

## Chapitre 4

# Le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques

*Ce chapitre décrit les bonnes pratiques que les donateurs peuvent appliquer pour appuyer le **renforcement des capacités dans le domaine de la GFP**. Il illustre par des études de cas l'efficacité du soutien au renforcement des capacités qui se met en place dans quelques pays et fournit, à l'intention des organismes donateurs, des orientations propres à améliorer l'efficacité d'acheminement de l'aide visant à soutenir un renforcement des capacités de GFP.*

## Points clés

Une bonne gouvernance en matière de gestion des finances publiques est déterminante pour progresser sur la voie de la réduction de la pauvreté. Celle-ci implique la formulation de politiques appropriées et légitimes d'un point de vue démocratique mais aussi un système de GFP efficace, efficient et transparent, reposant sur des règles. Il y a déjà plusieurs années, l'initiative en faveur de la dette des PPTE avait souligné le lien existant entre la qualité des systèmes de GFP et la réduction de la pauvreté. Aujourd'hui, la plupart des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté élaborés par les pays partenaires reconnaissent explicitement que la réduction de la pauvreté ne requiert pas seulement une augmentation des dépenses mais une maximisation de l'utilisation des ressources. Si l'on veut progresser dans la mise en œuvre du programme d'action du millénaire et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, il est à double titre urgent d'améliorer la GFP, condition *sine qua non* au recul de la pauvreté. Les pays partenaires commencent à reconnaître que les problèmes rencontrés dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et l'agriculture ont probablement pour origine commune une mauvaise gestion des finances publiques. Une plus grande prévisibilité des apports d'aide, l'amélioration des systèmes de passation des marchés et le recours au soutien budgétaire nécessitent également des capacités adéquates en matière de GFP. Si le renforcement des capacités est une préoccupation centrale de tous les modes d'acheminement de l'aide au développement, l'intérêt croissant que les donateurs recourant aux prêts portent au soutien budgétaire, pour remplacer les prêts fondés sur des projets, a encore accru l'attention accordée au renforcement des capacités en matière de GFP<sup>1</sup>.

Le PNUD définit la *capacité* comme l'aptitude des personnes, des institutions et des sociétés « à remplir des fonctions, à résoudre des problèmes, à se fixer des objectifs et les atteindre » (PNUD, 2002). Le *renforcement des capacités* désigne le *processus* qui permet aux pays partenaires de faire un meilleur usage des capacités existantes et d'étoffer les capacités à trois niveaux : i) celui des individus; ii) celui des organisations; et iii) celui des institutions et des mécanismes politiques. L'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) et l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) considèrent que le *renforcement des capacités en matière de GFP* vise à asseoir les règles et procédures de gestion des finances publiques, en organisant le travail et en fournissant des ressources (physiques, humaines et financières) selon des modalités qui en facilitent la mise en œuvre efficace, et à doter les personnes travaillant dans les organisations de compétences leur permettant de remplir efficacement leur tâche en se conformant à ces règles et procédures (NORAD/SIDA, 2002). L'objectif global est de faire de la GFP un outil efficace pour assurer une mise en œuvre des politiques et une production de services qui servent les intérêts de la population mais aussi pour fournir un mécanisme de reddition de comptes permettant un contrôle sur le gouvernement et le service public.

Dans le présent chapitre, la GFP est supposée recouvrir les instruments et les mesures liés à la formulation des budgets, l'administration des recettes, l'engagement et le

paiement des dépenses, l'audit et le contrôle interne, la gestion de la dette, la comptabilité et la préparation de rapports, l'audit externe, la surveillance législative et la décentralisation budgétaire<sup>2</sup>. La GFP renvoie également à certains thèmes transversaux tels que l'exhaustivité des budgets, la transparence, la discipline budgétaire et l'affectation efficace des ressources aux besoins prioritaires. Le « Cadre de mesure de la performance de la GFP », proposé par le PEFA, tente de s'abstraire des différences nationales et culturelles pour fournir un guide commun de référence sur ce que représentent les bonnes pratiques dans chaque domaine de la GFP<sup>3</sup>. Au cours de la dernière décennie, la plupart des donateurs se sont concentrés sur la *forme* que devaient prendre les réformes de la GFP, par exemple une amélioration des pratiques et des procédures au sein des organisations, mais peu d'entre eux se sont interrogés sur la *manière* dont s'opère le renforcement des capacités de GFP. Pour aller de l'avant, il faut prêter une plus grande attention au *processus* de renforcement des capacités de GFP. Un nouveau paradigme, s'attachant moins à imposer un modèle particulier de GFP et plus à instaurer un environnement dans lequel se construisent progressivement les capacités de GFP, est indispensable.

En plus de ses aspects techniques, le renforcement des capacités de GFP a une dimension intrinsèquement politique. Des réformes des systèmes budgétaires ne pourront se concrétiser que si elles rallient l'adhésion des plus hautes instances politiques. Côté donateurs, l'accent est mis de plus en plus sur le mode d'acheminement approprié de l'aide (coopération technique bilatérale pure, assistance technique dans le cadre de mécanismes de mise en commun des ressources, approche sectorielle ou soutien budgétaire) pour les pays partenaires et sur son lien avec les activités de réforme de la GFP, en particulier concernant la mise en phase de l'aide. Par exemple, si certains donateurs font valoir que le soutien budgétaire a des effets bénéfiques parce qu'il déclenche des réformes de la GFP dans les pays partenaires, d'autres estiment que l'établissement d'un système fiable de GFP grâce à une coopération technique est un préalable à la mise en œuvre d'un soutien budgétaire efficace. Les donateurs doivent donc s'attacher à la fois à l'aspect fiduciaire et à l'aspect développement.

Compte tenu de la grande complexité technique du renforcement des capacités de GFP, et de sa dimension politique, une plus grande et une meilleure harmonisation entre les donateurs est indispensable.

## Objet

L'objet du présent chapitre est de mettre en lumière quelques – unes des bonnes pratiques adoptées par les donateurs pour soutenir efficacement le développement des capacités dans le domaine de la GFP. Les exemples de bonnes pratiques fournis ici, qui rendent compte de ce qui a été fait dans divers pays, ne se veulent ni exhaustifs ni prescriptifs mais visent plutôt à montrer les méthodes efficaces qui commencent à voir le jour dans quelques pays pour appuyer le renforcement des capacités. Le présent chapitre a aussi pour objectif de tracer des orientations à l'intention des organismes donateurs désireux d'améliorer l'efficacité des modes d'acheminement de l'aide à l'appui du renforcement des capacités de gestion des finances publiques<sup>4</sup>. Il énonce des principes communs qui peuvent/doivent être appliqués dans ce domaine même si leur application devra être adaptée à la situation particulière de chaque pays.

## Principes directeurs

Un principe primordial doit guider les efforts à l'avenir : le renforcement des capacités n'est pas une activité qui relève des donateurs mais une tâche qui incombe aux gouvernements des pays partenaires. Autrement dit, le renforcement des capacités est avant tout un processus endogène reposant sur la motivation et le volontarisme. Les initiatives d'aide exogènes peuvent faciliter le renforcement des capacités mais elles ne sauraient le remplacer. Les efforts de renforcement des capacités doivent donc être ancrés dans les objectifs et les stratégies des pays partenaires. De plus, le souci de renforcement des capacités doit imprégner tous les modes d'acheminement de l'aide.

Même si, au cours de la dernière décennie, les efforts de soutien du développement des capacités n'ont pas toujours produit les résultats escomptés, il en ressort des principes importants qui pourront guider les travaux futurs :

**1. Favoriser la conduite des opérations et l'appropriation par le pays partenaire doit être une préoccupation première des donateurs.** Le renforcement des capacités a plus de chance de réussir lorsque le partenaire le perçoit comme servant ses propres intérêts et est résolu à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Les donateurs n'ont guère de moyens de créer l'incitation lorsqu'elle n'est pas déjà présente mais, dans bon nombre de pays, des éléments d'une stratégie de développement des capacités de GFP existent déjà sous une forme ou sous une autre. Le rôle des donateurs est donc de *faciliter* le processus de transformation des objectifs et stratégies en un plan d'action plutôt que de l'orienter.

L'appropriation par le pays partenaire implique sa participation à tous les stades de la chaîne des activités : définition des problèmes, étude de diagnostic, conception du plan d'action et des interventions proposées, mise en œuvre. La conduite des opérations par ce pays peut signifier que certains intérêts ou certaines exigences spécifiques du donneur ne peuvent être poursuivis immédiatement. Reste que, pour obtenir un impact véritable, il est essentiel que le donneur facilite la prise en main par le pays partenaire de chaque phase du processus de renforcement des capacités.

**2. La conception et l'organisation dans le temps du développement des capacités ne doivent pas refléter des solutions standard ou importées mais s'adapter aux spécificités du pays.** Toute action efficace de renforcement des capacités part du principe qu'il vaut mieux *s'appuyer* sur ce qui existe déjà que transplanter des systèmes entièrement nouveaux. Le développement des capacités de GFP doit exploiter les connaissances locales et, dans la mesure du possible, s'appuyer sur les valeurs existantes. Le calendrier et le champ des interventions doivent être compatibles avec les moyens (politiques, sociaux et managériaux) qu'a le pays de mettre en œuvre des changements. Trop souvent, des programmes pourtant judicieux ont entraîné des pressions excessives sur l'administration et une dispersion des efforts, ce qui en a réduit les fruits. Un bon ordonnancement du renforcement des capacités doit également prendre en compte les composantes du système de GFP qui doivent être en place pour que les réformes ultérieures réussissent. Il concilie la nécessité de générer des gains à court terme et une perspective à plus long terme centrée sur les canaux par lesquels s'opère un changement profond et durable.

**3. Les niveaux (institutions, organisations et individus) auxquels un renforcement des capacités s'impose, avec leurs aspects techniques et managériaux, doivent tous être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes.** Le développement des capacités doit être envisagé dans une perspective globale ou

systémique et non pas simplement comme un transfert (de compétences, par exemple). Certes, la mise en place de nouveaux équipements, de programmes de formation et de procédures actualisées a un rôle à jouer dans le renforcement des capacités mais, pour que celui-ci soit efficace, sa conception doit prendre en compte le contexte politique, institutionnel et organisationnel dans lequel le changement doit se produire. Les solutions techniques doivent également être étayées par un *examen* plus large du contexte sociopolitique, des incitations pour les différentes parties prenantes, de l'impact des pratiques et des politiques de ressources humaines, et aussi de la culture du service public dans son ensemble. Dans certains cas, les individus peuvent déjà posséder les compétences et l'expérience nécessaires mais l'organisation ou l'environnement dans lequel ils travaillent est un facteur d'inhibition. Pour promouvoir le changement et obtenir non pas des îlots temporaires d'excellence mais des résultats durables, il est important de comprendre l'interaction entre ces différents niveaux du système. Les donateurs doivent de plus en plus prendre en considération les questions liées à la gestion du changement et la manière dont l'organisation intéressée peut gérer efficacement le processus de renforcement des capacités.

**4. Les donateurs doivent veiller à la cohérence et à la coordination de leur soutien et adopter une approche fondée sur les programmes.** L'un des principaux devoirs des donateurs est de minimiser les coûts de transaction pour les gouvernements (du fait de la multiplicité des donateurs). Ils doivent donc s'efforcer d'harmoniser dans la mesure du possible leurs procédures et mécanismes de suivi. Quant au contenu du développement des capacités, c'est le plan d'action du gouvernement qui doit servir d'ancrage au soutien. Les différents donateurs n'afficheront vraisemblablement pas le même degré de compétence dans les domaines couverts par le programme dans son ensemble; leurs activités n'en doivent pas moins être complémentaires et non faire double emploi ou entrer en concurrence. Le soutien doit également s'étaler sur plusieurs années pour prendre en compte le caractère à long terme du développement des capacités. De même, la manière dont les interventions se raccordent aux objectifs de développement du pays doit transparaître dans leur programmation.

## Bonnes pratiques

### ***Favoriser la conduite des opérations et l'appropriation par le pays partenaire***

La conduite et l'appropriation du processus par le pays partenaire sont déterminantes pour le succès du développement des capacités. Or, les efforts dans ce domaine sont souvent induits par l'offre (c'est-à-dire les besoins du donneur) plutôt que par la demande (le programme d'action du gouvernement partenaire). Quels que soient le niveau des financements, de la détermination ou des compétences techniques déployés par l'organisme donneur, l'investissement dans le renforcement des capacités est rarement justifié ou viable si, au niveau du pays, la réforme ne trouve aucun partisan. L'assujettissement des prêts à un renforcement des capacités a également un impact contestable en termes de véritable appropriation par le pays. Les organismes donateurs devraient à l'inverse renoncer à vouloir conduire le développement des capacités pour s'employer à le faciliter. De leur côté, les pays partenaires doivent être prêts à décider du soutien qu'ils attendent des donateurs. En encourageant le pays partenaire à assumer le premier rôle dans le recensement des besoins et la conception des efforts de renforcement des capacités de GFP, l'organisme donneur obtient des éléments importants d'information sur les points d'entrée prioritaires et les recommandations appropriées dans le contexte national. Parce

que le développement des capacités de GFP peut entraîner des changements majeurs dans le comportement des organisations et la structure des incitations, il est impératif que ceux qui sont aptes à anticiper ces changements soient associés à la conception des programmes.

En dépit des avantages qu'il y a à encourager la maîtrise d'ouvrage par le pays partenaire, cela s'est parfois révélé difficile. Certains facteurs au sein même des organismes donateurs vont parfois à l'encontre de l'adoption du rôle de facilitation, s'inscrivant davantage dans la durée, que cela implique. Diverses pressions, telles que l'obligation de conduire une étude de diagnostic et/ou de faire état de résultats sur le terrain, peuvent amener les organismes donateurs à poursuivre des activités dont le gouvernement partenaire conteste pourtant l'utilité ou le calendrier. De même, les objectifs des donateurs et des pays partenaires divergent parfois; il arrive aussi qu'ils ne soient pas d'accord sur les priorités ou que les objectifs des premiers semblent plus ambitieux que ceux du pays partenaire. Il peut également se faire que les donateurs doutent, par exemple, de la capacité du gouvernement de diagnostiquer les points faibles et de prescrire les remèdes appropriés.

Même s'ils ne font pas l'unanimité, quelques exemples intéressants et instructifs de moyens d'encourager la conduite des opérations et l'appropriation par les pays partenaires ont été observés ces dernières années :

- **S'engager sur le long terme et parler le même langage.** La complexité du renforcement des capacités de GFP et de la mise en œuvre de nouvelles structures et procédures impose d'adopter une perspective à long terme pour la planification et l'exécution des activités (voir encadré 4.1). Les contrecoups éventuels doivent être pris en compte<sup>5</sup>. Pour obtenir d'un gouvernement qu'il se lance dans un programme de développement des capacités, il peut suffire, bien souvent, de commencer par instaurer un consensus sur les problèmes et défis liés au système existant. Dans le cas de l'Andhra Pradesh, par exemple, les questions du contrôle financier et de la transparence financière préoccupaient à juste titre les donateurs mais elles n'étaient pas la priorité numéro un du

#### Encadré 4.1. **Soutenir l'appropriation : l'exemple du Viêt-nam**

Depuis le milieu des années 90, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) apporte un soutien technique au Viêt-nam pour la réforme de sa fiscalité. Dans ce contexte, la JICA a pris un certain nombre de mesures pour favoriser l'appropriation de cette réforme par le pays :

- À la demande des autorités vietnamiennes, le champ de la coopération entre le Japon et le Viêt-nam a été recentré sur la mise en place d'un impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Afin d'aider le gouvernement vietnamien à prendre une décision bien informée sur les choix appropriés pour le pays, les experts japonais ne lui ont pas proposé de schémas types d'impôt sur le revenu mais différents modèles inspirés de formules viables existant dans d'autres pays d'Asie.
- Un accord de jumelage a été conclu entre les ministères des Finances japonais et vietnamien, ce qui a contribué à renforcer considérablement les compétences pratiques au sein de l'administration vietnamienne.

Source : JICA (2004), « Workshop on Capacity Development in PFM », document ronéotypé, Berlin, septembre.

gouvernement. Les donateurs ont alors fait preuve de souplesse dans la hiérarchisation des priorités et aidé le gouvernement de l'Andhra Pradesh à rendre plus prévisible le déblocage des budgets des ministères dépensiers. Après cela, le gouvernement a accepté de débattre de la question du contrôle financier. L'esprit permanent de dialogue manifesté par les donateurs et leur disposition à s'adapter au contexte national ont aidé le gouvernement partenaire à élaborer des réformes « maison » en matière de transparence financière.

- **Utiliser des diagnostics conjoints pour faciliter l'appropriation.** La phase de diagnostic doit servir à apporter des éléments pour le renforcement des capacités : examen des capacités et des mécanismes institutionnels existants, recherche et construction de liens, exploration de l'ordre des réformes et des priorités, et démarrage de la préparation des formations essentielles, etc. Trop souvent, celle-ci arrive trop tard voire se révèle insuffisante lors du diagnostic technique, ce qui peut conduire à des plans trop ambitieux et retarder la mise en œuvre. En Tanzanie, le gouvernement et les donateurs ont opéré une redéfinition des traditionnels exercices d'examen des dépenses publiques, de telle sorte que ce qui était autrefois une étude répondant principalement à des exigences fiduciaires est aujourd'hui devenu une analyse intégrée dans le plan de travail du gouvernement qui vient alimenter le processus de décision sur le budget annuel. L'examen continue de fournir des informations clés aux donateurs opérant dans des secteurs essentiels, mais l'organisation du processus est avant tout alignée sur le cycle budgétaire du gouvernement et intégrée à celui-ci. Les donateurs ont un rôle de soutien et le gouvernement un rôle de chef de file, même lors de la conduite de travaux d'analyse ultérieurs. Au Sénégal, une approche différente a été adoptée mais de nombreux représentants du gouvernement ont là aussi participé au diagnostic de la gestion des finances publiques. Pour formuler son propre plan d'action pour le renforcement des capacités, le gouvernement a mis à profit les conclusions et recommandations d'un séminaire conjoint qu'il a ensuite organisé avec les donateurs.
- **Exploiter les incitations extérieures à la réforme.** Dans certains pays, des influences extérieures ou des crises politiques ont contribué à faire du développement des capacités une priorité pour le gouvernement. En Colombie et au Guatemala, par exemple, deux pays qui ont mis en place avec succès de nouveaux systèmes d'information pour la gestion financière, la pression de l'opinion qui, lassée de la corruption, réclamait une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques, a fait du lancement de réformes un impératif politique. Au Bénin, la participation à des instances régionales comme l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest a été pour le gouvernement une incitation supplémentaire à renforcer ses capacités de GFP afin de parvenir à se conformer aux nouvelles normes (en matière de nomenclature budgétaire, par exemple) en cours d'établissement pour les pays membres. Le développement des capacités est parfois motivé par l'opportunisme.
- **Marquer une pause pour laisser le gouvernement prendre les choses en main.** Lorsque le gouvernement n'apparaît pas comme le chef de file du processus de réforme, les donateurs sont confrontés à des problèmes particuliers. Lorsqu'ils disposent d'informations adéquates sur la nature des difficultés à surmonter, les donateurs peuvent devoir laisser au gouvernement le temps de réagir. À Madagascar, différents donateurs avaient réalisé une masse de travaux d'analyse sur les problèmes de GFP, mais leurs résultats n'avaient guère été intégrés à la stratégie gouvernementale. Lorsqu'un nouveau gouvernement, déterminé à réformer la GFP, est entré en fonction après les

élections de 2002, les donateurs ont fait le choix de marquer une pause pour lui laisser le temps d'élaborer son programme de réformes et son plan d'action. Quand ce dernier a été dévoilé en 2003, les donateurs ont accepté d'en faire le point d'ancrage du dialogue avec le gouvernement sur le renforcement des capacités et le soutien qu'eux-mêmes pouvaient y apporter.

- **Compter sur le pouvoir d'impulsion du ministère des Finances et des échelons supérieurs.**

L'exemple du ministère des Finances est essentiel à la mise en œuvre du développement des capacités de GFP. Il est en particulier important que les dirigeants du ministère des Finances participent activement au processus de réforme. Néanmoins, les réformes peuvent aisément dérailler si le personnel opérationnel ne comprend pas et/ou ne soutient pas le changement. Il faut donc associer les niveaux intermédiaires d'encadrement à la conception des actions visant à promouvoir le changement afin d'obtenir l'adhésion et la coopération active du personnel, autrement dit créer une culture de l'appropriation du processus de réforme. Il est donc souhaitable, à chaque étape du processus, de faire le point sur les progrès accomplis ainsi que d'encourager et de respecter le retour d'information (voir l'encadré 4.2 pour un exemple au Liban). Plus le renforcement des capacités devra être large et profond, plus il est probable que des leaders seront nécessaires au-delà d'un seul ministère. Au Guatemala, par exemple, des actions pour promouvoir la réforme ont été engagées jusqu'au niveau de la Présidence car il est apparu clairement que des améliorations dans le domaine social ne seraient possibles que si l'on améliorait le système de GFP. Le contexte politique de l'époque (fin d'une guerre civile et négociations avec des groupes de guérilleros) faisait du progrès une impérieuse nécessité, et un important travail d'analyse avait permis d'établir un lien entre l'inefficacité du secteur de la santé et les faiblesses du système de GFP. Les réformes ont consisté notamment à mettre en place un nouveau système informatisé de données et à décentraliser largement la responsabilité financière au profit de services comptables nouvellement créés au sein des ministères opérationnels. Malgré la portée apparemment limitée de ces changements, il était clair que le nouveau système de gestion financière, les réglementations l'accompagnant et la nouvelle structure institutionnelle auraient des retombées considérables. La réorganisation des fonctions a entraîné une importante réduction des effectifs d'un côté et des créations de postes de l'autre.

De façon plus générale, le développement des capacités de GFP doit prendre en compte la nécessité de renforcer la transparence, la responsabilité et le contrôle démocratiques. Des institutions et organisations n'appartenant pas à l'Exécutif peuvent également jouer un rôle important pour favoriser l'adhésion au processus de renforcement des capacités et son appropriation. Au Bangladesh, par exemple, le ministre des Finances mais aussi le contrôleur et auditeur général ont pesé de tout leur poids en faveur de réformes de la GFP. Le soutien du second a été primordial car une grande partie des efforts a été centrée sur les pratiques et procédures comptables (avec notamment la mise en place d'un nouveau plan comptable), l'actualisation des manuels comptables et la création de services de comptabilité et de gestion à l'intérieur des plus importants ministères. Par ailleurs, dans les cas où l'Exécutif manifeste des réticences, les donateurs peuvent devoir convaincre les instances législatives, l'organisme d'audit externe ou la société civile dans son ensemble. Une information du public et du pouvoir législatif sur les questions de gestion des finances publiques peut amorcer une mobilisation en faveur de réformes qui pourra in fine influencer l'Exécutif.

#### Encadré 4.2. **Soutenir les « agents de changement » : l'exemple du Liban**

Depuis 1993, le ministère des Finances libanais a pris un certain nombre d'initiatives pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale de modernisation de l'économie destinée à enclencher une croissance durable. La mise en place de programmes de formation visant à promouvoir le professionnalisme et donner naissance à une nouvelle génération de personnel hautement qualifié a été déterminante pour le succès des réformes.

En 1996, le ministère a créé l'Institut des finances libanais, avec notamment le soutien d'un centre de formation et de communication, Adetef. En tant qu'agent du changement, l'Institut s'est vu chargé de réaliser la première évaluation du personnel du ministère jamais effectuée en interne, et à cet effet ouvrir l'accès à une base de données contenant des informations sur tous les employés du ministère.

L'une des principales tâches de l'Institut était d'aider le ministère à améliorer la communication interne afin de faire en sorte que la hiérarchie comprenne bien les objectifs et les avantages des nouveaux systèmes mis en place et y adhèrent. En impliquant le personnel (ancien et nouveau) dans le processus de réforme et en l'encourageant, à travers le dialogue, l'apprentissage et l'exposition, à adopter des méthodes de travail, des procédures et des outils d'information modernes, l'Institut a aidé le ministère à s'approprier les efforts de réforme. S'est en outre instauré, au sein des différents services du ministère, un environnement propice au développement continu des connaissances et à l'amélioration des compétences, ainsi qu'à l'apport aux jeunes recrues d'orientations, d'un accompagnement et d'assurances quant à l'évolution de leur carrière.

En 2003-04, l'Institut a commencé à mettre ses ressources à la disposition d'autres institutions publiques libanaises et a joué un rôle déterminant dans la formation du personnel des ministères des Finances de différents pays de la péninsule arabique et du Moyen-Orient. Il est aujourd'hui l'un des principaux centres d'apprentissage au service des organismes publics du Liban et du monde arabe. Il a également réussi à nouer des partenariats avec des instituts spécialisés locaux, régionaux et internationaux, ce qui a facilité la participation d'agents du ministère des Finances libanais à des actions de formation et d'apprentissage organisées en dehors du Liban.

Source : Adetef (2004), « Workshop on Capacity Development in PFM », document ronéotypé, Berlin, septembre.

Enfin, il est utile de définir clairement les responsabilités pour ce qui est de la gestion du processus de réforme, forcément complexe. Ainsi, lorsqu'une structure d'incitation appropriée est en place, un « agent de changement » peut voir le jour et les parties prenantes peuvent considérer qu'il est de leur intérêt que le processus de réforme progresse. Le repérage et le soutien d'« agents de changement » sont d'autant plus utiles dans les pays partenaires où la demande de réformes est relativement faible.

- **Renforcer la sensibilisation et favoriser l'appropriation dans les ministères opérationnels.**

On se préoccupe généralement de mobiliser le soutien des instances supérieures du gouvernement et du ministère des Finances pour le renforcement des capacités, mais l'approbation de ce dernier par le personnel des ministères opérationnels a été également, dans certains cas, un facteur de succès important. Au Bénin, par exemple, le soutien des principaux ministères opérationnels a été déterminant pour l'acceptation de la mise en œuvre des budgets-programmes. Au Guatemala, la mise en place du système d'information pour la gestion financière a généré au sein des ministères opérationnels un désir de changement. Des activités de formation et de vulgarisation ont été

organisées en direction d'un large éventail d'utilisateurs, ce qui a contribué à susciter un intérêt pour le nouveau système jusqu'au niveau du personnel technique. De même, au Bangladesh, les responsables du projet se sont fixé pour priorité d'obtenir l'appui de la base pour le renforcement des capacités et les réformes en cours de la GFP. Les réussites ont fait en conséquence l'objet d'une certaine publicité, et le soutien s'est élargi. La constitution d'équipes formelles et informelles, mais aussi d'équipes fonctionnelles et interfonctionnelles, a été encouragée et stimulée pour faciliter l'échange d'idées, le partage d'expériences et la recherche d'un terrain d'entente pour la coopération.

En règle générale, plus la détermination des instances politiques est forte et généralisée, plus sophistiquées sont les capacités qu'on peut chercher à mettre en place. Lorsque l'engagement politique et l'appropriation sont faibles ou s'arrêtent à des mesures limitées, le développement des capacités sera plus probablement axé sur des aspects techniques ou récurrents tels que les procédures comptables. De leur côté, des réformes impliquant des changements importants au niveau des responsabilités institutionnelles supposent un engagement politique fort, une volonté de collaboration des agents et un minimum de capacités. C'est ainsi que le Bangladesh, par exemple, a adopté pour stratégie de commencer par les problèmes les plus techniques (nomenclature budgétaire, pratiques comptables, etc.) avant de chercher à s'attaquer aux domaines dans lesquels la résistance des agents risquait d'être plus forte.

### **Adapter les stratégies au contexte national**

Pour être couronnés de succès, les efforts de développement des capacités doivent être adaptés au contexte national. On ne peut appliquer aux différents pays des solutions toutes faites : pour engager des réformes dans le domaine de la décentralisation budgétaire, par exemple, il faut prendre en compte les structures existantes du pays et les interconnexions entre les différents échelons politiques et administratifs (central, régional, local, etc.). De même, le calendrier des réformes de la GFP doit prendre en compte les spécificités nationales, notamment le contexte politique, les facteurs d'incitation au niveau institutionnel et la capacité des dirigeants de conduire le processus. En outre, une remise à plat de certains aspects du système de GFP est parfois indispensable avant que des progrès soient envisageables dans d'autres domaines.

- **Être à l'écoute des besoins les plus prioritaires du gouvernement.** En matière de renforcement des capacités, le point d'entrée varie d'un pays à l'autre; il n'existe pas de constante concernant l'aspect de la gestion des finances publiques à traiter en premier. Dans certains pays, comme la Hongrie, la priorité numéro un dans la période de transition postcommuniste était la mise en place d'un système fiable de trésorerie publique. Au Sierra Leone, après la fin de la guerre civile, l'une des priorités était le rétablissement du système de paye. D'autres pays souhaiteront commencer par une refonte du cadre juridique régissant la GFP. Si les études de diagnostic reflètent le point de vue des donateurs sur les maillons faibles d'un système de GFP, elles ne fournissent guère d'indications sur les priorités du gouvernement. Les domaines où les défaillances apparaissent les plus importantes ne sont pas nécessairement ceux qui sont le plus déterminants pour l'amélioration de la GFP ou dans lesquels il est le plus facile d'opérer des changements compte tenu du contexte institutionnel.
- **Aider le gouvernement à fixer des objectifs clairs et à avancer de manière progressive.** Dans un domaine aussi complexe que la GFP, il n'est pas possible de déterminer à l'avance tous les éléments à réformer (ceux-ci pouvant changer sous l'effet de facteurs

imprévisibles). Un suivi continu du processus est donc indispensable pour s'assurer que les activités de réforme sont sur la bonne voie et procéder, si nécessaire, à des ajustements. Cela suppose un ensemble clairement défini d'objectifs, de priorités, d'activités, de produits et d'indicateurs de résultats, que les donateurs devront également garder présents à l'esprit. Le plan d'action arrêté doit se fixer des objectifs précis mais rester souple dans sa démarche pour permettre de faire face aux imprévus. Dans ces conditions, l'empirisme est de rigueur. Cela implique d'organiser le processus de réforme en petites phases autorisant, si nécessaire, un changement de cap rapide. En outre, les progrès doivent être suivis et examinés en permanence tout au long du processus de réforme : le suivi et l'évaluation doivent être centrés sur l'impact des réformes et reposer sur des méthodes efficaces par rapport à leur coût. Il peut être avantageux de se concentrer sur l'amélioration des procédures courantes car elle nécessite une capacité managériale moindre et son suivi est facile.

- **Axer les efforts sur une mission spécifique de la GFP plutôt que sur un département ou une fonction.** Les responsables du pays partenaire portent également des jugements sur la nature des incitations institutionnelles et doivent concilier les objectifs stratégiques à long terme et la nécessité de gains à court terme. Au Sierra Leone, le fait de ne pas pouvoir payer les salaires constituait un risque important auquel le gouvernement avait le sentiment de devoir s'attaquer immédiatement. Cela a fourni un point d'ancrage pour le développement des capacités dans d'autres domaines propres à favoriser une gestion efficace de la paye, notamment un renforcement de l'audit interne. Ainsi, les initiatives de développement des capacités centrées sur un objectif spécifique ont guidé la conception des activités de formation et de renforcement des capacités à d'autres niveaux.
- **Réformer en premier les structures et les procédures fondamentales.** La nature des activités de développement des capacités doit être adaptée à l'état du système de GFP du pays concerné. Des procédures et des pratiques qui sont utilisées ailleurs ne sont pas nécessairement appropriées dans ce pays partenaire, en particulier si certaines conditions préalables ne sont pas remplies. Par exemple, si l'établissement de budgets annuels n'a guère de sens en raison des réaffectations importantes opérées en cours d'exercice, la mise en place d'un CDMT sera vraisemblablement prématurée. En bref, le gouvernement et les donateurs doivent s'assurer que de bonnes bases sont en place, en particulier lorsque celles-ci ont des répercussions sur le fonctionnement d'autres parties du système de GFP (voir encadré 4.3). Est actuellement testée au Cambodge une formule qui, même si elle est toute récente, mérite d'être signalée. Elle consiste en l'organisation du dialogue entre les donateurs et le gouvernement autour de quatre étapes successives d'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques. Ce n'est qu'une fois la première étape franchie que les donateurs et le gouvernement peuvent envisager de passer à la suivante. Cette première étape concerne essentiellement la prévisibilité du budget et est censée s'étaler sur deux ans. Du fait qu'ils sont d'accord sur l'objectif, les donateurs seront vraisemblablement plus ouverts aux différentes stratégies que le gouvernement peut proposer et s'abstiendront de prôner d'autres objectifs.
- **Extraire des concepts clés au lieu de reproduire des systèmes complets.** Tout effort de développement des capacités se voulant efficace vise à construire sur ce qui existe déjà plutôt qu'à mettre en place un système totalement nouveau. Des instruments et des procédures faciles à utiliser et s'appuyant sur les capacités existantes sont plus faciles à mettre en œuvre que des instruments et des procédures complexes. Des modèles plus

### Encadré 4.3. Assainir les bases du système

- Il faut créer un environnement qui encourage et demande la performance avant d'introduire des systèmes budgétaires basés sur la performance ou les résultats.
- Il convient de contrôler les crédits avant de contrôler les produits.
- La comptabilisation des décaissements doit précéder celle des engagements.
- Les contrôles externes doivent être introduits avant les contrôles internes.
- Il faut disposer d'un système comptable fiable avant de mettre en place un système intégré de gestion financière.
- Le budget doit prévoir les travaux à entreprendre avant de définir les résultats escomptés.
- Il convient d'assurer d'abord la bonne exécution des contrats privés avant d'introduire des contrats de performance dans le secteur public.
- Il faut que les audits financiers soient efficaces avant d'envisager des audits de performance.
- Il faut que le gouvernement adopte et exécute des budgets fiables et prévisibles avant d'exiger des gestionnaires une gestion efficace des ressources qui leur sont confiées.

Source : Banque mondiale (1998), *Manuel de gestion des dépenses publiques*.

évolués peuvent être introduits progressivement mais à condition de n'y retenir que les éléments les plus pratiques pour le pays. La formule des budgets-programmes, par exemple, s'appuie sur quelques concepts dont pourrait utilement s'inspirer le système de gestion des finances publiques d'un pays en développement. Il n'en faut pas moins s'attacher à faire passer progressivement les principes de base sans chercher à reproduire un système utilisé dans des pays plus industrialisés.

### **Intégrer les aspects techniques et les aspects relatifs à la gestion**

L'expérience des donateurs montre qu'un développement efficace des capacités doit également prendre en considération les questions de gestion du changement. La manière dont le gouvernement gèrera le processus de renforcement des capacités peut être aussi importante que les propositions d'amélioration de la GFP elles-mêmes. Les fonctionnaires ont souvent déjà du mal à faire face à leurs tâches quotidiennes; or, le développement des capacités suppose la plupart du temps qu'ils envisagent des activités qui ne porteront leurs fruits qu'à terme. Le recours à une assistance technique extérieure peut certes permettre de combler des lacunes mais elle n'est pas une solution en soi. À cet égard, la formation individuelle est une option à ne pas négliger.

Le développement des capacités de GFP appelle par ailleurs une optique systémique ou globale (voir encadré 4.4). Les changements dans un domaine peuvent être influencés par des changements, ou par l'absence de changement, dans d'autres domaines. Les composantes d'un système de GFP sont toutes interdépendantes; les aspects techniques de la GFP aux niveaux individuel, institutionnel et organisationnel ne peuvent être dissociés de leur contexte managérial et même culturel. Le cadre juridique, les incitations institutionnelles et les politiques en matière de ressources humaines en place peuvent avoir un impact sur le succès ou l'échec des efforts de développement des capacités. Il peut aussi se faire que les fonctionnaires possèdent déjà les compétences techniques nécessaires mais que le cadre institutionnel et la structure des incitations fassent barrage

#### Encadré 4.4. **Raccorder entre elles les composantes du système de GFP du pays partenaire**

Le processus budgétaire du pays partenaire doit être un tout et son ministère des Finances doit être doté de pouvoirs suffisants. En particulier, le service du budget au sein de ce ministère doit exercer une totale maîtrise sur la préparation du budget, qu'il s'agisse de l'élaboration du budget d'investissement comme de l'évaluation des projets de budget soumis par les ministères sectoriels.

- Une unité chargée des prévisions macroéconomiques et financières doit être créée au sein du ministère des Finances.
- Une répartition claire des responsabilités doit être opérée entre le Trésor et le service du budget et ceux-ci doivent se coordonner pour permettre d'assurer une meilleure correspondance entre la mise en œuvre du budget et les flux de trésorerie.
- Les services chargés de la gestion de la dette doivent être regroupés. Une bonne articulation de la gestion de la dette, de la préparation de la mise en œuvre du budget et des plans de trésorerie est nécessaire.
- La coordination entre l'administration fiscale et les services en charge de la préparation et de l'actualisation régulière des prévisions d'impôts pourrait être renforcée.
- La coopération interministérielle doit être intensifiée au niveau politique et opérationnel, par exemple entre le ministère des Finances, le ministère de l'Économie et le bureau national de la statistique.
- Des réformes parallèles s'imposent aux niveaux central et sectoriel. À titre d'exemples, une meilleure budgétisation des investissements est assujettie à l'efficacité des procédures d'examen préalable et de sélection des projets au sein des ministères opérationnels, et le règlement du problème des arriérés requiert un contrôle interne efficace au sein des ministères opérationnels. Les conflits entre le niveau central et le niveau sectoriel doivent être évités.
- Une attention doit être accordée aux liens entre l'échelon central et les niveaux infranationaux. La décentralisation requiert, entre autres, une meilleure circulation de l'information et une plus grande compétence des autorités infranationales concernant les questions budgétaires.

Source : OCDE (2001), *Managing Public Expenditure*, OCDE, Paris.

à leur utilisation. Tous ces problèmes ne peuvent certes se régler du jour au lendemain, mais ils n'en doivent pas moins être pris en compte dans la conception des programmes de renforcement des capacités.

Le fonctionnement d'un système de GFP dépend de tous ces éléments et de leur interaction. Un développement efficace des capacités de GFP nécessite donc une conception élargie de la notion de système de GFP, englobant tous les domaines et niveaux de capacité pertinents pour la GFP et leurs interconnexions. Les aspects techniques et managériaux doivent être traités ensemble. Les choses sont d'autant plus complexes que le système de GFP fait en outre partie intégrante du secteur public. Dès lors la qualité du système de GFP est fonction de l'organisation du secteur public dans son ensemble. Par exemple, un manque général de transparence du secteur public aura un impact négatif sur la GFP.

À une échelle encore plus large, le système de GFP représente un fragment d'une société (voir encadré 4.5). Pour ne pas créer d'îlots de succès dans un océan d'échecs, un système efficace de GFP suppose que les membres de la société soient disposés à assumer

#### Encadré 4.5. **Apporter un soutien aux services fiscaux : l'exemple du Rwanda**

Lorsqu'en 1997, le ministère britannique du Développement international (DFID) a aidé le Rwanda à mettre en place des services fiscaux semi-autonomes, le Rwanda Revenue Authority ou RRA, il a joué un rôle stratégique dans l'élargissement de la vision politique du gouvernement et contribué à l'instauration d'une culture de la participation et de la citoyenneté fonctionnant selon les règles et pratiques de la gouvernance démocratique.

Au départ, la création du RRA a suscité un certain scepticisme, le recouvrement des impôts n'étant pris au sérieux ni par les pouvoirs publics ni par les citoyens. Le DFID a compris la nécessité de modifier l'image de l'administration fiscale et d'établir avec les parties prenantes (gouvernement rwandais, contribuables et organisations partenaires) une nouvelle relation fondée sur la confiance et la coopération.

En plus d'aider le RRA à renforcer ses processus et structures d'organisation interne, le DFID s'est également employé à améliorer les relations de celui-ci avec ses partenaires extérieurs : une campagne de sensibilisation du public a été organisée, une action ciblée a été menée en direction de groupes de consommateurs et des mesures ont été prises pour accroître la transparence et la reddition de comptes aux utilisateurs finals. De plus, grâce aux relations de coopération qu'il a instaurées avec les parties prenantes, le RRA a désormais accès aux ressources (technologie, information, soutien, etc.) dont il a besoin et a gagné en réputation et en efficacité. Il est allé jusqu'à investir dans le développement des capacités de ses partenaires, par exemple, en aidant la profession naissante de conseiller fiscal à s'organiser et les administrations locales à renforcer leurs capacités de recouvrement des impôts. À l'évidence, l'une des principales raisons du succès du RRA a été sa ferme volonté de s'assurer une légitimité auprès de ses partenaires et de l'ensemble des citoyens.

Source : DFID (2004), « Workshop on Capacity Development in GFP », document ronéotypé, Berlin, septembre.

leur part de l'impôt et à faire valoir leurs droits. Une bonne gouvernance financière est donc étroitement liée aux considérations fondamentales universelles que sont le respect des droits de l'homme et des droits civiques (et la dénonciation de la corruption et de la fraude fiscale). Par conséquent, comme on l'a déjà souligné, le soutien efficace de réformes passe par la compréhension du contexte national. D'une part, il faut que les règles normatives qui définissent les droits et les obligations des citoyens (par exemple, en matière de revenus à déclarer) soient respectés et, d'autre part, il faut qu'il soit fait usage des droits accordés (par exemple, du droit à déductions fiscales ou de contestation d'un avis d'imposition). La société doit donc être informée des changements. Les actions de sensibilisation sont à cet égard particulièrement importantes pour s'assurer le soutien de l'opinion publique et acquérir une légitimité. Non seulement elles amélioreront l'efficacité des réformes mais elles créeront un sentiment d'appropriation plus fort.

- **Intégrer les problèmes institutionnels et organisationnels.** Certaines formes de développement des capacités de GFP risquent de se heurter à une résistance importante des institutions. Dans le cas de la Turquie, l'examen des dépenses publiques est allé au-delà de l'examen classique des points forts et des points faibles de la GFP pour se transformer en un véritable processus de renforcement des capacités. Il a été exploité pour amener des institutions ayant des intérêts différents à débattre des problèmes critiques de la GFP. Il a ainsi permis l'émergence, au sein du gouvernement, d'un consensus sur un plan d'action qui a ensuite débouché sur la mise en œuvre de réformes juridiques majeures.

Les systèmes d'information pour la gestion financière (SIGF) constituent un autre domaine où les questions d'ordre technique occupent une place prépondérante mais ils ne verront pas le jour si les considérations institutionnelles et managériales plus larges ne sont pas bien intégrées. Leur mise en place peut impliquer des transferts de responsabilité importants du ministère des Finances aux ministères opérationnels de même que des changements considérables dans la structure des incitations et dans les rapports de force au sein des ministères, et aussi avoir des conséquences sur le recrutement et le maintien du personnel en place. Le Guatemala offre à cet égard un exemple de réussite, les problèmes liés à la gestion du changement ayant été ouvertement intégrés dès le stade de la conception du projet. L'équipe chargée de la mise en place du système a examiné les retombées de celle-ci pour les structures organisationnelles, les descriptifs de postes et les moyens d'accorder les ressources humaines aux nouvelles informations à produire et procédures de prise de décision. Le ministère des Finances a été réorganisé pour être mieux à même de remplir son nouveau rôle et de nouvelles divisions comptables ont été créées au sein des ministères fonctionnels, qui intervenaient beaucoup moins dans l'ancien système en cours de remplacement. Des formations ont en outre été dispensées à tout un éventail d'utilisateurs, ce qui a contribué à faire accepter plus facilement le nouveau système et à faire mieux comprendre son fonctionnement.

- **Utiliser la formation de manière stratégique pour appuyer des changements institutionnels et organisationnels.** Si l'on se focalise souvent sur l'amélioration des performances des organisations, la formation des individus n'en demeure pas moins une composante essentielle du renforcement des capacités. Autrement dit, les changements de procédures et de politiques doivent s'accompagner d'une action intensive de formation des agents en poste pour que les nouveaux concepts puissent être appliqués (voir encadré 4.6). Au Guatemala et au Bangladesh, des milliers de personnes ont été formées à la GFP pour faciliter la mise en œuvre des nouvelles procédures. Au Bénin, des ateliers sur les budgets-programmes ont été organisés bien avant qu'un projet formel ne voie le jour de manière à permettre aux principaux responsables au sein des ministères de se familiariser avec les concepts et de prendre une décision quant à leur application. Durant le projet, la formation sur le tas a été importante, car les experts des donateurs passaient en revue les projets de budgets-programmes et fournissaient des conseils au cas par cas. Dans tous les pays considérés, la formation n'est pas perçue comme une fin en soi mais comme un moyen d'appuyer d'autres changements au sein des organisations ou des institutions. Un développement efficace des capacités suppose des organisations fonctionnant bien et dotées d'un personnel formé, motivé et dévoué.

S'il est nécessaire de s'appuyer sur les capacités existantes, il ne faut cependant pas perdre de vue que, parfois, certains individus peuvent posséder des capacités qui sont préjudiciables au succès des réformes, par exemple une grande compétence pour détourner le système à leur profit (fruit, souvent, de nombreuses années de pratique). Comme dans le secteur public en général, la corruption, le népotisme et les détournements de fonds sont des défis majeurs pour le réformateur et font obstacle à une bonne gestion des finances publiques. Une action efficace de renforcement des capacités de GFP peut atténuer ces fléaux. Cela suppose non seulement de restructurer l'organisation mais également de changer le personnel (voir encadré 4.7). Il faut retenir les agents consciencieux par des salaires compétitifs et différentes mesures incitatives et le recrutement de nouveau personnel doit se faire sur la base de critères objectifs. L'expérience montre que, dans certains cas, les efforts de renforcement des capacités de

#### Encadré 4.6. **Gestion de l'aide et de la dette : l'exemple du Ghana**

Les fonds d'aide au développement sont déterminants pour la solvabilité du Ghana. Lorsque le pays s'est engagé dans un programme global de réforme de la gestion financière sur cinq ans (2002-07), dans le cadre de sa SLP, la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC) a décidé d'apporter une assistance technique pour la gestion de l'aide et de la dette. Le soutien de la JBIC, qui s'inscrit dans une approche systémique, englobe des mesures au niveau individuel, institutionnel et organisationnel :

- Assurer une formation aux responsables du service chargé de la gestion de l'aide et de la dette pour leur permettre de bien comprendre ce qu'est un système de gestion de la dette publique.
- Établir des règles administratives de procédure pour permettre à ce service de collecter en temps voulu auprès des ministères compétents l'information nécessaire sur l'aide et sur la dette.
- Encourager des dispositifs qui favorisent une meilleure compréhension du processus par les organisations impliquées.

La JBIC a organisé trois ateliers au cours desquels les fonctionnaires ghanéens ont appris à examiner par eux-mêmes : i) les problèmes qui se posent dans ce domaine; ii) les causes de ces problèmes; iii) les solutions possibles; et iv) les mesures qu'il convient de prendre. Les réponses ensuite apportées à ces questions lors d'une série d'échanges de vues ont été prises en compte dans la conception du projet. Cela a contribué à renforcer l'appropriation, à accroître la motivation et à améliorer les compétences du personnel ghanéen.

Source : JBIC (2004), « Workshop on Capacity Development in GFP », document ronéotypé, Berlin, septembre.

GFP n'ont guère amélioré la qualité de l'administration car les fonctionnaires qui avaient participé aux programmes de formation mais étaient peut-être sous-payés sont ensuite partis dans le privé qui leur offrait des salaires plus élevés. Dans les organismes publics, la structure des incitations doit être conçue de manière à décourager l'exode des cerveaux et à faciliter l'avancement professionnel.

- **Opérer une répartition réaliste des rôles dans la gestion du projet.** La forme et la qualité de la gestion du projet peuvent être également des éléments importants. Ce dernier doit pouvoir s'appuyer sur un personnel compétent ayant l'autorité requise pour guider et faciliter la prise de décision aux moments clés. Lors de la mise en place du système colombien d'information pour la gestion financière, il a été jugé irréaliste d'attendre de chefs de service déjà surmenés qu'ils accordent une attention suffisante au renforcement à long terme des capacités. Un groupe de personnes pouvant se consacrer à plein-temps à la mise en œuvre des activités du projet mais travaillant en étroite collaboration avec le personnel opérationnel a donc été constitué. Le projet a également bénéficié du concours d'un comité de coordination, composé de hauts fonctionnaires, qui s'est réuni assez souvent pour régler les problèmes qui pouvaient survenir entre institutions.
- **Équilibrer compétences locales et compétences internationales au niveau de la mise en œuvre.** Dans le cas du Bangladesh, la composition de l'équipe chargée de la mise en œuvre a été un facteur important du succès. Cette équipe était composée de fonctionnaires nationaux, de consultants internationaux, de consultants nationaux intervenant comme sous-traitants et de hauts fonctionnaires à la retraite. De son côté, l'expérience

#### Encadré 4.7. La réforme de l'administration fiscale au Pérou

Au Pérou, l'administration fiscale était gangrenée par la corruption et au bord de la faillite. Elle ne recrutait pas de professionnels expérimentés et n'offrait aucune formation. En conséquence, les recettes fiscales diminuaient. Le gouvernement péruvien a donc décidé de mettre en place une administration fiscale semi-autonome (*Superintendencia Nacional de Administracion Tributaria* – SUNAT), une première en Amérique latine. L'un des éléments clé du projet était la mise en œuvre d'une réforme radicale de la politique du personnel et l'élaboration d'un plan pour un programme global d'évaluation et de remplacement des effectifs.

Tous les agents de la précédente administration se sont vu offrir le choix entre opter pour un départ en retraite volontaire ou se porter candidats pour un poste à la toute nouvelle SUNAT. Ceux qui ont fait acte de candidature ont été soumis à un examen en trois phases : 1) une phase d'évaluation psychologique, axée sur la personnalité, l'intelligence et la moralité; 2) une phase d'évaluation des connaissances, de la capacité de raisonnement et du professionnalisme; et 3) une phase d'entretiens individuels. Des informations complémentaires émanant de sources extérieures, telles que le registre public et la cour des comptes, ont été également utilisés pour apprécier l'aptitude du personnel existant à occuper un emploi dans la nouvelle structure. Seules les personnes ayant franchi avec succès toutes les étapes du processus ont été reprises. En dépit d'une forte résistance des syndicats et du personnel, la SUNAT a pu mener à bien son projet et se séparer des deux tiers des anciens agents. Pour porter ses effectifs aux 2 000 personnes requises et boucler le processus, elle a recruté dans les meilleures universités privées du Pérou quelque 1 000 personnes qui ont été soumises à des tests de sélection rigoureux.

Ce programme d'évaluation et de remplacement du personnel n'était toutefois qu'un début. En tant qu'organisme semi-autonome, la SUNAT a été autorisée à appliquer les mêmes règles que le secteur privé en matière de droit du travail et à définir elle-même sa politique du personnel, ce qui était jugé essentiel pour le succès de la réforme. Afin de regonfler le moral des agents et d'accroître la productivité, elle a décidé d'aligner les salaires sur ceux offerts dans le privé pour des postes comparables. Le salaire mensuel moyen est ainsi passé de 50 USD à 1 000 USD. La nouvelle politique salariale prévoit également le maintien de la compétitivité par rapport au privé du barème des salaires de la SUNAT.

Source : Banque mondiale (2001), PREM note, n° 60.

latino-américaine donne à penser qu'il faut gérer avec soin le recours à des consultants de longue durée. Certains efforts de développement des capacités ont pâti de la multiplication des consultants, avec les difficultés de coordination et de contrôle et les coûts d'administration qui en découlent. En conséquence, le projet de mise en place d'un système d'information pour la gestion financière au Guatemala a été conçu de manière à maintenir le nombre des consultants de longue durée à un niveau relativement bas. Et pendant les réformes économiques opérées en Ouganda entre le début et le milieu des années 90, les conseillers étrangers ont été affectés à des départements spécifiques du ministère des Finances et leurs interventions ont été coordonnées par un conseiller principal.

#### **Coordonner le soutien des donneurs et le fonder sur des programmes**

Le soutien des donneurs en faveur du renforcement des capacités est souvent fragmentaire et décousu. Au lieu de se compléter, les activités font souvent double emploi

ou se concurrencent. Si les donateurs sont certes vraisemblablement désireux de répondre aux besoins du pays partenaire, nombre de leurs pratiques visent en fait à satisfaire les exigences des parties prenantes de leur propre pays. Cela aboutit à des mécanismes de financement séparés et pousse à afficher des résultats dans des délais relativement brefs. Les apports financiers manquent souvent de prévisibilité sur le moyen terme et le soutien technique est assorti de restrictions importantes. Par contre, l'adoption d'une approche tirée par la demande (les besoins) s'accompagnant d'une coordination entre les donateurs procure la souplesse dont les gouvernements ont besoin pour décider de la meilleure façon d'optimiser le soutien des donateurs<sup>6</sup>.

- **Coordonner les activités des donateurs pour appuyer le plan du gouvernement.** Il est essentiel d'aligner l'aide de tous les donateurs sur un plan national cohérent de développement des capacités de GFP. Dans plusieurs pays, dont la Tanzanie et le Mozambique, les donateurs ont constitué des groupes de coordination qui soutiennent les activités du gouvernement par le biais d'un programme financé conjointement. Ils se sont efforcés d'élaborer des procédures et des mécanismes de suivi communs. Comme ils travaillent ensemble sous le leadership du gouvernement, les donateurs s'entendent sur les problèmes de GFP qui peuvent être traités selon le calendrier convenu avec le gouvernement. S'ils disposent d'une certaine marge de manœuvre pour le choix de leurs domaines d'intervention, globalement leur action n'en doit pas moins s'inscrire dans un cadre commun. L'idéal serait que la coordination des donateurs ne se borne pas à l'harmonisation des activités des différents donateurs et à l'échange d'informations mais qu'elle englobe l'établissement d'une plate-forme institutionnalisée de dialogue entre les donateurs et le pays partenaire, de manière à s'étendre également à la conception et au suivi du processus de réforme. La coordination est d'autant plus importante, mais aussi plus difficile, dans les pays qui s'engagent dans des réformes complexes de leur GFP et où interviennent de nombreux donateurs.

### **Rendre les approches des donateurs plus compatibles**

Le développement des capacités requiert l'association aux capacités de réforme existant dans les pays partenaires de compétences des donateurs. La coordination et l'alignement des approches adoptées par les différents donateurs permettent à cet égard des gains d'efficacité. D'une manière générale, une coordination des donateurs a notamment pour avantage d'améliorer l'échange d'informations et de données d'expérience, d'accélérer le processus de réforme, de réduire les coûts d'organisation, de favoriser des synergies et des effets d'entraînement positifs, d'accroître l'impact des recommandations des donateurs, et de renforcer la coopération du partenaire et son appropriation du processus de même que d'asseoir sa position de chef de file. Un soutien cohérent permet aux donateurs de faire un usage plus efficace de leurs ressources et accroît les chances de succès du développement des capacités.

Une conception commune de la coopération technique (notamment des objectifs similaires), des domaines d'intervention complémentaires, des méthodes et des instruments de planification compatibles sont autant d'éléments qui facilitent une harmonisation entre donateurs. En définitive, l'initiative et la mise en œuvre de cette dernière doivent être laissées au personnel local, car elles dépendent de la volonté et de la capacité de celui-ci d'établir d'étroites relations de collaboration (voir encadré 4.8). Reste que l'harmonisation génère en soi des coûts, qu'il convient de minimiser. La forme et

#### Encadré 4.8. **L'union des forces au Népal**

Avec l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA), la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) allemande a aidé le gouvernement népalais à renforcer son administration fiscale. Comme les deux organismes menaient des activités indépendantes dans les domaines de la TVA et de l'impôt sur le revenu, en 1999, le ministère népalais des Finances leur a demandé d'apporter leur concours à la toute nouvelle Direction générale des impôts désormais chargée de l'administration à la fois de l'impôt sur le revenu et de la TVA.

La GTZ et la DANIDA ont mis en place une cellule conjointe de soutien en vue d'accroître l'efficacité et la transparence du système fiscal grâce à des réformes de l'administration fiscale. La mise en place d'un système informatisé a permis des gains considérables d'efficacité. Depuis l'instauration de la cellule, les recettes fiscales ont augmenté à un rythme supérieur au taux de croissance du PIB. L'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles lois sur la TVA et l'impôt sur le revenu associées à l'ajustement des mesures administratives ont joué un rôle clé dans cette évolution générale. De vastes campagnes d'information et de sensibilisation ont par ailleurs été menées, ce qui a contribué à améliorer les liens entre l'État et les contribuables. Ont en outre été mis en place des plans de formation à long terme aux actions opérationnelles et aux fonctions de gestion. Le programme a, en parallèle, favorisé une harmonisation de la coopération financière et de la coopération technique. Le FMI et la Banque asiatique de développement conditionnaient leur concours financier à une modification du système fiscal, condition que la cellule a aidé le gouvernement népalais à satisfaire.

La coordination entre la GTZ, la DANIDA et les donateurs multilatéraux, fruit d'une initiative et des efforts locaux étayés par une conception commune de la coopération technique ainsi que par la volonté et la capacité du personnel de collaborer et réagir, a été absolument déterminante pour le succès du programme. La cellule, au sein de laquelle les deux donateurs sont également représentés, est considérée dans l'administration fiscale népalaise comme un centre de ressources à large spectre tout à fait bien intégré.

Source : GTZ (2004), « Workshop on Capacity Development in GFP », document ronéotypé, Berlin, septembre.

l'étendue optimales de l'harmonisation varient d'un pays à l'autre (notamment en fonction des objectifs de réforme et de la situation locale).

Les donateurs ne se fondent pas tous sur les mêmes critères pour décider de la manière de répondre aux besoins des pays partenaires. Par exemple, certains se soucient plus que d'autres de la capacité d'absorption des pays partenaires. S'entendre sur un ensemble commun de grands indicateurs de performance (du type de ceux présentés dans l'annexe annexe) est un moyen de parvenir à une plus grande convergence de vues entre les différentes parties prenantes sur les domaines où un renforcement des capacités s'impose en priorité. Cela permet en outre de concentrer le suivi sur les performances et l'impact des réformes de la GFP plutôt que sur le processus lui-même avec ses étapes.

#### **Encourager l'esprit d'équipe : un élément clé**

Pour que l'harmonisation fonctionne, il faut créer et entretenir parmi les donateurs un esprit de coopération. Cela nécessite certaines compétences mais aussi des qualités personnelles, notamment un don de communication et de la créativité. S'efforcer de faire de la coopération un vecteur de synergie au lieu de chercher à s'assurer une position dominante, c'est ce qui doit caractériser les activités communes des donateurs. Cela

suppose l'existence au sein des organismes donneurs des capacités voulues pour rester à l'écoute des autres donneurs et faire face à toute évolution de la situation.

- **Faire preuve d'une certaine souplesse dans le calendrier des interventions.** L'expérience montre que les donneurs peuvent faire preuve de souplesse dans l'établissement des cibles et du calendrier des activités à l'appui du renforcement des capacités. À l'évidence, cela est plus facile lorsque les deux parties peuvent rester concentrées sur un objectif à long terme commun et ont une vue réaliste des obstacles potentiels. Au Bénin, par exemple, lorsqu'un choc externe a affecté le principal produit d'exportation du pays, la Banque mondiale s'est efforcée d'aider le gouvernement à obtenir des crédits supplémentaires pour surmonter la crise liée aux intempéries. Les donneurs ont également fait preuve d'une certaine souplesse dans l'approche qu'ils ont adoptée à l'égard de l'Andhra Pradesh. Ils ont d'abord laissé au gouvernement le temps d'améliorer la prévisibilité budgétaire avant de s'attaquer au problème de la responsabilité financière. Ensuite, lorsque le gouvernement a été prêt à envisager un travail de diagnostic, il a insisté pour conduire lui-même l'étude à travers un institut local. La souplesse dont les donneurs ont en l'occurrence fait preuve a permis l'élaboration d'un rapport de qualité dont le gouvernement s'est davantage approprié les conclusions que si le rapport avait été l'œuvre des donneurs.
- **Inscrire l'action dans le moyen terme, avec des attentes réalistes quant aux réalisations à court terme.** L'approche par étapes retenue au Cambodge (et déjà évoquée plus haut) conçoit le développement des capacités comme une entreprise à phases multiples s'étalant sur plusieurs années. Il n'est toutefois pas nécessaire de prévoir toutes les phases avec le même niveau de détail. La conception et la mise en œuvre doivent être centrées sur les activités requises pour concrétiser l'objectif de performance de la GFP assigné à la première étape, à savoir une plus grande crédibilité du budget. Cette formule fixe des limites à ce que les donneurs peuvent escompter et concentre leur attention, et celle du gouvernement, sur une trajectoire convenue. Il faut avoir franchi la première étape pour pouvoir passer à la suivante.

## Notes

1. Les prêts accordés sur la base de projets, notamment les unités séparées de gestion de projets, ont fourni une certaine assurance que les fonds seraient utilisés correctement mais ces dispositifs parallèles n'ont fait que porter atteinte au développement des capacités. Des ressources qui auraient pu contribuer directement à l'amélioration de la GFP sont allées à la mise en place de structures externes. Pour que le soutien budgétaire puisse se généraliser, les donneurs doivent trouver les moyens de répondre aux préoccupations fiduciaires de leurs propres concitoyens. Le renforcement des capacités de GFP est un des moyens par lesquels les pays partenaires cherchent à s'attaquer aux problèmes fiduciaires.
2. Bien que la passation des marchés relève également de la GFP, les questions s'y rapportant ne sont pas traitées en détail dans le présent chapitre car elles font l'objet d'une autre initiative de l'OCDE. Voir « Good Practice Paper on Procurement Capacity Development », rapport à paraître de la Table Ronde OCDE/Banque mondiale de 2004 sur le renforcement des capacités en matière de passation des marchés.
3. Le « Cadre de mesure de la performance de la GFP » est actuellement structuré autour de 28 dimensions de la GFP, avec pour chacune quatre niveaux de performance.
4. « L'approche renforcée » de la GFP proposée par les participants au programme PEFA va dans le même sens : elle est exposée dans l'annexe annexe. Cette approche renforcée appelle une réorientation plus marquée de l'aide des donneurs des études de diagnostic vers la mise en place de capacités pour appuyer la stratégie nationale d'un pays et son plan d'action en matière de GFP. Y sont également préconisées de bonnes pratiques que les donneurs devraient intégrer pour

remplir leurs obligations fiduciaires tout en réduisant les coûts de transaction pour les gouvernements partenaires.

5. Selon les objectifs poursuivis et le contexte national, il pourra falloir jusqu'à quelques décennies pour que les réformes de la GFP s'enracinent durablement. Si l'on en croit la NORAD et l'Asdi, une période de 15 à 25 ans pourrait être appropriée. Voir NORAD/SIDA (2002), p. 26f.
6. Des accords de mise en commun des ressources, y compris les ressources d'assistance technique, impliquent une harmonisation des procédures et des pratiques des donateurs. Le niveau de contrôle exercé par le pays partenaire sur le soutien des donateurs peut varier considérablement. L'expérience future montrera à partir de quel niveau de contrôle la fragmentation s'atténue et le degré d'appropriation nationale s'accroît.

### **Références**

NORAD/SIDA (2002), *Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa*, p. 9.

PNUD (2002), *Le développement des capacités par la coopération technique*, p. 2.



## ANNEXE

# *Mieux œuvrer à la consolidation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires : vers une approche renforcée du soutien de la réforme de la GFP*

## *Document consultatif du groupe de travail conjoint Banque mondiale/FMI/PEFA sur les dépenses publiques*

### **Introduction**

**Des systèmes efficaces de gestion des finances publiques sont essentiels pour progresser sur la voie de la réduction de la pauvreté.** L'adoption, il y a quelques années, de l'initiative relative à l'allègement de la dette des PPTE a braqué les projecteurs sur la relation existant entre les systèmes de GFP et la réduction de la pauvreté. La plupart des SLP élaborées par les pays partenaires reconnaissent qu'une bonne gestion des finances publiques facilite l'exercice d'un contrôle global et la hiérarchisation des priorités, et concourt à la responsabilité et l'efficacité de la gestion des ressources publiques et de l'offre de services publics, autant d'éléments qui sont déterminants pour la réalisation des objectifs assignés aux politiques publiques, notamment des OMD. En outre, des systèmes sains de gestion des finances publiques sont indispensables pour garantir une utilisation appropriée et efficace de l'aide des donateurs dans la mesure où cette dernière passe de plus en plus par des canaux tablant sur le bon fonctionnement des mécanismes d'élaboration, d'exécution et de contrôle des budgets.

Une décennie de travaux intensifs de diagnostic et d'analyse entrepris par les IFI, les donateurs et les pays partenaires eux-mêmes<sup>1</sup> a permis de générer une masse sans précédent d'informations et de connaissances sur le fonctionnement des systèmes de GFP à travers le monde. Désormais, il faut se concentrer davantage sur la mise en œuvre de réformes. Le travail de diagnostic avait pour but d'étayer les programmes de réformes de la gestion des finances publiques qui ont désormais été élaborés dans différents pays du monde entier, mais aussi de fournir aux donateurs les informations dont ils avaient besoin pour évaluer les risques fiduciaires, prendre des décisions judicieuses sur les modalités de leur aide et concevoir des mesures de sauvegarde appropriées. Des progrès ont certes été accomplis, mais les audits de la CE et les exercices de suivi des dépenses des PPTE menés conjointement par la Banque mondiale et le FMI, pour ne citer qu'eux, montrent que des faiblesses importantes subsistent dans de nombreux pays. Les efforts d'amélioration des

systèmes de gestion des finances publiques entrent donc dans une nouvelle phase. Maintenant que des programmes de réforme sont en place, l'approche proposée reflète la nécessité de recentrer l'attention, au niveau des pays partenaires comme des donateurs, sur la mise en œuvre des réformes et l'amélioration des performances et non plus sur la compréhension des points forts et des points faibles des systèmes de gestion des finances publiques.

- **Des innovations en matière d'aide à l'établissement de systèmes efficaces de gestion des finances publiques voient le jour dans différents pays.** Ces innovations incluent, notamment, une plus grande implication des gouvernements dans les processus de diagnostic, une meilleure intégration et une coordination accrue des évaluations, le soutien de plans d'action intégrés et, depuis peu, une meilleure prise en compte de l'impact de la gouvernance et des incitations sur la performance et la réforme de la GFP. Les approches en matière d'évaluation des risques fiduciaires évoluent également. Chaque donneur conserve ses propres critères et ses propres seuils pour l'évaluation des risques fiduciaires et la prise de décisions quant aux modalités et au volume de son aide mais, depuis peu, une attention accrue est portée à l'intérêt pour les pays partenaires d'un renforcement de leurs systèmes de GFP et aux progrès effectivement réalisés et non plus uniquement au niveau de performance de la GFP à un moment donné.

Il faut exploiter les innovations utiles qui ont vu le jour dans des cadres favorisant une collaboration effective entre la communauté internationale et les gouvernements. Les modifications intervenues dans les approches adoptées à l'égard du soutien de l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la satisfaction des exigences fiduciaires ont été certes importantes mais partielles. Des progrès ont été accomplis pour ce qui est de la participation des pays mais les instruments de diagnostic sont encore trop souvent déployés en vertu de calendriers fixés par les donateurs et les institutions financières internationales (IFI). Le recours grandissant au soutien budgétaire est à l'origine d'un ensemble entièrement nouveau d'évaluations et d'analyses fiduciaires spécifiques qui alourdissent la charge pesant sur l'administration des pays partenaires et menacent de créer de nouvelles sources d'avis qui pourraient donner lieu à des recommandations contradictoires. En conséquence, le problème tient désormais moins à l'absence de programmes de réformes qu'à leur prolifération, chaque plan de soutien étant assorti d'un ensemble de conditionnalités variées imposées par les différents donateurs et les IFI, et d'une assistance technique connexe, noyées dans un foisonnement d'arguments contradictoires tendant à légitimer les exigences des donateurs et à montrer qu'elle concourent à l'appropriation par le pays. Dans de nombreux pays, il n'est pas inhabituel de trouver cinq plans d'action voire plus à différents stades de mise en œuvre, tous conçus pour améliorer la gestion financière. Si les pays parlent de plus en plus de l'obtention de résultats, il n'existe aucun cadre cohérent leur permettant à eux ou aux donateurs d'évaluer le fonctionnement de leurs systèmes ou les progrès accomplis en termes d'amélioration des performances. En résumé, il faut créer une plate-forme qui pourrait servir de socle commun de dialogue entre le gouvernement et les donateurs, et entre les donateurs, et qui aiderait à gérer la dimension « développement » et la dimension fiduciaire de la réforme de la gestion des finances publiques.

- **La présente annexe propose une approche du soutien de l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques reposant sur l'alignement de l'aide des donateurs et des IFI sur des programmes d'action pilotés par les pays partenaires.** Cette approche a été conçue par la Banque mondiale et le FMI en

collaboration avec le Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA)<sup>2</sup>, et en consultation avec l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques du CAD-OCDE. Elle privilégie une démarche souple, fondée sur la construction, entre les pays, les donateurs et les IFI, de partenariats ciblés sur l'obtention de résultats sur le terrain.

**Au vu des enseignements et bonnes pratiques se dégageant des travaux existants, l'approche renforcée s'articule autour de trois principes centraux :**

1. Moderniser et accroître l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques est une activité qui incombe aux gouvernements. Les donateurs peuvent soutenir les efforts dans ce sens mais ne sauraient remplacer le leadership des gouvernements et ils doivent veiller à ne pas saper les mécanismes nationaux de responsabilité.
2. Améliorer la capacité et la performance des systèmes de gestion des finances publiques suppose une stratégie conduite par le gouvernement qui soit adaptée au contexte national, qui prenne en compte les problèmes institutionnels, managériaux et techniques et qui bénéficie d'un soutien cohérent et coordonné des donateurs, se fondant sur des programmes.
3. Assurer une évaluation et un suivi rigoureux et réguliers des progrès réalisés est essentiel pour la gestion des réformes, la naissance d'une réelle responsabilité quant au succès des réformes et une bonne appréciation par les donateurs de l'évolution des risques fiduciaires.

### L'approche renforcée :

- **L'approche renforcée intègre les principes qui doivent guider toute aide internationale au développement.** Au Sommet de Monterrey en 2002, a été proposé un nouveau type de partenariat entre pays développés et pays en développement, fondé sur la responsabilité et l'obligation mutuelles de rendre des comptes, en vue de favoriser des politiques saines, une bonne gouvernance et la primauté du droit<sup>3</sup>. Il a aussi été souligné que chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social.

**L'approche renforcée repose sur trois éléments :**

- Un programme piloté par le pays, c'est-à-dire un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés par le pays.
- Un programme coordonné de soutien, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné (IFI-donneurs) destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par le gouvernement et aligné sur cette dernière.
- Un fonds d'information commun, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.
- **Un programme piloté par le pays, c'est-à-dire un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés par le pays.** Le point de départ de toute réforme de la gestion des finances publiques est un programme de réforme<sup>4</sup> et une structure de gestion du processus de réforme que le pays s'est approprié. Pour que le processus de réforme soit couronné de succès, il est indispensable que le pays se l'approprie et assure la conduite des opérations. L'approche renforcée repose donc sur l'établissement, entre le gouvernement et les donateurs, d'un véritable partenariat à l'appui de cette

appropriation. Lors de l'élaboration du programme de réforme par le pays, toutes les parties prenantes doivent veiller à ce que soit établie une hiérarchisation des priorités, et aussi à ce que le programme soit réaliste et adapté aux capacités et au contexte nationaux.

- **Un programme coordonné de soutien, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné (IFI-donneurs) destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par le gouvernement et aligné sur les processus budgétaires du gouvernement.** Le programme de réforme élaboré par le pays doit constituer le socle du soutien des IFI et des donateurs. Ce soutien, qui portera sur l'établissement du diagnostic, l'élaboration de plans d'action réalistes et ordonnés et leur mise en œuvre, aura expressément pour objectif le renforcement des capacités. Le programme de soutien doit être intégré au programme de réforme de la GFP. Un mécanisme efficace de coordination doit être mis en place pour simplifier le dialogue entre le gouvernement et les donateurs, faciliter le soutien par les donateurs du budget de l'État et du processus de réforme de la GFP, maximiser le partage des connaissances, et fournir un cadre collectif pour la gestion des activités des donateurs. Un tel mécanisme suppose que les donateurs reconnaissent leurs compétences respectives afin qu'ils puissent se répartir les tâches en évitant les doubles emplois. La collaboration entre IFI et donateurs doit mettre à profit les compétences particulières des différents organismes et se fonder sur un programme cohérent dont la mise en œuvre est confiée à une équipe pluridisciplinaire. Dans des pays comme le Cambodge, le Viêt-nam et l'Indonésie, des progrès considérables sont actuellement enregistrés sur la voie d'un consensus quant aux rôles des différents donateurs.
- **Dans l'idéal, un programme annuel de soutien sera défini sur la base d'un dialogue entre le gouvernement et les donateurs dans un cadre placé sous l'égide du gouvernement;** cette pratique a actuellement cours dans des pays comme le Mozambique et la Tanzanie. Les programmes de soutien utiliseront tous les outils à la disposition des IFI/donneurs : peaufinage des diagnostics, analyses ou conseils, assistance technique, prêts ou dons, aide en nature, etc. Un approfondissement des travaux d'analyse peut certes être prévu dans le plan d'action du gouvernement, mais ces travaux seront alors centrés sur le renforcement des capacités. Il est probable également que l'accent mis sur le développement à long terme des capacités influera sur les modalités de l'aide, dans lesquelles une place accrue sera faite à des techniques comme le partenariat, le jumelage et les autres méthodes conçues pour faciliter le changement organisationnel et l'acceptation par les institutions d'être jugées sur la performance.
- **En plus d'adhérer à un programme coordonné à l'appui de la stratégie nationale de réforme de la GFP, les donateurs utiliseront dans toute la mesure du possible les systèmes financiers nationaux pour l'acheminement de toutes les formes d'aide.** L'alignement du soutien des donateurs et des IFI sur les stratégies nationales peut aussi être servi par le mode d'acheminement de l'aide financière, de même que par les dispositions financières relatives à l'aide étrangère. Il est important de rationaliser et de coordonner les pratiques des donateurs, par exemple en n'exigeant plus de mécanismes financiers et comptables distincts pour les fonds des donateurs, de manière à libérer les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques.

- **Un fonds d'information commun. Le dernier aspect de l'approche est un système de suivi fournissant des informations objectives et cohérentes sur l'évolution dans le temps de la performance de la gestion des finances publiques.** Jusqu'à présent, il n'existait pas de cadre permettant aux pays ou aux IFI et aux donateurs de déterminer le degré d'amélioration des performances obtenu grâce aux réformes. L'absence d'informations fiables reposant sur un ensemble cohérent d'indicateurs a soulevé des problèmes pour la gestion des réformes et empêché de mettre rapidement en évidence les réformes qui avaient porté leurs fruits et d'en tirer les enseignements. En outre, le manque d'informations objectives a conduit les donateurs et les IFI à multiplier les diagnostics pour satisfaire leurs propres exigences fiduciaires. Pour mettre un terme à ces pratiques coûteuses, un système capable de fournir ce type d'informations de manière crédible est donc nécessaire.
- **Les mécanismes d'évaluation et de suivi des performances en matière de GFP peuvent différer selon le contexte national et les exigences des donateurs pour ce qui est de la reddition de comptes.** Certains pays, à revenu intermédiaire notamment, sont vraisemblablement dotés de systèmes raisonnablement solides d'évaluation et de suivi des résultats, auxquels les donateurs pourraient se fier. Dans de nombreux autres, par contre, il faut encore assurer la mise en place progressive de tels systèmes, d'où la nécessité d'une évaluation crédible, et validée par des experts extérieurs, des performances en matière de GFP. À cet effet, les IFI et les donateurs ont élaboré conjointement un cadre intégré de mesure de la performance de la GFP couvrant tous les aspects du cycle budgétaire, de la formulation et l'exécution du budget à la passation des marchés, en passant par l'établissement des comptes, l'audit et le contrôle interne et externe. Ce cadre renvoie à une série d'indicateurs (voir appendice) devant servir de fils conducteurs à un rapport analytique qui pourrait fournir une plate-forme commune pour le dialogue entre les gouvernements et les donateurs sur les performances actuelles, les progrès récents et l'élaboration d'un plan d'action unique pour la réforme de la GFP et le renforcement des capacités. Ce rapport est censé décrire le contexte national, analyser les performances au regard des différents indicateurs, faire le point sur l'avancement du programme de réforme et en évaluer les retombées probables<sup>5</sup>. Il est supposé faire fond, dans toute la mesure du possible, sur les travaux d'analyse déjà réalisés sur les systèmes de GFP des pays partenaires. Si la coopération du gouvernement constitue dans tous les cas un élément essentiel, la nature de son implication peut varier en fonction de ses préférences et des circonstances : le gouvernement peut réaliser une auto-évaluation initiale, les donateurs et le gouvernement peuvent entreprendre le processus ensemble, ou le gouvernement peut se borner à fournir des informations. L'évaluation doit être validée par les donateurs pour garantir sa crédibilité et son objectivité. L'avis des donateurs doit être communiqué au gouvernement et les éventuelles divergences de vue clairement rapportées. Pour compléter les grands indicateurs, il peut le cas échéant être fait référence dans le rapport à des indicateurs plus fins renvoyant à des aspects spécifiques du système de GFP. Par exemple, la passation des marchés est un domaine pour lequel des sous-indicateurs ont été élaborés (voir appendice). Les indicateurs et la structure du rapport seront modifiés et adaptés, si nécessaire, au vu des résultats de leur expérimentation sur le terrain et des enseignements qui se dégageront au fil du temps de leur application. Face à la diversité des situations nationales, une certaine individualisation peut être acceptée (y compris pour les niveaux infranationaux, lorsque

nécessaire), mais il est important que les indicateurs utilisés restent les mêmes d'un exercice à l'autre pour permettre un suivi des progrès.

## Faire de l'approche renforcée une réalité

**L'approche proposée pourrait entraîner une évolution substantielle du soutien aux systèmes de GFP le quel, de la pose de diagnostics, passerait ainsi à l'action concrète.**

L'étape suivante est sa mise en œuvre sur le terrain. Celle-ci implique de l'adapter au contexte national pour soutenir la réforme conduite par le pays, de reconsidérer les relations pays/donneurs, et d'opérer au sein des organismes donneurs les changements nécessaires à une amélioration des pratiques sur le terrain. Un dialogue renforcé avec les pays partenaires et les donneurs devrait se mettre en place. Pour donner corps à cette approche, les principaux défis que devront relever les pays partenaires et les donneurs sont notamment les suivants :

- Aligner l'aide des donneurs sur les priorités nationales, ce qui suppose d'examiner comment accroître la flexibilité des interventions des donneurs.
- Adapter le travail d'analyse aux besoins du pays, ce qui implique de réduire et de rationaliser les exercices d'analyse pour éliminer les doublons et éviter la standardisation.
- Rationaliser le contenu et la coordination des conditionnalités et du soutien des donneurs, ce qui nécessite l'établissement de structures efficaces de collaboration entre les donneurs mais également la mise en place d'incitations organisationnelles propres à favoriser une meilleure intégration de l'assistance technique ou consultative.
- Assurer une évaluation crédible de l'évolution au fil du temps des performances de la GFP afin de dégager une masse d'informations dans laquelle les donneurs pourront puiser pour leurs évaluations fiduciaires.

### Notes

1. Notamment les évaluations de la redevabilité financière des pays (CFAA), les rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR) et les examens des dépenses publiques (PER) de la Banque mondiale, les audits de la CE et les rapports du FMI sur le respect des normes et codes; de nombreux pays en développement ont en effet été soumis à plusieurs de ces exercices, si ce n'est tous.
2. Le PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international (DFID), le Secrétariat d'État suisse à l'Économie, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA).
3. Voir le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002 (Nations Unies, A/CONF.198/11).
4. Celui-ci ne peut être saisi dans un document unique, en particulier au début des réformes lorsque le gouvernement peut souhaiter commencer par s'attaquer à un domaine spécifique avant d'envisager un programme de réforme plus vaste. Le point important, dans l'optique de la cohérence entre les différents éléments et de l'alignement des donneurs, n'est pas l'exhaustivité dans la mesure où elle risque de conduire à une planification excessive mais l'appropriation des réformes par les gouvernements et leur détermination à les mener à bien.
5. Des questions spécifiques au pays, par exemple les industries extractives ou tel aspect du système de GFP nécessitant une attention particulière, pourraient également y être abordées.

## APPENDICE

## Grands indicateurs de la performance de la gestion des finances publiques

### Présentation générale

<b>A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget</b>	
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	Encours et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
<b>B. SPÉCIFICITÉS TRANSVERSALES : Exhaustivité et transparence</b>	
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 entre échelons de l'administration
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>	
<i>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>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
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales
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 dans la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité du contrôle interne des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système d'audit interne
<i>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 d'informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports sur l'exécution du budget produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
<i>iv) Surveillance et vérification externes</i>	
PI-26	Étendue et nature des audits externes et suites données à leurs conclusions
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

## Présentation générale (suite)

### D. PRATIQUES DES DONNEURS

D-1	Prévisibilité du soutien budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les donateurs pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et l'établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Outre les indicateurs de performance des pays en matière de GFP, le cadre comprend trois indicateurs renvoyant aux pratiques des donateurs qui ont un impact sur les systèmes de GFP des pays.

Pour chacun des grands indicateurs énumérés ci-dessus, des explications et des orientations détaillées pour la notation (qui doit se faire sur une échelle ordinale à quatre niveaux allant de A à D) ont été élaborées et sont incorporées dans le *Cadre de mesure de la performance de la GFP*, paru en juin 2005 et consultable à l'adresse [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

Ces grands indicateurs peuvent être complétés, si nécessaire, par des indicateurs plus fins renvoyant à des aspects spécifiques du système de GFP. Le jeu d'indicateurs élaboré et présenté à la Table ronde sur la passation des marchés, organisée par l'OCDE/CAD et la Banque mondiale, en est un bon exemple.

## Table des matières

<b>Liste des sigles</b> .....	7
<b>Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement</b> .....	8
Chapitre 1. <b>Introduction</b> .....	19
Chapitre 2. <b>Le soutien budgétaire</b> .....	29
Chapitre 3. <b>L'approche sectorielle</b> .....	41
Chapitre 4. <b>Le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques</b> .....	67
Annexe. <b>Mieux œuvrer à la consolidation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires : vers une approche renforcée du soutien de la réforme de la GFP</b> .....	89
Appendice. <b>Grands indicateurs de la performance de la gestion des finances publiques</b> .....	95
<b>Liste des encadrés</b>	
2.1. Évaluation des performances en matière de GFP.....	34
2.2. Alignement des processus au Mozambique.....	35
2.3. Cadre conjoint d'un partenariat en Tanzanie.....	35
2.4. Exemples d'accords pluriannuels existants.....	37
2.5. Système de « décote » appliqué en Ouganda pour l'établissement des prévisions du soutien budgétaire.....	37
2.6. L'initiative PPTE renforcée et la conditionnalité en forme de seuil.....	38
2.7. Application d'une tranche fixe et d'une tranche variable : les exemples de la Commission européenne et de la Suisse.....	40
3.1. Terminologie relative aux partenariats sectoriels.....	43
3.2. Le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public en Ouganda.....	47
3.3. Le cadre de dépenses à moyen terme.....	50
3.4. Premiers pas vers un CDMT pour le secteur de l'éducation au Viêt-nam.....	51
3.5. Le principe d'Addis Abeba.....	53
3.6. Décentralisation – l'importance de l'adaptation aux systèmes nationaux.....	55
3.7. Les missions et examens conjoints des donneurs.....	58
3.8. Aligner les mécanismes sectoriels de coordination et le cadre de coordination pour la stratégie de lutte contre la pauvreté : le cas de l'Éthiopie.....	59
4.1. Soutenir l'appropriation : l'exemple du Viêt-nam.....	72
4.2. Soutenir les « agents de changement » : l'exemple du Liban.....	75
4.3. Assainir les bases du système.....	78
4.4. Raccorder entre elles les composantes du système de GFP du pays partenaire....	79

4.5. Apporter un soutien aux services fiscaux : l'exemple du Rwanda . . . . .	80
4.6. Gestion de l'aide et de la dette : l'exemple du Ghana . . . . .	82
4.7. La réforme de l'administration fiscale au Pérou . . . . .	83
4.8. L'union des forces au Népal . . . . .	85

**Tableau**

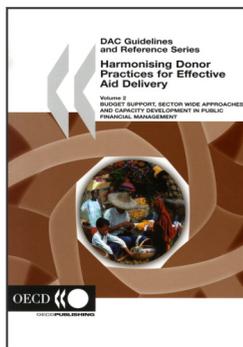
3.1. Qu'est-ce qui distingue l'approche sectorielle de l'approche projet classique? . . . .	42
---	----

**Graphiques**

3.1. Les composantes d'une approche sectorielle . . . . .	44
3.2. Concilier les exigences en matière de reddition de comptes . . . . .	57

## Liste des sigles

<b>AP</b>	Approche fondée sur les programmes ou approche-programme
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement (OCDE)
<b>CDMT</b>	Cadre de dépenses à moyen terme
<b>CSLP</b>	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FRPC</b>	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMD</b>	Objectif du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PDS</b>	Programme de développement sectoriel
<b>PEFA</b>	Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière »
<b>PER</b>	Examen des dépenses publiques
<b>PIP</b>	Programme d'investissement public
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PPTE-AAP</b>	Évaluation des capacités de suivi de l'exécution de dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTE (FMI/Banque mondiale)
<b>PRSC</b>	Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté
<b>PSA</b>	Partenariat stratégique pour l'Afrique
<b>SIGF</b>	Système d'informations sur la gestion financière
<b>SLP</b>	Stratégie de lutte contre la pauvreté
<b>SWAp</b>	Approche sectorielle



Extrait de :

## Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2

Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264035843-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques », dans *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036253-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).