou encore que la volatilité des décaissements ou des horizons d'engagement relativement courts limitent les possibilités d'intégrer le soutien budgétaire dans les cadres d'action à moyen terme. Par conséquent, le degré d'utilisation d'un système national de GFP dépend à la fois de la modalité d'aide choisie et de la conception de l'instrument retenu.

Résultats concernant l'utilisation des systèmes nationaux de GFP

L'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris contient les données les plus récentes sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux de GFP. Comme indiqué plus haut, la Déclaration de Paris suit l'utilisation des systèmes au travers de trois composantes distinctes : exécution du budget, information financière et prescriptions nationales en matière de vérification des comptes (la passation des marchés n'est pas abordée dans ce rapport mais elle est couverte par l'indicateur 5b dans l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris).

La qualité d'un système national de GFP est mesurée au moyen de l'indicateur 2a, qui provient de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale⁷. La Déclaration de Paris fixe un objectif d'amélioration de la qualité des systèmes d'ici à 2010 : la moitié des pays partenaires doivent progresser d'au moins un degré (0.5 %) sur l'échelle de performance de l'EPIN. D'après les résultats de l'Enquête 2008, 7 pays sur 42 ont eu un score inférieur à 3.0; 23 pays ont eu un score compris entre 3.0 et 4.0 et 12 un score d'au moins 4.0. Certains pays ont donc des progrès considérables à réaliser pour renforcer leur système de GFP. Cependant, bien que 68 % des pays ne se soient strictement pas améliorés, 36 % ont progressé d'au moins un degré⁸. En conséquence, le bilan relatif à la qualité des systèmes nationaux est mitigé : certains pays ont clairement fait des efforts et atteint les objectifs, tandis que d'autres n'ont pas avancé. Ces résultats mettent en évidence la lenteur et la complexité des réformes : la gestion des finances publiques ne peut pas s'améliorer du jour au lendemain (comme on le verra également au chapitre 3).

L'utilisation des systèmes nationaux est mesurée à l'aide de l'indicateur 5a (pour plus de détails, prière de se reporter à l'encadré 1.1 et à la section 3 du chapitre précédent). Pour quelques pays, les résultats indiquent des progrès sensibles qui, dans plusieurs cas (Kenya, Moldavie, Pérou, Viêtnam et Zambie), sont validés par les évaluations qualitatives réalisées à l'échelle nationale. Au Pérou, par exemple, les progrès réalisés sont attribués à un meilleur alignement de l'aide sur le *Sistema Nacional de Inversión Pública* (alignement recommandé dans le rapport de l'Enquête 2006). D'autres pays ont bénéficié du recours accru des donateurs au soutien budgétaire. Toutefois, au niveau le plus agrégé, les résultats n'indiquent qu'une amélioration modeste, les moyennes pondérées ne gagnant qu'un petit

peu plus de trois points de pourcentage et les moyennes nationales restant quasiment inchangées. (Il faut noter que, en raison du mode de calcul des moyennes, le niveau le moins ventilé et les moyennes nationales peuvent donner une fausse idée des progrès réalisés en matière d'utilisation partielle des systèmes de GFP.)⁹

S'agissant de la corrélation entre l'utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP et l'amélioration de leur qualité, les résultats sont contrastés. Dans certains cas, l'amélioration (augmentation du score EPIN de 3 à 3.5 en Zambie) peut être mise en relation avec une utilisation accrue du système (+25 % dans le cas de la Zambie). Dans d'autres, c'est l'inverse qui est vrai (au Ghana, l'élévation du score de 3.5 à 4.0 s'est accompagnée d'une diminution de 11 % de l'utilisation du système national de GFP). Comme l'indiquait l'Enquête 2008, les résultats semblent montrer que la lenteur des progrès en matière d'utilisation des systèmes n'est pas uniquement due à la lenteur de leur amélioration. Le choix des donateurs d'utiliser ou non les systèmes des partenaires continue d'être influencé par d'autres considérations, notamment leurs préférences en matière de modalités d'aide, les politiques définies par leurs sièges et les mécanismes d'incitation propres à leur structure.

À cet égard, les résultats de l'Enquête montrent que, si le soutien budgétaire est une forme d'aide qui influe globalement sur la fréquence d'utilisation des systèmes nationaux, il semble que d'autres modalités d'aide aillent également de pair avec une utilisation accrue des systèmes. L'Enquête 2008 met également en lumière que, dans certains pays, le système national de GFP n'est utilisé par les donateurs que dans le cadre du soutien budgétaire. Au Rwanda, par exemple, l'utilisation a progressé de 39 à 42 %, essentiellement sous l'effet d'un recours plus fréquent au soutien budgétaire. Cependant, une analyse des données ayant servi à calculer la valeur des indicateurs 5a et 9 montre que la part de l'aide hors soutien budgétaire déclarée comme faisant appel aux systèmes nationaux est passée de 20 à 26 %, en grande partie parce que les donateurs se sont plus souvent contentés des exigences d'information financière et de vérification des comptes des systèmes nationaux.

Enfin, l'indicateur 3 donne une bonne idée de la part de l'aide inscrite dans le budget national¹⁰. Comme il est précisé dans l'Enquête 2008, l'aide favorise plus l'appropriation par le pays concerné lorsqu'elle est bien intégrée dans son principal instrument d'affectation des ressources, c'est-à-dire le budget national. En 2007, les donateurs prévoient de décaisser USD 27.5 milliards pour les pays participant aux deux enquêtes, mais les rapports publiés par les gouvernements concernés indiquaient USD 22 milliards inscrits au budget. Les chiffres sont comparables à ceux publiés pour l'échantillon 2005 (USD 21 milliards contre USD 17 milliards), ce qui semble indiquer qu'il n'y a pas eu de variation significative de la budgétisation de l'aide : globalement, elle est de 88-89 %. L'absence de progrès en matière de réalisme budgétaire montre donc qu'il faut des améliorations à plusieurs niveaux : les donateurs doivent transmettre des informations fiables en temps opportun; les apports d'aide doivent être moins fluctuants et les autorités budgétaires doivent être plus fortement incitées à rendre compte de manière appropriée des apports reçus.

Conclusion

Bien que les chiffres non ventilés masquent des évolutions différentes d'un pays à l'autre, aucun progrès significatif n'a été accompli en ce qui concernait l'un des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris, à savoir le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Les quelques améliorations constatées tendent à être modestes. Même

en admettant qu'il soit encore trop tôt pour voir se dessiner des changements radicaux – compte tenu de la complexité des réformes en matière de GFP et du fait que les pratiques des donateurs sont indissociables d'accords dont les effets ne sont perceptibles qu'au bout de plusieurs années – les donateurs et les partenaires doivent consentir des efforts beaucoup plus substantiels pour que le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux produisent toutes les retombées positives escomptées. Les deux prochains chapitres visent à indiquer quelques pistes intéressantes sur les moyens d'accompagner les efforts restant à fournir.

Notes

1. Le renforcement des systèmes de GFP est nécessaire mais pas suffisant pour favoriser le développement : un système de GFP valable doit être impérativement axé sur des résultats et une amélioration de la fourniture de services.
2. OCDE-CAD (2008) Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, *Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, Pour une meilleure aide au développement*, OCDE, Paris.
3. Inversement, l'utilisation de canaux d'acheminement propres au donneur nuit au renforcement des systèmes nationaux de GFP en focalisant l'attention de toutes les parties sur l'efficacité, l'intégrité et l'efficience avec lesquelles sont utilisées les ressources du donneur plutôt que l'ensemble des ressources affectées au développement.
4. Cette discussion s'inspire d'une étude réalisée par Mokoro Ltd pour la CABRI : *La budgétisation de l'aide -Rapport de synthèse*, avril 2008, Oxford.
5. L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs peut aussi être un signal indiquant aux investisseurs privés que ces systèmes sont performants; les flux de capitaux vers les pays, les États subfédéraux ou les municipalités peuvent donc en être facilités. Cela se vérifie tout particulièrement pour les pays à revenu intermédiaire, qui bénéficient d'un meilleur accès aux marchés financiers internationaux.
6. Pour autant, il ne faut pas conclure à la supériorité d'une modalité d'aide par rapport aux autres; l'objet du présent rapport n'est pas de défendre une modalité plutôt qu'une autre. Nous indiquons simplement que le choix des modalités d'aide peut avoir des conséquences sur le degré d'utilisation des systèmes nationaux de GFP et sur les avantages particuliers associés à cette utilisation (et distincts des autres avantages liés à l'intervention en question).
7. Les échelles servant à évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés sont apparues dans l'Enquête 2008 et concernaient alors les 16 pays ayant participé à un exercice coordonné d'auto-évaluation.
8. Des scores étaient disponibles pour 41 pays (sur les 54 ayant participé à l'Enquête 2008). Les scores EPIN ne sont disponibles que pour les pays pouvant prétendre à des concours de l'IDA.
9. Il est à noter que les chiffres globaux ou au niveau des pays peuvent donner une idée fautive des progrès accomplis dans l'utilisation de certaines composantes des systèmes de GFP nationaux en raison du mode de calcul des moyennes.
10. Ceci comprend les rapports des donateurs sur les montants prévus et décaissés au profit du secteur public et les rapports gouvernementaux sur l'aide incluse dans les estimations budgétaires (en début d'exercice) et dans les comptes publics (en fin d'exercice).

Chapitre 3

Renforcement des systèmes nationaux de GFP

Aussi bien dans la Déclaration de Paris que dans le Programme d'action d'Accra, les pays partenaires se sont engagés à évaluer leurs systèmes nationaux de gestion des ressources affectées au développement et à les réformer de façon à en garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence. Ce chapitre rend compte des progrès réalisés par les pays partenaires dans la réforme de la gestion des finances publiques, puis examine les principaux déterminants de la réussite de cette réforme. L'économie politique joue dans ce domaine un rôle fondamental : si les efforts de réforme ne sont pas ancrés dans la réalité politique, il est peu probable qu'ils aient des effets durables ou donnent les résultats voulus. Enfin, il est nécessaire de définir une stratégie de communication sur la réforme de la gestion des finances publiques pour pouvoir fournir des informations sur les mesures prises en la matière et les résultats obtenus à l'ensemble des secteurs de l'administration et aux parties prenantes extérieures. À la fin du chapitre sont récapitulées les principales recommandations auxquelles devraient se conformer aussi bien les donateurs que les pays partenaires pour garantir la réussite des efforts de réforme de la gestion des finances publiques.

Introduction

Les pays partenaires signataires de la Déclaration de Paris se sont engagés à évaluer leurs systèmes et procédures et à entreprendre des réformes pour garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures qui, à l'échelon national, servent à gérer les ressources affectées au développement. Les donateurs se sont engagés à utiliser au maximum les systèmes des pays partenaires et, en cas d'impossibilité, à faire en sorte que leurs garde-fous et autres mesures de sauvegarde contribuent à consolider, et non à affaiblir, ces systèmes. Le présent chapitre examine les avancées des réformes dans les pays partenaires et les leçons qui ont été tirées au cours de ces dix dernières années passées à les mettre en œuvre. Ce sont les leçons qui ressortent des études de cas commentées par l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la GFP¹, du rapport «Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ?» publié par le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale, et d'autres publications. Le présent rapport ne s'appuie pas sur de nouveaux travaux de recherche approfondis visant à recueillir et à analyser des éléments qui prouveraient l'existence de facteurs déterminants pour le succès des réformes de la GFP; il complète plutôt la liste des bonnes pratiques susceptibles de renforcer les capacités qu'avait établie l'Activité conjointe². Par la suite, l'Activité conjointe pourrait envisager de commander de nouveaux travaux concernant l'impact de divers facteurs sur l'échec ou le succès des réformes de la GFP conduites à l'échelon national.

Trajectoire des réformes de la GFP dans les pays partenaires

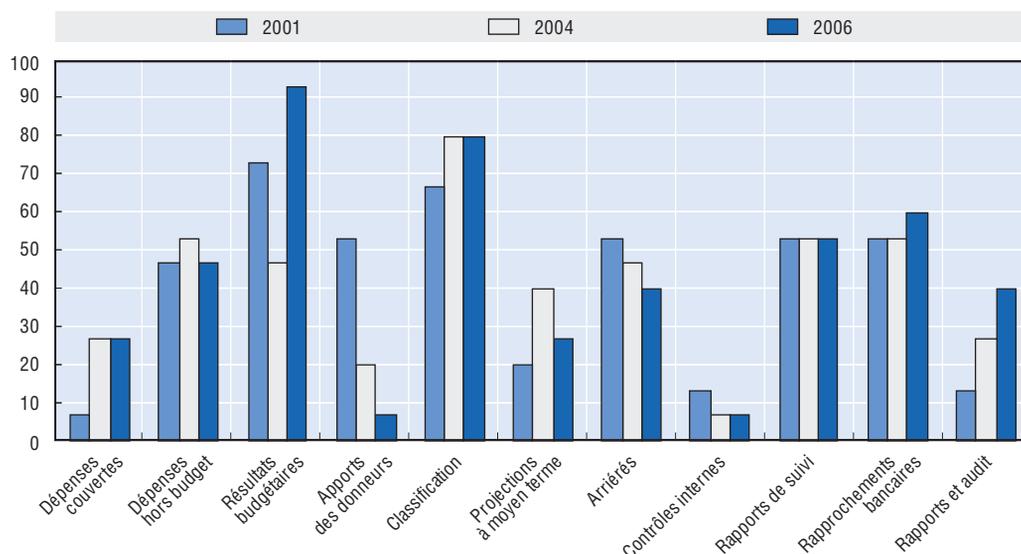
Jusqu'à l'apparition des indicateurs PPTE (pays pauvres très endettés) et, plus récemment, des indicateurs PEFA, il n'était pas possible de mesurer de manière objective et systématique les progrès des pays partenaires en matière de GFP. Les indicateurs PEFA, bien que plus fiables et objectifs que les indicateurs PPTE, sont utilisés depuis moins de trois ans; par conséquent, on ne dispose pas encore d'une masse critique d'évaluations régulières sur laquelle s'appuyer pour analyser la tendance des résultats obtenus dans un large éventail de pays. Ce problème montre à quel point il sera important, dans les années à venir, de veiller à ce que l'outil de suivi du cadre PEFA soit utilisé régulièrement et à grande échelle. En attendant, la présente section expose brièvement les informations déjà disponibles.

Tendances dans les PPTE

Les seules données objectives permettant d'évaluer la GFP sur une période donnée proviennent des évaluations qui se fondent sur les indicateurs PPTE. Comme ces données ne couvrent que les PPTE, il ne serait pas judicieux d'en tirer des conclusions générales. En 2005, un document de la Banque mondiale et du FMI³ indiquait que, pour la période 2001-2004, le nombre total de critères de référence remplis par les 23 PPTE échantillonnés avait augmenté de 10 % (de 137 à 150), tandis que le nombre moyen par pays n'avait que très peu progressé. En 2004, quatre pays ont satisfait à au moins neuf critères de référence, contre un seulement en 2001. Cependant, l'analyse des données sur

une période plus longue (2001-2006) mais avec un échantillon plus restreint (15 pays) indique des progrès limités en matière de GFP (voir graphique 3.1)⁴. De plus, les moyennes masquent des disparités entre les pays : certains, comme le Burkina Faso, le Ghana, le Guyana, la Tanzanie et la Zambie, ont progressé plus que d'autres (Mali, Bénin et Sao-Tomé et Príncipe, par exemple). Les évaluations concernant les PPTTE montrent que nombre d'entre eux ont fait plus de progrès dans l'élaboration du budget que dans des domaines plus ardues tels que l'exécution, le suivi et le contrôle budgétaires.

Graphique 3.1. **Indicateurs PPTTE et pourcentages de critères de référence satisfaits (2001-06)**



Comparaisons interrégionales sur la base des scores PEF

L'examen des scores PEFA d'un certain nombre de pays montre que ceux d'Europe de l'Est et d'Amérique latine enregistrent généralement de meilleurs résultats sur le plan de la GFP. Les disparités les plus fortes concernant les différentes dimensions du budget sont également observées en Europe de l'Est et en Amérique latine; elles sont moins prononcées dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA), qui obtiennent de fait les meilleurs résultats pour la *budgétisation à l'appui des réformes*, d'une part, et la *prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget*, d'autre part. S'agissant du *contrôle et de l'audit externes*, la région Afrique est devant toutes les autres régions (à l'exception de MENA). Cette comparaison semble également indiquer que les pays à revenu plus élevé parviennent mieux à améliorer la qualité de leurs systèmes de GFP⁵.

Réformes de la GFP : aspects régionaux

Les pays d'Europe centrale et orientale qui rejoignent l'Union européenne (UE) ont entrepris d'importantes réformes en matière de GFP, notamment du point de vue des contrôles internes et de l'audit interne et externe, pour satisfaire aux exigences de l'*acquis communautaire*. De même, les pays qui forment l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sont les chefs de file des initiatives visant à créer une union douanière, à harmoniser les procédures de gestion des finances publiques et à surveiller des critères

de convergence économiques essentiels (déficits budgétaires, inflation, salaires du secteur public, arriérés, etc.).

Réformer la GFP pour apaiser les tensions

Durant la dernière décennie, les crises internes et les tensions exogènes ont été les principaux facteurs à l'origine de l'amélioration globale des politiques nationales. Par exemple, la crise financière de 1998, les exigences liées à l'adhésion à l'UE pour les pays d'Europe centrale et orientale ou encore l'Initiative PPTTE ont constitué de très bonnes occasions d'entreprendre de vastes réformes dans le secteur public, avec la perspective d'en retirer des avantages allant au-delà de ceux directement liés au renforcement des systèmes nationaux de GFP⁶.

Principaux facteurs de réussite des réformes de la GFP

Bien que nous ne disposions pas encore d'une quantité suffisante de données objectives et cohérentes pour quantifier les améliorations de la GFP constatées au niveau de chaque pays et au niveau international, les expériences passées, y compris les études de cas présentées lors des réunions de l'Activité conjointe, suggèrent qu'un certain nombre de facteurs sont déterminants pour la réussite des réformes. Durant l'examen de ces facteurs, il ne faut pas oublier que les pays sortant d'un conflit ou ayant subi des catastrophes majeures se heurtent à des difficultés toutes particulières dans leur travail de renforcement des systèmes de GFP⁷.

Stratégies pilotées par les partenaires, action coordonnée des donateurs

L'Approche renforcée définie en liaison avec le cadre PEFA⁸ et intégrée aux lignes directrices formulées par l'OCDE-CAD en vue d'harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité comprend deux des principaux facteurs de réussite des réformes de la GFP : le pilotage par les acteurs nationaux de la stratégie de réforme de la GFP et du plan d'action y afférent et l'établissement d'un programme d'aide pluriannuel coordonné et aligné sur cette stratégie et ce plan d'action.

Appropriation au plan local

L'appropriation et le pilotage des réformes par le pays partenaire sont essentiels au succès des réformes⁹. Même lorsque les réformes de la GFP sont engagées en réaction à des pressions extérieures ou à une crise interne, le point de départ de toute vraie réforme doit être la réponse spécifique du pays aux pressions subies et sa réponse doit prendre la forme d'un programme de réforme et d'une structure *ad hoc* destinée à gérer le processus de réforme. En Éthiopie, par exemple, le problème de l'insuffisance des capacités figure désormais parmi les priorités du gouvernement en matière de développement. Un ministère chargé du renforcement des capacités a donc été créé et cette dimension est devenue un axe central de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. En Afghanistan, le gouvernement a lancé des réformes majeures dans un environnement difficile (voir encadré 3.1).

La littérature sur la GFP regorge d'exemples de réformes pilotées par les donateurs, et non par les acteurs nationaux, et qui ont échoué; au départ, de telles réformes peuvent sembler prometteuses mais elles sont peu susceptibles de produire des résultats durables et peuvent même être purement et simplement abrogées après le retrait des donateurs. Au Ghana, deux projets globaux de la Banque mondiale (gestion des finances publiques et réforme du secteur public) ont échoué en raison d'un décalage entre l'ambition des

Encadré 3.1. Réformes de la GFP en Afghanistan : le gouvernement aux commandes

Le gouvernement afghan a lancé un programme de réforme qui avait été esquissé dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan. Fer de lance de cette initiative, le département du budget du ministère des Finances a institué des liens plus étroits entre l'élaboration du budget, la hiérarchisation des priorités et la responsabilité en matière de dépenses. Il a également introduit un échéancier sur neuf mois facilitant une budgétisation rigoureuse, un système de classification budgétaire amélioré et un cadre de dépenses à moyen terme. Un rapport récent du PEFA a confirmé la réussite du programme de réforme : 18 indicateurs sur 28 signalaient des progrès significatifs depuis le rapport précédent publié en avril 2005, 8 indicateurs étaient stables et 2 seulement étaient moins bons. Pour résumer, le lancement du programme de réforme du gouvernement afghan s'est traduit par une amélioration notable de la crédibilité, de l'exhaustivité et de la transparence du budget.

Une fois les systèmes de GFP renforcés, les autorités afghanes escomptent que la part de l'aide acheminée par le Compte unique du Trésor sera supérieure aux 42 % actuels. L'aide extérieure qui n'est pas décaissée par ce canal est présentée dans le budget annexe, qui est soumis au Parlement pour information parallèlement au budget principal financé via le Compte unique du Trésor.

programmes et le degré d'appropriation par les acteurs nationaux¹⁰. (L'encadré 3.2 décrit cette expérience ghanéenne.)

Action coordonnée des donateurs

Bien que le soutien apporté par les donateurs (assistance technique et financements) joue généralement un rôle crucial dans les réformes de la GFP, les autorités nationales déplorent souvent le fait que les donateurs donnent des avis différents sur le même sujet ou encore qu'un trop grand nombre de donateurs financent le même programme en négligeant d'autres programmes qui auraient fortement besoin d'être soutenus. Cependant, il arrive aussi fréquemment que ces autorités sollicitent plusieurs donateurs pour la même opération d'assistance technique ou un diagnostic spécifique car elles ignorent quel donneur pourra leur répondre favorablement et dans quels délais. Parfois, deux ou trois donateurs répondent, ce qui entraîne des redondances. Plus généralement, le soutien au renforcement des capacités reste fragmenté¹¹. La collaboration entre donateurs peut éviter les redondances et la fragmentation de l'assistance et permettre d'obtenir des avis moins divergents. Un mécanisme efficace de coordination des donateurs serait souhaitable, pour simplifier le dialogue entre pouvoirs publics et organismes donateurs et faciliter la tâche aux donateurs voulant soutenir les plans gouvernementaux de réforme de la GFP. (L'encadré 3.3 décrit l'expérience mozambicaine.)

La garantie d'un soutien sur plusieurs années contribue à mobiliser suffisamment l'attention pour mettre réellement en œuvre les réformes à moyen terme. L'*Enquête sur l'appui au budget 2007* du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) apporte des confirmations intéressantes sur les pratiques de 13 pays africains bénéficiant d'un soutien budgétaire général. D'après cette enquête, bien qu'il n'existe pas de calendrier de diagnostic pluriannuel défini conjointement par les autorités locales et les donateurs, plus de la moitié des pays ont décidé que leur principal dispositif de suivi consisterait dans des

Encadré 3.2. Les leçons de l'expérience ghanéenne

En 1997, le Ghana a entrepris un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques (PUFMARP) qui s'articulait autour de neuf composantes (élaboration du budget, exécution du budget, comptabilité, gestion de la trésorerie, gestion de l'aide et de la dette, recettes, passation des marchés et vérification des comptes). Un système intégré de gestion des Finances Publiques (BPEMS) a été lancé dans ce cadre, mais, en 2004, la mise en œuvre du programme a été considérée comme insatisfaisante à la fois par les donateurs et par les représentants du gouvernement. Cet échec s'expliquait de plusieurs manières :

- absence de hiérarchisation des priorités et d'ordonnement des actions : Le PUFMARP était relativement déconnecté des réformes plus globales du secteur public et aucun ordre de priorité n'avait été attribué à ses différentes composantes. Par conséquent, les retards enregistrés dans la mise en œuvre de certaines composantes (passation des marchés, par exemple) ont conduit à l'échec d'autres composantes. Les systèmes logiciels mis au point pour le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et le BPEMS, par exemple, ne pouvaient pas « communiquer » entre eux et les formations dispensées aux fonctionnaires n'ont servi à rien car les matériels n'ont pas été livrés ;
- création d'unités parallèles de mise en œuvre de projets et rôle excessif dévolu aux consultants : un nombre significatif de consultants ont été recrutés pour mettre en œuvre les différentes composantes du BPEMS. Les désaccords qui les ont opposés aux pouvoirs publics ont entraîné de graves perturbations et toutes les composantes de la réforme de la GFP en ont été affectées. Qui plus est, les consultants n'avaient aucun lien avec les structures administratives générales; sans véritable influence institutionnelle, ils n'étaient pas en position de réclamer un engagement politique ferme en faveur de la réforme ; et
- contexte politique défavorable et faible engagement politique : pour certains hauts responsables administratifs, la réforme n'était rien d'autre qu'un projet extrêmement technique imposé au gouvernement par les donateurs; ils n'ont quasiment pas perçu la pertinence (politique) de cette réforme destinée à améliorer la transparence du cycle budgétaire et son contrôle. Avec la généralisation des pratiques de parrainage politique dans le secteur privé, la base favorable à un équilibre des pouvoirs durant la phase de mise en œuvre s'est réduite. Pour finir, les élections qui ont eu lieu en 2000 ont ruiné encore un peu plus les réformes, qui ont pâti de la rotation rapide des personnels et de résistances internes de plus en plus fortes.

évaluations PEFA périodiques. Dans sept pays, la coopération technique pour la GFP est régie par un unique plan d'action et d'autres pays s'engagent sur cette voie. Enfin, dans cinq pays, les donateurs ont institué un mécanisme financier commun pour soutenir la réforme de la GFP (et dans quatre pays, la réflexion progresse).

Hiérarchisation des priorités et enchaînement des mesures de réforme

La plupart des pays ne sont pas vraiment en mesure de procéder simultanément à de nombreuses réformes de grande ampleur; par conséquent, il est essentiel que les pouvoirs publics et les donateurs réfléchissent ensemble à la hiérarchisation des priorités et à un ordre de succession approprié des réformes. Malheureusement, personne ne peut dire avec certitude quel est le « bon » ordre, celui qui garantirait le succès des réformes : des variables complexes (demande de réforme, intérêts des parties prenantes, etc.) et des facteurs propres au pays concerné font qu'il est impossible de définir une chronologie universelle, qui conviendrait

Encadré 3.3. **Coordination des donneurs au Mozambique**

Au départ, le soutien des donneurs aux réformes de la GFP passait essentiellement par des programmes isolés. En 2002, cinq des principaux donneurs (la CE, la Suède, la Norvège, le Danemark et le Royaume-Uni, puis la Belgique) ont convenu d'unir leurs efforts et d'acheminer leur aide *via* un Fonds commun également cofinancé par l'État du Mozambique. Avec la création de ce fonds, les flux de financement à long terme sont devenus prévisibles. L'horizon initial (2002-05) a été prolongé une fois (2006-09) et il est question qu'il le soit à nouveau. L'État mozambicain est responsable de l'exécution, qui est gérée par une unité de mise en œuvre spécialement créée au sein du ministère des Finances.

Dernièrement, un certain nombre d'autres fonds communs ont vu le jour afin de coordonner le soutien des donneurs dans des domaines spécifiques de la GFP (recouvrement des recettes et vérification des comptes, par exemple). La décision a été prise parce que le champ d'application du premier fonds commun était trop restreint pour englober ces autres domaines. La création des nouveaux fonds communs pose un problème de coordination globale; il faudra veiller à établir des priorités entre les différentes composantes de la réforme.

à différentes situations et à un large éventail de pays. On sait mieux ce qu'il faut éviter que ce qu'il faut faire. Néanmoins, l'histoire des réformes de la GFP met en lumière quelques enseignements :

- avant d'introduire de nouvelles règles ou procédures de contrôle, il faut déterminer s'il ne serait pas plus efficace de mieux appliquer les règles et procédures existantes ou de consacrer davantage de moyens à leur mise en application ;
- l'introduction d'un outil d'élaboration du budget à moyen terme ou l'option de la budgétisation fonctionnelle risquent d'être inefficaces si les résultats en matière d'exécution du budget sont médiocres ;
- l'introduction d'un système de comptabilité d'exercice a des risques d'échouer si les états financiers basés sur la trésorerie sont préparés avec beaucoup de retard ou contiennent plusieurs éléments impossibles à rapprocher ;
- opter pour l'audit de performance sans avoir préalablement défini des critères de performance et des systèmes d'enregistrement et de suivi des performances risque d'être inefficace ;
- mettre en œuvre un système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) sans avoir préalablement amélioré les pratiques de trésorerie et les systèmes de contrôle est susceptible d'accroître les risques de fraude et d'abus ;
- supprimer les organismes ou services de contrôle et d'inspection avant d'avoir mis sur pied une fonction d'audit interne moderne est susceptible d'accroître les risques de fraude et d'abus ; et
- il est crucial d'instaurer et d'effectuer des contrôles internes efficaces avant d'autoriser les gestionnaires à choisir plus ou moins seuls les données d'entrée et de sortie.

En ce qui concerne l'enchaînement des réformes, l'approche par paliers¹² appliquée au Cambodge vise à mettre en œuvre, sur un laps de temps gérable, un ensemble de mesures ou d'activités destinées à relever les niveaux (« paliers ») de compétence en matière de GFP (voir encadré 3.4). Cette méthode postule qu'un certain niveau de

compétence doit être atteint avant de pouvoir envisager de nouveaux progrès. À chaque palier correspond une amélioration des performances (élaboration d'un budget annuel crédible, par exemple) et il est moins question de se focaliser sur l'atteinte d'un objectif ponctuel à court terme (adoption d'un nouveau plan comptable, par exemple); en conséquence, chaque palier constitue une base claire à partir de laquelle le palier suivant doit être atteint. Le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale a publié un rapport sur l'évaluation de la réforme du secteur public qui conclut également que fixer des points de départ modestes et bien définis peut être relativement efficace et poser les bases des progrès ultérieurs.

Encadré 3.4. Une approche très efficace : l'expérience cambodgienne

En décembre 2004, après l'échec de plusieurs tentatives de réforme, le Premier ministre cambodgien a lancé le Programme de réforme de la gestion des finances publiques et retenu une « approche par paliers » pour réformer le système de GFP du pays. Au cours des trois premières années de sa mise en œuvre, le programme a donné des résultats très appréciables : les procédures d'exécution budgétaire ont été considérablement rationalisées, la budgétisation par programme a été introduite; un nouveau plan comptable a été adopté; le montant des produits des droits de douane collectés par le système bancaire a augmenté (de zéro en 2004 à environ un tiers en 2006); plus des trois quarts de toutes les recettes fiscales transitent à présent par le système bancaire; environ trois quarts des sommes payées aux fournisseurs par le Trésor à Phnom Penh et Sihanoukville le sont par chèque et non plus en espèces; l'encours des arriérés de dépenses a diminué plus de 40 %; la procédure de passation des marchés a été simplifiée, durcie et rendue plus concurrentielle; des unités d'audit interne ont été créées dans une dizaine de ministères de tutelle; et un programme pilote visant à payer les fonctionnaires non plus en espèces mais sur des comptes ouverts auprès de banques commerciales a été lancé. Pour le Cambodge, les clés de la réussite de cette réforme sont, entre autres, son appropriation simultanée par les pouvoirs publics et les donateurs, la mise au point d'un plan d'action ordonné et hiérarchisé, la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de réorganisation des structures et de renforcement des capacités, ainsi que l'introduction d'un mécanisme formel de coordination.

Compte tenu de la nécessité de hiérarchiser les réformes de la GFP, les donateurs devraient soutenir les choix faits par les pays en la matière, non seulement par des apports ciblés de capitaux ou d'expertise technique mais également en envisageant d'utiliser les composantes déjà renforcées au lieu d'attendre que tout le système de GFP ait été réformé.

Les réformes de la GFP comme composantes des réformes globales du secteur public

Les institutions budgétaires ne peuvent pas être réformées isolément. L'expérience montre que les réformes de la GFP réussissent mieux et sont plus durables si elles vont de pair avec des réformes plus globales du secteur public. Bien que cela semble contredire les remarques précédentes sur les risques liés à la conduite simultanée de plusieurs réformes majeures, il s'avère que certaines réformes du secteur public sont indispensables au succès de certaines réformes de la GFP. Par exemple, il a été observé que la réforme de la fonction publique et les incitations salariales sont complémentaires et ont un effet positif sur les réformes de la GFP : au Cambodge, par exemple, la réforme du système de rémunération et

de l'emploi s'est traduite par un relèvement des salaires au ministère des Finances et a lié les résultats de ce ministère au succès du programme de réforme.

La demande de réforme

Il faut qu'une demande d'amélioration de la gouvernance et de responsabilisation accrue s'exprime en dehors de l'administration, notamment au niveau du Parlement et de la société civile, pour que le renforcement des capacités techniques des institutions publiques s'inscrive dans le long terme. Ces tierces parties peuvent en effet exercer des pressions considérables sur le pouvoir exécutif pour qu'il lance des réformes et les poursuive. Par exemple, une réforme de l'audit externe a peu de chances d'avoir des effets durables, sauf si une instance parlementaire telle qu'une commission des comptes publics est capable d'assurer un contrôle législatif efficace des rapports d'audit. En Afrique du Sud, le *Public Sector Accountability Monitor (PSAM)* travaille en étroite collaboration avec le législateur pour suivre les réponses que l'exécutif apporte aux allégations de mauvaise gestion contenues dans le rapport de l'ISC. L'une des activités du PSAM est de suivre les affaires de corruption et de mauvaise gestion où l'État est impliqué. En Colombie, les « comités de vigilance citoyenne » contribuent au suivi de projets déterminants. La popularité de ces initiatives prouve que l'action de la société civile et le contrôle par le Parlement peuvent être complémentaires. Toutefois, si la société civile peut jouer un rôle capital en pressant le pouvoir de réformer le secteur public, certains groupes de défense d'intérêts particuliers peuvent à l'inverse faire pression sur le gouvernement pour retarder certaines réformes, par exemple celles qui concernent la passation des marchés.

Des solutions sur mesure

Les réformes tentant de transposer les modèles appliqués dans les pays de l'OCDE risquent d'échouer si elles négligent l'environnement qui doit faciliter leur mise en œuvre. Ainsi, les réformes d'inspiration néo-zélandaise ont peu de chances d'aboutir dans les pays en développement, où le secteur public formel est rarement assez solide pour permettre l'exécution de contrats de gestion¹³. Pour être mené à bien, un programme de réforme doit tenir compte du contexte propre au pays et de ses capacités. Recourir à des solutions de haute technologie pour régler des problèmes courants (mise en place d'IFMIS ultramodernes pour remédier aux carences du système comptable, par exemple) a conduit à des échecs dans de nombreux pays. Au Malawi, par exemple, de hauts responsables engagés dans la réforme ont estimé que les technologies utilisées étaient trop complexes au vu des capacités et des besoins du pays. Les échanges de connaissances « Sud-Sud » sont de plus en plus utiles pour résoudre les problèmes similaires rencontrés par les pays arrivés au même stade de développement. L'initiative PEMPAL (Gestion des dépenses publiques – formation par les pairs) lancée en Europe et en Asie centrale en 2006 a créé un réseau de professionnels de la gestion des dépenses publiques présents dans de nombreux pays de la région; tous ces professionnels ont ainsi pu comparer leurs systèmes respectifs de GFP et se faire mutuellement part des expériences positives et des meilleures pratiques tout en étant formés par leurs pairs. De même, l'initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique (CABRI) est un réseau professionnel et autonome composé de hauts fonctionnaires venant de ministères africains des Finances et de la Planification; il sert à échanger des expériences en matière de programmes de réforme pour déterminer ce qui marche, pourquoi et quand.

Consultations et implication des parties prenantes

Les réformes sont réversibles. Une fois retombée l'euphorie initiale, les anciennes pratiques peuvent ressurgir et les nouvelles lois peuvent être abrogées ou modifiées. Un nouveau gouvernement peut revenir sur des réformes en cours et en lancer de nouvelles. Les coalitions favorables aux réformes ne sont pas immuables. Par conséquent, au moment de l'élaboration de la stratégie de réforme, il peut être important, en particulier dans les pays gouvernés par des coalitions, de se rapprocher de parties prenantes aux intérêts très divers pour s'assurer que la stratégie choisie bénéficiera d'un large soutien pendant sa mise en œuvre. En même temps, il est arrivé dans certains pays que des initiatives de réforme bien intentionnées soient ruinées par les efforts déployés pour élargir la consultation. L'exemple des Philippines, où un code de passation des marchés faisant date a été introduit, donne une idée de la combinaison complexe de facteurs à prendre en compte. Quatre obstacles potentiels devaient être surmontés: il fallait que l'exécutif soit unifié, que la société civile se mobilise pour inciter le Parlement à légiférer, que les réformateurs au sein de la branche exécutive et les groupes de la société civile travaillent en harmonie et que des parlementaires influents soient recrutés pour défendre le projet de loi devant leurs chambres respectives¹⁴.

Approfondissement des réformes de la GFP

On a observé à de nombreuses reprises que les processus de réforme s'essouffiaient dès qu'ils arrivaient dans les ministères de tutelle. Par exemple, dans nombre de pays ayant tenté d'adopter un cadre de dépenses à moyen terme, l'expertise s'est concentrée au niveau du ministère des Finances et les ministères de tutelle ont continué d'élaborer leur budget interne sur la base des entrées et des variations. Il est donc capital d'impliquer aussi les ministères de tutelle et de renforcer leurs capacités de mise en œuvre des réformes. Ces différents aspects devraient être pris en considération au moment de l'élaboration des réformes et de leur ordonnancement.

Renforcement des capacités

Le terme de capacité est défini comme l'aptitude « des individus, des institutions et des sociétés à assumer des fonctions, à résoudre des problèmes et à se fixer et à atteindre des objectifs »¹⁵. En conséquence, le renforcement des capacités désigne le processus qui permet aux pays partenaires de mieux utiliser leurs capacités existantes et d'en créer de nouvelles au niveau individuel, au niveau des structures et au niveau institutionnel/politique. Dans le cadre des réformes de la GFP, le renforcement des capacités vise à définir des règles et des procédures de GFP, organiser le travail et trouver des ressources (matérielles, humaines et financières) de sorte à faciliter une mise en œuvre rationnelle de la réforme et à doter les personnels des structures concernées des compétences requises pour exécuter leur mission avec efficacité¹⁶. L'expérience a montré que les pays ont besoin à la fois d'un nombre suffisant d'agents techniques et de moyens de gestion efficaces pour que les réformes de la GFP soient durables et ne se limitent pas à une modification des lois et règlements existants. Le renforcement des capacités est du ressort des gouvernements nationaux, il ne fait pas partie des activités des donateurs¹⁷. Néanmoins, ces derniers doivent être préparés à aider les pays dans cette tâche. D'après l'étude de la Banque mondiale intitulée *L'appui de la Banque Mondiale au renforcement des capacités en Afrique : Une évaluation par l'OCDE*, la majorité des activités visant à renforcer les capacités ne s'appuient pas sur une évaluation suffisante des besoins et n'incluent pas un calendrier approprié des mesures qui

sont destinées à modifier les institutions et les structures et à renforcer les capacités individuelles. Qui plus est, les difficultés inhérentes au renforcement des capacités varient selon les secteurs et les pays. Il faut donc que les donneurs personnalisent leurs méthodes, y compris leurs formations, en fonction du contexte local. À cet égard, les efforts de professionnalisation de certaines activités comme la comptabilité devraient être encouragés. Il est également important de veiller à ce que le renforcement des capacités ne concerne pas seulement les ministères mais également les commissions parlementaires et les institutions de contrôle des dépenses publiques (ISC).

Rôle de l'économie politique dans les réformes de la GFP

Les réformes du secteur public qui ne s'enracinent pas dans la réalité politique ont peu de chances d'avoir des effets notables. Par exemple, l'évaluation par la Banque mondiale du renforcement des capacités en Afrique a montré que l'alternance politique au Malawi a fait caler les réformes d'ajustement structurel et du secteur public. Ce sont souvent des contraintes d'ordre politique qui poussent les gouvernants à négliger des solutions techniquement valables et rationnelles. Il n'y pas de réformes possibles sans une impulsion et un soutien politiques actifs, surtout dans des domaines sensibles comme la passation des marchés. La volonté politique est un ingrédient indispensable au succès et à la pérennité des réformes.

Impulsion politique contre impulsion technocratique

Une analyse des comportements politiques donne à penser que les milieux politiques peuvent être disposés à accepter des réformes, même sans être profondément convaincus de leur pertinence, pour peu qu'elles ne leur semblent pas menacer leurs intérêts¹⁸. Ce constat ne contredit pas le fait qu'une impulsion politique forte est souhaitable mais signifie qu'une bénédiction politique peut suffire à assurer le succès de certaines réformes. La distinction est importante. Quand il n'est pas essentiel que la réforme soit activement pilotée par les responsables politiques, l'initiative peut en revenir à ceux qui sauront la faire accepter et veilleront à ce qu'elle ne suscite pas d'opposition. Il peut donc arriver que des responsables publics favorables à l'idée de réforme lancent des réformes technocratiques (c'est-à-dire n'induisant pas de réorientation de la politique générale) et les conduire à bonne fin sans qu'elles disposent d'un très fort soutien politique. Cela a été le cas, notamment, de l'informatisation du système de trésorerie/comptabilité en Bosnie-Herzégovine. Dans d'autres cas, il est impératif de vaincre les résistances au changement pour assurer le succès de la réforme. Pour les grandes réformes de politique générale, les technocrates joueraient donc un rôle plus déterminant et stratégique (l'encadré 3.5 décrit l'expérience turque).

Prise en compte des dimensions politiques

Bien que l'importance d'une participation des responsables politiques de haut niveau au lancement et au pilotage des réformes de la GFP soit largement reconnue, il n'y a pas de consensus sur la manière d'appréhender les dimensions politiques des réformes. Le Modèle d'utilité escomptée pour les parties prenantes constitue une méthodologie relativement rigoureuse permettant d'analyser les effets des incitations politiques sur la faisabilité et la viabilité des réformes stratégiques¹⁹. La Banque mondiale s'est servie de cette approche pour analyser les réformes de la gestion du secteur public conduites dans deux pays de la région Asie de l'Est et Pacifique. Cependant, comme il s'agit d'un domaine

Encadré 3.5. **Rôle de l'impulsion technocratique dans les réformes de la GFP : le cas de la Turquie**

Le succès des réformes de la comptabilité en Turquie illustre la complémentarité des rôles respectifs des ministres et des fonctionnaires. En 1998, envisageant des réformes du système comptable, le ministre des Finances en a confié la responsabilité à un fonctionnaire très énergique. Le ministre a quitté ses fonctions en 1999 et son remplaçant s'est montré sceptique quant aux réformes en cours, mais le fonctionnaire a fait preuve d'un grand tact dans la direction des opérations, faisant contribuer le nouveau ministre à la réussite du programme pilote et organisant plusieurs événements très médiatiques pour sensibiliser l'opinion publique. Après le lancement réussi du pilote, le ministre a approuvé la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale. La Turquie est désormais dotée d'un système de comptabilité en ligne ultramoderne, Say2000i; ce réseau de plus de 1 500 nœuds nationaux rend compte des recettes et des paiements en temps réel.

complexe et sensible, d'autres travaux sont nécessaires pour élaborer une méthode de prise en compte des dimensions politiques.

Rôle du Parlement

À l'issue d'une décennie de recherches, la conclusion est qu'il faut une forte demande de responsabilité pour que la plupart des réformes de la GFP ait une chance d'avoir des effets à long terme. Dans certains cas, le Parlement peut jouer un rôle crucial en exigeant et en instaurant une gestion responsable des finances publiques. Le législateur participe à la gestion du budget en approuvant les dotations budgétaires, en surveillant l'exécution du budget et en contrôlant les résultats budgétaires. Quand le pouvoir discrétionnaire laissé à l'exécutif en matière budgétaire est excessif, un Parlement efficace et responsable peut atténuer les risques qui en découlent en renforçant les mécanismes de responsabilité gouvernementale et de contrôle parlementaire; il peut aussi exercer des pressions sur l'exécutif pour que les résultats fiscaux et budgétaires soient améliorés. Il est donc de plus en plus largement admis qu'il faut travailler avec le législateur pour que la demande de responsabilité à l'égard des finances publiques soit plus forte et pour rééquilibrer les pouvoirs en matière budgétaire. Plusieurs initiatives, dont certaines sont financées par des donateurs, commencent à renforcer les prérogatives des Parlements et des commissions parlementaires : le Bureau budgétaire du Parlement ougandais est un modèle pour de nombreux pays; le Réseau des parlementaires africains contre la corruption travaille à coordonner et à renforcer les capacités des parlementaires africains pour lutter contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance; enfin, le Programme de renforcement parlementaire de l'Institut de la Banque mondiale vise à donner plus de moyens aux Parlements pour qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle législatif et de surveillance de l'exécutif.

Rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Compte tenu de leur place dans la structure de l'État, les ISC ont un rôle unique à jouer dans les réformes de la GFP. Par la publication de divers types de rapports, ces institutions peuvent pointer les secteurs ayant besoin d'être réformés et, en dénonçant systématiquement les gaspillages des ressources publiques, elles peuvent faire pression sur le gouvernement pour qu'il renforce le système de GFP. Les ISC peuvent s'acquitter correctement de leur rôle à

condition d'avoir elles-mêmes les compétences et les capacités requises. Dans plusieurs pays, les évaluations PEFA et autres diagnostics relatifs à la GFP montrent régulièrement que les ISC doivent être renforcées. Il est donc clair que les donateurs doivent coordonner leurs efforts pour soutenir de façon durable les initiatives de renforcement des capacités des ISC.

Stratégie de communication appliquée aux réformes de la GFP

De nombreux pays n'accordent pas assez d'attention à la préparation de la stratégie de communication sur la réforme de la GFP. Il importe que l'information soit diffusée à tous les échelons opérationnels de l'administration ainsi qu'aux parties prenantes extérieures telles que le Parlement et les organisations de la société civile. À condition d'être bien informés, les organes de l'État et les autres parties prenantes peuvent contribuer à créer la dynamique qui permet la mise en œuvre et la viabilité du processus de réforme. Il faut néanmoins veiller à gérer les attentes des différentes parties prenantes car les réformes mettent toujours du temps à produire des résultats visibles. (L'encadré 3.6 décrit l'expérience zambienne.)

Encadré 3.6. **Stratégie de communication appliquée à la réforme de la GFP : l'exemple de la Zambie**

La Zambie a mis en œuvre une stratégie de communication globale dans le sillage du PEMFA, son programme de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière (public expenditure management and financial accountability). Les travaux sur la communication indiquent en particulier ce que les citoyens peuvent attendre d'un tel programme :

1. des systèmes de gestion et d'information financières fiables;
2. des liens plus étroits entre la politique gouvernementale et les budgets;
3. des écarts moins importants entre dépenses prévisionnelles et dépenses effectives;
4. une meilleure prévisibilité des ressources octroyées aux services ministériels;
5. une stratégie avisée de gestion de la dette;
6. des dispositions juridiques cohérentes;
7. une déontologie et une formation rigoureuses pour la profession comptable;
8. une amélioration des procédures de passation des marchés publics;
9. une augmentation des ressources affectées au Bureau du contrôleur général et une indépendance accrue de cette instance;
10. le renforcement des pouvoirs coercitifs du Parlement.

En présentant les objectifs du PEMFA et en expliquant aux citoyens les avantages escomptés de ce programme, la stratégie de communication renforce les mécanismes de responsabilité nationale. La société civile, les médias et les instances de vérification des comptes reçoivent des informations sur les plans de mise en œuvre de la réforme, sur les mécanismes de suivi et de financement et sur les procédures d'examen.

Principales recommandations

Lorsque l'évaluation d'un système national de GFP révèle des carences, la communauté des donateurs devrait aider le pays concerné à y remédier. Il faut bien comprendre qu'un

système de GFP peut rarement être amélioré en deux temps trois mouvements: il peut être nécessaire de promulguer des lois et des règlements, de mettre en place de nouveaux systèmes et processus, de créer de nouveaux services ou unités et de former les agents à l'acquisition de nouvelles compétences. Tout ceci prend du temps et il est donc important que le pays et ses partenaires dans le domaine du développement restent mobilisés. Le tableau ci-dessous récapitule les principales recommandations que les donateurs et les pays partenaires devraient suivre pour assurer le succès des réformes nationales de la GFP :

Recommandations aux donateurs	Recommandations aux pays partenaires
À faire	À faire
1. Aligner le soutien sur la stratégie de réforme et les priorités gouvernementales.	1. Imprimer une impulsion politique aux réformes de la GFP.
2. Soutenir plus fortement le renforcement des capacités du Parlement, des ISC et des organisations de la société civile.	2. Diriger la phase d'élaboration du plan d'action pour la réforme de la GFP, veiller à ce qu'un large éventail de parties prenantes y participent et tirer des enseignements de l'expérience des autres pays partenaires.
3. Promouvoir les échanges « Sud-Sud » et la formation par les pairs entre les pays partenaires.	3. Définir un ensemble de mesures ou d'activités destinées à atteindre, dans un laps de temps gérable, des niveaux (« paliers ») croissants de compétence en matière de GFP.
4. Se souvenir que le renforcement des capacités ne fait pas partie des activités des donateurs mais des missions du gouvernement partenaire.	4. Entreprendre périodiquement des évaluations PEFA pour mesurer les progrès accomplis.
5. Veiller à ce que le soutien au renforcement des capacités ne concerne pas seulement le ministère des Finances et les services centraux mais également les ministères sectoriels et les collectivités locales.	5. Veiller à ce que le soutien au renforcement des capacités ne concerne pas seulement le ministère des Finances et les services centraux mais également les ministères sectoriels et les collectivités locales.
À ne pas faire	À ne pas faire
1. Ne pas imposer un programme de réforme.	1. Ne pas tenter de mener de front toutes les réformes de la GFP.
2. Ne pas tenter de transposer des modèles internationaux dans les pays partenaires.	2. Ne pas revenir sur les réformes à chaque changement de gouvernement.

Notes

1. Une liste d'études sur le sujet figure dans la bibliographie ci-après et sur le liste Internet de l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques : www.oecd.org/dac/effectiveness/pfm.
2. OCDE-CAD (2006), *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, volume 2.
3. Banque mondiale et FMI (2005), « Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending », Washington DC, 12 avril 2005.
4. Paolo de Renzio et Bill Dorotinsky, « Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs – An Update on Past Assessments using PEFA Data », PEFA (novembre 2007). Il convient également de noter que les résultats 2006 se fondent sur des évaluations PEFA, contrairement aux résultats 2001 et 2004, fondés sur des évaluations PPTE.
5. Bien que cette comparaison s'appuie sur 56 évaluations PEFA, on ne peut pas en tirer de conclusions définitives sur les tendances régionales en matière de GFP car certaines régions comptaient très peu de pays ayant fait l'objet d'évaluations PEFA. Seul un échantillon représentatif plus large permettrait de tirer des conclusions définitives et d'établir des liens de causalité.
6. Il semble donc qu'il soit crucial de préserver la crédibilité des engagements pris par les donateurs signataires de la Déclaration de Paris si l'on veut que leur suivi ait une quelconque chance d'inciter les pays partenaires à réformer la gestion de leurs finances publiques.
7. Le traitement de ces problèmes particuliers n'entre pas dans le champ du présent rapport. Néanmoins, l'Action conjointe sur la GFP a étudié les questions soulevées par l'assistance technique dans les pays en situation fragile et a participé à une initiative complémentaire lancée par le Réseau de l'OCDE sur la gouvernance (GOVNET). Voir les contributions présentées lors des réunions de l'Activité conjointe sur la GFP ainsi que les pages Internet www.oecd.org/dac/fragilestates/pfm et <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/04/post-conflict-1.html>.
8. Voir www.pefa.org : rubrique « L'approche renforcée pour soutenir les réformes de GFP ».
9. Banque mondiale (2003), *Rapport annuel sur l'efficacité du développement 2003 : l'efficacité de l'appui de la Banque en matière de réforme*, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington DC.
10. Banque mondiale (2005), « Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support », Département de l'évaluation des opérations, Washington DC.
11. *Ibid.*
12. L'approche par paliers a d'abord été conçue dans le cadre d'un rapport d'étude commandé par le PEFA et intitulé « Study of measures used to address weaknesses in Public Financial Management systems in the context of policy-based support », PEFA, 2003.
13. Schick, A. (1998) « Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1, Washington DC.
14. Campos, J. E. et Syquia, J. L. (2006), « Managing the Politics of Reform: Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines », document de travail n° 70, Banque mondiale, Washington DC.
15. PNUD (2002), *Le développement des capacités par la coopération technique*, Earthscan Publications, New York.
16. Isaksen, J. et Andersson, G. (2002), « Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa: Experiences of Norad and Sida », CMI, Bergen.
17. OCDE-CAD (2006), *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Paris.
18. Overseas Development Institute (2007), « Reforming public financial management when the politics aren't right: A proposal », Opinion Paper 89, Londres.
19. Banque mondiale (2004), « Operationalizing Political Analysis: The Expected Utility Stakeholder Model and Governance Reforms », Notes de PREM, Washington D.C.

Chapitre 4

Pratiques d'utilisation des systèmes nationaux de GFP

Ce chapitre examine tout d'abord les facteurs qui influent sur la décision des donateurs d'utiliser ou non les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, en appelant tout particulièrement l'attention sur la façon dont ceux-ci perçoivent les risques et dont ils les gèrent. Les faits observés montrent que la qualité du système n'est pas la seule considération qui détermine leur décision d'en faire usage ou non. D'autres facteurs entrent en jeu, dont la crédibilité du programme de réforme de la gestion des finances publiques mis en place par le pays, les préférences du pays partenaire et celles des donateurs, ainsi que l'idée qu'il existe un risque de corruption. Après une analyse des risques auxquels s'exposent les donateurs qui utilisent les systèmes nationaux, le chapitre décrit à grands traits, pour finir, les directives et les mesures d'incitation définies par les donateurs pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

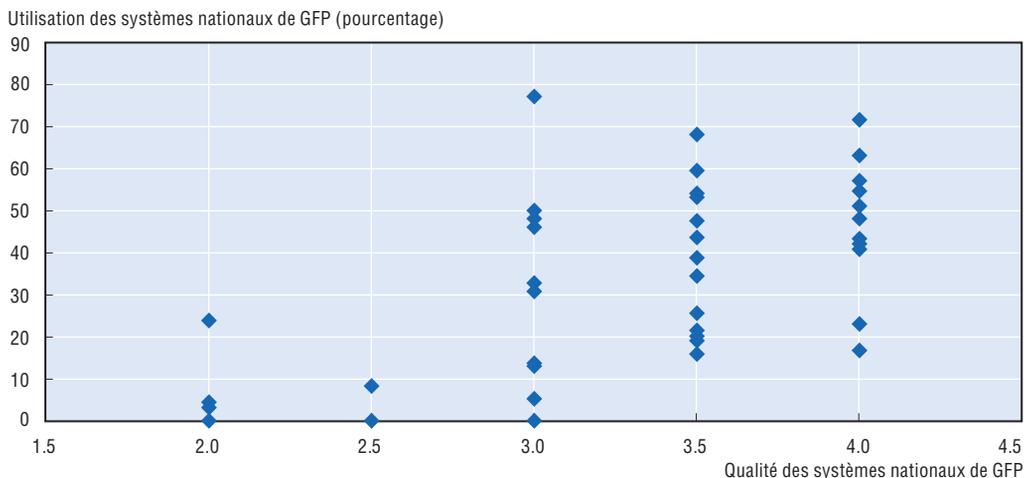
Introduction

Comme il en est fait mention au chapitre 2, l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris révèle que les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires pour environ 45 % des apports d'aide. Le présent chapitre porte sur les facteurs qui influent sur la décision d'utiliser ces systèmes, tout particulièrement sur la façon dont le donneur perçoit et gère le risque¹. Il sera ensuite question des directives que les donateurs transmettent à leur personnel relativement à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP, ainsi que les mesures incitatives qu'ils prennent à cet égard.

Utilisation des systèmes nationaux de GFP : considérations de base

Il est généralement supposé que la qualité du système de GFP du pays partenaire est le principal facteur expliquant pourquoi le donneur décide de l'utiliser ou de ne pas l'utiliser. D'après l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, ce postulat est généralement vrai, bien que l'utilisation de systèmes de même qualité varie considérablement selon le pays (voir graphique 4.1).

Graphique 4.1. **Systèmes nationaux de GFP : utilisation et qualité**



Cela donne à penser que d'autres facteurs influent sur la décision. Certains des plus importants sont approfondis ci-dessous.

L'ambition et la crédibilité du programme national de réforme de la GFP

Les programmes de réforme abondent mais ne sont pas toujours mis en œuvre. Un programme crédible, qui laisse prévoir de façon réaliste que les déficiences du système national de GFP seront corrigées, incite les donateurs à y recourir (ce qui contribue à son renforcement).

La position du pays partenaire

Le pays partenaire ne tient pas toujours à ce que tous les donateurs utilisent son système de GFP pour lui fournir l'aide. Dans certains cas, la législation nationale exige que les fonds des donateurs fassent l'objet d'un traitement différencié (souvent parce que ces derniers ont insisté sur ce point dans le passé); les ministères sectoriels pourraient également s'opposer activement à l'intégration de l'aide au budget, voire au plan, afin d'éviter les affectations budgétaires compensatoires, de manière que leur secteur obtienne le plus de ressources possibles²; il se pourrait aussi que des intérêts locaux résistent à une utilisation accrue du système national de GFP afin de préserver les unités de mise en œuvre des projets. Enfin, dans le cadre de la gestion des risques, le ministère des finances peut chercher à restreindre l'utilisation du système national de GFP du fait qu'il doute qu'une légère augmentation de l'utilisation soit bénéfique ou que le système soit en mesure d'exécuter convenablement les dépenses, ou encore en raison du risque de non-décaissement du soutien budgétaire (qui, historiquement, a été relativement volatil).

Corruption perçue

Quelle que soit la qualité du système national de GFP, la corruption perçue dans le secteur public ou privé dissuade généralement les donateurs d'y recourir.

Préférences des donateurs

La position du donneur sur l'utilisation du système national est influencée par les objectifs de l'aide, les mandats politiques, la perception des avantages de certaines modalités d'aide et de l'utilisation du système, de même que par la perception et la propension au risque (qui seront approfondies ci-dessous). L'utilisation du système par le donneur peut également être tributaire de la répartition sectorielle de l'aide qu'il fournit au pays; par exemple, les grands travaux d'infrastructures sont généralement financés par une aide-projet, alors que la participation financière à la rémunération en vue d'appuyer le recrutement d'enseignants est plus facile à concrétiser dans le cadre d'un soutien budgétaire sectoriel qui, par définition, fait appel au système national de GFP. Par conséquent, les donateurs sont relativement moins susceptibles de recourir au système national dans les pays où l'aide est principalement destinée à l'aménagement d'infrastructures (ou au développement du secteur privé ou à l'essor de la société civile), par opposition aux pays pauvres très endettés qui requièrent un soutien macroéconomique. C'est pourquoi la position du donneur sur l'utilisation du système national de GFP peut varier selon le pays; de plus, il n'est pas rare que le donneur adopte une position à plusieurs volets à l'égard d'un pays partenaire.

Utilisation du système national de GFP : risques pour le donneur

Pour décider s'il utilisera le système national de GFP, chaque donneur définit, évalue, gère les risques en présence et en assure le suivi à sa façon. Il ne doit pas oublier que le fait de *ne pas* utiliser le système national comporte également des risques; effectivement, l'utilisation du système est dans une large mesure motivée par le désir d'éliminer les risques que suppose une aide extérieure reposant exclusivement sur les procédures du donneur. Par exemple, les fonds étant fongibles, l'utilisation de procédures distinctes peut tenir lieu de garantie fiduciaire, mais n'est pas un gage de développement efficace, car le recours à des systèmes parallèles augmente les coûts de transaction et entrave les efforts déployés par le pays partenaire pour développer ses systèmes. La présente section analyse

les risques auxquels les donateurs peuvent être confrontés en utilisant les systèmes nationaux de GFP, leur capacité de supporter de tels risques, et les méthodes employées pour les évaluer et les atténuer.

Risques auxquels s'exposent les donateurs

Chaque fois qu'ils accordent une aide financière, les donateurs doivent gérer trois principaux types de risque :

- **Risque fiduciaire.** Le risque fiduciaire renvoie à la possibilité que les fonds d'aide ne soient pas dépensés comme prévu, ou ne soient pas utilisés avec efficacité et efficience. L'interprétation de ce concept par le donneur dépend de l'ordre de grandeur de l'usage prévu des fonds, selon que la question de l'optimisation des ressources a été prise en compte, et de la délimitation précise de la frontière entre le risque fiduciaire et les autres risques.
- **Risque de développement.** Si le risque fiduciaire se rapporte au résultat de l'intervention d'aide, le risque de développement est la possibilité que cette intervention n'atteigne pas ses objectifs ultimes. Cela comprend les risques attribuables à de nombreux facteurs disparates, par exemple l'instabilité macroéconomique, les déficiences dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, le suivi des résultats, la gouvernance, la coordination entre les donateurs, une appropriation restreinte; le non-décaissement des fonds.
- **Risque réputationnel.** Le risque réputationnel évoque la possibilité que des événements directement ou indirectement liés à l'intervention d'aide diminuent la capacité du donneur de réitérer son soutien à l'avenir. Cela comprend la possibilité que les déficiences d'ordre fiduciaire ou développemental se répercutent par ricochet sur le donneur.

Ces trois types de risque sont liés à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP³. Le recours à un système déficient augmente manifestement le risque fiduciaire et pourrait atténuer l'impact sur le développement ou, à tout le moins, entraîner un arbitrage entre les avantages immédiats et les gains systémiques à long terme. En outre, on considère généralement que l'utilisation de procédures nationales accroît le risque réputationnel, car elle distend la chaîne d'attribution – de l'apport du donneur au résultat de son intervention – et expose davantage le donneur aux événements négatifs qui amoindrissent la qualité perçue de la gouvernance économique et politique du pays. Enfin, les différents risques sont liés : par exemple, on pourrait croire que la collaboration avec les administrations locales est indiquée afin de faciliter la réalisation de certains objectifs de développement et de gouvernance, mais si les systèmes locaux de GFP sont déficients, cela pourrait bien accroître le risque fiduciaire.

Selon toute vraisemblance, les donateurs considèrent l'utilisation du système d'exécution budgétaire du pays partenaire comme l'option la plus risquée, bien qu'elle soit également susceptible d'être la plus avantageuse. Il n'est donc pas étonnant que la propension à l'utiliser varie beaucoup d'un donneur à l'autre. L'utilisation d'une composante du système national de GFP peut se répercuter sur les risques liés à d'autres composantes : par exemple, le donneur qui se sert du système national d'exécution budgétaire pourrait chercher à réduire au minimum le risque fiduciaire en obtenant des assurances sur la destination des fonds d'aide que les systèmes comptable, de compte-rendu et d'audit du pays ne peuvent donner⁴. Il semble donc nécessaire de mettre en parallèle les avantages et les risques spécifiques en cas d'utilisation partielle du système national de GFP. À chaque degré d'utilisation envisagé pour une intervention correspond un profil de risques et

d'avantages. Le choix de l'option devrait, dans la mesure du possible, être effectué en collaboration avec le pays partenaire et tenir compte de l'enchaînement des réformes.

Propension au risque

La tolérance au risque varie selon le donneur. Ces différences s'expliquent entre autres par les facteurs suivants :

- **Le cadre juridique et, de façon générale, les relations redditionnelles extérieures.** Elles influent directement sur l'évaluation des risques ainsi que sur l'importance par rapport aux avantages escomptés. Par conséquent, les différences de comportement entre, par exemple, les donneurs bilatéraux et les donneurs multilatéraux, et entre les donneurs et les banques de développement, n'ont rien d'étonnant.
- **Les incitations internes.** Certains donneurs n'ont pas examiné leurs incitations internes ou programme de formation pour, au besoin, les harmoniser avec les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris. Un tel examen devrait porter sur tous les niveaux, car la perception des risques et des avantages de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP peut varier au sein de l'organisation. Dans ce contexte, le degré et la nature du soutien apporté par la direction au personnel opérationnel jouent un rôle important.
- **L'information.** Les donneurs ne disposent pas des mêmes renseignements sur la situation du pays et des possibilités d'utilisation de son système.
- **L'expérience.** Règle générale, les donneurs qui utilisent depuis plus longtemps les systèmes nationaux (avec de bons résultats), ou qui sont spécialisés dans des secteurs qui favorisent le recours aux systèmes nationaux, sont susceptibles d'avoir une tolérance aux risques relativement plus grande.

Renforcer la tolérance au risque

Si la propension au risque d'un organisme donneur est constante à court terme, les mesures suivantes peuvent influencer sur ce paramètre à long terme.

- **Mieux informer les organes extérieurs sur l'utilisation des systèmes nationaux.** Cette stratégie s'articule autour de deux axes: le sérieux et la rigueur de l'évaluation et de la gestion des risques par le donneur; les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux. Dans la mesure du possible, il convient de faire ressortir ces deux aspects en parallèle.
- **Analyser leurs cadre juridique et relations redditionnelles.** Les donneurs peuvent identifier avec transparence les entraves institutionnelles à une utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP (et à l'efficacité de l'aide en général) afin de faciliter la discussion sur les réformes qui se traduiraient par une aide plus efficace.
- **Aligner les incitations internes sur les engagements politiques.** Les organismes donneurs devraient traduire leurs décisions stratégiques sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP en incitations internes appropriées. La direction doit apporter un soutien adéquat au personnel qui prend ces décisions.
- **Accorder plus d'importance aux programmes de réforme de la GFP des pays partenaires.** Les indicateurs 2 et 5 de la Déclaration de Paris reconnaissent (sans l'opérationnaliser) la possibilité d'utiliser le système national de GFP même s'il est déficient, lorsque le pays a mis en œuvre un programme de réformes crédible et ambitieux. Il conviendrait

d'envisager d'établir la crédibilité et l'ambition de ce programme de manière à favoriser un recours accru aux systèmes nationaux de GFP.

- **Apprendre au personnel à reconnaître les possibilités d'utiliser les systèmes nationaux dans différents contextes.** L'utilisation de ces systèmes suppose une refonte en profondeur des pratiques opérationnelles. Par conséquent, il conviendrait d'assurer une formation pour aider le personnel à adapter son optique et ses compétences. Les donateurs devraient établir des procédures afin de préserver la connaissance des spécificités nationales malgré les fréquentes rotations de personnel.
- **Partager le risque avec les autres donateurs en mettant les ressources en commun.** Le bailleur de fonds qui désire financer une intervention réduit son exposition aux risques dans le cadre d'un arrangement multidonneurs. Cependant, en permettant une utilisation sélective des systèmes nationaux, certains de ces arrangements répondent aux besoins des donateurs ayant une plus grande aversion aux risques au lieu de refléter une évaluation partagée des risques liés à la GFP⁵. De tels arrangements sont, bien entendu, légitimes; il est important de viser à ce que les progrès réalisés soient attribuables au plus grand nombre possible de donateurs. Les pays partenaires devraient se demander si une plus grande harmonisation de l'utilisation des systèmes nationaux dans le cadre d'un arrangement de financement commun assorti de procédures spéciales est préférable à un degré d'harmonisation moindre, permettant à certains donateurs de recourir davantage à ces systèmes à titre expérimental, éventuellement sur leur propre initiative.

Évaluation des risques

En évaluant le risque global, les donateurs doivent tenir compte de types de risque très différents. Une étude récente financée par le Department for International Development (DFID)⁶ a fait ressortir de légères différences entre les méthodes employées par les donateurs pour évaluer les risques et les comparer avec les avantages (l'encadré 4.1 résume les conclusions et les recommandations de cette étude). Dans la plupart des cas, les donateurs se fondent toutefois sur les diagnostics et les données accessibles au public; seuls quelques donateurs (notamment la Banque mondiale, le FMI et la Société financière internationale) recueillent des données à la source. Le processus d'évaluation des risques contourne souvent les parties prenantes locales, ce qui entrave les initiatives locales axées sur les facteurs sous-jacents.

Harmonisation des approches d'évaluation des risques

La multiplication des approches pour l'évaluation des risques et la prise de décisions à cet égard peut engendrer des coûts de transaction supplémentaires (pour les donateurs et les pays partenaires), ainsi qu'un manque de cohérence dans la gestion des risques. Il serait donc indiqué de mieux harmoniser les catégories de risque et les approches d'évaluation des risques. Deux mesures peuvent tout particulièrement être envisagées.

- **Un diagnostic global d'évaluation des risques.** Les donateurs pourraient s'entendre sur un outil intégré et harmonisé d'évaluation des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Ils pourraient ainsi éviter les coûts de transaction supplémentaires attribuables à la coexistence de différentes approches et réduire le risque réputationnel en se réclamant d'une méthodologie approuvée internationalement. Cependant, en raison de la diversité des fondements, des procédures et des traditions juridiques des

Encadré 4.1. Conclusions et recommandations de l'étude du DFID sur la gestion des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs

Le rapport analyse en détail les similitudes et les différences entre les donateurs de l'échantillon à l'égard de ce qui suit :

- les politiques et les directives sur l'utilisation des systèmes nationaux, et les avantages reconnus qui en découlent ; et
- leur façon de procéder à chaque étape du processus de gestion des risques : identification, première évaluation, suivi et stratégies de réduction des risques.

Les auteurs de l'étude ont tiré les conclusions suivantes :

1. Les donateurs devraient revoir leurs politiques et pratiques de gestion des risques et chercher à corriger les préjugés défavorables à l'utilisation des systèmes nationaux. En vertu de la Déclaration de Paris, la non-utilisation de ces systèmes devrait être justifiée.
2. Il est possible :
 - de renforcer la collaboration afin de normaliser la terminologie et d'élaborer des méthodes d'évaluation du risque fiduciaire, de la corruption et d'autres aspects de la gouvernance ;
 - de privilégier le coapprentissage afin de concevoir de meilleurs instruments d'aide qui permettent d'utiliser les systèmes nationaux, et d'employer différents instruments d'aide (par exemple : soutien budgétaire général et sectoriel) de manière à réduire et étaler les risques ; et
 - de collaborer pour fournir l'aide au moyen des systèmes nationaux, de manière à réduire les risques auxquels chaque donneur est exposé, tout en cherchant à canaliser les forces déployées afin de renforcer les systèmes nationaux (par exemple : contribuer au renforcement des capacités, et l'harmoniser pour éviter que les donateurs multiplient séparément les conditions et les sauvegardes).

donneurs, c'est au prix d'efforts d'harmonisation considérables que cet outil pourrait être adopté. Ce long processus a l'inconvénient de placer, non pas les avantages, mais les risques au cœur des discussions sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Enfin, l'outil de diagnostic pourrait, par défaut, mieux répondre aux besoins et préoccupations des donateurs les moins enclins à prendre des risques.

- **La mise en commun de l'information.** Au lieu de mettre l'accent sur la méthode d'évaluation des risques, on peut chercher à produire et à mettre en commun l'information dont les donateurs ont besoin pour poser leur propre diagnostic. La meilleure illustration de cette approche est le Cadre de mesure de la performance de la GFP du PEFA (voir le chapitre 5)⁷, qui vise à fournir des données fiables sur la performance des principaux éléments du système de GFP pouvant être utilisés dans divers processus, par exemple l'évaluation des risques, et à instaurer un dialogue sur l'élaboration et le suivi des réformes⁸. Par rapport à un outil global d'évaluation des risques, cette approche assurerait plus de flexibilité pour répondre aux besoins d'information et exigerait moins d'efforts puisqu'il ne serait pas nécessaire d'arriver à un consensus entre les parties, mais semble offrir moins de possibilités de réduction des coûts de transaction. Toutefois, on peut supposer que les donateurs apprécieraient cette approche du fait que les diverses méthodes d'évaluation des risques liés à la GFP reposent de plus en plus sur le Cadre PEFA.

Une meilleure évaluation des risques

Les bonnes pratiques suivantes peuvent aider les donateurs à mieux évaluer les risques liés aux systèmes nationaux de GFP :

- **Utiliser les ressources de diagnostic communes.** Dans la mesure du possible, les donateurs devraient évaluer les risques liés aux systèmes de GFP au moyen des diagnostics communs.
- **Partager les diagnostics.** Pour que ces ressources communes soient les plus profitables possibles, les donateurs (et les pays partenaires) devraient s'assurer que leurs études de diagnostic de premier plan sur les facteurs pertinents décrivent les évaluations prévues et que leurs résultats soient largement reconnus et diffusés rapidement sur la plus grande échelle possible. Dans ce contexte, les donateurs et les pays partenaires pourraient collaborer à l'échelon national en vue d'établir un plan pluriannuel de réalisation d'études de diagnostic, de manière à mettre régulièrement à jour les ressources communes les plus vastes qui soient.
- **Ne pas créer d'outils de diagnostic à la légère.** Avant de proposer une nouvelle évaluation, le donneur devrait se demander si elle est absolument nécessaire (par exemple, en vérifiant si les autres donateurs peuvent s'en passer). Les études jugées nécessaires devraient être les moins contraignantes possibles pour les pays partenaires. Si plusieurs donateurs requièrent un certain type d'information, il pourrait être indiqué de mettre en œuvre une initiative d'harmonisation⁹.
- **Faire preuve de transparence.** La méthode employée pour évaluer les risques liés aux systèmes de GFP, quelle qu'elle soit, devrait être clairement énoncée et communiquée aux autres donateurs, de manière à favoriser son enrichissement par le foisonnement des idées, ainsi qu'aux pays partenaires, afin que le processus décisionnel soit transparent. Les résultats de l'application de la méthode devraient également être partagés.

Gestion des risques

Le degré d'utilisation des systèmes nationaux de GFP par le donneur varie en fonction de sa capacité de gérer les risques perçus. À long terme, il va de soi que la meilleure stratégie d'atténuation des risques consiste à renforcer ces systèmes, c'est-à-dire à étayer les efforts de réforme du pays en lui apportant un soutien financier et en contribuant au renforcement de ses capacités, de même qu'à recourir au système national de GFP dans la mesure du possible. Lorsqu'un pays s'efforce de renforcer son système de GFP – des efforts qui s'inscrivent généralement dans un long processus dont la durée excède celle de la plupart des instruments d'aide – les donateurs ont tendance à gérer les risques liés à la GFP sur deux plans. Au niveau national, le donneur diversifie les risques par secteur et par modalité d'aide, en fonction du profil de risque. Au niveau de l'opération, il a fréquemment recours aux mesures de sauvegarde pour réduire ces risques, par exemple¹⁰ :

- **Décaissement conditionnel.** La conditionnalité indique que la mesure (ou le résultat) est particulièrement cruciale dans le cadre du programme national de réformes, et établit les exigences minimales à satisfaire afin que le donneur continue à assumer les risques relatifs à la GFP. Elle peut également contribuer au renforcement de la position des réformateurs dans le pays partenaire.
- **Procédures spéciales.** La conditionnalité est parfois jugée insuffisante pour mettre en place les sauvegardes nécessaires à une utilisation intégrale du système national de GFP. En pareil cas, l'utilisation partielle est assortie de procédures spéciales; par exemple, le donneur peut exiger que l'aide finance des dépenses identifiables ou soit versée

directement aux organismes de mise en œuvre, ou encore prévoit un audit supplémentaire ou des mécanismes d'audit *ad hoc*.

Améliorer la gestion des risques

Pour le donneur, ces mesures semblent indiquer que la correction des déficiences de la GFP a progressé, ce qui contribue au recours accru au système national, tout en préservant le soutien des parties prenantes du pays. Toutefois, dans l'optique des objectifs ultimes de l'appropriation, de l'alignement destiné à renforcer les systèmes nationaux, et de l'harmonisation, l'impact global de ces mesures est beaucoup moins évident. Le manque de coordination et la fragmentation des efforts entre différents donneurs étant souvent constatés, ces mesures peuvent diminuer la capacité des autorités nationales de respecter les priorités et d'enchaîner et d'exécuter les actions. De plus, bien que ces sauvegardes se veulent temporaires, il est rare que des dispositions de temporisation ou des échéances prévoient que les parties examinent conjointement les mesures pour s'assurer qu'elles demeurent pertinentes. En somme, les sauvegardes et les stratégies d'atténuation alliées à une utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP risquent d'annuler les avantages mêmes que sont censés procurer de tels systèmes. Une évaluation *ex post* rigoureuse des cas spécifiques s'impose pour déterminer dans quelle mesure ce risque est important. Cependant, les bonnes pratiques suivantes pourraient le minimiser.

- **Chercher de meilleures solutions de rechange.** Avant d'utiliser une sauvegarde, le donneur devrait s'assurer qu'elle représente la meilleure réponse à ses préoccupations. À cette fin, il doit bien connaître la nature des risques devant être gérés. Par exemple, la communication de l'information nécessaire afin que l'aide figure au plan ou soit à tout le moins budgétisée comporte peu de risques. Si le facteur réputationnel est important, la gestion des risques au niveau de l'opération d'aide devrait s'inscrire dans un effort global afin que ce facteur soit pris en compte.
- **Communiquer clairement la raison d'être de la sauvegarde et la stratégie de sortie.** Les sauvegardes devraient demeurer en place – uniquement – le temps qu'il faut. Par conséquent, les sauvegardes devraient être examinées régulièrement et/ou assorties d'une stratégie de sortie¹¹. Les donneurs devraient exprimer explicitement leur volonté d'utiliser davantage les systèmes nationaux si le pays répond à leurs préoccupations spécifiques.
- **Tenir compte de l'appropriation par le pays.** Les sauvegardes devraient être élaborées dans l'optique de l'appropriation par le pays. La conditionnalité devrait donc être associée au programme de réforme des autorités au lieu d'être tributaire des exigences du donneur.
- **Veiller à ce que les sauvegardes forment un tout cohérent.** Pour être efficaces, les sauvegardes doivent être équilibrées et proportionnées, intrinsèquement et dans leur intégration au contexte global. Il convient d'accorder une attention particulière à l'interaction des sauvegardes à court terme et des programmes de réforme à moyen et long termes¹². Les pays partenaires peuvent faciliter cette tâche en exerçant un leadership efficace dans l'élaboration de programmes de réformes crédibles aux priorités bien établies. Les donneurs doivent privilégier la coordination et, de préférence, l'harmonisation. L'information sur les sauvegardes requises doit à tout le moins être accessible et transparente.
- **Garder le cap sur l'objectif final.** Dans le cadre de l'élaboration des sauvegardes et, de façon générale, de leur appui à la réforme de la GFP, les donneurs ne devraient pas perdre

de vue l'objectif premier : aider les pays partenaires à se développer et non pas simplement atténuer les risques. Cela suppose un effort considérable, car les donateurs évaluent et gèrent les risques en fonction de leurs propres obligations de rendre compte.

Utilisation des systèmes nationaux de GFP par les donateurs – directives et incitations

Les donateurs sont disposés à des degrés divers à utiliser les systèmes nationaux de GFP. Pour expliquer ces différences, on peut analyser les directives et les incitations internes qu'ils ont établies à cet égard.

Définitions

Seuls quelques donateurs ont adopté une définition de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP, et on constate généralement des écarts entre ces définitions. Par exemple, suivant la définition énoncée dans les politiques opérationnelles de la Banque mondiale, le système national de GFP englobe les dispositifs de budgétisation, de comptabilité, de contrôle interne, de flux financiers, de communication de l'information financière et d'audit de l'entité ou des entités chargées de mettre en œuvre les opérations bénéficiant de l'appui de la Banque. La Banque africaine de développement inclut l'établissement du budget dans sa typologie, et d'autres donateurs tels que les Pays-Bas, la passation des marchés. Il est donc fort possible que les donateurs n'emploient pas les mêmes définitions dans leurs exposés et rapports sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Il convient à tout le moins de chercher à éviter les malentendus.

Directives

Seuls quelques donateurs, par exemple, la Banque mondiale, transmettent des directives générales sur l'utilisation des systèmes de GFP. En l'absence de directive explicite à cet égard, il faut souvent se reporter aux lignes directrices sur le soutien budgétaire¹³. Pourtant, le recours aux systèmes nationaux de GFP va au-delà de l'utilisation du soutien budgétaire : l'aide-projet et l'assistance technique peuvent également faire appel à ces systèmes. Certains donateurs, par exemple l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont établi des directives qui leur permettent d'utiliser les systèmes nationaux pour des modalités d'aide telles que l'aide-projet apportée par l'entremise du système de budgétisation ou de trésorerie de l'État; les fonds communs et les approches reposant sur des programmes de soutien non budgétaire. La Banque mondiale couvre l'utilisation des systèmes nationaux de GFP dans ses directives sur les approches sectorielles, qui sont traitées comme des opérations d'investissement plutôt que des opérations de soutien budgétaire pures. La Commission européenne a inclus dans ses directives sur les approches sectorielles des dispositions détaillées régissant le choix des modalités de financement (et, par conséquent, l'utilisation des systèmes nationaux de GFP).

Justification de l'utilisation des systèmes nationaux

L'obligation de justifier l'utilisation des systèmes nationaux varie selon le donneur. Leur utilisation est considérée comme la procédure opérationnelle par défaut par certains donateurs (par exemple les banques multilatérales de développement, le DFID et l'agence suédoise de développement international) et une pratique exceptionnelle par d'autres (les États-Unis). Trois donateurs (les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Commission européenne) ont expressément mentionné que le soutien budgétaire général (ou sectoriel) était la

modalité d'aide qu'ils préféreraient. Fait important à signaler, ces donateurs envisagent de faire appel aux systèmes nationaux de GFP (ou au soutien budgétaire) pour fournir l'aide chaque fois que le contexte le permet. Le fait de considérer l'utilisation de ces systèmes comme la procédure par défaut ne signifie donc pas qu'elle est automatiquement suivie, mais plutôt que le donneur est contraint d'examiner en détail les facteurs qui pourraient justifier le rejet de cette option. Voilà qui milite en faveur de la communication transparente des forces et des lacunes du système de GFP du pays partenaire et qui, par conséquent, facilite l'utilisation partielle du système, l'élaboration de mesures de sauvegarde et le ciblage des efforts de renforcement des capacités et de réforme. S'employant avec vigueur à promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux, l'Union européenne a récemment recommandé à ses États membres d'y faire systématiquement appel lorsque la situation s'y prête (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Faire de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP l'option par défaut**

Le 27 mai 2008, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » de l'Union européenne a convenu de mettre en relief l'importance de l'utilisation des systèmes nationaux pour renforcer l'appropriation, l'alignement et le développement des capacités en vue de créer des institutions d'État transparentes et responsables et d'assurer l'essor des marchés locaux. Le Conseil se réjouit des résultats positifs obtenus jusqu'à maintenant, les montants d'aide versés au titre du soutien budgétaire ne cessant de croître, et réitère les engagements pris à cet égard. Afin de faciliter les progrès, le Conseil invite les États membres à recourir d'office aux systèmes nationaux, lorsque le contexte le permet, et à adapter leurs modalités d'aide en conséquence.

Soupeser les risques et les avantages

En définitive, qu'elles soient explicites ou implicites, qu'elles soient complètes ou portent uniquement sur le soutien budgétaire, les directives des donateurs sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP mettent en parallèle les avantages et les risques qui en découlent. Cela a d'importantes répercussions :

- Les objectifs de l'aide et l'appréciation des avantages des systèmes nationaux de GFP/les résultats obtenus avec ces derniers peuvent varier d'un donneur à l'autre. Par conséquent, leur propension à y faire appel n'est pas la même, quels que soient les risques perçus.
- S'il s'attend à ce que le recours au système national lui procure des avantages importants, le donneur sera disposé à l'utiliser malgré ses déficiences; en revanche, même efficace, le système national pourrait susciter peu d'intérêt auprès du donneur si les avantages perçus sont négligeables¹⁴. Il s'ensuit que les donateurs pourraient être plus susceptibles de faire appel au système national de GFP au sortir d'un conflit, lorsqu'il est urgent de financer les activités fondamentales de l'État et important d'éviter que la stabilisation économique et politique ne soit annulée, et moins susceptibles de l'utiliser dans un pays dont les systèmes sont relativement avancés et qui reçoit peu d'aide, car en pareil cas, les avantages pourraient être faibles.
- Dans une certaine mesure, l'utilisation des systèmes nationaux a été motivée par le désir d'éviter les coûts engagés pendant de nombreuses années du fait que l'aide empruntait d'autres circuits. L'expérience acquise à cet égard étant relativement récente, une

argumentation plus formelle, reposant sur des preuves solides des avantages de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP ne peut être que provisoire. De plus, ces avantages ont tendance à se faire sentir à long terme et à être de nature diffuse, alors que les risques sont beaucoup plus immédiats et propres aux donateurs. Ces facteurs pourraient, dans la pratique, engendrer un préjugé défavorable à l'utilisation des systèmes nationaux, selon la complexité de l'interaction de nombreux facteurs, entre autres des dispositifs administratifs et des structures incitatives internes des donateurs.

- Pour faciliter le recours aux systèmes nationaux de GFP lorsqu'un soutien non budgétaire est assuré, il pourrait être nécessaire de mieux décrire les avantages et les risques spécifiques liés à l'utilisation de chaque composante du système de GFP. Si le présent rapport et CABRI (2008) jettent un certain éclairage à cet égard¹⁵, il serait peut-être bon d'approfondir la question dans le cadre d'une autre étude.

Améliorer les directives et les incitations

Afin que les systèmes nationaux de GFP soient davantage utilisés, les donateurs devraient prendre les mesures suivantes :

- **Interprétation commune.** Les donateurs devraient collaborer avec les pays partenaires pour s'entendre sur une définition plus claire et plus précise de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. À l'échelle internationale ou nationale, cette interprétation commune augmenterait la transparence, faciliterait un suivi rigoureux et jetterait les bases du dialogue entre les donateurs, ainsi qu'entre ces derniers et les pays partenaires.
- **Les donateurs devraient mieux intégrer l'utilisation des systèmes nationaux à leurs directives opérationnelles.** Le recours à ces systèmes devrait être explicitement décrit dans des directives distinctes ou dans les directives sur les modalités d'aide.
- **Par défaut, les utilisateurs devraient utiliser les systèmes nationaux lorsque la situation le permet.** En soi, cette position n'influencerait pas le donneur lorsqu'il doit déterminer s'il doit faire appel au système national dans un cas bien précis. Cependant, les responsables de l'aide seraient contraints d'expliquer pourquoi le système *ne devrait pas* être employé. Cela favoriserait le réexamen des pratiques séculaires et augmenterait nettement la transparence des décisions des donateurs. L'évaluation de l'impact de l'utilisation du système national de GFP sur l'efficacité du développement inciterait également les donateurs à réaliser davantage d'évaluations en collaboration avec les autorités et les parties prenantes du pays partenaire.
- **Les pays partenaires devraient ouvrir la voie.** Les pays partenaires devraient arrimer leurs stratégies visant à assurer l'efficacité de l'aide avec leurs stratégies de renforcement des systèmes de GFP. Ils devraient faire preuve d'initiative en élaborant une stratégie de GFP qui favorise l'utilisation des systèmes de GFP par les donateurs, par exemple, en établissant un calendrier de planification et de budgétisation indiquant les dates auxquelles les apports d'aide sont nécessaires, et en veillant à ce que la nomenclature comptable et budgétaire fasse clairement ressortir la provenance et l'utilisation des fonds.

Conclusions

Le présent chapitre a mis en lumière certains obstacles et contraintes auxquels sont confrontés les donateurs qui font appel aux systèmes nationaux de GFP pour apporter l'aide au développement. Il s'agit d'une question particulièrement épineuse, car les systèmes

nationaux sont à la fois un élément de la solution et du problème. Il existe une tension naturelle entre, d'une part, l'impératif des résultats à court terme et l'aide soutenue qui doit être apportée aux processus à long terme, et, d'autre part, le désir de concrétiser les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux et la nécessité de se protéger contre les systèmes de gestion financière déficients. Cependant, le renforcement des systèmes nationaux est un objectif partagé par les pays partenaires et les donateurs, car, non pas seulement les fonds des donateurs, mais l'ensemble des ressources disponibles des pays partenaires sont assujettis au risque de corruption, au risque fiduciaire, au risque de développement et au risque réputationnel. Les donateurs et leurs partenaires sont donc liés par une communauté d'intérêts pouvant servir de tremplin pour progresser dans la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris en respectant les paramètres établis par différentes relations redditionnelles.

Notes

1. L'analyse du risque repose dans une large mesure sur les conclusions d'une étude réalisée par Mokoro Ltd. avec le concours financier du DFID, dans le cadre du programme de travail de l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques (*A Stock Take on Donor Approaches to Managing Risk When Using Country Systems*).
2. Il va de soi que, dans la mesure du possible, le ministre modifie les affectations budgétaires intra-sectorielles afin de compenser les interventions ciblées des donateurs.
3. Les trois types de risque sont également exacerbés par la corruption généralisée.
4. Des considérations similaires valent pour l'interaction entre l'utilisation du système de GFP et celle du système de passation des marchés, qui peut compromettre l'efficacité de l'utilisation, même si les fonds sont affectés comme prévu.
5. Partenariat stratégique pour l'Afrique (2008), « SPA Sector Budget Support (SBS) in Practice, Synthesis and Comparative Analysis of Four Case Studies in Benin, Burkina Faso, Cameroun and Senegal, Ecorys », Pays-Bas; Williamson T. et Agha, Z. (2008), « Building Blocks or Stumbling Blocks? The effectiveness of new approaches to aid delivery at the sector level », Advisory Board for Irish Aid and the Overseas Development Institute, Londres.
6. CIPFA et Mokoro Ltd (2008), *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems*, mars 2008, Oxford.
7. La méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés est un autre exemple de ce concept. De même, la surveillance économique exercée par le FMI joue souvent le même rôle aux fins de l'évaluation des risques macroéconomiques.
8. Le Cadre PEFA ne tente pas de fournir toutes les données qui pourraient être jugées utiles par un donneur; par exemple, il fait abstraction de la vulnérabilité à la corruption, de la qualité des plans de réforme des autorités, de la capacité des ressources humaines d'exploiter les systèmes de GFP, ou de l'optimisation des ressources. Puisque nombre de donateurs estiment que ces facteurs influent sur la décision d'utiliser les systèmes nationaux de GFP, ils pourraient être documentés au moyen de ressources de diagnostic spécialisées communes.
9. Il importe toutefois d'éviter la prolifération des initiatives semblables à celle du PEFA, car les ressources disponibles à tous les niveaux en cause sont restreintes.
10. Cette analyse repose sur DFID, « How-to note: Managing fiduciary risk in DFID bilateral aid programmes », 2008, et PEFA, « Study on measures used to address weaknesses in public financial management systems in the context of policy based support », 2003. Ces deux études renferment d'autres typologies plus vastes des mesures de sauvegarde.
11. La stratégie de sortie devrait être élaborée dans le cadre établi par le programme de réformes du pays partenaire. De plus, elle devrait être interprétée, non pas comme des conditions additionnelles au décaissement, mais plutôt comme une indication transparente des mesures à prendre pour accroître l'utilisation des systèmes nationaux.
12. DFID (2008), « How-to note: Managing fiduciary risk in DFID bilateral aid programmes », note pratique, janvier 2008, Londres.
13. Les fonds décaissés au titre du soutien budgétaire général sont acheminés directement au système de budgétisation du pays partenaire, et ses systèmes sont utilisés pour les rapports financiers et la comptabilisation; par conséquent, le recours au soutien budgétaire général est considéré d'office comme une utilisation du système national.
14. Cela contribue à expliquer l'absence d'une corrélation forte entre l'utilisation des systèmes nationaux de GFP et leur qualité perçue.
15. CABRI (2007), « Are We Asking the Right Questions? Embedding a Medium-Term Perspective in Budgeting », 4^e séminaire annuel de la CABRI, 13 au 15 décembre 2007, Accra, Ghana.

Chapitre 5

Mesurer la performance des systèmes nationaux de GFP

Dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, les pays partenaires et les donateurs se sont engagés à évaluer conjointement la qualité des systèmes nationaux au moyen d'outils diagnostiques mis au point en commun. Ce chapitre décrit le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) qui a été défini pour créer un fonds commun d'informations sur la gestion des finances publiques en vue de faciliter le dialogue sur les priorités en matière de réforme entre les parties prenantes nationales et extérieures. Ce chapitre rend compte de l'adoption de ce dispositif à l'échelle mondiale, ainsi que de l'incidence de l'évaluation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques sur leur utilisation, avant d'exposer les défis à relever pour renforcer l'usage du PEFA.

Introduction

En vertu de la Déclaration de Paris, les pays partenaires et les donateurs se sont engagés à :

a) œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de rendre compte qu'ils comportent; b) intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires. Au chapitre de la GFP, le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, établi et renforcé par le PEFA (le Cadre PEFA) en consultation avec l'Activité conjointe sur la GFP, illustre parfaitement comment ces engagements sont respectés. Le présent chapitre décrit l'initiative du PEFA et analyse la correspondance entre les évaluations effectuées à partir du Cadre PEFA et les informations dont les donateurs ont besoin pour éclairer leurs décisions sur le niveau et les modalités du soutien financier aux pays partenaires. Il fait également mention de quelques mesures essentielles permettant de mieux tirer parti de ce cadre.

Cadre PEFA

Dans les années 90, avec le soutien de la communauté internationale des donateurs et des institutions financières, les pays en développement ont entrepris une importante réforme du système de GFP assortie de mesures de renforcement de ses capacités. Cependant, vers le fin de la décennie, les évaluations ont révélé qu'il était impossible de mesurer l'évolution de la performance de la GFP aux niveaux national et international; que le chevauchement des études analytiques sur la GFP, qui n'étaient pas coordonnées par les donateurs, entraînait des coûts de transaction énormes; que, faute d'appropriation par le pays, les réformes n'étaient guère efficaces.

C'est pour remédier à la situation que le PEFA a été créé en décembre 2001. Ce partenariat multidonneurs¹ repose sur des valeurs fondamentales liées à une approche renforcée visant à soutenir la réforme de la GFP. L'approche renforcée² est constituée de trois éléments :

- un programme de réforme élaboré sous la direction de l'administration centrale d'un pays (comprend les analyses et l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la réforme) qui reflète les priorités nationales et qui est intégré aux structures institutionnelles publiques ;
- un programme coordonné de soutien des donateurs et des institutions financières internationales, qui comprend – si le pays en fait la demande – des analyses, le financement de la réforme et le soutien technique à la mise en œuvre ;
- un fonds d'information commun sur la GFP, qui renferme, par exemple, des données sur les systèmes de GFP et leur performance généralement acceptées par les parties prenantes du pays.

Un corollaire important du PEFA est le Cadre PEFA, qui, après deux ans de développement, de consultations et d'essais, a été présenté officiellement en juin 2005³. Il s'agit d'un instrument analytique de haut niveau qui vise à fournir aux parties prenantes nationales et

internationales un fonds d'information commun pouvant faciliter le dialogue sur les priorités des réformes. Les donateurs peuvent également intégrer les évaluations fondées sur ce cadre à leurs processus internes de prise de décisions sur l'aide, bien que le Cadre PEFA ne soit pas un outil d'évaluation fiduciaire.

Le Cadre PEFA est constitué de 31 indicateurs de performance et du rapport sur la performance de la GFP. Il donne un aperçu de la performance de l'ensemble des composantes du système national de GFP⁴. Toutes les étapes du cycle budgétaire sont analysées, et les normes et les codes internationaux sont intégrés à sa structure (la liste détaillée des indicateurs est présentée à l'annexe 2). Les indicateurs sont évalués sur la base de données probantes spécifiques, au moyen de critères transparents et objectifs. Des évaluations répétées font ressortir les variations de la performance dans le temps. Il s'agit là d'un cadre robuste pour l'évaluation de la performance des systèmes de GFP; cependant, comme il en a été fait mention ci-dessus, il fait abstraction de la prestation des services et de la gouvernance dans le pays.

Le Cadre met l'accent sur l'administration centrale, mais peut également être utilisé avec les administrations infranationales. Les évaluations réalisées au moyen du Cadre ne se traduisent pas immédiatement en recommandations de mesures de réforme et de renforcement des capacités. De telles mesures doivent être proposées sur la base d'autres études sur les aspects considérés comme des priorités de réforme.

Si le Cadre PEFA a directement remplacé des outils d'analyse de la GFP (par exemple les indicateurs de l'Initiative PPTE), d'autres outils de diagnostic continuent d'être employés à titre de compléments : par exemple, l'examen des dépenses publiques (PER) et l'évaluation de la responsabilité financière dans les pays (CFAA) de la Banque mondiale, ainsi que les instruments conçus spécialement pour analyser certaines dimensions (par exemple le DeMPA, l'outil d'évaluation de gestion de la dette mis au point par la Banque mondiale en 2007 et les indicateurs de la performance du système de passation des marchés du CAD-OCDE). Ces outils de diagnostic n'ont pas les mêmes objectifs, ni la même portée; lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de l'approche renforcée et d'un calendrier, notamment du programme d'évaluations périodiques du PEFA, ils devraient permettre de réduire les coûts de transaction et d'accroître l'efficacité de la GFP.

Il existe d'autres séries d'indicateurs de la performance du système de GFP. Le degré d'agrégation varie en fonction de l'objectif, selon que les indicateurs mesurent la GFP en tant qu'élément d'un tout, un aspect de la GFP ou exclusivement la GFP dans son ensemble. Le Cadre PEFA évalue intégralement le cycle de gestion financière. L'indicateur 2a de la Déclaration de Paris repose sur les données produites par la Banque mondiale au moyen des indicateurs CPIA (évaluation des politiques et des institutions nationales). Ces indicateurs portent sur un éventail d'éléments plus vaste que le Cadre PEFA : a) la gestion économique, b) les politiques structurelles, c) les politiques en matière d'inclusion sociale et d'équité, d) la gestion du secteur public et les institutions publiques. Les indicateurs CPIA mettent l'accent sur la qualité des politiques et des institutions nationales, qui sont les principaux déterminants de l'efficacité de l'aide, et les indicateurs PEFA, sur la performance du système de GFP du pays. Les résultats des évaluations PEFA, lorsqu'ils sont accessibles, sont généralement utilisés pour la notation des indicateurs CPIA : la question 13 (qualité de la gestion budgétaire et financière) et la question 14 (efficacité de la mobilisation des recettes). L'annexe 3 renferme des précisions sur la correspondance entre les indicateurs PEFA et les indicateurs CPIA.

Adoption du Cadre à l'échelle mondiale

Quel que soit le pays, l'État et les autres utilisateurs potentiels (généralement les institutions financières internationales et les organismes donateurs) déterminent si, quand et comment le Cadre PEFA sera utilisé. De nombreux pays l'ont adopté dès qu'il a été mis en œuvre en 2005; depuis, les évaluations qui font appel au Cadre APEFA sont réalisées à un rythme soutenu, soit environ trois par mois. En mars 2008, quelque 83 évaluations de la performance du système de GFP reposant exclusivement ou dans une large mesure sur le Cadre PEFA avaient été finalisées ou étaient très avancées dans 72 pays. Cela comprenait des évaluations répétées effectuées pour des administrations centrales et des évaluations portant sur des administrations infranationales. Le pourcentage de pays ayant adopté le Cadre PEFA est particulièrement élevé en Afrique subsaharienne et dans les Caraïbes (plus de 80 %), et est également important en Europe de l'Est, en Asie, dans le Pacifique et en Amérique latine (40 à 60 %).

De plus en plus, les administrations publiques s'intéressent et participent aux évaluations de la performance du système de GFP. Si elles ont fourni les données nécessaires aux évaluations et pris connaissance du projet de rapport dans presque tous les cas, elles prenaient rarement l'initiative de diriger le processus d'évaluation ou de réaliser une autoévaluation technique au début. Cependant, les administrations publiques cherchent de plus en plus à faire suivre à leur personnel une formation approfondie sur l'application du Cadre PEFA, surtout dans les pays où une évaluation répétée est projetée. La Zambie a été le premier pays à faire preuve de beaucoup d'initiatives en dirigeant le processus d'évaluation de la performance (voir encadré 5.1), et de nombreuses autres administrations lui ont emboîté le

Encadré 5.1. Un processus d'évaluation conjoint dirigé par l'État

En 2005, les donateurs de la Zambie planifiaient l'évaluation semestrielle de son programme de réforme de la GFP. Craignant qu'il ne s'agisse encore d'une évaluation purement externe (vu le nombre d'exercices similaires ayant été réalisés par le passé), l'administration nationale a proposé de diriger l'évaluation et de mettre à sa disposition une facilitation extérieure. Les partenaires de développement ont accepté cette suggestion à la condition que l'évaluation soit conforme aux normes ou procédures du PEFA. Il a été convenu que l'exercice viserait principalement à établir un niveau de référence pour mesurer la progression du programme de réforme dans l'optique de l'impact sur la performance – un objectif en ligne directe avec les intérêts de la Zambie.

Le gouvernement a formé une équipe d'évaluation composée de quatre fonctionnaires, qui, pour la plupart, provenaient du ministère des finances et de la planification nationale. Deux experts-conseils internationaux recommandés par les partenaires de développement ont été chargés d'assister et d'encadrer l'équipe d'évaluation.

Un projet de rapport a été rédigé et soumis à l'examen des donateurs, qui ont également invité le Secrétariat du PEFA à livrer ses observations sur le document. Ces observations ont été intégrées au texte, et le rapport final a été accepté par toutes les parties, publié en décembre 2005 à titre de document officiel et affiché sur Internet.

Des fonctionnaires zambiens ont été formés pour contribuer au suivi de l'impact des réformes de la GFP, au moyen du Cadre PEFA. De plus, l'appropriation est solide, car l'État se sert de l'évaluation comme d'une plateforme pour le dialogue sur le programme de réformes avec les donateurs et des parties prenantes nationales, entre autres le Parlement. L'unité de suivi et d'évaluation du service du suivi du Secrétariat à la réforme, qui relève du ministère des finances, prépare une nouvelle évaluation pour 2008 afin de mesurer les progrès réalisés depuis 2005 au chapitre de la performance.

pas. Mentionnons le Bélarus, la Bolivie et le Népal, et les administrations infranationales de l'État du Maharashtra (Inde) et de Bogotá (Colombie).

L'utilité de l'évaluation PEFA dans les pays à revenu élevé a été confirmée par l'autoévaluation réalisée par la Norvège (voir encadré 5.2).

Encadré 5.2. L'évaluation PEFA dans un pays à revenu élevé : la Norvège

En 2007-2008, la Norvège – un des pays les plus riches au monde, où la norme perçue de gouvernance est très élevée – a réalisé une autoévaluation de son système de GFP au moyen du cadre PEFA. L'exercice a été coordonné par un membre du personnel de la NORAD (l'agence de développement nationale) qui avait de l'expérience dans l'utilisation du Cadre, en collaboration avec des fonctionnaires du ministère des Finances et de la Cour des comptes, entre autres. Le pays étant riche en ressources, une section du rapport était réservée à la gestion des recettes pétrolières afin que l'évaluation donne une vue d'ensemble de la performance de la GFP, comme le recommande le PEFA. Cette section spéciale a été rédigée sur la base de la méthodologie et des données d'une enquête permanente du FMI sur la transparence budgétaire dans la gestion des recettes tirées des ressources en Norvège.

Les résultats ont confirmé les anticipations généralisées de la qualité de la gouvernance publique en Norvège : 22 indicateurs ont obtenu la note A ou B. Cependant, huit indicateurs (ou dimensions d'indicateur) ont mérité la note C ou un D, ce qui démontre que même dans un pays à revenu élevé, certains aspects de la performance du système de GFP ne satisfont pas forcément aux normes internationales généralement reconnues.

Fait important à souligner, l'administration norvégienne a activement donné suite au rapport et à ses conclusions. Pour les aspects ayant obtenu une note inférieure, il a été convenu ce qui suit:

- Les pratiques en matière de passation des marchés publics, l'examen par le Parlement des rapports d'audit externe et le suivi des conclusions de ces rapports doivent être améliorés.
- Une analyse adéquate de la disponibilité de l'information au niveau de l'unité chargée de la prestation des services exige que les administrations municipales soient incluses dans le cadre d'évaluation.
- L'amélioration de trois éléments associés à une faible performance n'a pas été jugée prioritaire dans le contexte norvégien.

Source : Norway PFM Performance Report, juin 2008; www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=12361.

Plus de 20 organismes donateurs et institutions financières internationales ont soutenu activement l'utilisation du Cadre PEFA. Deux organismes ont joué un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre de ce cadre : la Banque mondiale, qui a orchestré le soutien à environ la moitié des évaluations PEFA, et la Communauté européenne, qui a joué le même rôle pour environ le tiers des évaluations. Dans la plupart des cas, les organismes donateurs ont collaboré avec l'administration publique pour réaliser l'évaluation.

Rôle des évaluations PEFA dans l'utilisation des systèmes nationaux de GFP

La réalisation d'une évaluation périodique de la performance du système national de GFP compte parmi les facteurs ayant une incidence déterminante sur la décision du donneur de recourir à un tel système pour fournir l'aide. D'après une étude sur les approches suivies

par les donateurs pour gérer les risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux⁵, le cadre PEFA constitue un bon point de départ pour mesurer ces risques, et la plupart des donateurs s'en servent précisément à cette fin. Par exemple, la Banque mondiale intègre souvent les indicateurs PEFA à ses rapports CFAA ou au PER. Dans certains pays, elle réalise une évaluation détaillée du système de passation des marchés – en établissant le rapport analytique sur la passation des marchés dans le pays (CPAR) – dans le cadre du même processus.

Plusieurs organismes donateurs ont intégré l'utilisation des évaluations PEFA et tout particulièrement la notation des indicateurs à leurs directives internes, bien que les modalités varient. Par exemple, le DFID considère les notes attribuées à l'ensemble des indicateurs PEFA comme un élément clé de l'analyse du risque fiduciaire qui remplacera progressivement ses niveaux de risque de référence. La France a approuvé et l'Allemagne a rédigé des directives sur l'évaluation du risque fiduciaire à partir des notes attribuées à certains indicateurs PEFA. Les directives de la Banque mondiale ne font pas explicitement mention des évaluations du système de GFP reposant sur le Cadre PEFA. Cependant, plusieurs évaluations du risque fiduciaire qu'elle a réalisées au cours des dernières années englobaient certains indicateurs PEFA; toutefois, la sélection utilisée pouvait varier selon le pays. Dans le cadre de la révision de son évaluation des risques inhérents à l'aide-projet et à l'aide-programme, la Banque mondiale envisage un renvoi direct à un éventail d'indicateurs PEFA. La Commission européenne utilise l'évaluation PEFA à titre de diagnostic de prédilection pour évaluer les progrès réalisés dans les réformes de la GFP, lesquels ont une incidence capitale sur l'admissibilité au soutien budgétaire, ainsi que sur l'élaboration des programmes qui contribuent au renforcement de la GFP et de la gouvernance économique.

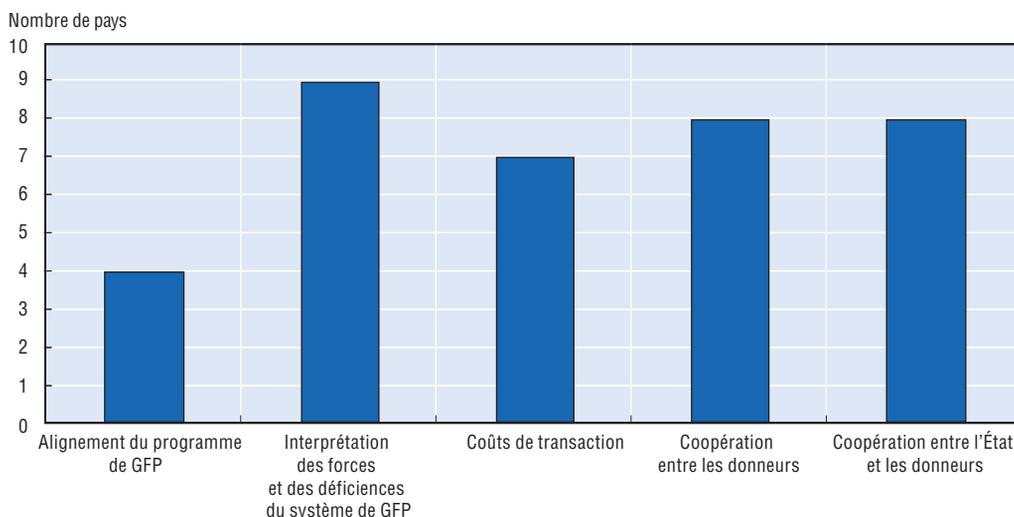
Dans tous les cas, les donateurs ont reconnu que le cadre PEFA ne se voulait pas un outil d'évaluation des risques financiers, mais était plutôt un élément de l'approche renforcée, devant contribuer au renforcement des systèmes nationaux de GFP. Si elle procure des renseignements techniques sur le fonctionnement du système de GFP, l'évaluation PEFA ne porte pas de jugement de valeur sur les autres risques liés aux facteurs de GFP, par exemple l'affectation des fonds à des fins autres que les politiques convenues, le niveau de corruption associé aux opérations de gestion financière, l'existence d'un programme de réforme crédible de la GFP, ou l'efficacité des dépenses budgétaires dans l'optique de leur impact sur le développement. Les évaluations des risques liés aux systèmes de GFP peuvent faire appel à d'autres informations pour inclure ces facteurs de risque. Par conséquent, si tous les donateurs requièrent une évaluation générale des systèmes de GFP, un besoin qui peut être efficacement comblé par un rapport largement diffusé tel que l'évaluation PEFA, les informations nécessaires varient selon le donneur (et, comme nous l'avons vu au chapitre 4, pourraient être harmonisées davantage dans le cadre d'une analyse commune).

Dans l'ensemble, les évaluations PEFA constituent un élément essentiel de la réflexion sur l'utilisation des systèmes nationaux. La plupart des organismes donateurs ont reconnu que le cadre PEFA était un outil fondamental pour recueillir les données de base utilisées dans l'évaluation interne des risques, même si certains facteurs sont absents.

Impact des évaluations des systèmes de GFP reposant sur le Cadre PEFA

À la fin de 2007, une première tentative d'évaluation de l'impact du cadre PEFA sur la réalisation des objectifs de l'approche renforcée a été effectuée⁶. L'étude a analysé les résultats obtenus par 12 pays représentant toutes les régions où un nombre important d'évaluations avaient été réalisées (le graphique 5.1 fait état de certains des résultats).

Graphique 5.1. Impact des évaluations



L'étude a démontré que les évaluations PEFA ont eu un impact sur les administrations publiques et les donateurs, même si nombre des évaluations ont été effectuées au cours d'une période relativement courte. Dans plusieurs pays, ces évaluations ont amené l'État à modifier le programme de réforme de la GFP (Ghana, Madagascar et Zambie). Dans ces pays comme dans la plupart des autres pays étudiés, les évaluations PEFA ont permis à l'État d'obtenir dans un seul document une vue d'ensemble des forces et des déficiences, ainsi qu'une analyse, étayée par des données probantes, des réalisations du système de GFP et des obstacles qui s'offrent à lui. L'exercice a également permis aux pays de partager leurs expériences.

Plusieurs facteurs expliquent l'impact positif des évaluations : a) la participation active de l'administration publique à l'évaluation (le facteur qui revient le plus souvent); b) une véritable ouverture d'esprit face à la réforme de la part de l'administration publique; c) la perception que l'exercice n'était pas exigé par le partenaire de développement (par exemple, pour l'obtention ou le maintien du soutien budgétaire) mais visait plutôt à aider le pays; d) la qualité du processus, ce qui comprend les méthodes de participation et la préparation active intégrale des parties prenantes dès l'amorce de la planification.

Pour les donateurs, la décision de se servir de l'évaluation comme d'une source d'information commune était principalement tributaire de la qualité de la coopération entre pairs, ainsi que de l'étendue de la base de dialogue avec l'État. Dans certains cas, cette base de dialogue s'articulait autour d'un programme ou d'un projet de GFP. Si elle a également été jugée importante, la coopération dans le cadre des évaluations PEFA ne remplaçait pas forcément la coopération entre les donateurs visant à mettre en œuvre la réforme de la GFP. D'autres facteurs revêtaient moins d'importance pour les donateurs :

l'utilisation de l'évaluation PEFA dans leur processus de suivi interne, et la gestion du processus en vue de la finalisation du rapport sur la performance du système de GFP.

Toutefois, certains facteurs ont limité l'impact des évaluations. Par exemple, en raison de contraintes de capacité, certaines administrations publiques ont été moins en mesure d'évaluer la performance et de réaliser l'analyse stratégique devant se traduire par un programme de réformes bien enchaînées et aux priorités bien établies, qui reflète les forces et les déficiences mises en lumière par l'évaluation (il peut s'agir d'un nouveau programme ou d'un programme révisé). Il faut également savoir qu'il est difficile d'attribuer directement les réformes de la GFP aux évaluations PEFA lorsque des programmes et des projets de réforme ont été entrepris sur la base d'évaluations antérieures faisant ressortir des forces et des déficiences similaires. De plus, les processus décisionnels institutionnels sont parfois longs; nombre des plans d'action découlant des évaluations PEFA sont récents, de sorte que leur appropriation et leur viabilité ne pourront être évaluées qu'après un certain temps.

À partir de l'enquête de 2007 sur le soutien budgétaire du PSA, il est possible de déterminer dans quelle mesure le Cadre PEFA a permis aux administrations publiques de réduire les coûts de transaction liés aux analyses de la GFP⁷. Cette enquête révèle que dans les pays où une évaluation PEFA avait été réalisée ou était en cours, le nombre moyen d'études de diagnostic sur la GFP était légèrement inférieur à celui de l'échantillon. Plus important encore, dans les pays où une évaluation PEFA a été effectuée en 2006, les autres analyses de la GFP ont mis l'accent sur d'autres questions (par exemple, le PER pouvait porter principalement sur les grandes orientations et les audits de l'affectation des fonds par rapport aux fins prévues), ce qui a réduit le chevauchement des travaux. Étant donné que les évaluations PEFA sont réalisées depuis peu de temps, ces bons résultats doivent cependant être considérés comme provisoires et devront être confirmés par de nouvelles études.

Dans l'ensemble, tant les administrations publiques que les partenaires de développement semblent apprécier le Cadre PEFA, plus exactement sa transparence, la clarté des critères d'évaluation des indicateurs, l'utilisation de normes internationales, ainsi que son applicabilité à l'échelle internationale. La qualité des premiers rapports d'évaluation posait problème en raison du manque d'experts aptes à appliquer le Cadre. Toutefois, la qualité s'est nettement améliorée du fait que le bassin d'experts ne cesse de croître et que le mécanisme de contrôle de la qualité a été renforcé; mentionnons notamment la possibilité de soumettre le rapport au Secrétariat du PEFA pour un examen confraternel.

Obstacles à une utilisation accrue du Cadre PEFA

Pour que les évaluations PEFA demeurent utiles, les parties prenantes nationales doivent en connaître les objectifs et en apprécier la qualité. Afin de maintenir et de renforcer la qualité, le PEFA continue de traiter un large éventail de questions techniques dans des directives, des documents de formation, des examens des rapports d'évaluation et des conseils *ad hoc* aux responsables des évaluations et aux évaluateurs. En outre, des facteurs relatifs au processus continueront d'avoir une incidence sur la qualité globale des évaluations et leur utilisation par les parties prenantes⁸. À cet égard, les améliorations suivantes seraient souhaitables :

- Planification nationale des analyses de la GFP, sur un cycle annuel et à moyen terme, pour éviter le chevauchement des travaux et des missions. La planification, à laquelle

toutes les parties prenantes devraient participer, doit tenir compte non seulement de la fréquence et de la portée des évaluations PEFA, mais également de l'utilisation d'instruments d'analyse complémentaires, par exemple une analyse approfondie de certains éléments afin d'aider les pays partenaires à respecter les priorités établies pour la réforme de la GFP.

- Participation active de l'État au processus d'évaluation afin de faciliter l'appropriation des conclusions et, par conséquent, leur intégration éventuelle au rapport, et volonté de partager sur une grande échelle les informations du rapport.
- Renforcement de la capacité de l'État d'utiliser l'évaluation et d'y donner suite, de se servir du rapport pour établir les priorités de la réforme et l'enchaînement des mesures, d'intégrer les indicateurs de performance du système de GFP aux cadres de suivi et d'évaluation associés au programme national de réformes, de recueillir et de traiter les données pertinentes, et d'examiner périodiquement les progrès réalisés.
- Coordination satisfaisante entre les donneurs et affectation de ressources suffisantes pour le financement des évaluations, surtout dans les petits pays; à cette fin, il pourrait être nécessaire d'assurer une formation supplémentaire au personnel des donneurs, tant au siège que dans les bureaux à l'étranger.
- Mise en place de mécanismes nationaux d'assurance de la qualité qui seraient appliqués dès le début de la planification et qui feraient appel aux principales parties prenantes. Cela s'avère particulièrement important lorsque le statut de l'évaluation PEFA au sein de l'organisme chef de file n'est pas clairement établi et que la participation d'acteurs extérieurs au processus d'assurance de la qualité n'est pas exigée par les directives internes.
- Achèvement des évaluations dans les délais prévus et communication des rapports finaux. Les donneurs ont besoin d'informations sur la performance du système national de GFP afin de déterminer s'ils l'utiliseront. Il est donc essentiel qu'ils puissent obtenir les dernières évaluations PEFA. Puisque la plupart des donneurs requièrent les mêmes informations, le meilleur moyen de faciliter l'accès à ces renseignements consiste à afficher les rapports d'évaluation sur un site Web généralement accessible. De plus, les États désirent consulter les rapports d'évaluation portant sur d'autres pays pour comparer leurs résultats avec leur performance et tirer des enseignements des réformes plus avancées. En 2007, des progrès importants ont été réalisés relativement au nombre de rapports finalisés et affichés sur Internet, mais cela demeure insuffisant.

Avec le temps, davantage d'évaluations PEFA seront effectuées. La communauté du développement devra apprendre à tirer le meilleur parti possible de ces évaluations en comparant les notes attribuées pour mesurer l'évolution de la performance des systèmes de GFP. En utilisant les évaluations antérieures de l'Initiative PPTE et les rapports PEFA récents portant sur 15 pays, une étude de 2007 a démontré que les évaluations PEFA permettaient de suivre l'évolution de la performance en mesurant les progrès réalisés par des PPTE entre 2001 et 2006⁹. Il sera important de compléter ces conclusions par une analyse approfondie.

Mesures visant à accroître l'utilisation des évaluations PEFA

Pour les administrations nationales et leurs partenaires de développement, le Cadre PEFA offre une occasion unique de mesurer ensemble la performance des systèmes nationaux de GFP au moyen de critères transparents et objectifs. Il peut faciliter le respect d'engagements prépondérants de la Déclaration de Paris et déjà, a été adopté par de nombreux pays.

Recommandation

Par conséquent, il est recommandé que tous les signataires de la Déclaration de Paris adoptent officiellement le Cadre PEFA en tant que principal instrument d'évaluation et de suivi de la performance des systèmes de GFP; qu'ils s'efforcent de réduire au minimum le nombre d'études de diagnostic; qu'ils facilitent l'accès aux rapports d'évaluation PEFA, par exemple, en les affichant sur Internet, de manière que l'information soit vraiment partagée par les parties prenantes internes et externes.

Pour que cette recommandation soit efficacement mise en œuvre, l'administration nationale et les partenaires de développement doivent prendre un engagement réciproque sur au moins trois objectifs, soit:

- L'administration nationale devrait collaborer avec ses partenaires de développement afin d'établir et de mettre en œuvre un plan national pluriannuel d'analyses de la GFP, de s'assurer que le champ des analyses et leur enchaînement sont appropriés, et d'éviter les coûts de transactions inutiles découlant du chevauchement des travaux.
- Il conviendrait de renforcer la capacité de l'administration nationale à diriger les travaux d'évaluation en diffusant sur une grande échelle l'information sur le Cadre PEFA et à l'aider à réaliser les autoévaluations, notamment en offrant des possibilités de formation aux fonctionnaires.
- Il conviendrait d'assurer un suivi périodique de la qualité et de la crédibilité des évaluations PEFA pour s'assurer que les résultats sont fiables et que les autorités nationales peuvent s'en servir pour élaborer un programme robuste de réforme de la GFP.

Notes

1. Le PEFA est un programme de partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le DFDI, le secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères du royaume de Norvège et le FMI. Il collabore étroitement avec l'Activité conjointe sur la GFP (CAD-OCDE) et le Partenariat stratégique avec l'Afrique.
2. Voir OCDE (2006), *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, volume 2.
3. Des spécialistes de la GFP de l'administration centrale des pays partenaires, des membres du CAD-OCDE, des représentants d'associations professionnelles, des universitaires et des experts-conseils en GFP ont été invités à faire partie de groupes de consultation. Des essais ont été effectués dans 25 pays de l'ensemble des régions du globe.
4. Les politiques du pays en matière de finances publiques et de dépenses ne sont pas évaluées.
5. CIPFA et Mokoro Ltd (2008), « Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems », mars 2008, Oxford.
6. De Renzio, P. et Dorotinsky, W. (2007) « Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs: An Update on Past Assessments Using PEFA », Washington D.C.
7. Une enquête annuelle réalisée dans 14 pays d'Afrique subsaharienne.
8. PEFA (2008), *Monitoring Report 2007*, Part I, mars 2008, PEFA, Washington D.C.
9. Paolo de Renzio et Bill Dorotinsky, « Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs – An Update on Past Assessments using PEFA Data », PEFA, (novembre 2007). Il convient également de souligner que les résultats de 2006 reposent sur les évaluations PEFA, alors que les résultats de 2001 et de 2004 sont fondés sur les évaluations de l'Initiative PPTE.

Bibliographie

- Andrews, M. (2006), « Beyond “Best Practice” and “Basics First” in adopting performance Budgeting Reform », *Public Administration and Development*, vol. 26, n° 2.
- Banque mondiale (2003), « Le Rapport annuel sur l’efficacité du développement 2003 : l’efficacité de l’appui de la Banque en matière de réforme », Département de l’évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2004), « Implementation Completion Report on a credit in the amount of SDR 14.4 million to the Republic of Ghana for a public financial management technical assistance project », Washington, DC : Banque mondiale, 26 mai.
- Banque mondiale (2004), « Operationalizing Political Analysis: The Expected Utility Stakeholder Model and Governance Reforms », Washington D.C.
- Banque mondiale (2005), « An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Benin », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005), « An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005), « An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Ghana », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005), « An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Malawi », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005), « An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mali », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005), « Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2008), « Evaluation of World Bank Support for Public Sector Reform », Washington D.C.
- Banque mondiale et FMI (2005), « Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending », Banque mondiale et FMI, 12 avril 2005, Washington D.C.
- CABRI, « Are We Asking the Right Questions? Embedding a Medium-Term Perspective in Budgeting », 4^e séminaire annuel de la CABRI, 13 au 15 décembre 2007, Accra, Ghana.
- Campos, J. E. et Syquia, J. L. (2006), « Managing the Politics of Reform: Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines », Working Paper n° 70, Banque mondiale, Washington D.C.
- CIPFA et Mokoro Ltd. (2008), « Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems », mars 2008, Oxford.
- Commission européenne (2005), « Ghana Country Strategy Evaluation », annexes, vol. 2, 15 avril.
- De Renzio, P. et Krafchik, W. (2007), « Lessons from the Field: The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries », Practitioners’ Guide, International Budget Project, Washington DC: International Budget Project.
- De Renzio, P. et Dorotinsky, W. (2007), « Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs: an Update on Past Assessments Using PEFA », PEFA Secretariat, Washington D.C.
- DFID (2007), « Understanding the politics of the budget: What drives change in the budget process? », DFID Practice Paper, août 2007, Londres.
- DFID (2008), « How-to note: Managing fiduciary risk in DFID bilateral aid programmes », note pratique, janvier 2008, Londres.
- Diamond, J. (2006), « Budget System Reform in Emerging Economies – The Challenges and the Reform Agenda », IMF Occasional paper 245, FMI, Washington, DC.
- Dietsche, E. (2003), « The Political Economy of Policy Decisions: Why good technical reform designs don’t always work », Oxford Policy Institute, Oxford.
- FMI (2007), « Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid: Strengthening Public Financial Management », Département des finances publiques, FMI, Washington D.C.
- Fyson, S. (2009), « Sending in the Consultants: development agencies, the private sector and the reform of public finance in low-income countries », *International Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3/4 pp. 314-343.

- Krafchik, W. (2003), « What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function? », International Budget Project, Washington D.C.
- Mokoro Ltd (2008), « Putting Aid on Budget », *Synthesis Report*, avril 2008, Oxford.
- OCDE (2006), Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité », vol. 2.
- Overseas Development Institute (2007), « Reforming public financial management when the politics aren't right: A proposal », Opinion Paper 89, Overseas Development Institute Londres.
- Partenariat stratégique pour l'Afrique (2008), « SPA Sector Budget Support (SBS) in Practice, Synthesis and Comparative Analysis of Four Case Studies in Benin, Burkina Faso, Cameroun and Senegal », Ecorys, Pays-Bas.
- PEFA (2003), « Study on measures used to address weaknesses in public financial management systems in the context of policy based support », PEFA, Washington DC.
- PNUD (2002), « Developing Capacity through Technical Co-operation », Earthscan Publications, New York.
- Roberts, J. et Andrews, M (2005), « Something funny happened on the way to reform success: the case of budget reform implementation in Ghana », *International Journal of Public Administration*, vol. 28, pp. 291-311.
- Robinson, M. (2006), « Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-Governmental Public Action », Working Paper 279, Institute of Development Studies, Sussex.
- Schick, A. (1998), « Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1, Washington DC.
- Williamson, T. et Agha, Z. (2008), « Building Blocks or Stumbling Blocks? The effectiveness of new approaches to aid delivery at the sector level », Advisory Board for Irish Aid and the Overseas Development Institute, Londres.

Présentations (réunions de l'Activité conjointe sur la GFP, 2005-2007)*

Les conclusions du rapport reposent également sur les présentations suivantes, qui ont eu lieu lors des réunions de l'Activité conjointe entre 2005 et 2008 :

- Stephen Sharples (DFID), « PFM Reform: Experience from Ghana », juin 2006.
- Wim Ulens (BTC Maputo), « Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: The Case of PFM Capacity Building in Mozambique », décembre 2006.
- Dag Aarnes (Assist Consulting, Norvège), « PFM Reforms: Support to Supreme Audit Institutions in Malawi and Zambia », décembre 2006.
- Frans Ronsholt (PEFA), « Rolling out of the PEFA Performance Measurement Framework », décembre 2006.
- Pierre Ewencyk (FMI), « IMF experience in rebuilding fiscal institutions in post-conflict countries », juillet 2007.
- François Zoundi (Burkina Faso), « Aperçu sur le cadre national des réformes PFM : Présentation du Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques », juillet 2007.
- Stephen Lister (Mokoro Ltd), « SPA-CABRI Project on Putting Aid on Budget », juillet 2007.
- Christine Walker (ACDI), « CIDA's draft financial risk assessment framework », décembre 2007
- Hakon Mundal (Norad), « PEFA Assessment », Norvège, décembre 2007.
- David M. Walker (GAO) et Ahmed Al-Midaoui (Cour des comptes, Maroc), « Partnering for Progress: Working Together to Strengthen Supreme Audit Institutions », décembre 2007.
- Frederick Stapenhurst (Institut de la Banque mondiale), « Strengthening Country PFM Systems: The Role of Parliament », décembre 2007.
- Sanjay Vani (Banque mondiale), « Use of country systems in World Bank supported projects: A case study (Ukraine) », décembre 2007.
- David Gray (DFID), « Case study on PFM reforms in Bangladesh », décembre 2007.

* Certaines d'entre elles peuvent être consultées sur le site Internet de l'Activité conjointe : www.oecd.org/dac/effectiveness/pfm.

ANNEXE I

Composantes du système de GFP et indicateurs de son utilisation

Le tableau ci-dessous décrit les composantes du système de GFP et les possibilités de prise en compte de l'aide tirées du rapport de la CABRI et du PSA sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd, 2008), ainsi que les indicateurs du recours aux systèmes nationaux pour les apports d'aide, utilisés pour le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et dans le Cadre PEFA. Ce cadre renferme également des indicateurs spécifiques de haut niveau mesurant la solidité des différentes composantes du système de GFP (voir annexe 2).

Définition utilisée dans le rapport de la CABRI et du PSA sur la budgétisation de l'aide	Définition de l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	PEFA
Inscrite au plan Dépenses d'aide programme et projet intégrées dans les plans stratégiques des organismes dépensiers et documents d'appui décrivant les intentions politiques sous-jacentes aux soumissions budgétaires	Indicateur 3 : Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales. Bien qu'il n'existe pas d'indicateur mesurant spécifiquement les progrès réalisés dans l'intégration de l'aide-programme et l'aide-projet aux plans stratégiques et au cadre des dépenses à moyen terme, l'indicateur 3 exige, dans une certaine mesure, que les apports d'aide soient alignés sur les priorités nationales.	Indicateur D2 : Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents. Critère minimal pour obtenir la note A : Tous les bailleurs de fonds (exception éventuellement faite de quelques bailleurs de fonds dont l'aide est peu significative) fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide-projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, et dont la ventilation est conforme à la classification du budget de l'administration centrale.
Inscrite au budget Financement extérieur, dont le financement des programmes et projets, et description de son utilisation prévue dans la documentation budgétaire.	Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales d'exécution du budget Au moins trois des quatre critères énoncés dans l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris doivent être respectés pour que l'on considère que l'aide fait appel aux systèmes nationaux de GFP.	Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics. Indicateur PI-7 (ii) : Importance de opérations non rapportées de l'administration centrale : les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.
Inscrite au Parlement (ou par le biais du budget) Financement extérieur compris dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement.	Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales d'exécution du budget (comme ci-dessus). • Suivant le premier critère, les fonds doivent être inclus dans le budget annuel approuvé par le Parlement.	Aucun indicateur spécifique : Cependant, l'indicateur D3 reflète dans une certaine mesure l'intention de la typologie de l'indicateur « Inscrite au Parlement ».

Définition utilisée dans le rapport de la CABRI et du PSA sur la budgétisation de l'aide	Définition de l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	PEFA
<p>Inscrite au Trésor Financement extérieur décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux.</p>	<p>Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales d'exécution du budget (comme ci-dessus).</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Suivant le deuxième critère, les fonds doivent être soumis aux procédures normales d'exécution du budget du pays. ● Suivant le troisième critère, les fonds doivent être déposés sur le système bancaire officiel du Trésor et décaissés au moyen de ce système. Suivant le quatrième critère, les fonds des donateurs ne requièrent pas l'ouverture d'un compte bancaire distinct. 	<p>Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.</p>
<p>Inscrite aux comptes Financement extérieur inscrit et justifié dans le système comptable du gouvernement, conformément à son système de classification.</p>	<p>Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales de communication de l'information financière. Suivant les critères de l'Enquête 2008 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● les donateurs ne doivent pas exiger le maintien d'un système comptable différent dicté par leurs exigences ; ● seuls les rapports financiers établis sur la base du plan comptable national en vigueur peuvent être exigés. 	<p>Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.</p>
<p>Prise en compte par les audits Financement extérieur pris en compte par le système d'audit du gouvernement.</p>	<p>Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales d'audit. Les donateurs se conforment aux procédures nationales d'audit lorsqu'ils n'imposent pas au gouvernement des exigences supplémentaires en matière d'audit (sauf pour les audits extraordinaires) et s'en remettent aux opinions émanant des instances suprêmes de vérification des comptes du pays, ainsi qu'aux rapports et états financiers habituels du gouvernement. Définitions de l'Enquête 2008 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● les fonds sont soumis à audit par les instances suprêmes de vérification des comptes. De plus, dans des circonstances normales, aucun dispositif d'audit supplémentaire ne peut être demandé. Les donateurs doivent satisfaire au moins un des critères suivants : ● les donateurs n'imposent pas de normes d'audit différentes de celles adoptées par les instances suprêmes de vérification ; ● les instances suprêmes de vérification appliquent le même calendrier aux audits relatifs aux fonds des donateurs. 	<p>Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.</p>
<p>Prise en compte dans les rapports Financement extérieur compris dans les rapports <i>a posteriori</i> du gouvernement.</p>	<p>Indicateur 5a : Utilisation des procédures nationales de communication de l'information financière. Suivant les critères de l'Enquête 2008 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● les donateurs ne doivent pas exiger le maintien d'un système comptable différent dicté par leurs exigences ; ● seuls les rapports financiers établis sur la base du plan comptable national en vigueur peuvent être exigés. 	<p>Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.</p>
<p>Inscrite dans les marchés publics Les marchés publics sur financement extérieur respectent la procédure habituellement suivie par le gouvernement pour la passation des marchés.</p>	<p>Indicateur 5b : Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés. Les donateurs utilisent les procédures nationales de passation des marchés lorsque les fonds fournis pour la mise en œuvre des projets et des programmes sont gérés conformément aux procédures de passation consacrées par la législation et appliquées par l'administration. Cela signifie que les donateurs n'imposent pas au gouvernement des exigences supplémentaires ou spéciales pour l'acquisition d'ouvrages, de biens et de services.</p>	<p>Indicateur D3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, d'audit, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics.</p>

ANNEXE II

Survol des indicateurs de haut niveau de la performance de la GFP du Cadre PEFA

A. RÉSULTATS DU SYSTÈME DE GFP : Crédibilité du budget	
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
B. SPÉCIFICITÉS TRANSVERSALES : Couverture et transparence	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
C. CYCLE BUDGÉTAIRE	
<i>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</i>	
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
<i>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</i>	
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système de vérification interne
<i>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</i>	
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
<i>C(iv) Surveillance et vérification externes</i>	
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

ANNEXE III

Correspondance entre les indicateurs PEFA et les questions de la CPIA

Les trois dimensions de la Q.13 de la CPIA (évaluation des politiques et des institutions nationales) correspondent à des indicateurs spécifiques du Cadre PEFA (bien que le calibrage soit très différent) :

Q.13 (a) de la CPIA : PI-5, PI-6, PI-7, PI-11, PI-12, PI-27 du Cadre PEFA

Q.13 (b) de la CPIA : PI-1, PI-2, PI-4, PI-16 (notes i et iii) du Cadre PEFA

Q.13 (c) de la CPIA : PI-22, PI-24, PI-25, PI-26 (note ii) du Cadre PEFA

Pour la Q.14 de la CPIA, la correspondance est la suivante :

CPIA Q.14 (b) de la CPIA: PI-13, PI-14, PI-15 du Cadre PEFA

Note i : L'indicateur PI-16 est la meilleure approximation de la surveillance budgétaire dans le calibrage de la CPIA qui ne chevauche pas les rapports en cours d'exercice de la Q.13(c) de la CPIA. Les systèmes de contrôle budgétaire renvoient uniquement aux scores de 3 et de 4 dans la CPIA.

Note ii : Les exigences correspondant à l'indicateur PI-10 renvoient uniquement au score de 6 dans la CPIA, qu'aucun pays n'a obtenu.

Note iii : L'indicateur PI-20 i aurait été approprié, mais a été exclu du fait que les autres scores dimensionnels n'étaient pas pertinents.

ANNEXE IV

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

**Renforcer ensemble
l'efficacité de l'aide
au développement**



*Harmonisation,
action commune,
résultats*

Forum à haut niveau
Paris ■ 28 février – 2 mars 2005

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle

EXPOSÉ DES RÉOLUTIONS

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations Unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- i) Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).
- ii) Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
- iii) Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
- iv) Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
- v) Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.
- vi) Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.

4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :

- i) Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
- ii) L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
- iii) La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
- iv) L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
- v) La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.

5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de

l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

8. Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en œuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la section II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la section III avant l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un

grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

10. Parce ce qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

11. Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires – afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

12. Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en œuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente Déclaration.

ENGAGEMENTS DE PARTENARIAT

13. Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

APPROPRIATION

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

14. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement¹, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.

- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**indicateur 1**).
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

15. Les **donneurs** s'engagent à :

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

ALIGNEMENT

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies² (**indicateur 3**).
- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.
- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

17. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces

systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

19. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

20. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

21. Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (**indicateur 5**).
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (**indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**indicateur 4**).

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

25. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
- Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.

26. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**indicateur 7**).
- Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**indicateur 5**).

27. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

28. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord³ pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

29. Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.

30. Les **donneurs** s'engagent à :

- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**indicateur 5**).
- Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

31. De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**indicateur 8**).

HARMONISATION

Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

Les donneurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

32. Les **donneurs** s'engagent à :

- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
- Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**indicateur 9**).
- Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

Complémentarité : une division du travail plus efficace

33. L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.

34. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donneurs et sur les moyens de rendre les actions des donneurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.

35. Les **donneurs** s'engagent à :

- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.
- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

Incitations à l'action en coopération

36. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de

l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles⁴

37. Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

38. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.
- Engager un dialogue avec les donateurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.
- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

39. De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donateurs.
- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

40. Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

41. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les

parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.

- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

43. Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

44. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (**indicateur 11**).

45. Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.
- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donneurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

46. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

48. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.
- Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.

49. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur Parlement et à leurs citoyens.

50. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :

Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat (**indicateur 12**).

INDICATEURS DES PROGRÈS

À mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

APPROPRIATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010
1	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> – Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	Au moins 75 %* des pays partenaires
ALIGNEMENT		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010
2	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> – Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit <i>a)</i> adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit <i>b)</i> ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005
3	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> – Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	85 %* des apports d'aide comptabilisés dans les budgets
4	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> – Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005

INDICATEURS DES PROGRÈS

À mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international (suite)

5	<i>Utilisation des systèmes nationaux</i> – Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés et/ou de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit <i>a)</i> adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit <i>b)</i> ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> – Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> – Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Au moins 75 %* des versements de ce type sont opérés conformément au calendrier
8	<i>L'aide est non liée</i> – Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	Poursuivre les progrès
HARMONISATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> – Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes	Au moins 25 %*
10	<i>Encourager les analyses conjointes</i> – Pourcentage <i>a)</i> de missions sur le terrain et/ou <i>b)</i> de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> – Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne <i>a)</i> les stratégies nationales de développement et <i>b)</i> les programmes sectoriels.	75 %* des pays partenaires
RESPONSABILITÉ MUTUELLE		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> – Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	Objectif-cible d'amélioration à définir d'ici septembre 2005

* Ces chiffres seront confirmés ou modifiés d'ici septembre 2005.

Notes

1. Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.
2. Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.
3. Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.
4. La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

APPENDICE A

Notes méthodologiques sur les indicateurs

Les objectifs de partenariat offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

Objet – Les objectifs de partenariat offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le **comportement collectif à l'échelon local**.

Échelon local ou échelon mondial – Les indicateurs doivent être **chiffrés à l'échelon local** en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donateurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à **l'échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

Performance des donateurs/des partenaires – Les indicateurs de progrès fourniront aussi un **repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance** à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donateurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donateurs ont des mandats institutionnels différents.

Objectifs – Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agrégeant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donateurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

Niveau de référence – Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

Définitions et critères – La structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agréger les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

Note concernant l'indicateur 9 – Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005),

encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

APPENDICE B

*Liste des pays et des organisations participants***Pays participants**

Afrique du Sud	Ghana	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Albanie	Grèce	Pays-Bas
Allemagne	Guatemala	Philippines
Arabie Saoudite	Guinée	Pologne
Australie	Honduras	Portugal
Autriche	Indonésie	République démocratique populaire
Bangladesh	Irlande	Laos
Belgique	Islande	République dominicaine
Bénin	Italie	République kirghize
Bolivie	Italie	République dominicaine
Botswana	Japon	Roumanie
Brésil*	Jordanie	Royaume-Uni
Burkina Faso	Kenya	Rwanda
Burundi	Koweït	Salomon (îles)
Cambodge	Luxembourg	Sénégal
Cameroun	Madagascar	Serbie et Monténégro
Canada	Malaisie	Slovaquie
Chine	Malawi	Sri Lanka
Commission européenne	Mali	Suède
Congo (République démocratique)	Maroc	Suisse
Corée	Mauritanie	Tadjikistan
Danemark	Mexique	Tanzanie
Égypte	Mongolie	Thaïlande
Espagne	Mozambique	Timor-Leste
États-Unis	Népal	Tunisie
Éthiopie	Nicaragua	Turquie
Fédération de Russie	Niger	Vanuatu
Fidji	Norvège	Viêtnam
Finlande	Nouvelle-Zélande	Yémen
France	Ouganda	Zambie
Gambie	Pakistan	

Note : Voir les notes méthodologiques pour une définition de ce que l'on entend par « approches fondées sur des programmes ».

* À confirmer d'ici avril 2005.

Organisations participantes

Banque africaine de développement	Fonds monétaire international
Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)	Fonds nordique de développement
Banque asiatique de développement	Fonds OPEP pour le développement international
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
Banque européenne d'investissement	Groupe des Nations Unies pour le développement
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	G24
Banque interaméricaine de développement	Initiative accélérée d'éducation pour tous
Banque islamique de développement	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Banque mondiale	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Campagne du millénaire	Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)	Organisation internationale de la francophonie
Fonds international de développement agricole (FIDA)	Secrétariat du Commonwealth
Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	Secrétariat du Forum des îles du Pacifique

Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action	ENDA Tiers Monde
Afrodad	Eurodad
Fondation Bill & Melinda Gates	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)
Conseil canadien pour la coopération internationale	Japan NGO Center for International Co-operation (JANIC)
Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)	Reality of Aid Network
Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE)	Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
Comisión Económica (Nicaragua)	UK Aid Network

ANNEXE V

Programme d'Action d'Accra

**PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA**

Les ministres des pays en développement et des pays donateurs chargés de la promotion du développement et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement ont entériné la déclaration suivante à Accra (Ghana) le 4 septembre 2008 en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée le 2 mars 2005.

Nous sommes à un tournant décisif

1. Nous sommes déterminés à éradiquer la pauvreté et à œuvrer en faveur de la paix et de la prospérité en nous appuyant sur des partenariats plus solides et plus efficaces de nature à permettre aux pays en développement de réaliser leurs objectifs de développement.
2. Des progrès ont été accomplis. Il y a une quinzaine d'années, deux personnes sur cinq vivaient dans l'extrême pauvreté; aujourd'hui, ce chiffre a été ramené à une personne sur quatre. Pourtant, 1,4 milliard d'êtres humains, pour la plupart des femmes et des filles, vivent encore dans l'extrême pauvreté¹ et l'accès à un approvisionnement en eau de boisson salubre et aux soins de santé demeure un enjeu majeur dans de nombreuses régions du monde. En outre, de nouvelles menaces d'ampleur planétaire – renchérissement des denrées alimentaires et des carburants et changement climatique – mettent en péril les progrès réalisés par de nombreux pays dans la lutte contre la pauvreté.
3. Nous devons réaliser des avancées beaucoup plus décisives si nous voulons que tous les pays atteignent les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'aide n'est qu'un élément parmi d'autres dans le paysage du développement. La démocratie, la croissance économique, le progrès social et l'attention portée à l'environnement sont les principaux moteurs du développement dans tous les pays. Il est capital, pour le progrès dans le monde, de combattre les inégalités de revenus et de chances tant entre les pays qu'à l'intérieur de chaque pays. L'égalité homme-femme, le respect des droits de l'homme et la viabilité environnementale sont des facteurs qui conditionnent l'obtention d'effets

durables sur les conditions de vie et les perspectives des pauvres, hommes, femmes et enfants. Il est indispensable que l'ensemble de nos politiques visent de façon plus systématique et plus cohérente à apporter des réponses à ces problématiques.

4. En 2008, trois conférences internationales nous aideront à accélérer le rythme du changement : le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, organisé à Accra, la Réunion de haut niveau sur les Objectifs du Millénaire pour le développement qui se tiendra à New York sous l'égide des Nations Unies et la conférence internationale de suivi sur le financement du développement qui aura lieu à Doha. Aujourd'hui, à Accra, nous entendons montrer la voie, unis autour d'un objectif commun, à savoir : exploiter pleinement le potentiel que recèle l'aide au service de l'obtention de résultats durables sur le front du développement.

Nous progressons certes, mais pas suffisamment

5. Après avoir tiré les enseignements de nos succès et de nos échecs passés dans le domaine de la coopération pour le développement et en nous inspirant de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, nous avons adopté en mars 2005 une série de réformes ambitieuses décrites dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus de nouer un véritable partenariat consistant à confier clairement aux pays en développement la responsabilité de leurs propres processus de développement. Nous avons également décidé de nous considérer comme mutuellement responsables de l'obtention de résultats concrets en termes de développement. Trois ans et demi plus tard, nous nous réunissons à nouveau à Accra pour examiner les progrès réalisés et trouver des moyens de relever les défis qui nous sont à présent lancés.

6. Les données factuelles attestent que nous progressons, mais ces progrès ne sont pas suffisants. Une évaluation effectuée récemment montre que la Déclaration de Paris a donné un élan puissant à la dynamique qui doit faire changer la façon dont les pays en développement et les donateurs travaillent ensemble sur le terrain. Selon l'Enquête de suivi 2008, un grand nombre de pays en développement ont amélioré la gestion des fonds publics. Les donateurs, pour leur part, ne cessent d'améliorer la coordination au niveau des pays. Pourtant, le rythme de progression est trop lent. Faute de nouvelles réformes et d'actions plus rapides, nous ne parviendrons pas d'ici 2010 à honorer les engagements que nous avons pris, ni à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'aide.

Nous allons prendre des mesures pour accélérer la cadence

7. Les données dont nous disposons attestent que nous devons relever trois défis majeurs pour accélérer les progrès dans le domaine de l'efficacité de l'aide :

8. *L'appropriation par les pays est essentielle.* Les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs Parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci. Les donateurs leur apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, en investissant dans leurs ressources humaines et dans leurs institutions, en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant la prévisibilité des apports d'aide.

9. *Il faut bâtir des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous.* Ces dernières années, de nouveaux acteurs du développement – pays à revenu intermédiaire, fonds mondiaux, intervenants du secteur privé, organisations de la société civile – sont entrés en scène : leurs contributions vont croissant et ils apportent en outre une expérience précieuse. Leur arrivée est également synonyme de défis nouveaux en termes de gestion et de coordination. Ensemble, les acteurs du développement œuvreront à la construction de partenariats davantage ouverts à tous afin que nos efforts collectifs aient davantage d'impact sur la réduction de la pauvreté.

10. L'obtention de résultats sur le front du développement – et la communication de ces résultats – doit être au cœur de toutes nos actions. Plus que jamais, les citoyens et les contribuables de tous les pays espèrent des résultats tangibles des efforts déployés dans le domaine du développement. Nous démontrerons que nos actions ont des effets positifs sur les conditions de vie des populations. Nous nous rendrons compte mutuellement des résultats obtenus et nous rendrons compte à nos Parlements et aux organes de l'exécutif.

11. Si nous ne parvenons pas à lever ces obstacles qui entravent l'accélération de la progression, nous ne tiendrons pas nos engagements et nous manquerons des occasions d'améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables à travers le monde. C'est pourquoi nous réaffirmons les engagements pris en vertu de la Déclaration de Paris et décidons, dans le Programme d'action d'Accra, d'adopter des mesures concrètes se prêtant à un suivi pour hâter les progrès vers la tenue de ces engagements d'ici 2010. Nous nous engageons à poursuivre les efforts déployés dans les domaines du suivi et de l'évaluation qui nous permettront d'apprécier si nous avons honoré les engagements pris dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra et de déterminer dans quelle mesure l'efficacité de l'aide s'améliore et dans quelle mesure cette amélioration rejaillit sur le développement.

RENFORCER L'APPROPRIATION PAR LES PAYS DU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT

12. Les pays en développement définissent et mettent en œuvre leurs politiques de développement afin d'atteindre leurs propres objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Nous sommes convenus, aux termes de la Déclaration de Paris, que ce serait là notre priorité absolue. Nous prenons actuellement des mesures supplémentaires pour faire de cette résolution une réalité :

Nous allons élargir le dialogue au niveau des pays sur les politiques à suivre dans le domaine du développement

13. Nous allons engager un dialogue ouvert dont nul ne soit exclu sur les politiques de développement. Nous reconnaissons le rôle et la responsabilité essentiels incombant aux Parlements pour que la prise en main du processus de développement par les pays soit effective. Afin d'aller plus loin en direction de cet objectif, nous allons prendre les mesures suivantes :

- a) Les administrations des pays en développement collaboreront plus étroitement avec les Parlements et les pouvoirs publics locaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des plans nationaux de développement. Elles associeront également à ce processus des organisations de la société civile (OSC).

- b) Les donateurs appuieront les efforts déployés pour accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement – Parlements, administrations locales et centrales, OSC, instituts de recherche, médias et secteur privé – de prendre une part active au dialogue sur la politique de développement et sur le rôle de l'aide au service des objectifs de développement visés par les pays.
- c) Les pays en développement et les donateurs veilleront à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique.

Les pays en développement vont renforcer leur capacité de conduire et gérer le développement

14. Faute de capacités – c'est-à-dire d'institutions, de systèmes et d'experts locaux – solides, les pays en développement ne peuvent pleinement faire leurs, ni gérer les processus de développement. Nous sommes convenus dans la Déclaration de Paris que la responsabilité du renforcement des capacités incombe aux pays en développement, les donateurs jouant uniquement un rôle d'appui, et que la coopération technique n'est qu'un moyen parmi d'autres de renforcer ces capacités. Ensemble, pays en développement et donateurs prendront les dispositions décrites ci-après pour accélérer le renforcement des capacités :

- a) Les pays en développement recenseront de façon systématique les domaines dans lesquels un renforcement des capacités est nécessaire pour assurer l'exécution et l'acheminement de services à tous les niveaux – national, infranational, sectoriel et thématique – et définiront des stratégies visant à satisfaire les besoins mis au jour. Les donateurs étofferont leurs propres capacités et compétences afin d'être mieux à même de répondre aux besoins des pays en développement.
- b) Le soutien au renforcement des capacités fourni par les donateurs obéira à la demande et sera conçu de telle sorte qu'il favorise l'appropriation par les pays. À cette fin, pays en développement et donateurs i) opéreront une sélection et une gestion concertées des activités de coopération technique et ii) encourageront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud, pour la coopération technique.
- c) Les pays en développement et les donateurs œuvreront ensemble à tous les niveaux pour encourager les changements opérationnels de nature à améliorer l'efficacité du soutien au renforcement des capacités.

Nous renforcerons et nous utiliserons le plus possible les systèmes des pays en développement

15. La réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. Dans la Déclaration de Paris, les pays en développement ont pris l'engagement de renforcer leurs systèmes² et les donateurs ont accepté d'utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible. Les données dont on dispose montrent toutefois que ni les uns, ni les autres ne sont sur la bonne voie pour tenir ces engagements. Les avancées réalisées dans l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux sont très variables selon les pays et même lorsqu'il existe

des systèmes nationaux de bonne qualité, il est fréquent que les donateurs ne les utilisent pas. Pourtant, il est admis que l'utilisation des systèmes des pays contribue à les améliorer. Pour renforcer et intensifier l'utilisation des systèmes des pays, nous allons prendre les mesures suivantes:

- a) Les donateurs acceptent de recourir aux systèmes nationaux comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public.
- b) Dans le cas où les donateurs choisissent plutôt de recourir à des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux (notamment à des unités parallèles de mise en œuvre des projets), ceux-ci devront expliquer ouvertement les raisons de ce choix et réexaminer leur position à intervalles réguliers. Lorsque le recours aux systèmes nationaux ne sera pas envisageable, les donateurs devront instituer des mesures et des dispositifs de sauvegarde supplémentaires propres à consolider les systèmes et procédures des pays et non à les saper.
- c) Les pays en développement et les donateurs évalueront conjointement la qualité des systèmes des pays dans le cadre d'un processus dirigé par le pays à l'aide d'outils de diagnostic choisis d'un commun accord. Lorsque les systèmes nationaux devront être renforcés, les pays en développement prendront l'initiative de définir des priorités et des programmes de réforme. Les donateurs appuieront ces réformes et apporteront une assistance au renforcement des capacités.
- d) Les donateurs s'emploieront sans délai à élaborer et à faire connaître de manière transparente leurs plans pour honorer leurs engagements dans le cadre de la Déclaration de Paris concernant l'utilisation des systèmes nationaux dans toutes leurs interventions d'aide au développement; de fournir au personnel des directives sur la manière de les utiliser; et de faire en sorte que les mesures incitatives instituées au niveau interne encouragent leur utilisation. Ils mettront au point ces plans de manière urgente.
- e) Les donateurs gardent à l'esprit et réaffirment l'engagement qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris de fournir 66 % de l'aide selon des approches axées sur les programmes. En outre, les donateurs s'efforceront d'acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à État en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays, notamment en augmentant le pourcentage de l'aide octroyée par le biais d'approches axées sur les programmes.

BÂTIR DES PARTENARIATS PLUS EFFICACES ET PLUS OUVERTS À TOUS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

16. L'aide suppose la construction de partenariats au service du développement. Ces partenariats sont d'autant plus productifs qu'ils mobilisent pleinement l'énergie, les compétences et l'expérience de l'ensemble des acteurs du développement – donateurs bilatéraux et multilatéraux, fonds mondiaux, OSC et secteur privé. Pour appuyer les efforts engagés par les pays en développement pour bâtir leur avenir, nous sommes déterminés à créer des partenariats auxquels tous ces acteurs seront associés.

Nous allons réduire la fragmentation de l'aide qui représente un coût

17. L'efficacité de l'aide diminue lorsque les initiatives en faveur du développement se multiplient à l'excès, singulièrement au niveau des pays et au niveau sectoriel. Nous allons

réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays. Dans cette optique :

- a) Les pays en développement animeront la réflexion sur la définition du rôle optimal que peuvent jouer les donateurs à l'appui des efforts de développement déployés aux niveaux national, régional et sectoriel. Les donateurs respecteront les priorités des pays en développement en veillant à ce que les nouvelles dispositions en matière de division du travail n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement.
- b) Les donateurs et les pays en développement agiront en concertation avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide afin de mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée orientée par les pays. À cette fin, ils élaboreront des plans en vue d'assurer la meilleure coordination possible de la coopération pour le développement. Nous évaluerons les progrès réalisés à cet égard à partir de 2009.
- c) Nous instaurerons un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009.
- d) Nous engagerons une réflexion sur la situation des pays recevant des apports d'aide d'un niveau insuffisant.

Nous allons améliorer le rapport coût-résultats des apports d'aide

18. Depuis que la Déclaration de Paris a été entérinée en 2005, les donateurs membres du CAD de l'OCDE ont progressé sur la voie du déliement de leur aide. Un certain nombre de donateurs ont déjà procédé au déliement de la totalité de leur aide et nous encourageons d'autres donateurs à suivre leur exemple. Nous allons poursuivre et intensifier l'effort engagé en prenant les mesures suivantes :

- a) Les donateurs membres du CAD de l'OCDE vont étendre aux PPTe n'appartenant pas au groupe des PMA le champ d'application de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide³ et améliorer les données notifiées sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001.
- b) Les donateurs élaboreront des projets propres à chacun pour poursuivre le déliement de leur aide.
- c) Les donateurs favoriseront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement en veillant à ce que les procédures de passation des marchés soient transparentes et autorisent les entreprises locales et régionales à soumissionner. Nous élaborerons des exemples de bonnes pratiques pour concourir à améliorer la capacité des entreprises locales de remporter des marchés financés par l'aide.
- d) Nous respecterons nos accords internationaux sur la responsabilité sociale des entreprises.

Nous nous félicitons de l'arrivée de nouveaux acteurs du développement et nous collaborerons avec eux

19. Les contributions de tous les acteurs du développement sont d'autant plus productives que les pays en développement sont en position de les gérer et de les coordonner. Nous nous félicitons du rôle joué par les nouveaux bailleurs de fonds et nous allons œuvrer à

l'amélioration des modalités de coopération entre les acteurs du développement en prenant les mesures suivantes :

- a) Nous encourageons l'ensemble des acteurs du développement, y compris ceux engagés dans la coopération Sud-Sud, à se référer aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris pour l'exécution de leurs activités de coopération pour le développement.
- b) Nous reconnaissons les contributions apportées par l'ensemble des acteurs du développement, et nous reconnaissons en particulier le rôle joué par les pays à revenu intermédiaire aussi bien en tant que pourvoyeurs qu'en tant que bénéficiaires d'aide. Nous sommes conscients de l'importance et des particularités de la coopération Sud-Sud et reconnaissons que nous pouvons tirer des leçons de l'expérience des pays en développement. Nous encourageons la poursuite du développement de la coopération triangulaire.
- c) Les fonds et les programmes mondiaux apportent une contribution importante au développement. Les programmes qu'ils permettent de financer sont d'autant plus efficaces qu'ils sont complémentaires des efforts engagés pour améliorer les conditions d'ensemble et renforcer les institutions dans les secteurs dans lesquels ils sont menés à bien. Nous appelons tous les fonds mondiaux à appuyer l'appropriation par les pays, à garantir l'alignement et l'harmonisation de leur aide et à utiliser à bon escient les cadres prévus pour la reddition mutuelle de comptes tout en continuant à se concentrer sur l'obtention de résultats. À l'heure où de nouveaux défis se profilent à l'échelle planétaire, les donateurs veilleront à ce que les canaux existants d'acheminement de l'aide soient effectivement utilisés et, renforcés si nécessaire, avant de créer de nouveaux circuits distincts risquant d'aggraver la fragmentation de l'aide et de compliquer la coordination au niveau des pays.
- d) Nous encourageons les pays en développement à mobiliser, gérer et évaluer leurs initiatives de coopération internationale dans l'intérêt des autres pays en développement.
- e) La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud.

Nous raffermons notre engagement auprès des organisations de la société civile

20. Nous raffermons notre engagement auprès des OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé. Nous avons un intérêt commun à nous assurer que la contribution potentielle des OSC au développement est pleinement mobilisée. C'est pourquoi :

- a) Nous invitons les OSC à étudier comment elles entendent appliquer les principes sur l'efficacité de l'aide arrêtés à Paris.
- b) Nous nous félicitons de la proposition des OSC nous conviant à nous engager dans un processus multipartite conduit par elles et ayant pour but de rehausser l'efficacité de leur action en faveur du développement. Dans le cadre de ce processus, nous nous

efforcerons: i) d'améliorer la coordination entre les efforts déployés par les OSC et les programmes gouvernementaux; ii) de renforcer la reddition de comptes par les OSC sur les résultats obtenus, et iii) d'améliorer l'information sur les activités des OSC.

- c) Nous œuvrerons avec les OSC à l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement.

Nous adapterons les politiques d'aide visant des pays en situation précaire

21. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus que les principes pour l'efficacité de l'aide doivent s'appliquer de la même manière à la coopération pour le développement avec des pays en situation précaire, y compris des pays se relevant d'un conflit, mais qu'ils doivent toutefois être adaptés à des contextes se caractérisant par une faible appropriation ou des capacités insuffisantes. Depuis lors, les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et dans des situations précaires ont été adoptés. Pour améliorer encore l'efficacité de l'aide dans ces contextes, nous prendrons les mesures suivantes :

- a) Les donateurs conduiront des évaluations conjointes par pays de la gouvernance et des capacités et ils analyseront les causes de conflit, de fragilité et d'insécurité en associant le plus possible à leur réflexion les autorités des pays en développement et autres parties prenantes concernées.
- b) Au niveau des pays, les donateurs et les pays en développement se concerteront et se mettront d'accord sur une série d'objectifs réalistes dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité des États et d'assurer la protection et la participation des femmes. Leur réflexion sera éclairée par un dialogue de portée internationale entre partenaires et donateurs sur ces objectifs considérés comme des conditions préalables au développement.
- c) Les donateurs apporteront un soutien au renforcement des capacités répondant à la demande, adapté et coordonné afin d'assurer l'accomplissement des fonctions essentielles de l'État et un redressement rapide et durable. Ils collaboreront avec les pays en développement à la mise au point de mesures transitoires convenablement échelonnées propres à donner naissance à des institutions locales pérennes.
- d) Les donateurs s'attacheront à mettre au point des modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme ii) d'appuyer la stabilisation et la construction d'une paix dont nul ne soit exclu et d'États compétents, responsables et réactifs. En collaboration avec les pays en développement, les donateurs encourageront les partenariats avec le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres donateurs.
- e) Au niveau des pays et sur la base du volontariat, donateurs et pays en développement assureront le suivi de la mise en application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partageront les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

OBTENIR DES RÉSULTATS SUR LA VOIE DU DÉVELOPPEMENT ET RENDRE COMPTE DE CES RÉSULTATS

22. Nous serons jugés sur les effets que nos efforts collectifs auront sur les conditions de vie des pauvres. Nous sommes conscients du fait qu'une transparence et une reddition de comptes renforcées sur l'utilisation des ressources tant internes qu'externes, affectées au développement peuvent agir comme des moteurs puissants.

Nous mettrons l'accent sur l'obtention de résultats

23. Nous améliorerons notre gestion axée sur les résultats en prenant les mesures suivantes :

- a) Les pays en développement amélioreront la qualité de la conception, de l'exécution et de l'évaluation de leurs politiques en consolidant les systèmes d'information, et notamment en ventilant, le cas échéant, les données par sexe, région et catégorie socio-économique.
- b) Les pays en développement et les donateurs travailleront ensemble à la mise au point d'instruments efficaces de gestion axée sur les résultats afin d'évaluer les politiques de développement et de les moduler en conséquence. Nous assurerons une meilleure coordination et une meilleure harmonisation entre les diverses sources d'information, notamment entre les systèmes statistiques nationaux et les systèmes de budgétisation, de planification, de suivi et d'évaluation, sous la conduite des pays, des performances.
- c) Les donateurs aligneront leur système de suivi sur les systèmes d'information des pays. Ils apporteront leur soutien et leur concours au renforcement des capacités statistiques et des systèmes d'information nationaux des pays en développement, y compris des systèmes servant à gérer l'aide.
- d) Nous renforcerons les incitations à améliorer l'efficacité de l'aide. Nous passerons systématiquement en revue les obstacles juridiques et administratifs qui entravent la concrétisation des engagements pris au niveau international dans le domaine de l'efficacité de l'aide et nous nous emploierons à les surmonter. Les donateurs s'attacheront davantage à déléguer des pouvoirs suffisants aux bureaux sur le terrain et à revoir les dispositifs organisationnels et les incitations s'adressant au personnel afin de promouvoir des comportements en accord avec les principes pour l'efficacité de l'aide.

Nous améliorerons la transparence et la reddition de comptes à nos opinions publiques sur les résultats obtenus

24. La transparence et la reddition de comptes sont des facteurs essentiels pour l'obtention de résultats sur le front du développement. Elles sont au cœur de la Déclaration de Paris dans laquelle nous sommes convenus que les pays et les donateurs doivent devenir plus responsables vis-à-vis les uns des autres et vis-à-vis de leurs citoyens. Nous poursuivrons dans cette voie en prenant les mesures suivantes :

- a) Nous améliorerons la transparence de l'aide. Les pays en développement faciliteront la surveillance parlementaire en garantissant une transparence accrue dans la gestion des finances publiques, notamment en rendant publics le montant des recettes, des budgets, des dépenses et des marchés passés ainsi que les conclusions des rapports d'audit. Les donateurs diffuseront régulièrement des informations détaillées et actualisées sur le volume, l'affectation et, lorsqu'ils sont disponibles, les résultats des

dépenses consacrées au développement de façon à permettre l'établissement de budgets plus exacts, la tenue d'une comptabilité plus fidèle et une vérification des comptes plus précise par les pays en développement.

- b) Nous intensifierons nos efforts pour veiller, comme convenu dans la Déclaration de Paris, à ce que des évaluations mutuelles soient entreprises d'ici 2010 dans tous les pays qui ont approuvé la Déclaration. Ces évaluations seront basées sur les systèmes de communication des résultats et les systèmes d'information des pays, qui seront complétés par les données fournies par les donateurs et les éléments d'appréciation issues d'études indépendantes. Nous nous inspirerons des nouvelles pratiques jugées efficaces tout en assurant un meilleur contrôle parlementaire et la participation des citoyens. Ainsi, nous nous rendrons compte mutuellement des résultats définis ensemble en accord avec les politiques des pays en matière de développement et d'aide extérieure.
- c) En complément aux évaluations mutuelles au niveau des pays et en guise d'incitation pour la réalisation de meilleurs résultats, les pays en développement et les donateurs réexamineront ensemble et renforceront les mécanismes internationaux permettant de garantir une responsabilité mutuelle, notamment par la conduite de revues entre pairs avec la participation des pays en développement. Nous examinerons des propositions en vue du renforcement des mécanismes d'ici fin 2009.
- d) Pour que les fonds affectés au développement soient utilisés avec efficacité et efficacité, il faut que les donateurs et les pays partenaires mettent tout en œuvre pour combattre la corruption. Les donateurs et les pays en développement respecteront les principes sur lesquels ils se sont mis d'accord, notamment ceux énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les pays en développement s'attaqueront à la corruption en améliorant les procédures d'enquête, les voies de recours, la reddition de comptes et la transparence sur l'utilisation des fonds publics. Les donateurs prendront des dispositions sur leur propre territoire pour lutter contre les actes de corruption commis par des personnes physiques ou morales, et pour repérer, geler et récupérer les avoirs acquis illégalement.

Nous continuerons de modifier la nature de la conditionnalité afin de favoriser l'appropriation

25. Pour renforcer l'appropriation par les pays et améliorer la prévisibilité des apports d'aide, les donateurs sont convenus dans la Déclaration de Paris de poser, à chaque fois que cela possible, des conditions dérivées des propres politiques de développement des pays en développement. Nous réaffirmons notre engagement à respecter ce principe et nous poursuivrons l'effort que nous avons engagé pour modifier la nature de la conditionnalité de l'aide en prenant les dispositions suivantes :

- a) Les donateurs collaboreront avec les pays en développement afin de se mettre d'accord sur une série limitée de critères acceptés de part et d'autre, reposant sur les stratégies nationales de développement. Nous évaluerons conjointement l'observation de leurs engagements par les donateurs et les pays en développement.
- b) Désormais, les donateurs et les pays en développement publieront régulièrement toutes les conditions intéressant les versements.
- c) Les pays en développement et les donateurs travailleront ensemble au niveau international à l'analyse, au recensement et à la diffusion de bonnes pratiques en

matière de conditionnalité dans le souci de renforcer l'appropriation par les pays et des autres principes de la Déclaration de Paris en mettant davantage l'accent sur une conditionnalité harmonisée et axée sur les résultats. Ils seront attentifs aux contributions de la société civile.

Nous améliorerons la prévisibilité de l'aide à moyen terme

26. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus qu'il était urgent d'accroître la prévisibilité des apports d'aide pour permettre aux pays en développement de planifier et de gérer leurs programmes de développement à court et moyen terme. De façon prioritaire, nous prendrons les mesures suivantes pour améliorer la prévisibilité de l'aide :

- a) Les pays en développement consolideront les processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et amélioreront la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyen terme.
- b) Désormais, les donateurs communiqueront des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués afin que les pays en développement soient en mesure d'enregistrer avec précision tous les apports d'aide dans leurs estimations budgétaires et leurs systèmes comptables.
- c) Désormais, les donateurs fourniront régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques. Les donateurs s'efforceront de lever toute contrainte les empêchant de communiquer ces informations.
- d) Les pays en développement et les donateurs étudieront ensemble au niveau international les moyens d'améliorer encore la prévisibilité de l'aide à moyen terme, y compris en mettant au point des instruments permettant de la mesurer.

PERSPECTIVES D'AVENIR

27. Les réformes que nous avons adoptées aujourd'hui à Accra exigeront un soutien politique permanent au plus haut niveau et des actions coordonnées aux niveaux mondial et régional ainsi qu'aux niveaux des pays. Pour les mener à bien ces réformes, nous renouvelons notre engagement à respecter les principes et objectifs arrêtés dans la Déclaration de Paris et nous continuerons à évaluer les progrès réalisés dans cette direction.

28. Les engagements que nous avons pris aujourd'hui devront être adaptés en fonction des circonstances propres à chaque pays, notamment dans les pays à revenu intermédiaire, les pays de petite taille et les pays en situation précaire. À cet effet, nous encourageons les pays en développement à définir, avec le soutien actif des donateurs, des plans d'action au niveau national, comportant des propositions assorties d'échéances et se prêtant à un suivi, pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.

29. Nous convenons qu'il est nécessaire que nous honorions tous, d'ici 2010, les engagements que nous avons pris, à Paris et aujourd'hui à Accra, de renforcer l'efficacité de l'aide et, quand nous le pouvons, d'aller au-delà de ces engagements. Nous consentons à tenir compte et à puiser dans les nombreuses idées et initiatives intéressantes qui ont été exposées à l'occasion de ce Forum de haut niveau. Nous convenons que les défis tels que le dérèglement du climat et le renchérissement des produits alimentaires et pétroliers

soulignent l'importance d'appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Face à la crise alimentaire, nous mettrons en place le *Partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation* de manière diligente, efficace et souple.

30. Nous invitons le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide à continuer à suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra et à rendre compte de ses conclusions à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu en 2011. Nous sommes conscients que des travaux complémentaires seront nécessaires pour affiner la méthodologie et les indicateurs des progrès accomplis dans le domaine de l'efficacité de l'aide. En 2011, nous lancerons le troisième cycle de suivi qui nous indiquera si nous avons atteint les objectifs pour 2010 arrêtés à Paris en 2005⁴. Pour mener à bien cette tâche, il nous faudra mettre en place des processus institutionnalisés afin d'instaurer un partenariat solidaire et équitable avec les pays en développement et nouer un dialogue avec les autres parties prenantes.

31. Nous sommes conscients que l'efficacité de l'aide fait partie intégrante du dispositif général de financement du programme d'action pour le développement. Pour réaliser les objectifs en matière de développement et les OMD, nous devons respecter les engagements que nous nous sommes fixés dans le domaine de l'amélioration de la qualité et du volume de l'aide. Nous demandons au Secrétaire général des Nations Unies de bien vouloir communiquer les conclusions du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide lors de la réunion de haut niveau sur les OMD qui se tiendra à New York à la fin de ce mois sous l'égide des Nations Unies et de la conférence sur le financement du développement qui aura lieu à Doha en novembre 2008. Nous saluons la contribution que le Forum de l'ECOSOC pour la coopération en matière de développement apporte au débat international et à l'exercice de la responsabilité mutuelle sur les problèmes liés à l'aide. Nous appelons les organisations membres du système des Nations unies à accroître leur soutien au renforcement des capacités des pays en développement pour une gestion efficace de l'aide au développement.

32. Aujourd'hui plus que jamais, nous sommes déterminés à œuvrer ensemble pour aider les pays du monde entier à construire l'avenir prometteur que nous appelons tous nos vœux, un avenir bâti sur une volonté commune de surmonter la pauvreté, un avenir dans lequel plus aucun pays ne sera dépendant de l'aide.

Notes

1. Ces chiffres s'appuient sur les conclusions d'une récente étude de la Banque mondiale selon laquelle le seuil de pauvreté est évalué à 1.25 dollar par jour aux prix de 2005.
2. Expression faisant référence, sans que cette liste soit limitative, aux systèmes de gestion des finances publiques, de passation des marchés, d'audit, de suivi et d'évaluation ainsi qu'aux systèmes d'évaluation sociale et environnementale.
3. La Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés (PMA) couvre 31 des pays appartenant au groupe des pays pauvres très endettés (PPTE). À sa réunion à haut niveau de 2008, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a décidé d'étendre le champ d'application de la Recommandation de 2001 aux huit autres pays participant à l'Initiative en faveur des PPTE, à savoir : la Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Guyana, le Honduras, le Nicaragua et la république du Congo.
4. Nous disposerons de ces informations pour le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra en 2011, ainsi que d'évaluations complètes de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra dès 2010. Nous nous attacherons également à améliorer et à développer la communication sur l'efficacité de l'aide afin d'assurer la pérennité du développement et une large adhésion de l'opinion publique.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2009 06 2 P) ISBN 978-92-64-05615-2 – n° 56612 2009

Pour une meilleure aide au développement

Gérer les ressources pour le développement

L'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La réussite du processus de développement dépend pour beaucoup de l'efficacité, de l'intégrité et de l'efficacité avec lesquelles l'État collecte, gère et dépense les deniers publics. L'amélioration des règles et institutions qui encadrent ces activités devrait donc être une composante essentielle de toute démarche en faveur du développement. La consolidation de la gestion des finances publiques, et de la bonne gouvernance de façon plus générale, étant au cœur des Objectifs du millénaire pour le développement, la Déclaration de Paris (adoptée en 2005) vise à encourager les donateurs et les pays partenaires à déployer des efforts conjoints pour renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques. Les administrations des pays partenaires se sont en particulier engagées à renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques, tandis que les donateurs ont pour leur part pris l'engagement d'utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible. L'activité conjointe sur la gestion des finances publiques, à laquelle prennent part des donateurs et des administrations de pays partenaires, a été mise en place pour faciliter la mise en œuvre des éléments de la Déclaration de Paris se rapportant à la gestion des finances publiques.

Ce rapport, qui s'inscrit dans le cadre des travaux menés dans ce domaine au titre de l'activité conjointe, a pour objet de faire le point sur les progrès accomplis et de formuler des recommandations sur la voie à suivre, pour atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris. Les auteurs :

- Décrivent la logique qui légitime l'utilisation des systèmes nationaux ainsi que les avantages qu'elle peut offrir.
- Évaluent les progrès réalisés en direction des objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris.
- Passent en revue toute la palette de réformes intéressant la gestion des finances publiques engagées dans les pays partenaires.
- Étudient les facteurs de réussite des réformes entreprises dans le domaine de la gestion des finances publiques.
- Examinent les paramètres qui influent sur les décisions qui sont prises d'utiliser, ou non, les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, en mettant l'accent sur les risques perçus et sur la manière dont ils sont évalués et gérés.
- Reprennent les conclusions du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), qui contient des informations sur la qualité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

Il ressort de cette étude que désormais, et peut-être plus que jamais auparavant, pays partenaires et donateurs doivent absolument s'employer à bâtir une confiance mutuelle et à œuvrer ensemble à la construction de véritables partenariats au service de résultats.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpement/9789264056176

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264056176

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264056176

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.