

**Lignes directrices et ouvrages
de référence du CAD**

Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité

Volume 2 :

**LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE, LES APPROCHES
SECTORIELLES ET LE DÉVELOPPEMENT
DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES**



OCDE 

ÉDITIONS OCDE

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité

Volume 2

LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE, LES APPROCHES
SECTORIELLES ET LE DÉVELOPPEMENT
DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES

Un document de référence du CAD



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Publié en Anglais sous le titre :

Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery

Volume 2

BUDGET SUPPORT, SECTOR WIDE APPROACHES AND CAPACITY DEVELOPMENT
IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

Plus que jamais, l'aide est sous le feu des projecteurs. Si l'on en croit les engagements pris lors du Forum de Paris à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, du Conseil de l'Union européenne de mai 2005, du Sommet du G8 à Gleneagles et du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, le montant de l'aide accordée aux pays moins avancés devrait augmenter de près de 60 % (soit environ 50 milliards de dollars supplémentaires) d'ici à 2010. Pourtant, l'accroissement de l'aide ne fera pas reculer la pauvreté en l'absence de réformes majeures de la gestion actuelle de l'aide.

Une gestion efficace des finances publiques, y compris des aides reçues, est essentielle pour permettre aux pays de marquer des points dans la lutte contre la pauvreté. Les faiblesses de la gestion des finances publiques sont souvent le reflet d'incitations et d'intérêts sous-jacents et la réforme et le renforcement de la gestion des finances publiques nécessitent une volonté et un soutien des plus hautes sphères politiques tout autant que des compétences techniques. C'est pourquoi la gestion des finances publiques devrait demeurer au centre du dialogue entre les organismes d'aide et les gouvernements des pays partenaires. Pour les donateurs, la bonne gestion des finances publiques dans les pays partenaires présente un double intérêt, fiduciaire et sur le plan du développement. Dans de nombreux pays, notamment les plus pauvres, l'aide représente une part importante des ressources publiques mais les pratiques des donateurs ont souvent involontairement nuit au système de gestion des finances publiques des gouvernements partenaires. Les bonnes pratiques décrites dans le présent volume, qui sont dérivées des travaux du Groupe de travail du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'efficacité de l'aide, montrent comment les donateurs peuvent au contraire contribuer à renforcer les capacités de leurs partenaires en matière de gestion des finances publiques. S'appuyant sur les principes directeurs présentés dans un premier volume publié par l'OCDE en 2003, elles mettent en évidence que le rôle des donateurs est de soutenir les efforts nationaux et non de s'y substituer. L'acheminement de l'aide via les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires doit être au cœur des stratégies d'aide des donateurs. Ces derniers doivent tenir compte des contextes nationaux, tirer un meilleur parti des analyses partagées et améliorer la prévisibilité de l'aide à l'intérieur d'un cadre explicite, stratégique et programmatique que le gouvernement s'est approprié.

Ce deuxième volume porte plus particulièrement sur les bonnes pratiques pour le soutien budgétaire (chapitre 2) et l'approche sectorielle (chapitre 3). Ce faisant, il met en lumière la pertinence particulière des questions de gestion des finances publiques pour ces modes d'acheminement de l'aide. C'est pourquoi le dernier chapitre (chapitre 4) est consacré à l'énoncé de bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités de gestion des finances publiques. Cet ouvrage est complété par une annexe de fond qui expose les grandes lignes de l'approche renforcée du soutien de la réforme de la gestion des finances publiques et du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques permettant un suivi conjoint des progrès, tous deux élaborés par le Programme PEFA en étroite concertation avec l'Activité conjointe du CAD sur la gestion des finances publiques.



Gilles Hervio

Pour la Commission européenne
coprésident de l'Activité conjointe
sur la gestion des finances publiques



Omowunmi Ladipo

Pour la Banque mondiale
coprésident de l'Activité conjointe
sur la gestion des finances publique

Remerciements

Le présent ouvrage tire sa substance de la moelle des travaux du Groupe de travail du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'efficacité de l'aide, présidé par Michel Reverand (France). Ce Groupe de travail a été créé par le CAD en vue de favoriser l'établissement de partenariats, propres à renforcer l'efficacité de l'aide, entre donateurs et pays en développement. Deux sous-groupes du Groupe de travail ont participé à l'élaboration de cet ouvrage :

- L'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques, présidée par Paul Bermingham (Banque mondiale) jusqu'en juin 2004, puis par David Shand (Banque mondiale).
- L'Équipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement, présidée par Bo Westman (Suède) et Colin Bruce (Banque mondiale).

Le Groupe de travail tient à remercier tout spécialement les auteurs des différents chapitres :

Chapitre 1 Introduction – Stephen Lister (consultant) en étroite collaboration avec Simon Gill (UK Department for International Development – DFID) pour la section sur la prévisibilité.

Chapitre 2 Le soutien budgétaire – Riccardo Maggi (Commission européenne – CE) et Gilles Hervio (CE) en étroite collaboration avec Elliott Harris (Fonds monétaire international – FMI), Jerry Wolgin (Banque mondiale), Brian Ngo (Banque mondiale) et David Shand (Banque mondiale).

Les encadrés ont été rédigés par Jonathan Beynon (DFID), Richard Gerster (Consultant), Jyette Laursen (ministère danois des Affaires étrangères), Peter Rundell (CE), Nicola Smithers (Programme relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière – PEFA) et Helen Tilley (CE).

Chapitre 3 L'approche sectorielle – Stephen Lister (Consultant) en étroite collaboration avec Virginia Manzitti (CE) et Nicoletta Merlo (CE). Le Groupe de travail tient également à remercier Réal Lavergne (Agence canadienne pour le développement international – ACIDI) pour sa très importante contribution.

Chapitre 4 Le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques – Matthias Witt (Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit – GTZ), Bernard Myers (PEFA), Jörg Oelschläger (GTZ), Nicola Smithers (PEFA).

Annexe Vers une approche renforcée du soutien de la réforme de la gestion des finances publiques – Groupe de travail conjoint Banque mondiale/FMI/PEFA sur les dépenses publiques.

Le Groupe de travail et ses sous-groupes sont ouverts à tous les membres du CAD et observateurs auprès de ce dernier, notamment la Banque mondiale, le FMI et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les quinze pays en développement suivants ont été associés aux travaux du Groupe : Afrique du Sud, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Éthiopie, république des Fidji, Kirghizistan, Maroc, Mozambique, Nicaragua, Niger, Sénégal, Tanzanie, Viêt-nam et Zambie.

Julie Harris s'est chargée de l'édition du présent ouvrage dont la préparation était placée sous la direction de Simon Mizrahi, administrateur à la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE, et a bénéficié du concours de Kjerstin Andreasen.

Table des matières

Liste des sigles	7
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	8
Chapitre 1. Introduction	19
Chapitre 2. Le soutien budgétaire	29
Chapitre 3. L'approche sectorielle	41
Chapitre 4. Le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques	67
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	89
Appendice. Grands indicateurs de la performance de la gestion des finances publiques	95
Liste des encadrés	
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 PPTTE 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

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

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

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a été entérinée le 2 mars 2005 au deuxième Forum de haut niveau par plus de cent donateurs et pays en développement et institutions multilatéraux.

I. Exposé des résolutions

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

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

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

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

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

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

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

5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

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

S'adapter à des situations nationales diverses

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

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

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

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la section III avant l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet¹. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

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

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

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

II. Engagements de partenariat

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

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

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

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement², dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**indicateur 1**).
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

15. Les **donneurs** s'engagent à :

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

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

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies³ (**indicateur 3**).
- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.
- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

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

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

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

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

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

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

21. Les **donneurs** s'engagent à :

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

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

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

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

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

24. Les **donneurs** s'engagent à :

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

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

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

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

26. Les **donneurs** s'engagent à :

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

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

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

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

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

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord⁴ pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

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

30. Les **donneurs** s'engagent à :

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

Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

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

Harmonisation – Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective*Les donneurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures*

32. Les **donneurs** s'engagent à :

- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.

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

Complémentarité : une division du travail plus efficace

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

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

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

35. Les **donneurs** s'engagent à :

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

Incitations à l'action en coopération

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

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles⁵

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

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

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

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

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donateurs.

- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

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

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

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.
- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

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

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

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

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

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

45. Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donateurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.

- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donateurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

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

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

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

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

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

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

49. Les **donneurs** s'engagent à :

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

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

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

III. Indicateurs de progrès

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

	Appropriation	Objectif-cible pour 2010
1	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> – Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.
	Alignement	Objectifs-cibles pour 2010
2	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> – Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit : a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit; b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	a) Gestion des finances publiques – La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN. b) Passation de marchés – Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.
3	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> – Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (avec au moins 85 % des apports d'aide comptabilisés dans le budget).

Appropriation		Objectif-cible pour 2010	
4	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> – Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
5a	<i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques</i> – Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit : a) adhérent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit; b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	Score ¹	Objectif-cible
		Pourcentage de donateurs	
		5+	Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires.
		3.5 à 4.5	90 % des donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires.
		Pourcentage des apports d'aide	
		5+	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires.
		3.5 à 4.5	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires.
5b	<i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> – Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit : a) adhérent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit; b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif	Pourcentage de donateurs	
		A	Tous les donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		Pourcentage des apports d'aide	
		A	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> – Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> – Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8	<i>L'aide est non liée</i> – Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	Poursuivre les progrès.	
Harmonisation		Objectifs-cibles pour 2010	
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> – Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches programmes.	
10	<i>Encourager les analyses conjointes</i> – Pourcentage : a) de missions sur le terrain; et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	a) 40 % des missions des donateurs sur le terrain sont effectuées conjointement. b) 40 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.	
Gestion axée sur les résultats		Objectifs-cibles pour 2010	
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> – Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne : a) les stratégies nationales de développement; et b) les programmes sectoriels.	Réduire l'écart d'un tiers – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation et de suivi des performances transparents.	
Responsabilité mutuelle		Objectifs-cibles pour 2010	
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> – Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles.	

1. **Note sur l'indicateur 5** : Les niveaux pour l'indicateur 5 sont déterminés à l'aide de la méthode utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation de marchés et de gestion des finances publiques aux fins de l'indicateur 2 ci-dessus.

1. **Note importante :** Conformément au paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), composée des membres du CAD/OCDE, de pays partenaires et d'organisations multilatérales, s'est réunie deux fois (les 30 et 31 mai 2005 et les 7 et 8 juillet 2005) en vue d'adopter, ou de réviser le cas échéant, les objectifs-cibles correspondant aux douze indicateurs de progrès. Ces réunions ont abouti à un accord sur les objectifs-cibles présentés dans la section III de la Déclaration. Cet accord a fait l'objet de réserves de la part d'un donneur au sujet de la méthodologie d'évaluation : a) de la qualité des systèmes de passation de marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b); et b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, ainsi que les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^e Assemblée générale des Nations Unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
2. Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.
3. Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.
4. Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.
5. La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

Chapitre 1

Introduction

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont braqué les projecteurs sur l'aide internationale et constituent à cet égard un incontestable défi. Au Sommet de Monterrey de 2002, il a été proposé, pour relever ce défi, de mettre en place de nouveaux partenariats entre pays développés et pays en développement, fondés sur la responsabilité et l'obligation mutuelles de rendre des comptes, afin de favoriser des politiques saines, une bonne gouvernance et la primauté du droit (Nations Unies, 2002). A aussi été souligné le principe selon lequel chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social.

Les participants au Sommet de Monterrey ont par ailleurs incité spécifiquement les organismes de coopération pour le développement à harmoniser et renforcer leurs procédures de manière à accroître l'appropriation par les pays et à soutenir une utilisation plus efficace de l'aide. Un organe subsidiaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Groupe d'étude sur les pratiques des donateurs, a dressé un inventaire de bonnes pratiques, intitulé *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, qui a été approuvé par le Forum à haut niveau sur l'harmonisation qui s'est tenu à Rome en février 2003. Ce rapport présente des indications pratiques sur la manière dont les donateurs peuvent faciliter l'appropriation de l'aide par le pays partenaire en harmonisant leurs procédures. Si ce document est applicable à tous les modes d'acheminement de l'aide, il est particulièrement pertinent pour l'aide-projet.

Objet et champ d'application

Les bonnes pratiques sont un point de référence

Les bonnes pratiques constituent un point de référence et non une prescription valant pour tous les organismes de développement, dans tous les pays et à tout moment. Elles doivent être appliquées avec souplesse en tenant compte du contexte du pays partenaire et des mandats institutionnels des donateurs.

Que sont les « bonnes pratiques » ?

Le Groupe de travail du CAD est un partenariat qui se veut faire fond sur l'expérience accumulée par les donateurs (bilatéraux, multilatéraux et fonds mondiaux) aussi bien que sur le vécu des pays partenaires¹. L'objectif est d'en tirer des enseignements et de diffuser des bonnes pratiques susceptibles d'améliorer les performances futures. Les recueils de bonnes pratiques qui en résultent recensent des principes clés et fournissent des exemples concrets de pratiques des donateurs. Il est admis que les bonnes pratiques continuent d'évoluer et qu'elles doivent être adaptées en fonction de la situation prévalant dans chaque organisme et chaque pays. Les bonnes pratiques peuvent servir d'étalon pour jauger la performance des donateurs et fournissent à ces derniers une base transparente pour rendre des comptes.

Des orientations pour qui?

Le mandat du CAD est de fournir des orientations à l'attention principalement des donateurs. Toutefois, ces orientations, en particulier dans le contexte d'un partenariat, peuvent être également précieuses pour les pays partenaires lors de la conception de leurs programmes. Les donateurs, par exemple, sont plus enclins à assurer un financement à moyen terme plus prévisible lorsque les pays partenaires ont des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) réalistes et bien hiérarchisés. L'accent mis de plus en plus sur l'alignement avec les stratégies des pays partenaires requiert des objectifs largement partagés, un diagnostic commun et une obligation mutuelle de rendre compte des performances. L'objectif est la création d'un cercle vertueux dans lequel l'aide favorise le renforcement des capacités des pays en développement qui, à son tour, encourage une utilisation plus efficace et plus intégrée de l'aide. Le présent volume expose donc, dans un esprit de responsabilité mutuelle, certaines des implications qui en résultent pour le comportement des pays partenaires et propose des critères d'évaluation des performances des donateurs. Le partenariat requiert une plus grande collaboration non seulement entre donateurs et partenaires mais également entre donateurs. Bon nombre des bonnes pratiques présentées ici concernent donc la manière dont les donateurs peuvent œuvrer ensemble plus efficacement au niveau d'un pays.

Pourquoi centrer l'attention sur la gestion des finances publiques et le développement des capacités?

Une gestion efficace des finances publiques est primordiale pour la réduction de la pauvreté. Elle est déterminante pour le succès de l'action gouvernementale aussi bien que pour le bon acheminement de l'aide. Les problèmes auxquels se heurte l'offre de services dans les secteurs clés résultent souvent d'une mauvaise gestion des finances publiques (GFP). En outre, la GFP est bien davantage qu'une simple question technique; elle englobe la formulation de politiques judicieuses et l'établissement de priorités budgétaires mais aussi une gestion financière efficace et transparente au stade de la mise en œuvre.

Pour les donateurs, la qualité de la GFP de leurs partenaires présente un double intérêt, fiduciaire et sur le plan du développement. Dans de nombreux pays, notamment les plus pauvres, l'aide représente une part substantielle des ressources publiques et la manière dont elle est gérée détermine pour beaucoup la qualité globale de la GFP. Par leurs pratiques, les donateurs ont souvent exacerbé sans le vouloir les faiblesses de la GFP des gouvernements. Dans le présent ouvrage, on s'applique à montrer par quelles pratiques les donateurs peuvent au contraire contribuer à consolider la GFP dans les pays partenaires, et à renforcer les capacités de ces derniers en la matière. Les faiblesses de la GFP sont souvent le reflet d'incitations et d'intérêts sous-jacents et la réforme et le renforcement de la GFP nécessitent une volonté et un soutien des plus hautes sphères politiques tout autant que des compétences techniques. C'est pourquoi la GFP devrait demeurer au centre du dialogue entre les organismes d'aide et les gouvernements des pays partenaires.

Quelles sont les modalités d'aide visées?

L'acheminement de l'aide se fait à travers un ensemble de modes englobant l'aide-projet, le soutien sectoriel et le soutien budgétaire. Pour chacun de ces modes, il existe un grand nombre d'instruments possibles d'aide; les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté (PRSC) et la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) sont, par exemple, deux instruments de soutien budgétaire². L'objet de ce volume n'est pas de

prendre parti pour un mode d'acheminement plutôt que pour un autre. Il ne faut pas en déduire pour autant que le choix des modalités d'aide n'est pas important mais ce sont les circonstances qui détermineront les modes et les instruments les plus efficaces et les plus propices au renforcement de la GFP. La principale difficulté pour les donateurs, au niveau individuel et collectif, est de choisir et de concevoir des instruments d'aide appropriés et complémentaires de manière à maximiser l'efficacité de leur action conjuguée.

Le présent ouvrage traite successivement du soutien budgétaire, de l'approche sectorielle et du renforcement des capacités de GFP. Ce sont là autant de domaines dans lesquels la collaboration entre les donateurs et avec les gouvernements partenaires est essentielle. Bien que l'aide-projet ne soit pas spécifiquement abordée dans le présent volume, les bonnes pratiques décrites valent tout autant pour cette modalité d'aide que pour les autres. Très souvent, la coopération technique et l'aide au renforcement des capacités à l'appui de l'amélioration de la GFP sont acheminées par le biais de projets, et la manière dont ces projets sont gérés a des conséquences pour les systèmes de GFP des partenaires. Dans le chapitre 3, consacré à l'approche sectorielle, il est souligné que cette dernière peut faire, et fait habituellement, appel à tout un arsenal d'instruments de l'aide : une approche sectorielle réussie coordonnera toutes les formes de soutien au secteur visé. Les bonnes pratiques qui suivent sont donc pertinentes pour toutes les modalités d'aide.

Principaux sujets

Le chapitre 2 traite des problèmes qui peuvent se poser, au niveau de la conception et de la gestion, lorsque les donateurs choisissent de recourir au **soutien budgétaire**. Il énonce un ensemble de bonnes pratiques propres à optimiser les avantages du soutien budgétaire pour le développement tout en renforçant la capacité des partenaires d'assurer l'équilibre de l'ensemble de leurs finances publiques, d'opérer une répartition stratégique des fonds, de rentabiliser au mieux leurs ressources et de veiller à la probité dans l'utilisation des deniers publics, principaux objectifs d'un système efficient de gestion des finances publiques. Il fournit également aux donateurs des modèles de comportement en cas de recours au soutien budgétaire.

Le chapitre 3 est consacré à l'**approche sectorielle**. Il fournit des conseils pratiques pour l'établissement, au niveau sectoriel, de partenariats entre les gouvernements et les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de développement et de renforcer la maîtrise exercée par les gouvernements sur les politiques du secteur public et l'affectation des ressources. Lorsque de tels partenariats sont déjà en place, il indique comment les développer et les consolider. Là encore, les implications pour la gestion des finances publiques sont d'une importance cruciale.

Le chapitre 4 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.

L'annexe annexe apporte un complément utile à tous les chapitres précédents. Elle propose une approche **du soutien d'une gestion plus performante des finances publiques** privilégiant l'alignement de l'aide des donateurs et des institutions financières

internationales (IFI) sur des programmes d'action placés sous la conduite des pays partenaires.

Principes directeurs et thèmes communs

Au vu des principes directeurs présentés dans le premier recueil de bonnes pratiques³, quatre grands principes sous-tendent les recommandations formulées dans le présent ouvrage :

1. **L'appropriation par le pays partenaire est essentielle** : chaque pays est responsable de son propre développement, et le rôle des donateurs est de *soutenir* les efforts nationaux, *pas de s'y substituer*.
2. **Une GFP du pays partenaire efficace et responsable est vitale** pour une réduction effective de la pauvreté, et l'acheminement de l'aide via le système de GFP du pays partenaire est au cœur de toute stratégie de renforcement de la GFP. Il s'agit d'enclencher un cercle vertueux de renforcement des capacités, dans lequel l'utilisation des systèmes de GFP participe à leur consolidation, laquelle en favorise à son tour une utilisation accrue.
3. **Les donateurs doivent agir à l'intérieur d'un cadre explicite, stratégique et programmatique que le gouvernement s'est approprié**. Des initiatives isolées, au coup par coup (d'amélioration de la GFP ou de lutte directe contre la pauvreté), ne sont guère susceptibles d'être efficaces. L'efficacité impose de plus en plus aux donateurs de travailler conjointement avec les gouvernements et avec les autres donateurs.
4. **Les donateurs doivent tenir compte du contexte du pays partenaire**, ce qui implique de prendre en considération les spécificités des institutions et les priorités nationales, de reconnaître que leur comportement peut avoir des répercussions sur les obligations internes de comptes des pouvoirs publics ainsi que sur les relations entre les niveaux d'administration et entre les différents organismes gouvernementaux. Pour être efficace, le développement institutionnel, en particulier, doit s'appuyer sur ce qui existe déjà et non viser à implanter des systèmes entièrement nouveaux.

Dans tous les chapitres l'accent est aussi mis sur la nécessité de tirer un **meilleur parti des analyses partagées**. La masse de connaissances et d'outils de diagnostic aujourd'hui disponibles concernant le fonctionnement des systèmes de GFP dans les pays partenaires doit être mise au service de deux objectifs complémentaires. Le premier est de rationaliser le travail de diagnostic et d'évaluation, comme il est préconisé dans le document publié par l'OCDE en 2003 sous le titre *Mesure des performances dans la gestion des finances publiques : les bonnes pratiques*⁴. Cela permettra d'éviter la duplication de travaux, d'alléger la charge imposée aux pays partenaires et de favoriser une évaluation et un suivi rigoureux des progrès accomplis en matière de réforme. Le deuxième est d'utiliser les connaissances disponibles pour appuyer la mise en œuvre de ces réformes.

Enfin, face à la nécessité pour les gouvernements d'adopter une perspective plus stratégique et pour les donateurs de soutenir les stratégies nationales et, dans la mesure du possible, d'opérer via les budgets publics, **une plus grande prévisibilité de l'aide** et un meilleur échange d'informations concernant les flux d'aide sont indispensables. La dernière section de ce chapitre décrit les principaux enjeux.

Cadres stratégiques et prévisibilité de l'aide

L'importance de la prévisibilité

La nécessité de soutenir les engagements de dépenses à long terme qu'impose la réalisation des OMD constitue pour les donateurs un défi particulier. Dans de nombreux pays, l'aide représente une part importante des ressources publiques totales, et éventuellement une part plus importante encore des ressources discrétionnaires. Pour tenir les engagements pris à Monterrey il faudra accroître sensiblement le volume de l'aide. Dans bon nombre de pays, la réalisation des OMD voudra que, pendant un temps, l'aide serve à financer non seulement des investissements mais également une partie des coûts récurrents liés aux dépenses publiques de lutte contre la pauvreté. Or, l'aide est souvent beaucoup moins prévisible que les recettes de sources nationales et une grande partie de l'aide versée n'est pas constatée dans les budgets et les comptes publics. Si une part importante des ressources publiques est imprévisible et/ou non transparente, il est extraordinairement difficile pour les gouvernements des pays partenaires de déployer efficacement des ressources limitées. Naturellement, cela est particulièrement vrai pour les pays les plus pauvres, qui sont les plus dépendants de l'aide.

Pour assurer la réalisation des OMD, les gouvernements devront établir des plans cohérents sur le moyen et le long termes, et optimiser la répartition des ressources entre secteurs et à l'intérieur de chacun d'eux. De bonnes pratiques de GFP impliquent : i) d'avoir une vision globale des ressources disponibles (comme indiqué au chapitre 2, il ne doit y avoir qu'un seul budget et un seul plan national à mettre en œuvre via le budget); et ii) d'ajuster les budgets annuels à l'intérieur d'un CDMT. Un degré raisonnable de prévisibilité est indispensable au niveau de l'exécution du budget pour que les gestionnaires de budgets puissent utiliser efficacement les ressources pour la prestation de services et que le processus de planification et de budgétisation soit crédible. Il est peu probable, par exemple, qu'un ministère sectoriel prenne au sérieux le budget et le CDMT si la formulation et l'exécution du budget ne témoignent pas d'une certaine discipline et d'une prévisibilité raisonnable. Pour bon nombre de pays, cela suppose une plus grande prévisibilité de l'aide.

À cet égard, les bonnes pratiques suivantes ont été approuvées lors du Forum à haut niveau de Rome sur l'harmonisation :

- **Opérer une programmation pluriannuelle de l'aide** – Chaque fois que c'est possible, les donateurs doivent établir un programme d'aide pluriannuel compatible avec l'horizon de programmation financière du gouvernement partenaire, et expliciter clairement les circonstances qui pourraient justifier une modification des apports d'aide. Des engagements financiers à plus long terme, et donc plus prévisibles, contribuent à asseoir la fiabilité des financements émanant des donateurs aux yeux des gouvernements partenaires, ce qui est indispensable pour leur permettre de planifier l'augmentation de leur capacité d'offrir les services essentiels, et leur facilite la gestion macroéconomique.
- **Fournir des informations complètes sur les apports d'aide** – Les donateurs doivent apporter aux gouvernements partenaires toutes les informations voulues sur les flux d'aide, et ceci de façon régulière et en temps opportun. Cela permet aux gouvernements partenaires d'intégrer l'aide dans leur gestion macroéconomique et budgétaire et de publier des informations détaillées sur l'aide reçue (OCDE, 2003).

L'expérience de toute une série de pays montre qu'il reste encore beaucoup à faire pour répondre à ces aspirations. Lorsque les donateurs n'ont pas actuellement le pouvoir de

prendre de tels engagements, ils doivent redoubler d'efforts pour assouplir les contraintes ou fournir des chiffres indicatifs fiables s'ils ne peuvent prendre d'engagements formels. La question de la prévisibilité revêt une importance particulière dans le contexte du soutien budgétaire, en raison essentiellement du caractère particulièrement déstabilisant de la volatilité potentielle de ce soutien. Le chapitre 2 aborde les problèmes connexes de la prévisibilité et de la conditionnalité sous l'angle du soutien budgétaire. L'argumentation qui y est présentée n'en peut pas moins être généralisée à toutes les modalités d'aide et tous les organismes d'aide.

Terminologie

Le terme « prévisibilité » est parfois utilisé dans un sens assez large qui peut prêter à confusion. Il est donc important de noter que la prévisibilité a un certain nombre de dimensions et de faire la distinction entre prévisibilité et volatilité.

- **Prévisibilité.** L'aide est *prévisible* lorsque les pays partenaires peuvent être assurés du montant et de l'échéancier des versements. Plusieurs aspects sont à prendre en compte, à commencer par la mesure dans laquelle les pays partenaires peuvent compter voir les engagements pris par les donateurs se matérialiser sous forme d'apports effectifs d'aide, jusqu'aux critères non arbitraires et transparents de suspension ou d'ajustement des paiements.
- **Volatilité.** L'aide est *volatile* lorsque les fluctuations des flux de l'aide sont importantes par rapport au volume en cause.

Ces termes peuvent être appliqués à l'aide qu'un pays partenaire reçoit d'un donneur mais aussi au volume global de l'aide qu'il reçoit de tous les donateurs.

Facteurs affectant la prévisibilité et la volatilité de l'aide

Horizon temporel

- **Long terme (plus de cinq ans).** Sur le long terme, la prévisibilité de l'aide est subordonnée à la détermination des donateurs à tenir les engagements pris à Monterrey d'accroître le volume de l'aide fournie à l'appui des OMD.
- **Moyen terme (entre deux et cinq ans).** La prévisibilité à moyen terme dépend de la capacité des donateurs de tenir leurs engagements (voir OCDE, 2003) de programmer leur aide sur plusieurs années et de fournir une information transparente et fiable sur les circonstances pouvant justifier une modification des apports d'aide. De ce point de vue, la prévisibilité est largement assujettie à l'aptitude des donateurs à protéger les crédits alloués à l'aide au cours de leur propre processus budgétaire et à fournir des prévisions à moyen terme. À partir des engagements doivent être établies des projections par pays qui puissent être intégrées dans les stratégies nationales et les plans de dépenses à moyen terme.
- **Court terme (moins de deux ans).** Sur le court terme, le risque de volatilité est important car les apports dépendent non seulement de la disponibilité effective des fonds programmés dans les budgets des donateurs mais également de l'aptitude des gouvernements partenaires à remplir les conditions éventuellement attachées à l'aide ainsi que des capacités et procédures administratives mises en place de part et d'autre pour assurer des versements réguliers et en temps opportun.

Des améliorations sont nécessaires au niveau du court, du moyen et du long termes pour maximiser le potentiel de l'aide en tant qu'instrument de soutien des stratégies de

lutte contre la pauvreté. Il est également important de reconnaître que, dans certaines circonstances exceptionnelles, les donateurs sont légitimement en droit de suspendre une partie de leur aide. L'efficacité à long terme de l'aide telle qu'envisagée au Sommet de Monterrey pourrait être compromise par la volatilité des versements; inversement, ramener à zéro la volatilité en cours d'année n'aidera guère à répondre aux besoins de financement à long terme des partenaires si les ressources nécessaires au maintien ou à l'accroissement des apports annuels ne sont pas disponibles les années suivantes.

Autres facteurs

- **L'aide-projet doit elle aussi être prévisible.** Le défaut d'acheminement de l'aide-projet à la date prévue peut être moins perturbateur qu'une volatilité du soutien budgétaire⁵; il peut néanmoins être très préjudiciable à l'efficacité de l'aide. Il perturbe l'exécution des programmes de développement, constitue une utilisation inefficace de ressources et risque de nuire au réalisme du budget. C'est pourquoi les donateurs doivent s'appliquer à acheminer l'aide-projet à la date prévue et doivent simplifier et rationaliser leurs procédures de manière à faciliter une livraison prévisible et en temps voulu des projets.
- **Conception des conditions attachées à l'aide.** Une conditionnalité appropriée est un facteur crucial pour l'amélioration de la prévisibilité et la réduction de la volatilité. L'aide inconditionnelle est rare⁶, mais nombreux sont les moyens dont on dispose pour faire en sorte que les conditions soient appropriées et transparentes. On reviendra dans le chapitre 2 sur les conditions qui sont appropriées pour le soutien budgétaire général et dans le chapitre 3 sur les moyens de faire en sorte que les différentes conditions et les différents indicateurs de performances associés à un programme sectoriel soient pertinents, adéquats et renvoient à des considérations économiques. Les donateurs ont la responsabilité collective de veiller à ce que leurs conditions soient alignées sur la stratégie du pays partenaire et qu'elles n'imposent pas, globalement, aux gouvernements partenaires des exigences excessives en termes de performances ou de capacité de rendre compte. Lorsque les versements sont assujettis à des conditions de performance spécifiques : i) horizon temporel doit être approprié (la rétention de l'aide au cours d'un exercice doit être un dernier recours); ii) les conditions doivent être transparentes, de sorte que le gouvernement sache quelles sont les performances attendues et les critères sur lesquels se fondera la décision du donneur; et iii) les cibles et les indicateurs doivent se rapporter à des variables sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle ou du moins une influence importante. L'objectif doit être de minimiser les facteurs arbitraires ou exogènes et de permettre aux autorités budgétaires du pays partenaire de se fonder sur des estimations fiables des fonds dont elles pourront probablement disposer, comme c'est le cas pour les autres recettes. Des dispositifs de dialogue efficaces garantiront que les conditions sont mutuellement acceptables et conçues pour appuyer les stratégies arrêtées par le pays partenaire.
- **Une information transparente sur les flux de l'aide.** À cet égard, la transparence est également essentielle et la communication d'informations à l'évidence importante. Dans le présent ouvrage, une grande attention est portée aux bonnes pratiques de GFP pour la reddition de comptes sur les flux de l'aide, à tous les stades : il est dans l'intérêt aussi bien des organismes d'aide que des gouvernements partenaires de disposer de prévisions *ex ante* des apports d'aide et de rapports *ex post* sur leur utilisation. Des travaux sont actuellement en cours en vue d'élaborer une norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS)⁷ indiquant les informations que doivent

fournir les bénéficiaires d'une aide extérieure. Le but est d'améliorer la reddition de comptes grâce à la fourniture systématique et réciproque d'informations par les organismes d'aide et les gouvernements partenaires. Une étroite collaboration entre les organismes d'aide et les gouvernements partenaires est essentielle pour assurer une bonne saisie des flux de l'aide sur la base de laquelle rendre des comptes au public, dans les pays donateurs comme dans les pays bénéficiaires.

Les efforts concertés d'amélioration de l'information sur les flux de l'aide et de la prévisibilité de l'aide sont relativement récents et des enseignements commencent à peine à s'en dégager concernant les bonnes pratiques. Dans ce domaine comme dans bien d'autres abordés dans le présent ouvrage, les progrès seront fonction non seulement du comportement des organismes d'aide mais également de la capacité des donateurs et des gouvernements d'instaurer une collaboration efficace au niveau de chaque pays.

Notes

1. Les 15 pays partenaires associés au Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide sont l'Afrique du Sud, le Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge, l'Éthiopie, la république des Fidji, le Kirghizistan, le Maroc, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Sénégal, la Tanzanie, le Viêt-nam et la Zambie.
2. Un instrument d'aide est une intervention spécifique. À l'intérieur d'une modalité générique, les instruments d'aide peuvent différer sensiblement, par exemple pour ce qui est des conditions financières, des procédures de passation des marchés, du transit ou non des fonds par le budget de l'État et des exigences en matière de suivi et d'établissement de rapports.
3. Voir l'encadré 1.1, « Principes directeurs d'une aide au développement », OCDE (2003), p. 21.
4. Voir chapitre 3 : Mesure des performances dans la gestion des finances publiques, OCDE (2003).
5. En principe, si une dépense n'est pas effectuée parce que l'aide n'arrive pas, les conséquences sur les dépenses et les recettes publiques sont les mêmes et le déficit budgétaire ne se creuse pas.
6. L'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTÉ), qui passe par un soutien budgétaire irréversible après le point d'achèvement, peut être considéré comme tel, mais il ne prend cette forme qu'après une longue période de respect d'un ensemble de critères prédéfinis.
7. Voir le projet de proposition de norme comptable internationale pour le secteur public, « Financial Reporting under the Cash Basis of Accounting: Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance », élaboré par la Fédération internationale des comptables et soumis pour commentaires en octobre 2004.

Références

- OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- Nations Unies (2002), « Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement », Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002, A/CONF.198/11.

Chapitre 2

Le soutien budgétaire

*Ce chapitre traite des problèmes qui peuvent se poser, au niveau de la conception et de la gestion, lorsque les donateurs choisissent de recourir au **soutien budgétaire**. Il énonce un ensemble de bonnes pratiques propres à optimiser les avantages du soutien budgétaire pour le développement tout en renforçant la capacité des partenaires d'assurer l'équilibre de l'ensemble de leurs finances publiques, d'opérer une répartition stratégique des fonds, de rentabiliser au mieux leurs ressources et de veiller à la probité dans l'utilisation des deniers publics, principaux objectifs d'un système efficient de gestion des finances publiques. Il fournit également aux donateurs des modèles de comportement en cas de recours au soutien budgétaire.*

Points clés

Pour les besoins du présent chapitre, le soutien budgétaire est défini comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire via un transfert de ressources d'une agence de financement externe au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire. Cette définition du soutien budgétaire n'englobe donc pas les fonds transférés au Trésor public pour le financement de programmes ou de projets gérés selon des procédures budgétaires différentes de celles du pays partenaire, dans l'intention d'affecter ces ressources à des usages spécifiques.

On pourrait faire une distinction supplémentaire entre le soutien budgétaire général et le soutien budgétaire sectoriel. Dans le cas du soutien budgétaire général, le dialogue entre donateurs et gouvernements partenaires se concentre sur la politique globale et les priorités budgétaires alors que dans le cas du soutien budgétaire sectoriel, il se concentre sur les préoccupations spécifiques du secteur. Si un grand nombre de bonnes pratiques identifiées ci-dessous s'appliquent à tous les types de soutien budgétaire, l'intérêt se porte avant tout, dans le présent chapitre, sur le *soutien budgétaire général*. Le cas des programmes sectoriels est examiné dans le chapitre 3.

Outre le fait qu'il est particulièrement bien adapté aux besoins de la stabilisation macroéconomique et au soutien de la lutte contre la pauvreté et de la croissance, le soutien budgétaire permet en théorie de réduire les coûts de transaction, de faciliter la coordination entre les donateurs et d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide. Il peut également se révéler efficace pour accroître les fonds affectés au financement des dépenses publiques des pays partenaires et la maîtrise exercée par ceux-ci sur leurs politiques. Enfin, du fait qu'il implique le transit des ressources d'aide par le budget du gouvernement du pays partenaire, il favorise le développement institutionnel et renforce l'obligation de rendre des comptes en soulignant le rôle du budget en tant qu'incarnation de la politique gouvernementale et instrument de sa mise en œuvre.

Cela dit, le soutien budgétaire peut également présenter des inconvénients pour les pays partenaires. Il peut accentuer la volatilité des apports d'aide, imposer des ajustements budgétaires coûteux si les versements sont suspendus ou différés, créer une conditionnalité potentiellement gênante et abusive, et contribuer parfois à l'imposition d'exigences excessivement lourdes en matière de rapports.

La décision d'un donneur d'accorder ou non un soutien budgétaire se fonde sur une série de considérations, notamment une évaluation du système de gestion des finances publiques du partenaire et la probabilité que les ressources soient utilisées aux fins convenues. Les critères précis de décision varient toutefois d'un donneur à l'autre et ne seront pas analysés ici. D'une manière générale, les donateurs mettent en balance les avantages et les risques potentiels associés à l'octroi d'un soutien budgétaire. Dès lors que la décision d'accorder un soutien budgétaire a été prise, il est important de choisir des modalités d'acheminement qui en maximisent les avantages potentiels (appropriation,

faibles coûts de transaction, etc.). C'est pourquoi sont recensées dans le présent chapitre de bonnes pratiques que pourraient adopter les donateurs une fois la décision prise. Ces dernières :

- complètent les bonnes pratiques de l'OCDE-CAD pour l'harmonisation (OCDE, 2003);
- sont dérivées de masse croissante de données d'expérience accumulées par les membres du CAD, les institutions financières internationales et les pays partenaires;
- abordent la question sous l'angle de la gestion des finances publiques étant donné la pertinence particulière de cette dernière pour le soutien budgétaire.

Des éléments supplémentaires concernant les bonnes pratiques se feront jour en 2005, lorsqu'aura été achevée l'évaluation multi-donneurs en cours de l'impact du soutien budgétaire.

Objet

L'objet du présent chapitre est d'énoncer un ensemble de bonnes pratiques propres à optimiser les avantages du soutien budgétaire pour le développement tout en renforçant la capacité des partenaires d'assurer l'équilibre de l'ensemble de leurs finances publiques, d'opérer une répartition stratégique des fonds, de rentabiliser au mieux leurs ressources et de veiller à la probité dans l'utilisation des deniers publics, principaux objectifs d'un système efficient de gestion des finances publiques. Il fournit également aux donateurs des modèles de comportement en cas de recours au soutien budgétaire.

Si le présent chapitre ne contient aucune prescription à l'intention des pays partenaires, il y est néanmoins reconnu que la disposition des donateurs à recourir au soutien budgétaire est influencée par les performances des systèmes de GFP des pays partenaires. Ainsi, l'existence d'un cadre budgétaire à moyen terme réaliste peut encourager les donateurs à accorder un financement à moyen terme. L'exploitation de tous les avantages du soutien budgétaire nécessitera bien souvent un effort de collaboration entre des donateurs décidés à suivre des pratiques optimales et des bénéficiaires déterminés à réformer leurs systèmes de GFP. L'annexe annexe recense les principales caractéristiques d'un système solide de GFP.

Les principes directeurs et les bonnes pratiques identifiés ci-dessous sont censés s'appliquer au soutien budgétaire général accordé aux pays dotés d'une stratégie de lutte contre la pauvreté ou d'un plan équivalent de développement national. Dans le cas d'un soutien budgétaire à des pays sortant d'un conflit ou à d'autres États fragiles, il convient d'en adapter l'application au cas par cas.

Principes directeurs

Les principes qui ont guidé l'élaboration des bonnes pratiques préconisées dans le présent chapitre sont les suivants :

- 1. Le soutien budgétaire doit renforcer l'appropriation par les pays partenaires.** Lorsqu'ils fournissent des ressources fongibles sous la forme d'un soutien budgétaire, les donateurs doivent se rallier aux priorités et politiques globales de développement du pays partenaire. Si cela peut justifier de souhaiter débattre des objectifs budgétaires (et des décisions d'affectation des fonds) avec le gouvernement partenaire, le maintien de la ligne de conduite choisie n'en est pas moins *in fine* assujetti à l'existence d'un

engagement politique fort. Le soutien budgétaire ne doit donc pas être un moyen de tenter de susciter une action des pouvoirs publics lorsqu'un tel engagement n'existe pas.

2. Le soutien budgétaire doit aider à l'amélioration des performances et de la transparence des systèmes de GFP des pays partenaires. Le soutien budgétaire confère aux donateurs un intérêt légitime dans le renforcement des systèmes de GFP à travers lesquels leurs fonds sont dépensés. Pour des raisons fiduciaires et de développement, les donateurs devraient se servir du soutien budgétaire pour encourager les pays partenaires à améliorer leurs systèmes de GFP, notamment en accroître la transparence et y renforcer l'obligation de rendre compte au pouvoir législatif et à la société civile dans son ensemble.

3. Il faut minimiser les coûts de transaction liés au soutien budgétaire. L'utilisation des procédures nationales pour l'acheminement du soutien budgétaire est une façon de réduire les coûts de transaction. Les coûts de transaction supplémentaires associés au soutien budgétaire, par exemple ceux induits par les multiples évaluations approfondies de la GFP, doivent être limités au strict minimum.

4. Le soutien budgétaire doit passer par des modalités propres à améliorer la prévisibilité des ressources et à réduire leur volatilité. Lors de l'élaboration de leurs prévisions budgétaires, les autorités des pays partenaires devraient pouvoir compter sur des estimations fiables du montant des apports, de la date des versements et des conditions préalables à leur déboursement. La prévisibilité est une exigence importante pour les autorités budgétaires des pays partenaires, en particulier pour ce qui concerne, sur le court terme, le décaissement effectif de l'aide promise et, sur le moyen terme, l'information précoce sur les apports futurs. Une plus grande prévisibilité et une volatilité moindre facilitent la mise en œuvre de politiques orientées vers la stabilisation macroéconomique, la conception de CDMT (et leur exécution), la répartition stratégique des fonds entre les différentes priorités et le choix rationnel des stratégies de financement les plus économiques. Toutefois, l'expérience montre que le calendrier et les montants effectifs des engagements et des versements au titre du soutien budgétaire sont sujets à une certaine variabilité. Celle-ci peut certes être due en partie au comportement des pays partenaires, mais les donateurs n'en devraient pas moins s'appliquer à éliminer les sources de volatilité qu'ils peuvent contrôler.

Bonnes pratiques

Soutenir l'appropriation

- **S'abstenir de cibler le soutien.** En règle générale, il ne devrait y avoir aucune restriction à l'utilisation des fonds dès lors que ceux-ci sont transférés au compte du Trésor public d'un pays partenaire une fois remplies les conditions convenues. Étant donné la fongibilité des ressources, la préaffectation de celles-ci n'aurait guère d'impact positif, voire aucun, sur l'efficacité de l'aide, mais elle augmenterait les coûts de transaction. Les exceptions à la règle générale devraient se limiter aux cas où elles se justifient sans conteste, par exemple lorsque des risques importants de manque de liquidités pourraient motiver des coupes dans des dépenses prioritaires. Toutefois, il est généralement préférable d'opter pour une autre forme d'aide, telle que le soutien sectoriel ou l'aide-projet, face à des facteurs qui justifient apparemment le ciblage des ressources.

- **S'adapter aux priorités des pays partenaires.** Les conditionnalités doivent, dans la mesure du possible, être dérivées du programme d'action et des objectifs des pays partenaires, tels qu'ils ressortent, par exemple, des programmes et des cibles énoncés dans les documents exposant leur stratégie nationale de développement (en particulier de leur cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – CSLP – et des examens annuels de sa mise en œuvre).
- **Se concentrer sur les résultats.** Le soutien budgétaire doit être un moyen d'appeler l'attention sur les résultats, c'est-à-dire sur les réalisations liées aux politiques menées par les gouvernements partenaires. Une focalisation accrue sur les résultats incite les gouvernements à réfléchir, lors de la conception de leurs politiques et de la formulation de leurs budgets, sur les progrès accomplis. Cette réflexion ne remplace pas le dialogue entre donateurs et pays partenaires sur les politiques sous-jacentes et l'offre connexe d'assistance technique mais elle le complète. Un tel regain d'attention pour les résultats peut être obtenu de diverses façons, notamment par l'utilisation d'indicateurs et/ou de conditionnalités pertinents, tels que l'évolution de l'offre de services. Reste que susciter une focalisation accrue sur les résultats est difficile dans la pratique, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'identifier des indicateurs qui se prêtent à un suivi liés aux politiques publiques.

Améliorer les performances et la transparence de la gestion des finances publiques

- **Suivre les bonnes pratiques en matière de diagnostic et d'évaluation de la GFP.** Les donateurs devraient se conformer aux bonnes pratiques déjà édictées par le CAD (OCDE, 2003) pour la mesure des performances de la gestion des finances publiques (voir encadré 2.1). Ils devraient également éviter les duplications lourdes et coûteuses en partageant les résultats de leur propre travail de diagnostic et d'évaluation, et fonder leurs décisions sur les résultats de travaux conduits par d'autres.
- **Soutenir directement le renforcement des systèmes de GFP des partenaires.** Le soutien budgétaire doit encourager directement l'amélioration des systèmes de GFP des pays partenaires, notamment en termes de transparence et d'obligation de rendre compte au pouvoir législatif et à la société civile. À cet effet, il doit être aligné sur les stratégies de réforme des pays et assorti de conditionnalités spécifiques et d'une assistance technique ciblée. Il peut être également utile d'associer davantage les institutions de contrôle du pays partenaire aux évaluations de la GFP et d'effectuer des audits *ex post*. Le chapitre 4 détaille plus avant les bonnes pratiques pour le renforcement des capacités de gestion des finances publiques.
- **Éviter d'affaiblir les systèmes nationaux.** Étant donné les disparités de la qualité de la gestion des dépenses entre les différents pays partenaires et les exigences des donateurs en matière de reddition de comptes, les organismes qui recourent au soutien budgétaire ne peuvent pas toujours faire entièrement confiance aux systèmes de dépense et de contrôle des pays partenaires. Des évaluations *ex ante* et *ex post*, des mesures de sauvegarde et des exigences supplémentaires en matière de rapports peuvent donc être justifiées. Ces mesures devront, toutefois, passer par des voies qui renforcent les systèmes du pays partenaire au lieu de les remplacer par des dispositifs temporaires et/ou parallèles spécifiques au donneur.

Encadré 2.1. **Évaluation des performances en matière de GFP**

Jusqu'ici, les donateurs utilisaient une panoplie d'outils de diagnostic différents pour évaluer la solidité des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Un groupe de travail composé de représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et du programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) s'emploie actuellement, en concertation avec l'Activité conjointe du CAD sur la gestion des finances publiques, à élaborer un cadre commun d'évaluation des performances et de préparation de rapports pour le suivi des performances en matière de GFP. L'objectif est de rationaliser le travail de diagnostic des donateurs et d'améliorer le ciblage de leur soutien au renforcement des capacités de GFP en encourageant une approche commune axée sur un ensemble clé de problèmes de GFP et en éliminant les duplications d'analyses.

Le cadre prévoit un rapport sur les performances de la GFP, autrement dit une évaluation intégrée reposant sur un jeu standard de grands indicateurs de la GFP (voir annexe annexe). S'appuyant sur les évaluations des capacités de suivi de l'exécution des dépenses publiques et plans d'action mis au point par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative PPTTE, il vise à offrir un outil de suivi crédible pour informer les décisions de financement des donateurs et étayer le dialogue entre pays partenaires et donateurs. Il fournit également aux pays partenaires un retour d'information objectif sur les principaux points faibles et l'impact des réformes. Après l'achèvement de l'expérimentation technique, les partenaires du PEFA devraient finaliser les indicateurs et la structure du rapport de performance dans les premiers mois de 2005.

Réduire les coûts de transaction

- **Simplifier la conditionnalité.** Les partenaires devraient n'avoir qu'un seul budget national global et une seule stratégie nationale de développement, et les donateurs qui recourent au soutien budgétaire lier leurs financements à un cadre unique de conditions et/ou à un ensemble limité d'indicateurs. Tous les donateurs ne doivent pas pour autant imposer des conditions identiques mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre opérationnel commun (voir encadré 2.2). Les donateurs devraient, dans la mesure du possible, tirer ces conditions de la stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) du partenaire, de l'examen annuel de la mise en œuvre de cette SLP ou d'un cadre national équivalent. Des conditions supplémentaires peuvent être décidées lorsque cela se justifie et pour autant qu'elles soient le résultat d'un processus transparent associant les autres donateurs apportant un soutien budgétaire et que le temps nécessaire pour examiner et proposer d'autres voies soit laissé au gouvernement partenaire. En tout état de cause, les conditions et les indicateurs devraient se limiter à ceux qui facilitent la réalisation des éléments clés de la SLP/stratégie nationale, ou la mesure des progrès accomplis vers ces derniers. Si, dans la pratique, cela s'avère difficile à obtenir, des avancées encourageantes ont néanmoins été enregistrées dans de nombreux cas.
- **Rationaliser les évaluations fiduciaires.** Les donateurs qui accordent un soutien budgétaire n'ont pas tous les mêmes préoccupations fiduciaires et exigences de reddition de comptes. Ils devraient néanmoins alléger la charge imposée aux pays partenaires par des examens de diagnostic moins nombreux, mieux coordonnés et, dans la mesure du possible, communs qui leur fourniront une masse commune d'informations dans laquelle chaque donneur pourra puiser pour prendre ses propres décisions fiduciaires (voir encadré 2.1).

Encadré 2.2. **Alignement des processus au Mozambique**

Au Mozambique, les donateurs qui recourent au soutien budgétaire collaborent depuis 1998. On recense désormais 15 donateurs, dont la Banque mondiale, qui travaillent ensemble, auxquels s'ajoutent plusieurs observateurs, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ils se sont engagés à se limiter, pour les consultations avec le gouvernement, à des missions conjointes, organisées autour du plan économique et social (*Plano Economico e Social* – PES) et du plan annuel de mise en œuvre du plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (*Plano De Acção Para A Redução Da Pobreza Absoluta* – PARPA), le CSLP du Mozambique. Avant le début de chaque exercice, le CSLP est soumis pour approbation à l'Assemblée nationale et le gouvernement rend compte de ses réalisations (dans un bilan du PES) dans les trois premiers mois de l'année suivante. Tous les donateurs ont signé un accord par lequel ils s'engagent à extraire les informations dont ils ont besoin pour déclencher les décaissements d'un cadre unique et commun d'évaluation des performances, négocié chaque année et dont les indicateurs sont tirés du PES. Une évaluation commune des progrès de la mise en œuvre du PARPA est effectuée sur la base du bilan du PES et les donateurs prennent ensuite leurs propres décisions quant aux montants à décaisser. Le protocole d'accord qui formalise ces engagements énonce également un certain nombre de principes sous-jacents (bonne gouvernance et respect des droits de l'homme, stabilité macroéconomique et lutte contre la pauvreté, notamment) essentiels au maintien du soutien budgétaire.

- **Aligner les processus.** Individuellement et collectivement, les donateurs devraient aligner leurs processus de dialogue et de suivi sur les cycles budgétaires des pays partenaires et utiliser le plus possible les systèmes de suivi et les rapports des partenaires pour leurs propres besoins de production de rapports (OCDE, 2003). Ainsi, les revues effectuées par les donateurs devraient, autant que possible, être conçues de manière à utiliser les données et les informations générées par les pays partenaires pour répondre à leurs propres exigences de suivi et d'évaluation.
- **Mettre à profit le potentiel des cadres conjoints de donateurs.** La campagne en faveur d'une harmonisation accrue a conduit à la création de groupes de donateurs au niveau des pays (voir encadré 2.3), dont l'existence est souvent officialisée par la rédaction de cadres conjoints de partenariat exposant les principes de base de la collaboration entre les donateurs et intégrant fréquemment un cadre commun d'évaluation destiné à servir de

Encadré 2.3. **Cadre conjoint d'un partenariat en Tanzanie**

En Tanzanie, les 14 partenaires du développement apportant un soutien budgétaire ont signé le « Partnership Framework Memorandum ». Ce protocole d'accord, qui établit un cadre de partenariat, énonce les principes de la coopération et de l'harmonisation et vise à réduire les coûts de transaction pour le gouvernement. Il a conduit à un processus conjoint d'évaluation, d'examen et de dialogue avec les autorités sur les problèmes liés au soutien budgétaire à l'appui de la lutte contre la pauvreté. L'examen des progrès accomplis, qui se fonde sur un cadre commun d'évaluation des performances, est structuré autour de groupes de travail pour répartir la charge entre les donateurs. Afin d'assurer un meilleur alignement sur la SLP, ce cadre devrait évoluer, en particulier avec l'adoption du processus de suivi et d'examen de la SLP.

base aux revues et aux décisions de décaissement. Si ces cadres peuvent permettre de réduire les coûts de transaction, cet objectif ne peut être considéré comme acquis et les donateurs devraient supporter les coûts de démarrage. Ces cadres devraient en outre être rationalisés et simplifiés autant que faire se peut. Il faut veiller en particulier à ne pas créer des niveaux supplémentaires de processus institutionnels et à ne pas s'accorder sur des cadres d'évaluation communs qui ne soient que la simple addition de l'ensemble des préoccupations individuelles des membres de ces partenariats.

- **Programmer les décaissements de manière à faciliter la bonne exécution des paiements budgétaires.** Les donateurs devraient s'entendre avec les autorités budgétaires du pays partenaire sur le calendrier le plus approprié pour le déblocage prévu des ressources affectées au soutien budgétaire, surtout si la trésorerie du pays est sujette à des fluctuations importantes en cours d'exercice. Le cas échéant, il convient aussi de tenir compte des variations saisonnières de l'activité économique. Lorsque plusieurs donateurs accordent un soutien budgétaire, donateurs et autorités budgétaires du pays partenaire devraient coordonner leurs efforts pour étaler au mieux les décaissements au cours de l'exercice. Cette information doit être prise en compte dans la conception des programmes macroéconomiques et monétaires de l'année suivante.

Accroître la prévisibilité et réduire la volatilité

- **Programmer le soutien budgétaire sur plusieurs années.** Les donateurs devraient redoubler d'efforts pour programmer leur soutien budgétaire, et les engagement correspondants (sous réserve des performances), dans un cadre pluriannuel glissant afin de permettre le raccordement à l'horizon temporel de la planification budgétaire à moyen terme du pays partenaire. Des indications concernant l'enveloppe globale de ce soutien à moyen terme devraient être fournies le plus tôt possible aux autorités budgétaires du pays partenaire. L'encadré 2.4 présente plusieurs exemples d'accords pluriannuels.
- **Aligner le soutien sur le cycle budgétaire du pays partenaire.** Les donateurs devraient aligner autant que possible leurs engagements de soutien budgétaire sur le cycle budgétaire du pays partenaire. Ils devraient fournir très tôt des engagements indicatifs afin de faciliter la planification budgétaire et s'efforcer de conclure les négociations en temps voulu pour permettre un engagement définitif avant le début du nouvel exercice budgétaire. L'encadré 2.5 fournit un exemple du type d'expédient auquel les partenaires peuvent devoir recourir lorsque le montant des apports d'aide est moins que certain.
- **Concevoir la conditionnalité de manière à accroître la prévisibilité des décaissements.** La mise à disposition des fonds affectés au soutien budgétaire ne peut jamais être garantie d'entrée de jeu lorsque les décaissements sont soumis à conditions. Cela dit, les donateurs peuvent, et devraient, concevoir ces conditions de telle sorte que le calendrier et le montant des versements soient aussi prévisibles que possible. Cela permettrait aux autorités budgétaires du pays partenaire de se fonder sur des estimations fiables des fonds dont elles pourront vraisemblablement disposer.

Pour concevoir effectivement la conditionnalité de manière à accroître la prévisibilité des décaissements, il faut prendre en considération :

- ❖ *Le calendrier de l'examen des performances.* Plus tôt la satisfaction des conditions peut être vérifiée, plus tôt les autorités budgétaires du pays partenaire peuvent être certaines du montant réel du soutien budgétaire qui leur sera versé, ce qui leur permettra d'ajuster leurs plans de dépenses d'une manière plus rationnelle et plus

Encadré 2.4. Exemples d'accords pluriannuels existants

La programmation de l'aide financière concessionnelle accordée par le FMI dans le cadre de la FRPC couvre une période de trois ans. Les principaux objectifs macroéconomiques sont convenus au début de la période et les politiques à mettre en œuvre pour les atteindre sont définies dans des programmes annuels, sur la base desquels sont établies les conditionnalités et les critères de déclenchement des décaissements. Ces derniers sont semestriels, le premier intervenant lors de l'approbation du programme annuel et le second lors de l'achèvement de son évaluation à mi-parcours, laquelle est parfois retardée par des dérapages dans la mise en œuvre du programme.

Désormais, la programmation de l'aide de la Banque mondiale, telle qu'elle transparait dans la Stratégie d'aide-pays, couvre généralement une période de quatre ans, un peu élastique pour tenir compte de l'horizon temporel des SLP nationales. Dans sa Stratégie d'aide-pays (SAP), la Banque mondiale fixe des montants annuels pour les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté (PRSC). Ceux-ci sont ensuite soumis chaque année au Conseil exécutif pour approbation et débloqués sous réserve des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la SLP, lesquels sont mesurés au regard d'un ensemble restreint d'indicateurs. En cas de performances insuffisantes, le montant des crédits peut être ajustés mais jusqu'à présent les sommes prévues ont toujours été intégralement versées, à une exception près.

Actuellement, tous les concours de la Commission européenne sont programmés sur cinq ans et ceux destinés au soutien budgétaire font généralement l'objet d'accords triennaux.

Encadré 2.5. Système de « décote » appliqué en Ouganda pour l'établissement des prévisions du soutien budgétaire

L'incertitude quant au volume des flux d'aide a conduit les pays partenaires à appliquer une « décote » aux prévisions fournies par les donateurs lors de la préparation de leurs budgets. Dans le cas de l'Ouganda, le coefficient de décote pour le soutien budgétaire est égal à l'écart moyen entre les versements et les engagements des donateurs sur les cinq dernières années. Ce coefficient, qui est actuellement de 35 %, est révisé périodiquement afin de refléter les nouveaux développements. Pour un objectif de déficit donné, la décote appliquée aux projections des donateurs ajoute au réalisme des plans de financement des pouvoirs publics et du programme monétaire associé, permettant ainsi une évaluation plus solide de la viabilité macroéconomique de l'objectif de déficit et des plafonds de dépenses correspondants.

contrôlée. Dans la mesure du possible, il faut rechercher une variabilité nulle en cours d'exercice, par exemple en spécifiant au cours de l'année n les décaissements de l'année $n + 1$. D'autres mécanismes plus novateurs, comme ceux décrits dans l'encadré 2.6, peuvent également être envisagés.

- ❖ *La clarté de la conditionnalité et son processus d'évaluation.* Les conditions attachées aux décaissements, et le processus par lequel est évaluée leur réalisation, devraient être clairement spécifiés et laisser peu de marge à l'interprétation, ce qui réduirait l'incertitude concernant les décisions de décaissement. Cela implique de préférer la précision à des conditions vaguement définies, par exemple « la conclusion satisfaisante d'un examen conjoint, par les donateurs, de la mise en œuvre du CSLP ».

Encadré 2.6. **L'initiative PPTE renforcée et la conditionnalité en forme de seuil**

Du fait qu'elle prévoit un allègement irrévocable de la dette au point d'achèvement, l'initiative PPTE renforcée revient à accorder sur le moyen terme des apports irréversibles de soutien budgétaire aux pays qui ont fait la preuve de leur détermination à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et sectorielles saines en remplissant un ensemble de critères prédéfinis. Ces critères sont notamment le maintien d'un cadre macroéconomique stable et l'avancement satisfaisant de la mise en œuvre du CSLP et d'autres initiatives reflétant les priorités nationales. Associant ce qui peut être perçu comme une conditionnalité à tranche flottante à des engagements exécutoires pluriannuels, l'initiative PPTE a cela d'unique qu'elle offre sur le moyen terme un soutien pleinement prévisible, indépendamment de tout problème pouvant survenir après le point d'achèvement.

Étant donné la nécessité de financements stables pour la réalisation des OMD, l'importance attachée par les pays partenaires à la prévisibilité des apports d'aide et les difficultés rencontrées pour répondre à ces attentes avec les dispositifs d'aide plus traditionnels, la communauté des donateurs souhaitera peut-être réfléchir à la possibilité de recourir à des mécanismes similaires en dehors du contexte spécifique de l'annulation de la dette extérieure, autrement dit d'accorder un soutien pluriannuel irrévocable aux pays dépassant un certain « seuil de performance » défini au regard de critères préétablis. Ce soutien viendrait compléter les instruments existants sans pour autant s'y substituer.

De même, si l'évaluation de la conditionnalité ne doit pas se réduire à un exercice mécanique, les critères de déclenchement des décaissements n'en devraient pas moins être clairement définis, par souci de transparence et pour permettre aux partenaires de bien comprendre les termes du processus d'évaluation.

- ❖ *La conditionnalité politique.* Si elle est interdite dans le cas des institutions financières internationales, l'imposition de conditions d'ordre politique peut se justifier pour les autres donateurs. Les sensibilités politiques risquent en outre de se manifester plus vivement dans le cas du soutien budgétaire dans la mesure où certains groupes d'intérêts peuvent voir dans l'apport d'un soutien budgétaire une caution de la politique générale du pays partenaire. Toutefois, la nature même de la conditionnalité politique rend très difficile la formulation de conditions claires laissant peu de place à l'interprétation. En conséquence, la conditionnalité politique ne doit pas être spécifiquement raccordée au soutien budgétaire ou à un instrument particulier de l'aide, mais plutôt être gérée dans le contexte du dialogue politique entre un pays partenaire et ses donateurs.
- **Rendre prévisible le calendrier des décaissements.** Les versements devraient être effectués en temps opportun. Dès lors que l'examen de la conditionnalité a abouti à des conclusions positives, les décaissements devraient intervenir rapidement ou du moins dans un laps de temps bien défini. Les donateurs devraient réexaminer leurs procédures actuelles de décaissement et d'autorisation afin de réduire l'incertitude quant au calendrier des versements une fois le respect des conditions vérifié.
- **Éviter les arrêts brutaux et permettre des réponses graduées.** Selon la part des dépenses publiques qui est financée par le soutien budgétaire, la suspension de l'aide des donateurs peut avoir un effet particulièrement perturbateur et constituer sans que ce soit voulu une réaction excessive à des dérapages des politiques menées, qui entraîne de

surcroît une dose importante d'instabilité macroéconomique. Différentes précautions peuvent aider à atténuer ces risques :

- ❖ *Éviter la concentration des conditions suspensives autour d'un nombre limité de critères communs.* Une meilleure coordination préalable entre les donneurs qui décident de recourir au soutien budgétaire, notamment, faciliterait la répartition des conditions clés entre ces derniers. Lorsque l'exigence commune est la conclusion positive d'un examen conduit par le FMI, les donneurs devraient être prêts à maintenir leurs apports de soutien budgétaire, même en cas de dérapages mineurs susceptibles de retarder l'achèvement de l'examen formel par le FMI, sous réserve que le cadre macroéconomique demeure satisfaisant et que les dérapages ne remettent pas en cause la mise en œuvre globale de la SLP. Dans ces cas, le FMI devrait effectuer une analyse de la situation macroéconomique et en communiquer les résultats aux donneurs en temps opportun.
- ❖ *Éviter d'institutionnaliser le principe de l'unanimité.* L'harmonisation n'est pas l'unanimité. Qu'ils soient ou non formalisés, les processus conjoints devraient laisser aux divers donneurs la possibilité de prendre des décisions différentes sur la base d'éléments identiques. Les donneurs participant à des cadres conjoints devraient s'entendre sur les circonstances dans lesquelles leurs apports, individuels ou collectifs, seront ajustés ou réduits ainsi que sur les modalités de ces ajustements.
- ❖ *Détecter très tôt les risques de performances insuffisantes.* Dès lors que les conditions sont clairement définies, un dialogue en cours d'exercice peut aider à identifier les problèmes et à s'y attaquer le plus tôt possible, avant qu'ils aient des conséquences financières.
- ❖ *Admettre les décaissements partiels en cas de réalisation partielle.* Cela peut réduire la volatilité du soutien budgétaire en établissant une solution intermédiaire entre la rétention de la totalité des fonds et leur versement intégral. Une méthode actuellement utilisée par certains donneurs pour permettre une réponse graduée consiste à ventiler les apports entre une tranche fixe et une tranche variable. Une autre possibilité serait de concevoir le soutien budgétaire comme un ensemble de flux multiples, dont chacun serait assujéti à un faisceau spécifique de conditions (voir encadré 2.7). Dans le cas le plus simple, cela reviendrait à jumeler une tranche macroéconomique et une tranche sectorielle. Même si certains fonds n'étaient, par exemple, pas être débloqués en raison d'un retard dans l'examen d'un programme par le FMI, les fonds restants pourraient néanmoins être versés dès lors que les conditions sectorielles sont satisfaites, ce qui permettrait d'assurer la continuité des financements en faveur d'un secteur en dépit de l'existence de problèmes au niveau macroéconomique.
- **Rallier le soutien du public.** Les donneurs devraient mener une stratégie active de communication avec les groupes d'intérêts politiques et la société civile en général afin de mieux faire comprendre ce qu'est le soutien budgétaire ainsi que le potentiel et les risques qui y sont associés. Un débat informé sur les avantages du soutien budgétaire contribuera à une prise de conscience accrue de l'engagement à long terme que nécessite cette forme d'aide, atténuant le risque de perturbations dues à des facteurs échappant au contrôle des donneurs. Une meilleure compréhension du soutien

Encadré 2.7. Application d'une tranche fixe et d'une tranche variable : les exemples de la Commission européenne et de la Suisse

Le plus souvent, les programmes de soutien budgétaire de la Commission européenne prévoient la répartition des décaissements entre une *tranche fixe* et une *tranche variable*. La *tranche fixe* apporte les ressources de base en termes de soutien macroéconomique ; elle est versée selon le principe du « tout ou rien » suivant que continuent d'être satisfaites les conditions d'éligibilité relatives à la politique économique et à la GFP. La *tranche variable* apporte des ressources complémentaires qui sont débloquées en fonction du degré de réalisation des objectifs et des indicateurs de performance convenus avec le gouvernement dans le cadre de la SLP du pays.

La Suisse met actuellement en place un système de flux multiples. Dans le cas du Mozambique, par exemple, la moitié des fonds affectés au soutien budgétaire est considérée comme constituant une tranche fixe, déboursable sur la base d'une évaluation des évolutions macroéconomiques et, plus généralement, des engagements inscrits dans le cadre d'évaluation des performances. Le reste des fonds se répartit entre des sous-tranches thématiques dont le versement est assujéti aux performances de la GFP (20 % de la totalité), à la réalisation d'objectifs de mobilisation de recettes (15 %) et aux progrès du développement du secteur privé (15 %).

Avec ces mécanismes de décaissement partiel, la Commission européenne et la Suisse visent toutes deux à améliorer la prévisibilité tout en préservant l'incitation à produire des avancées dans des domaines précis.

budgétaire et de l'importance des systèmes et des priorités propres des pays partenaires incitera également les donateurs à ne plus articuler le dialogue avec ces derniers autour de leurs seuls objectifs individuels.

Référence

OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Chapitre 3

L'approche sectorielle

Ce chapitre est consacré à l'**approche sectorielle**. Il fournit des conseils pratiques pour l'établissement, au niveau sectoriel, de partenariats entre les gouvernements et les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de développement et de renforcer la maîtrise exercée par les gouvernements sur les politiques du secteur public et l'affectation des ressources. Lorsque de tels partenariats sont déjà en place, il indique comment les développer et les consolider. Là encore, les implications pour la gestion des finances publiques sont d'une importance cruciale.

Points clés

Le chapitre 1 a mis en évidence l'importance désormais accordée au partenariat dans la réflexion actuelle sur l'efficacité de l'aide. Le présent chapitre se concentre sur l'instauration d'un tel partenariat au niveau sectoriel. Les partenariats ont des objectifs communs qui consistent à :

- Accroître l'appropriation par le pays partenaire des décisions relatives aux politiques, stratégies et dépenses sectorielles.
- Améliorer la cohérence entre la politique suivie, les dépenses consenties et les résultats obtenus au niveau d'un secteur, grâce à une plus grande transparence, un dialogue élargi et une vision globale de ce secteur.
- Renforcer les capacités nationales à toutes les étapes de la planification et de la gestion sectorielles.
- Réduire les coûts de transaction associés à l'aide et améliorer son efficacité.

La terminologie utilisée dans ce domaine peut être source de confusion. En effet, toute une série de termes similaires sont souvent employés dans des acceptions différentes par les différentes organisations. L'encadré 3.1 précise ce que recouvrent les deux expressions clés du présent chapitre : *approche sectorielle (SWAp)* et *programme de développement sectoriel (PDS)*, la première consistant à centrer l'aide consentie par les gouvernements et par les donateurs sur le deuxième.

Le tableau 3.1 met en évidence les caractéristiques qui distinguent une approche sectorielle d'une approche projet classique. Cependant, ni l'approche sectorielle ni le programme de développement sectoriel qui la sous-tend ne constituent en soi un instrument de l'aide : l'approche sectorielle est une méthode de travail, et le PDS peut s'appuyer sur tout un éventail d'instruments d'aide. Les divers instruments d'aide sont plus ou moins adaptés en fonction du contexte, des objectifs et du degré d'avancement de la SWAp. L'important est de choisir et de concevoir les instruments d'aide de manière à

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

Approche sectorielle	Approche projet classique
<ul style="list-style-type: none"> • Une vision globale de l'ensemble du secteur au niveau du pays 	<ul style="list-style-type: none"> • Une concentration sur des projets au service d'objectifs étroitement définis
<ul style="list-style-type: none"> • Des partenariats fondés sur la confiance mutuelle et la responsabilité partagée 	<ul style="list-style-type: none"> • Une obligation de comptes du bénéficiaire à l'égard du donneur
<ul style="list-style-type: none"> • Une coordination des partenaires extérieurs et un dialogue collectif 	<ul style="list-style-type: none"> • Des négociations et des accords bilatéraux
<ul style="list-style-type: none"> • Une utilisation accrue des procédures locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Des dispositifs parallèles de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Un renforcement à long terme des capacités et systèmes du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Des décaissements et une réussite des projets qui s'inscrivent dans le court terme
<ul style="list-style-type: none"> • Une approche axée sur les processus <i>via</i> l'apprentissage par l'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche reposant sur la reproduction de modèles

Source : Adaptation de la présentation PowerPoint de la Banque Mondiale (2004) intitulée « SWAp in Latin America: A World Bank Perspective », Tegucigalpa, 8-10 novembre.

Encadré 3.1. Terminologie relative aux partenariats sectoriels

Les principaux termes utilisés dans ce chapitre sont ceux d'*approche sectorielle* (SWAp) et de *programme de développement sectoriel* (PDS). Ces deux termes sont liés au concept plus large d'*approche fondée sur des programmes ou approches programmes* (AP).

Les AP ont été définies comme suit par le Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (Learning Network on Programme Based Approaches – LENPA) :

Un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique.

Les AP partagent les caractéristiques suivantes :

- conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation;
- cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé;
- existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation des marchés;
- efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. (Lavergne et Alba, 2003)

Une approche sectorielle est une approche-programme appliquée au niveau de l'ensemble d'un secteur.

Un programme de développement sectoriel (PDS) est un ensemble de mesures et d'activités spécifiques, assorties d'un échéancier et d'une évaluation budgétaire, dont l'objet est de soutenir une stratégie sectorielle (autrement dit le « cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé » d'une AP, intégrant les ressources provenant des pouvoirs publics aussi bien que des donneurs).

Les donneurs peuvent utiliser une terminologie particulière pour désigner leurs propres instruments de soutien de programmes de développement sectoriel (la Commission européenne, par exemple, parle de « programme de soutien sectoriel »). Il est cependant important de souligner que ni l'approche sectorielle ni le programme de développement sectoriel ne sont des instruments d'aide. Un programme de développement sectoriel peut s'appuyer (et c'est généralement le cas) sur tout un éventail d'instruments d'aide, allant de projets financés par l'aide à l'assistance technique en passant par le soutien budgétaire sectoriel et le soutien budgétaire général.

optimiser leur efficacité combinée. Le présent chapitre propose des orientations qui s'appliquent à tous les donneurs intervenant dans un secteur et à tous les instruments qui peuvent être déployés.

L'expérience pratique accumulée dans le domaine des approches sectorielles depuis le milieu des années 90 est considérable¹. Avec certes des orientations différentes, toutes les organismes d'aide un tant soit peu importants se sont engagées dans cette voie et désormais on distingue clairement ce qui est plus facile et ce qui l'est moins. C'est dans les secteurs où, dans le pays partenaire, une grande partie des services est assurée par l'État et dont la gestion relève d'un seul ministère sectoriel que le recours à la SWAp s'est le plus développé. De son côté, le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) a mis en évidence les problèmes que soulèvent la conciliation d'une SWAp avec la décentralisation, la

coordination intersectorielle lorsque les résultats dépendent de l'action conjuguée de différents ministères opérationnels, les secteurs « productifs » dans lesquels il est moins évident qu'un ministère opérationnel joue le rôle fort que dans des secteurs plus typiquement axés sur la fourniture de services, et la garantie d'une implication substantielle du secteur privé et de la société civile.

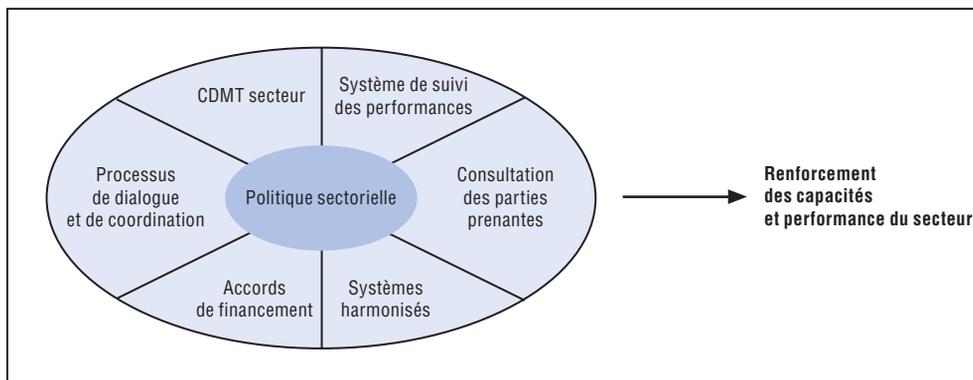
Le contexte est devenu plus favorable à l'approche sectorielle, mais également plus complexe, avec la généralisation des stratégies de lutte contre la pauvreté et de la prise à l'échelle nationale de mesures coordonnées destinées à remédier à des problèmes systémiques (notamment de gestion des finances publiques et de capacités) qui étaient auparavant traités à l'échelle de chaque secteur. Les SWAp et les programmes de développement sectoriel sont en règle générale plus fréquents dans les domaines mis en exergue dans les SLP, à savoir l'éducation, la santé, les transports et l'agriculture. Dans l'idéal, toute SLP devrait intégrer un ensemble coordonné et cohérent de programmes de développement sectoriel. Les gouvernements et les donateurs peuvent mettre à profit l'expérience accumulée au niveau sectoriel pour élaborer un cadre de collaboration pour la SLP tandis que celle-ci peut constituer un cadre utile pour traiter certaines « difficultés » mises en lumière par le PSA.

Les composantes clés d'une SWAp efficace sont les suivantes :

- une politique et une stratégie sectorielles claires que le pays s'est appropriées;
- un programme de dépenses à moyen terme reflétant la stratégie sectorielle;
- des dispositifs systématiques de programmation des ressources à affecter au secteur;
- un système de suivi des performances permettant de mesurer les progrès réalisés et de renforcer l'obligation de rendre compte;
- de vastes mécanismes de consultation associant toutes les principales parties prenantes;
- un processus formalisé, et placé sous la conduite du gouvernement, de coordination de l'aide et de dialogue au niveau du secteur;
- un processus arrêté d'un commun accord d'harmonisation des systèmes d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation des marchés.

Comme le montre le graphique 3.1, il est essentiel que toutes ces composantes soient orientées vers le renforcement durable *des capacités et des institutions sectorielles* et vers l'amélioration des *services rendus par le secteur*.

Graphique 3.1. **Les composantes d'une approche sectorielle**



Source : Les auteurs.

Objet

Le présent chapitre vise à fournir des conseils pratiques pour l'établissement, au niveau sectoriel, de partenariats entre les gouvernements et les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de développement et de renforcer la maîtrise exercée par les gouvernements sur les politiques du secteur public et l'affectation des ressources. Lorsque de tels partenariats sont déjà en place, il indique comment les développer et les consolider, en portant une attention particulière aux répercussions sur la gestion des finances publiques des pays partenaires.

Principes directeurs

Les principes qui ont guidé l'élaboration des bonnes pratiques préconisées dans le présent chapitre sont les suivants :

1. **Il faut favoriser l'appropriation et la conduite des opérations par le gouvernement du pays partenaire.** Les donateurs doivent laisser l'initiative au gouvernement du pays partenaire, tout en lui apportant, selon des modalités souples, soutien, informations et conseils. La coordination de l'aide au niveau national relève de la responsabilité du gouvernement tandis que le partenariat gouvernement-donneur doit reposer sur l'obligation de se rendre mutuellement des comptes. Les donateurs doivent connaître, et prendre en considération, le contexte du pays et ses institutions. Ils doivent rechercher des domaines à propos desquels existe une convergence globale des vues et s'abstenir de s'immiscer dans la microgestion.
2. **Il faut s'employer, en collaboration avec le gouvernement, à renforcer les capacités institutionnelles et les obligations de comptes.** La mise en place de systèmes parallèles est souvent préjudiciable aux dispositifs normaux d'administration et tend à brouiller les responsabilités. Les donateurs doivent donc, dans la mesure du possible, utiliser les systèmes et les procédures du pays partenaire tout en s'employant, en collaboration avec son gouvernement, à remédier aux faiblesses identifiées. Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent penser en termes de capacité nationale et pas uniquement de capacité administrative.
3. **Le programme sectoriel doit être replacé dans son contexte.** Les donateurs doivent s'inquiéter des répercussions de l'approche sectorielle sur la cohérence globale de l'action gouvernementale, notamment la compatibilité du PDS avec la SLP, ainsi que de ses effets sur le rôle des ministères centraux chargés de la coordination et sur les relations entre les échelons central et locaux de l'administration. Il convient d'intégrer les questions transversales, notamment l'égalité entre les sexes, l'environnement, le VIH/sida et la réforme de la fonction publique.
4. **Une vision stratégique à long terme est impérative.** Il convient de reconnaître la nature dynamique des SWAp et d'accepter qu'il faudra du temps pour que se concrétisent tous les avantages potentiels d'un partenariat sectoriel. La maturation d'un programme de développement sectoriel est un long processus qui implique généralement un changement institutionnel et un développement organisationnel à long terme. La mise en œuvre de ce genre de programme s'étale habituellement sur une période d'au moins dix ans, fractionnée en tranches de trois ou cinq ans. Les donateurs doivent adopter un horizon temporel similaire et être prêts à engager des ressources prévisibles sur le long terme. Il convient de tenir compte de toutes les étapes de la planification et du cycle

budgétaire du programme et de se placer dans une optique privilégiant nettement les résultats.

5. Faire preuve de pragmatisme et de souplesse est essentiel. Il faut concevoir des processus qui n'exigent pas que l'administration leur consacre trop de compétences en matière de gestion, de planification et d'élaboration des politiques tout en contribuant à renforcer progressivement les capacités, évaluer les coûts aussi bien que les avantages des innovations proposées, reconnaître qu'il existe, tant du côté du gouvernement que de celui des donateurs, des intérêts concurrents qui doivent être gérés avec tact, analyser le contexte institutionnel et les dispositifs d'incitation en cause, déterminer les risques et les gérer, rechercher quelques « résultats immédiats » susceptibles de renforcer d'emblée l'adhésion au programme (dans le pays partenaire comme dans les pays donateurs), se montrer réaliste et tirer les enseignements de l'expérience (notamment en comparant les résultats obtenus dans différents pays).

Bonnes pratiques

Élaboration d'une approche sectorielle

Quand et dans quel domaine élaborer une approche sectorielle?

Les principes fondamentaux voulant qu'il faille adopter une vision globale, inscrire son action dans un horizon de planification à moyen terme, et établir un lien explicite entre les dépenses et les politiques valent pour tous les secteurs et sont appliqués par les gouvernements efficaces partout dans le monde. L'effort de mise en place d'un partenariat sectoriel formel sera plus probablement payant : i) si les donateurs sont à l'origine d'un part importante des financements destinés au secteur; et ii) s'il s'agit d'un secteur dans lequel les dépenses publiques et la fourniture de services publics jouent un rôle majeur.

L'expérience donne à penser que les facteurs suivants sont déterminants pour le succès :

- **La stabilité politique et macroéconomique.** Faute d'un degré raisonnable de stabilité politique, des problèmes de cohérence des politiques et de gouvernance risquent fort de faire échouer le partenariat entre le gouvernement et les donateurs. La stabilité macroéconomique est quant à elle un préalable à la prévisibilité des budgets sectoriels.
- **Une appropriation large et effective par le gouvernement.** Cela recouvre trois éléments : une prise en main ferme et efficace de la part du ministère sectoriel compétent, l'adhésion au processus des plus hautes sphères politiques, et l'implication active du ministère des Finances. Si ces trois éléments ne sont pas réunis, le processus risque de rester piloté par les donateurs et/ou de se superposer aux systèmes publics de planification et de budgétisation.
- **Un large consensus entre le gouvernement et les donateurs sur la politique sectorielle et les problèmes liés à la gestion du secteur.** La SWAp peut fournir un cadre de dialogue permanent sur les points de désaccord, mais il est difficile de faire avancer le processus si le gouvernement et les donateurs ont des optiques fondamentalement divergentes.

La définition du *secteur* est pragmatique : il peut s'agir par exemple de l'ensemble du système éducatif ou seulement du sous-secteur que constitue l'enseignement primaire. L'expérience montre que le fait de respecter le mandat organisationnel du ministère de tutelle simplifie la gestion et la coordination; il est plus difficile, du moins dans un premier temps, de se donner un champ d'action qui s'étend aux domaines de compétence de

plusieurs ministères. Quelle que soit la définition adoptée, il est important de ne pas perdre de vue les questions transversales d'ordre général (par exemple la réforme de la fonction publique) et les liens spécifiques existant entre le secteur et les autres parties du système (par exemple entre l'enseignement primaire et l'enseignement supérieur, ou entre les routes et l'agriculture).

Les premières SWAp étaient largement issues d'initiatives prises au niveau d'un secteur dans des domaines familiers, bien circonscrits et relevant de la compétence d'un seul ministère opérationnel. À mesure que les programmes de développement sectoriel gagnent en maturité et sont mieux intégrés aux SLP, il peut se présenter des possibilités d'élargir les SWAp existantes et de « combler les lacunes », d'autres secteurs se montrant désireux d'imiter ceux qui ont ouvert la voie. L'encadré 3.2 montre comment des SWAp efficaces peuvent amorcer une dynamique qui influence d'autres secteurs. Nombre de caractéristiques des SWAp peuvent se retrouver dans des approches fondées sur des programmes thématiques (cas, par exemple, de nombreux partenariats pour la lutte contre le VIH/sida et des partenariats qui se mettent en place en Éthiopie dans les domaines de la sécurité alimentaire et du renforcement des capacités du secteur public).

Encadré 3.2. **Le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public en Ouganda**

En Ouganda, le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public fait intervenir un nombre particulièrement important d'organismes publics, notamment les ministères de la Justice et de l'Intérieur, les échelons locaux de l'administration, le pouvoir judiciaire, la commission des services judiciaires, la commission sur la réforme juridique, le ministère public, l'administration pénitentiaire, la police et le ministère en charge de l'Égalité entre les sexes, du Travail et du Développement social. Le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique joue également un rôle clé, notamment en considérant la justice, le droit et l'ordre public comme formant un seul secteur de sorte qu'ils font l'objet d'un plafond unique dans le CDMT.

Il est primordial de noter que le programme est une initiative du gouvernement ougandais : il se voulait une réponse aux SWAp lancées dans d'autres secteurs, lesquelles lui servaient en parallèle de modèle. La plupart des composantes du programme ne relèvent pas du Fonds d'action contre la pauvreté et leur part dans les dépenses a donc diminué à mesure de l'augmentation des crédits alloués aux secteurs réputés importants pour la lutte contre la pauvreté ; elles ont également supporté l'essentiel des compressions budgétaires contrairement au Fonds d'action contre la pauvreté dont le budget a été épargné. La préparation d'un programme de développement sectoriel a contribué à attirer l'attention sur le rôle de la justice et de la sécurité dans un développement économique et social équitable. L'approche globale favorise un recentrage sur des problèmes d'envergure nationale qui débordent le champ de compétence d'un seul organisme (par exemple, la réduction du nombre des affaires en attente nécessite une action de nombreux organismes).

Plusieurs donateurs ont mis en place un fonds commun, formule qui constitue pour eux un compromis entre le soutien budgétaire pur et leur désir d'assurer un suivi et un contrôle de l'emploi de leurs apports. Certains donateurs ont choisi de continuer à fonder leur soutien sur des projets, mais ces projets sont également pris en compte dans le plan d'investissement sectoriel. Le secteur bénéficie ainsi maintenant d'une certaine protection contre les réaffectations budgétaires en cours d'exercice.

L'ordonnement

Une SWAp est un partenariat dynamique à long terme qui contribue au fil du temps au renforcement, à la mise en œuvre et l'amélioration d'un programme de développement sectoriel. La politique et la stratégie sectorielles en constituent le point d'ancrage (voir graphique 3.1), et un cadre de dépenses rigoureux est également primordial, mais tous les éléments sont importants et tous se consolideront en boucle à mesure de l'avancement du programme. Dès lors :

- **Il convient d'éviter d'être trop ambitieux.** Chercher d'emblée à entrer dans les détails risque de nuire au dynamisme du processus en suscitant des attentes irréalistes qui ne seront pas satisfaites. Les composantes essentielles sont une *déclaration de politique sectorielle* à laquelle puissent souscrire tous les partenaires et un *cadre convenu de coordination et de dialogue* au travers duquel le programme de développement sectoriel puisse être élaboré puis géré. Le principe d'un programme global, chiffré et hiérarchisé doit être posé dès le départ afin d'imposer une certaine discipline tant au gouvernement qu'aux donateurs. Ces composantes, et les autres, pourront être progressivement affinées à mesure de la montée en puissance du partenariat.
- **Il faut soutenir les efforts d'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles du gouvernement partenaire.** Les grands axes de la politique et de la stratégie sectorielles doivent certes être définis par le gouvernement, mais les donateurs peuvent l'aider dans cette tâche en finançant des études préparatoires (pour lesquelles ils feront appel, dans la mesure du possible, aux compétences locales en matière de recherche et de conseil). Il convient d'éviter de précipiter le processus d'évaluation stratégique, ainsi que de permettre et faciliter une large consultation des parties prenantes nationales. Une des premières choses à faire est de dresser un état des lieux du secteur, à commencer par un inventaire exhaustif de toutes les activités soutenues par les donateurs, dont bon nombre risquent de ne pas être inscrites dans le budget ou de passer par des partenaires non gouvernementaux. Les donateurs devraient aider à faire en sorte qu'une information complète soit disponible (y compris sur les résultats des projets et programmes qu'ils ont mis en œuvre dans le secteur).
- **Les mécanismes de mise en œuvre sont importants.** Cela dit, il ne faut pas focaliser tous les efforts initiaux sur l'élaboration de la politique et de la stratégie sectorielles. Il convient de travailler en parallèle sur les mécanismes possibles de mise en œuvre (en analysant les systèmes et les procédures du partenaire), afin d'éviter que le cadre de mise en œuvre soit encore à l'état embryonnaire lorsqu'on sera parvenu, non sans mal, à s'entendre sur la politique et la stratégie, ce qui provoquerait une rupture dans le processus. Il est essentiel que le ministère des Finances² soit associé à ces travaux, ainsi que des spécialistes des questions financières et de la passation des marchés représentant les deux parties. L'élaboration du programme doit se fonder sur des évaluations approfondies des capacités, afin que celui-ci serve dès le départ le renforcement des capacités et les objectifs fixés en termes de fourniture de services.
- **Les dispositifs communs peuvent être très délicats à manier.** Il ne faut pas trop insister au départ sur la mise en place d'instruments d'aide unifiés, par exemple un mécanisme de financement commun. Cela risquerait de créer des attentes irréalistes de la part du gouvernement partenaire, car ce sont des dispositifs sur lesquels il est par nature difficile de s'entendre, et qui peuvent accentuer les divisions entre les donateurs du fait de préférences ou de contraintes différentes quant au choix des instruments d'aide. Il

n'en est pas moins utile que le gouvernement et les donateurs concluent un protocole d'accord en vue de l'adoption d'une approche sectorielle à l'appui d'un programme de développement sectoriel. Cet accord doit ébaucher les grandes lignes des mécanismes de consultation convenus pour le secteur, mais aussi souligner le fait que tous les aspects du partenariat seront affinés et précisés au fil du temps.

- **Une collaboration entre donateurs est indispensable.** Les donateurs se doivent de mettre en place et perfectionner les mécanismes de liaison eux. Le gouvernement partenaire en ressentira peut-être une certaine inquiétude de voir les donateurs « s'allier », mais des mécanismes transparents (par exemple des groupes de travail sectoriels des donateurs) facilitent l'échange d'informations et la formation d'une communauté de vues entre les donateurs. Le rôle du chef de file (vraisemblablement le président du groupe des donateurs) doit être défini d'un commun accord et, dès le départ, les donateurs devraient s'efforcer de minimiser leurs ponctions individuelles sur le budget temps des fonctionnaires du pays partenaire.

Politique et stratégie sectorielles

Une politique sectorielle cohérente et appliquée avec rigueur est la pierre angulaire de toute SWAp fructueuse et incite le gouvernement partenaire, les donateurs et les autres parties prenantes à œuvrer ensemble au service d'objectifs communs. La politique sectorielle doit être dérivée des objectifs stratégiques globaux et du cadre stratégique du gouvernement partenaire (notamment la SLP), et compatible avec ces derniers. Elle doit également être raccordée à des projections à moyen terme fiables des ressources et de leur utilisation prévue (voir la section suivante consacrée au cadre de dépenses sectoriel).

Il faut viser l'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles qui fonctionnent, même si elles ne sont pas parfaites. L'énoncé de politique sectorielle n'est pas gravé dans le marbre. Il fixe les principes fondamentaux, les objectifs et les stratégies pour le secteur. Il y est admis que les modalités d'action précises et la répartition des ressources continueront d'évoluer. Dès lors, il convient de définir un processus et un calendrier d'actualisation régulière du document. Un processus transparent d'examen et de révision contribuera à établir un cycle tenant compte des impératifs tout à la fois de la planification et de la mise en œuvre.

Un bon énoncé de politique sectorielle est un document qui présente les caractéristiques suivantes :

- **Avoir été élaboré par le gouvernement** (et non par les donateurs) et avoir incontestablement sa place dans le système national d'orientation de l'action et de planification; et aussi être aligné sur la SLP nationale et avalisé par les plus hautes sphères politiques.
- **Traiter explicitement du rôle de l'État dans le secteur** – en distinguant les fonctions réglementaires de la fourniture de services et en évoquant les rôles complémentaires des communautés, des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé.
- **Définir la répartition des responsabilités au sein du gouvernement** [entre i) le principal ministère compétent, les autres ministères opérationnels éventuellement concernés et les ministères chargés de la planification centrale et des finances; et ii) les différents échelons de l'administration centrale et locale], mettre en évidence les contraintes de capacités au niveau de la mise en œuvre, et recenser les principaux impératifs en matière de réforme institutionnelle et de renforcement des capacités.

- **Mettre en évidence les besoins en ressources de l'ensemble du secteur**, pour financer les dépenses courantes aussi bien que les dépenses d'équipement, et démontrer la viabilité des dépenses publiques proposées; il devra s'interroger sur l'efficacité des politiques et des dépenses existantes et ne pas se ramener à une liste d'activités complémentaires à financer par les donateurs.
- **Être nettement axé sur les résultats**, afin de fournir le cadre général du suivi ultérieur, en privilégiant la réduction de la pauvreté mais sans négliger pour autant les questions transversales fondamentales (égalité entre les sexes, environnement, VIH/sida, renforcement des institutions publiques et de leur obligation de rendre des comptes).
- **Définir clairement les modalités de suivi, d'évaluation et d'actualisation de la politique**, et préciser les principaux domaines dans lesquels un approfondissement des recherches et de l'analyse pourrait être nécessaire.

Cadre de dépenses sectoriel

Le cadre de dépenses constitue la partie opérationnelle du PDS. Il garantit que les propositions du plan d'action sectoriel ont été dûment chiffrées et hiérarchisées au regard d'une estimation réaliste des ressources (publiques et extérieures) disponibles (voir encadré 3.3). Il fournit ainsi le gage de la viabilité financière du programme et incite les donateurs à se concentrer sur les priorités du gouvernement partenaire. Le soutien des donateurs est primordial pour l'élaboration d'un cadre de dépenses.

Encadré 3.3. Le cadre de dépenses à moyen terme

Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est un système permettant de planifier les actions et de programmer les dépenses sur une période de trois à cinq ans. Il permet de concilier la réalisation d'objectifs stratégiques avec le respect de plafonds globaux de dépenses.

Un CDMT sectoriel doit être :

- **Exhaustif** : il doit couvrir l'ensemble des sources de financement du secteur et l'ensemble des dépenses proposées.
- **Réaliste**, de sorte que les besoins de financement ne soient pas surestimés ni les coûts sous estimés.
- **Explicite** quant à **la manière dont les ressources seront utilisées** et quant aux résultats souhaités qui devront faire l'objet d'un suivi; il doit reposer sur un plan d'action clair.
- **Avalisé par les plus hautes sphères politiques.**

Dans certains pays, l'ensemble du processus budgétaire est déjà géré via un CDMT. Dans d'autres, la formule n'est appliquée que pour certains secteurs et le CDMT sert uniquement à orienter les décisions de dépenses. Des améliorations au niveau sectoriel sont importantes pour le renforcement du système national de planification et de budgétisation (voir encadré 3.4).

- **S'appuyer sur un tableau complet des flux de ressources à destination du secteur.** Une tâche importante consistera dresser un inventaire exhaustif des dépenses sectorielles, tenant compte des dépenses des donateurs, dont certaines peuvent ne pas transiter par le budget, ainsi que des contributions des clients, des ONG et du secteur privé.

- **Construire le cadre de dépenses sectoriel avec méthode.** Il n'est pas utile de tenter d'établir un cadre de dépenses très élaboré dès le départ. Un nouveau programme sectoriel ne pourra que rarement s'appuyer sur une planification solide des dépenses publiques à moyen terme. Le plus souvent la première étape sera d'améliorer le chiffrage des dépenses publiques existantes (les examens des dépenses publiques ou PER peuvent être utiles à cet égard), mais aussi l'évaluation du coût des objectifs proposés, notamment ceux résultant des OMD; suivant qu'il est ou non possible de financer les objectifs souhaités, l'optique à adopter à l'égard du rapport qualité/prix ne sera pas la même. L'élaboration et l'utilisation d'outils d'analyse et de planification des dépenses sont des processus itératifs (voir encadré 3.4 pour un exemple).

Encadré 3.4. Premiers pas vers un CDMT pour le secteur de l'éducation au Viêt-nam

Au Viêt-nam, la mise en place d'approches sectorielles a été freinée par les déficiences de la planification des dépenses publiques (horizon temporel trop rapproché et manque d'intégration entre les dépenses courantes et les dépenses d'équipement, notamment). Entre autres initiatives, le gouvernement vietnamien a entrepris d'élaborer, à titre expérimental, des CDMT s'appuyant sur une approche ascendante pour quatre secteurs et quatre provinces.

Le premier de ces CDMT concerne le secteur de l'éducation. À ce jour, les travaux sont davantage centrés sur l'élaboration d'un outil d'analyse que sur la création d'une plate-forme de dialogue entre le ministère de l'Éducation et de la Formation, le ministère des Finances et le ministère de la Planification et de l'Investissement. Cela dit, de précieux renseignements commencent à se dégager de l'analyse de la structure actuelle des coûts dans le secteur et de l'interaction entre les politiques en place et les tendances démographiques. Ceux-ci confirment pleinement le bien-fondé de l'approche intégrée et prospective adoptée pour la planification des dépenses courantes et des dépenses d'équipement. Le fruit des travaux sur le CDMT pour le secteur de l'éducation sera vraisemblablement de plus en plus intégré dans la planification des investissements, l'élaboration du budget national et le dialogue politique. Il est probable qu'une approche similaire sera adoptée pour les autres secteurs. Le CDMT sectoriel fournira un point d'ancrage essentiel pour le soutien budgétaire sectoriel qu'envisagent actuellement un certain nombre de donateurs.

- **Veiller à ce que le cadre de dépenses sectoriel couvre tout.** Un programme global de développement sectoriel englobera l'ensemble des financements publics (devant servir à couvrir les dépenses courantes aussi bien que les dépenses d'équipement et émanant du gouvernement aussi bien que des donateurs). Il replacera les dépenses publiques dans le contexte des autres ressources échéant au secteur, par exemple à travers des activités du secteur privé et des contributions de la collectivité mais devra apporter la preuve que les missions reconnues de l'État peuvent être financées et menées à bien. Ces missions seront financées sur tout un éventail de sources : le principal bailleur de fonds sera généralement la puissance publique elle-même qui financera l'essentiel des dépenses courantes. Les ressources publiques seront complétées par l'aide acheminée par divers canaux – soutien budgétaire général ou sectoriel, fonds communs affectés au secteur et projets individuels. L'assistance technique et les autres ressources en nature sont également à prendre en considération.

Mécanismes de programmation des ressources sectorielles

Même lorsque les financements nécessaires sont « en principe » disponibles pour couvrir l'ensemble des coûts d'un programme de développement sectoriel, la mise en œuvre n'ira pas pour autant sans problèmes. Les fonds doivent avoir fait l'objet d'une répartition précise et avoir été portés au budget d'activités spécifiques avant que tout élément du programme de développement sectoriel puisse être mis en œuvre. Dès lors, le concept de **programmation** revêt une importance capitale : *il convient de raccorder clairement les projets et les activités aux sources acquises de financement, et à des programmes d'action détaillés fondés sur le calendrier de mise en œuvre convenu.* En pratique, même lorsque les paramètres en termes de ressources d'un programme de développement sectoriel sont globalement réalistes, il y a toujours un risque que le coût des activités prévues dépasse les budgets disponibles; c'est pourquoi l'affectation des fonds impose une hiérarchisation de ces activités en fonction de leur degré de priorité. L'ensemble du processus est encore compliqué par la nécessité de combiner des financements provenant d'une multitude de sources.

Un programme d'investissement public (PIP) classique, centré uniquement sur les dépenses d'accroissement des équipements, pourrait être financé grâce à la prise en charge individuelle par les donateurs du coût des différents projets listés. L'approche sectorielle vise à pallier le défaut de cohérence et de durabilité des PIP classiques, mais cela suppose une programmation budgétaire beaucoup plus sophistiquée. Un programme global de développement sectoriel implique des dépenses (d'équipement) ponctuelles, mais également de nombreuses dépenses récurrentes qui doivent bénéficier d'un financement suivi, ses composantes sont interdépendantes (par exemple, il ne sert à rien de financer la construction d'écoles si l'on ne finance pas la formation des professeurs qui seront affectés à ces écoles) et sa mise en œuvre fait intervenir de nombreuses instances se situant à différents échelons de l'administration, qui doivent chacune obtenir l'autorisation budgétaire appropriée. Sans compter que les décisions de financement relatives aux différents secteurs sont elles aussi interdépendantes, considération qui vaut non seulement pour les fonds propres des pouvoirs publics mais également les apports croissants consentis par les donateurs au titre du soutien budgétaire. De ce fait, la planification et la programmation des financements destinés à chaque secteur doivent s'intégrer dans un système global de répartition des ressources entre les différents secteurs. Les donateurs ont un rôle clé à jouer pour encourager une programmation efficace et intègre des ressources par les gouvernements partenaires.

- **Encourager la discipline budgétaire.** L'efficacité d'un CDMT sectoriel dépend de la qualité générale de la gestion des dépenses publiques. Le ministère chargé du secteur se fiera au CDMT si un minimum de discipline et de prévisibilité prévaut dans l'élaboration des budgets publics et dans le déblocage des fonds budgétés. Il est essentiel que les donateurs n'ébranlent pas la discipline budgétaire en mettant des fonds à la disposition des ministères sectoriels par des circuits autres que les procédures normales d'attribution des ressources gérées par le ministère des Finances.
- **Soutenir et utiliser les systèmes de gestion des dépenses publiques.** Il est important de soutenir les systèmes publics (voir encadré 3.5) au stade de la programmation, et pas uniquement du décaissement. Les donateurs devraient encourager l'implication active du ministère des Finances et l'intégration des programmes de développement sectoriel dans un cadre national de dépenses à moyen terme et ainsi la cohérence de la

Encadré 3.5. Le principe d'Addis Abeba

Comme l'a noté le PEFA :

En exigeant que les autorités nationales utilisent des procédures différentes pour la gestion des fonds d'aide, on détourne des capacités de la gestion des systèmes nationaux. Les choses se compliquent encore lorsque les donateurs ont des exigences différentes. En revanche, l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs peut contribuer à recentrer les efforts sur le renforcement et le respect des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales ne signifie pas nécessairement que les sommes émanant des donateurs ne peuvent plus être séparées des fonds publics, mais simplement que les mécanismes bancaires, d'autorisation, de comptabilisation, de décaissement et d'établissement de rapports sont identiques à ceux utilisés pour les fonds publics (PEFA, 2004 [annexe A]).

Le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) a ainsi adopté ce que l'on appelle le principe d'Addis Abeba, en vertu duquel :

[...] l'aide des donateurs doit être acheminée dans son intégralité par le biais des systèmes publics, sauf raison impérieuse; lorsque cela n'est pas possible, les mécanismes de substitution ou mesures de sauvegarde doivent être limités dans le temps, et contribuer à renforcer les systèmes publics et non les affaiblir ou les contourner. Cela vaut notamment pour les processus budgétaires et les systèmes de passation des marchés (PSA, 2001).

planification et de la budgétisation à moyen terme à l'échelle de l'ensemble des secteurs. Surtout, les donateurs devraient reconnaître qu'il est important de rehausser la prévisibilité et la fiabilité de leur aide en s'appliquant à achever la programmation des enveloppes avant le début de l'exercice budgétaire du pays partenaire. Dans l'idéal, il faudrait que la totalité des apports d'État à État puisse être intégrée dans le budget du gouvernement partenaire. Même s'il n'est pas possible, pour le versement des fonds, de respecter les procédures normales du pays partenaire, ces sommes devraient être : i) « prévues » : c'est-à-dire que leur disponibilité devrait être notifiée à l'avance de sorte qu'elles puissent être pleinement prises en compte dans les décisions du gouvernement concernant l'enveloppe globale des ressources allouées au secteur, et que les donateurs ne devraient pas chercher à les affecter à des activités ne correspondant pas aux priorités fixées par le gouvernement; et ii) comptabilisées dans le budget et les documents de dépenses tant *ex ante* que *ex post*. Les donateurs contribueraient également à favoriser l'intégrité du CDMT sectoriel en fournissant une information complète sur leurs versements avec une ventilation correspondant aux postes budgétaires³.

- **Examiner l'impact de tous les instruments d'aide sur la programmation des ressources et sur la gestion des finances publiques en général.** Les principales obligations des donateurs qui soutiennent un secteur sont de veiller à : i) ce que leur soutien soit ciblé sur les priorités définies dans le PDS; et ii) l'efficacité d'acheminement de leur aide, selon des modalités propres à renforcer les capacités et l'appropriation de l'aide par le gouvernement. Le soutien budgétaire est la modalité qui permet la meilleure intégration aux systèmes publics, les fonds étant alors entièrement assujettis aux procédures du pays partenaire. Cependant, l'enjeu pour les donateurs qui recourent au soutien budgétaire (voir chapitre 2) consiste à assurer la prévisibilité de leurs versements et à soutenir les efforts du gouvernement pour assurer la prévisibilité des financements

sectoriels. En outre, il faut s'interroger sur l'impact de tous les instruments d'aide sur les systèmes publics. Différents facteurs doivent être pris en considération :

- ❖ *La préaffectation des fonds* réduit la marge de manœuvre budgétaire et rend difficile, pour le gouvernement, de parvenir à l'équilibre souhaité des financements effectivement alloués au secteur. Le principe fondamental d'une approche sectorielle est de dégager un consensus sur le niveau global et la structure générale des financements destinés au secteur et non de protéger les activités financées par chacun des donateurs. Les coûts de la préaffectation se trouvent encore majorés, si en outre les procédures de programmation manquent de réalisme : ainsi, la programmation séparée en cours d'exercice budgétaire des fonds émanant des donateurs aboutit souvent à une sous utilisation de ces fonds en raison du temps que demande la programmation, qui doit être achevée avant que les dépenses puissent être encourues.
- ❖ *Les versements* peuvent s'effectuer par le canal des procédures normales du pays partenaire, un canal qui échappe totalement à la comptabilité publique, ou un canal gouvernemental ne respectant pas les procédures normales (par exemple, lorsque les fonds sont remis directement au ministère chargé du secteur, et non au ministère des Finances). D'une manière générale, les donateurs devraient travailler avec le ministère des Finances et passer par son intermédiaire, même lorsqu'ils exigent que leurs fonds soient individualisés. Le choix du canal de versement revêt une importance capitale lorsque la fourniture de services est décentralisée et il doit être adapté aux systèmes nationaux (voir encadré 3.6).
- ❖ La capacité d'utiliser l'aide de manière efficace dépend également de l'imposition de procédures particulières en matière de *passation de marchés*. Les donateurs doivent s'efforcer d'utiliser au maximum les règles applicables aux marchés publics et de contribuer à leur renforcement.
- ❖ *Les exigences en matière de rapports et de comptabilité* constituent un autre domaine dans lequel les donateurs imposent souvent des conditions particulières aux gouvernements. Le coût de ces exigences supplémentaires, notamment mais pas uniquement lorsqu'il faut le multiplier par le nombre de donateurs, a souvent été sous-estimé, et une priorité des programmes sectoriels doit être de rationaliser les dispositions en matière de rapports et de comptabilité. Là encore, les exigences des donateurs doivent prendre en compte le degré de décentralisation (voir encadré 3.6).

La préaffectation des fonds (à un projet ou à un secteur ou un sous-secteur) restera la modalité privilégiée par un certain nombre des donateurs apportant leur soutien à nombre de programmes de développement sectoriel. Dans ce cas, les règles suivantes de bonne pratique doivent être observées :

Toutes les ressources allouées au secteur doivent incontestablement aller dans le sens des dispositions et des priorités du programme de développement sectoriel. Le gouvernement ne doit pas demander, et les donateurs ne doivent pas proposer, des fonds ou des projets n'entrant pas dans le champ du PDS ou ne correspondant pas à ses priorités.

- La documentation relative aux projets ou programmes doit exposer les raisons pour lesquelles une mise en réserve de fonds est nécessaire ou souhaitable et en quoi le projet ou le programme est conçu pour soutenir le PDS et s'y intégrer.
- Les coûts doivent toujours être ventilés selon la classification type du gouvernement (laquelle doit aussi être employée dans les principaux documents relatifs au PDS).

Encadré 3.6. **Décentralisation – l'importance de l'adaptation aux systèmes nationaux**

Les exemples de l'Éthiopie et de l'Ouganda illustrent l'importance de la dimension « autorités territoriales » pour les programmes sectoriels. Même si ces deux pays ont engagé des programmes radicaux de décentralisation, ils diffèrent considérablement dans leur culture institutionnelle et leur approche d'où l'importance pour les donateurs de s'adapter, dans les faits et pas seulement sur le principe, à l'environnement institutionnel du pays dans lequel ils interviennent.

L'Ouganda finance les services fournis par les autorités locales par le biais d'une série de subventions spécifiques dont l'utilisation est étroitement contrôlée, de sorte qu'il est facile de déterminer les budgets alloués à la santé, à l'éducation, etc., à l'échelle de tous les échelons de l'administration, et d'opérer une préaffectation sectorielle rigoureuse des apports des donateurs. L'Éthiopie, pour sa part, a un régime fédéral et un système de subventions globales dont l'utilisation n'est pas spécifiée, ce qui donne une plus grande marge de manœuvre aux régions et aux districts. En fait, cela implique que les budgets globaux des secteurs ne sont pas connus tant que les budgets des 11 régions et des quelques centaines de districts n'ont pas été fondus avec le budget fédéral.

Les donateurs soutiennent fermement la décentralisation dans les deux pays, mais doivent adopter des modalités différentes d'acheminement des fonds destinés à favoriser la fourniture de services à l'échelon local, de manière à tenir compte des approches différentes de ces deux pays et à les appuyer. Cela a des conséquences tant sur le mode de versement des fonds que sur les exigences en matière de rapports : d'une part, il ne faut pas que la préaffectation des fonds par les donateurs réduise la marge de manœuvre et l'obligation de rendre des comptes des autorités locales et, d'autre part, les exigences et les calendriers de production des rapports doivent faire preuve de réalisme quant au temps nécessaire pour que les rapports des autorités locales parviennent aux autorités centrales. Lorsque, comme en Éthiopie, les administrations régionales ne se bornent pas à fournir des services mais participent à l'élaboration des politiques, elles deviennent des acteurs essentiels de l'approche sectorielle.

- Les procédures nationales de passation des marchés doivent être respectées chaque fois que c'est possible (si ce n'est pas, les documents relatifs au projet ou au programme doivent indiquer pourquoi et les mesures qui seront prises pour limiter les frais administratifs additionnels encourus pour se conformer aux exigences des donateurs).
- Une projection pluriannuelle des apports (ou de préférence un engagement ferme) doit être fournie.
- Les documents relatifs aux projets ou aux programmes doivent exposer les dispositions visant à garantir la présentation, dans les meilleurs délais, au gouvernement de rapports sur le budget et les dépenses.
- Les mécanismes convenus d'examen conjoint au niveau du secteur doivent constituer le principal canal de suivi et de supervision.

Le principe de la mise en commun des apports des donateurs afin de minimiser les coûts directs et indirects supportés par le gouvernement partenaire est tout à fait valable, mais ces mécanismes doivent être conçus avec le plus grand soin. On risque en effet de créer des systèmes provisoires « hybrides », par exemple si les versements passent par le ministère des Finances, mais sont assortis d'exigences supplémentaires en matière

d'établissement de comptes et de rapports et de passation des marchés, qui feraient passer au second plan la tâche plus importante qu'est le renforcement des systèmes sous-jacents.

Système de suivi et de reddition des comptes au niveau sectoriel

Un dispositif de suivi des performances arrêté d'un commun accord est un élément essentiel de l'approche sectorielle. Il fournit au gouvernement partenaire et aux donateurs les moyens d'apprécier si les objectifs sectoriels ont été atteints et si les stratégies sectorielles sont efficaces. Il constitue également le fondement de la responsabilité partagée. Les donateurs, qui exercent souvent une influence importante sur les systèmes de suivi, devraient observer les bonnes pratiques suivantes.

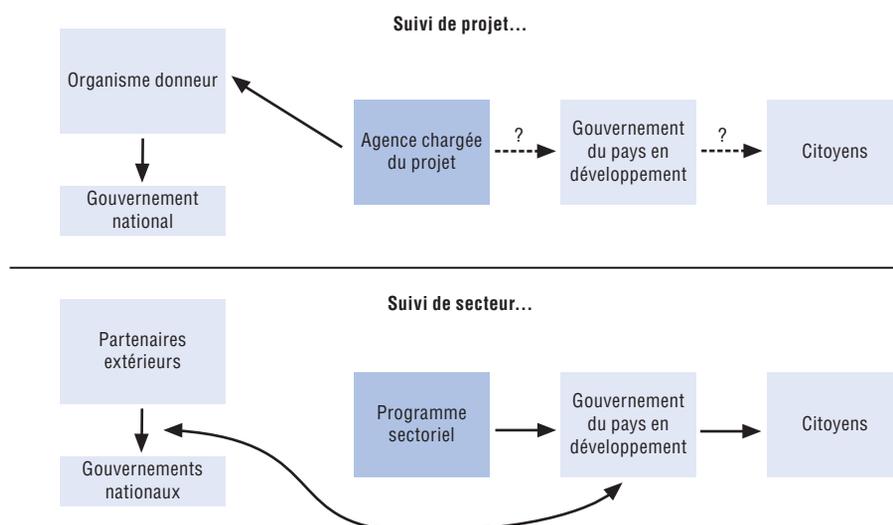
Faciliter les liens entre planification et suivi, éviter les demandes excessives et contribuer au renforcement des systèmes statistiques nationaux. Les plans sectoriels doivent fournir une articulation claire des buts et objectifs pouvant faire l'objet d'un suivi. Les principaux objectifs et cibles d'un PDS seront forcément définis à un niveau d'agrégation élevé (moyennes nationales pour des indicateurs clés), et constitueront un petit sous-ensemble des éléments devant faire l'objet d'un suivi aux niveaux inférieurs du système. L'assise du suivi sectoriel devant être le système statistique du gouvernement partenaire, le dispositif de suivi des performances sectorielles doit trouver un juste milieu entre :

- Le centrage sur quelques indicateurs globaux et la nécessité de favoriser l'émergence d'un système national de suivi cohérent qui réponde aux besoins des praticiens (et soit utilisé par eux) à tous les niveaux.
- Les cibles à long terme et des indicateurs dont la mesure ait un sens (et qui renvoient dès lors à des intervalles plus courts, par exemple l'année).
- Le suivi financier (pour des raisons fiduciaires et pour vérifier les entrants) et l'utilisation d'indicateurs non financiers des résultats, processus et réalisations.

Insister sur la diffusion et l'utilisation des conclusions. Le processus de diffusion et d'utilisation des conclusions constitue un aspect important de tout système de suivi et d'évaluation. La conception d'un système de suivi sectoriel ne se limite pas à la spécification des données à collecter; doivent également être précisés un calendrier de diffusion et d'examen des résultats, à tous les niveaux, du secteur et les instances auxquelles ces tâches incomberont. À cet égard, un lien avec les mécanismes de coordination et de dialogue prévus dans le cadre de la SWAp doit notamment être établi.

Faire en sorte que le suivi contribue à renforcer l'obligation de rendre compte à la nation. Les modalités de suivi des programmes sectoriels doivent aider le gouvernement du pays partenaire à mieux rendre compte à ses citoyens. Les donateurs doivent s'appliquer à renforcer et, dans la mesure du possible, utiliser les systèmes de suivi et de reddition de comptes du gouvernement (voir graphique 3.2). Les considérations qui précèdent découlent des bonnes pratiques déjà préconisées par le CAD de l'OCDE en matière de compte-rendu et de suivi, lesquelles veulent que :

- Les donateurs s'efforcent, en coopération avec les pays partenaires, de faire confiance aux systèmes de compte-rendu et de suivi de ces pays et de s'appuyer sur ces derniers.
- Lorsque les systèmes des pays partenaires permettent d'obtenir les informations voulues, les donateurs s'emploient, en collaboration avec ces pays, à les améliorer par la mise en place d'une stratégie nationale clairement définie et pilotée par les autorités locales de renforcement de ces systèmes.

Graphique 3.2. **Concilier les exigences en matière de reddition de comptes**

Source : Adapté de Schachter, Mark (2000), « Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendations », Institut sur la gouvernance, Ottawa, Canada; document préparé pour la direction générale des politiques de l'Agence canadienne de développement international, octobre.

- Les donateurs évitent de créer des systèmes parallèles de compte-rendu et de suivi qui pourraient nuire à la capacité durable des pays partenaires de produire des informations de qualité répondant à leurs propres besoins.
- Les donateurs qui cofinancent des activités diverses – projets, programme sectoriel ou soutien budgétaire – s'efforcent de s'entendre, en consultation avec les pays partenaires, sur la forme, le contenu et la fréquence d'un rapport périodique unique qui puisse répondre aux besoins de tous les partenaires. Les rapports doivent couvrir l'ensemble des activités déployées dans un domaine donné et répondre aux besoins d'information des principales parties prenantes dans le pays aussi bien que des différents donateurs.
- Outre qu'ils doivent s'aligner sur les systèmes nationaux et se coordonner entre eux, il est important que les donateurs simplifient, dans la mesure du possible, leurs propres exigences en matière de rapports afin d'alléger la charge imposée aux systèmes des gouvernements partenaires.
- Les donateurs s'appliquent à réduire le nombre de leurs missions et examens en s'assurant que ceux-ci se fondent sur un besoin mutuellement reconnu de faciliter l'apprentissage et de respecter les obligations de comptes. (OCDE, 2003).

De nombreux programmes sectoriels prévoient des missions d'évaluation conjointes et/ou des réunions annuelles d'évaluation à l'occasion desquelles l'ensemble des donateurs et le gouvernement examinent les progrès réalisés dans le secteur et en débattent (voir encadré 3.7). La date des examens sectoriels doit être fixée de manière que les résultats de ces derniers puissent être pris en compte dans l'examen annuel global de la mise en œuvre du CSLP.

Les examens conjoints peuvent jouer un rôle utile au plan international comme au niveau des pays. À cet égard, l'exercice de suivi du groupe de travail sur le soutien sectoriel du PSA s'est avéré être un outil efficace pour entreprendre des analyses transversales et opérer un suivi de la mise en œuvre des approches sectorielles.

Encadré 3.7. **Les missions et examens conjoints des donateurs**

Les missions et examens conjoints des donateurs se sont avérés très utiles pour la préparation et la gestion des programmes de développement sectoriel. Ils constituent une mise en pratique du principe de la collaboration entre donateurs et permettent de réduire les ponctions exercées par chaque donneur sur le budget-temps du gouvernement.

Par exemple, dans le secteur de la santé en Tanzanie, les nombreux examens individuels et distincts réalisés dans le passé par les partenaires au développement ont été remplacés par un examen annuel conjoint, conduit par le ministère de la Santé et le Bureau de l'administration régionale et locale de la Présidence en étroite collaboration avec les autres secteurs de l'administration, les partenaires au développement, les autres parties prenantes du secteur de la santé et la société civile. L'examen conjoint est aujourd'hui reconnu comme le principal moyen de rassembler les parties prenantes du secteur de la santé pour évaluer les performances de l'année écoulée, débattre des questions difficiles, étudier les principales contraintes, tirer des conclusions et prendre des engagements pour l'année à venir.

Ce dispositif reprend le modèle adopté avec succès dans le cadre de nombreuses autres approches sectorielles (notamment en Ouganda ou en Éthiopie). En l'espèce, l'Ouganda va plus loin que beaucoup d'autres pays, invitant les donateurs à participer à des groupes dont les travaux sont directement pris en compte dans le budget annuel et le cycle de planification.

L'implication du gouvernement comme des donateurs dans ce type d'examen est essentielle et il peut être utile de prévoir un processus en deux étapes, avec une évaluation indépendante du secteur suivie d'un dialogue formel sur ses conclusions entre les donateurs et le gouvernement du pays partenaire.

Entre autres avantages, la participation à de tels examens permet aux donateurs de rester en contact avec les réalités du terrain, même lorsqu'ils ne soutiennent pas de projets individuels.

Des mécanismes de dialogue et de coordination sectoriels

Une SWAp nécessite des mécanismes formels de coordination et de dialogue au niveau sectoriel, placés sous la conduite du gouvernement. Il est généralement possible de remédier à une défaillance de toute autre composante dès lors que l'on dispose d'un système de coordination solide et que le gouvernement exerce une autorité adéquate sur le secteur. En revanche, lorsque la coordination est lâche, les problèmes rencontrés dans d'autres domaines deviennent plus difficiles à résoudre. Cependant, le principe de base est que ces mécanismes ne doivent pas se substituer aux structures de gouvernement, avec les responsabilités qui leur incombent, ou prévaloir sur ces dernières. Ainsi, le budget national doit constituer le principal canal d'affectation des ressources publiques (y compris l'aide) et le Parlement national doit être le siège du pouvoir de décision concernant les politiques, les plans et les budgets nationaux. Lorsqu'un État déficient et une forte dépendance à l'égard de l'aide ont conduit à une érosion de ce principe, l'un des principaux objectifs des SWAp et autres dispositifs de coordination de l'aide devrait être de concourir à rétablir une chaîne normale de commandement au niveau national.

Établir le mécanisme sectoriel de coordination en collaboration avec le gouvernement partenaire. En plus d'être placé sous la conduite du gouvernement, le dispositif de coordination sectoriel doit être compatible avec la structure de l'administration et la

répartition des responsabilités en son sein. Cela signifie en particulier que : i) le ministère des Finances (et le ministère chargé de la planification s'il s'agit de deux ministères distincts) doit y être associé et son rôle clairement défini; et ii) les champs de compétence et la chaîne de commandement définis dans le système de décentralisation nationale doivent être respectés (voir encadré 3.6); et iii) dans la mesure du possible, le mécanisme sectoriel de coordination doit être relié au cadre plus large de coordination et de dialogue autour de la SLP (voir encadré 3.8 pour un exemple).

Encadré 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

L'Éthiopie s'est dotée depuis un certain temps déjà de plusieurs programmes de développement sectoriel (dans les domaines de l'éducation, de la santé et des routes). Chacun de ces programmes est étayé par un cadre durable, constitué de documents de stratégie et de programmes de dépenses, de mécanismes de consultation et d'un système annuel de suivi et d'évaluation. Depuis l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté – le programme de développement durable et de réduction de la pauvreté (PDDRP) – le gouvernement et les donateurs s'emploient ensemble à établir un cadre de consultation destiné à faciliter les apports de soutien budgétaire général à l'appui du PDDRP. Cela suppose d'intégrer les dispositifs associés aux PDS dans le cadre global : i) en veillant à ce que les indicateurs et les objectifs sectoriels soient compatibles avec les priorités du PDDRP et, dans la mesure du possible, en découlent; ii) en adaptant leurs calendriers annuels de manière que leurs conclusions puissent être prises en compte dans les consultations relatives au soutien budgétaire, dont la date est liée à l'exercice comptable et au calendrier de planification de l'Éthiopie; et iii) en prévoyant le traitement des questions d'ordre systémique, telles que la gestion financière et la passation des marchés, au niveau national et non plus au niveau de chaque programme sectoriel.

Ne négliger aucune composante d'un système de coordination dynamique. Il est important de ne pas adopter une perspective trop étroite, se limitant à un « comité directeur » lorsque la SWAp atteint sa pleine vitesse de croisière. Le système de coordination se définit de manière plus large, par tout un ensemble de documents et d'instances assujettis à un calendrier :

- Parmi les *documents* qui aident à définir le système de coordination, figurent la stratégie de développement et le programme de dépenses sectoriels, les divers accords relatifs à la gestion de l'approche sectorielle (par exemple les éventuels protocoles d'accord ou codes de conduite, les mandats des comités de coordination, tout manuel de procédure, etc.), ainsi que l'ensemble convenu des rapports de performance périodiques et annuels.
- Les principales *instances* comprennent, en plus des comités directeurs ou comités de liaison de haut niveau entre le gouvernement et les donateurs, les organes techniques destinés à faciliter le travail sur le terrain, les organes de coordination des donateurs, les groupes de travail *ad hoc* chargés de questions spécifiques, les missions d'évaluation conjointe périodiques (probablement annuelles), et un forum de consultation plus large (lui aussi, probablement à caractère annuel) permettant la participation de tout un éventail de parties prenantes. Ces instances doivent pouvoir compter sur un soutien efficace en termes de secrétariat. Ce dernier ne doit pas donner lieu à l'établissement de

structures parallèles indépendantes de l'administration, mais une répartition claire des tâches doit être opérée et des ressources adéquates prévues à cet effet.

- Un *calendrier* doit être convenu pour assurer une correspondance entre les réunions des différentes instances et la production des documents périodiques, et déterminer le rythme et les échéances des travaux du partenariat. Le calendrier doit comprendre : un échéancier annuel adapté au cycle budgétaire du gouvernement pour les réunions, rapports et examens; un échéancier pluriannuel pour l'actualisation du principal document relatif au programme sectoriel (lié au cycle de planification du gouvernement); et un programme de travail pour les examens et les recherches thématiques connexes.

Des mécanismes de consultation ouverts associant toutes les parties prenantes

Il a parfois été reproché aux SWAp d'être trop centrées sur le rôle du gouvernement en tant que fournisseur de services et sur la relation entre le pouvoir central et les donneurs extérieurs, et de ne pas prendre suffisamment en compte les intérêts des autres parties prenantes. Or, les autres parties prenantes au niveau national sont importantes pour un certain nombre de raisons. À l'évidence, l'intérêt des services pour les clients devrait être au centre des préoccupations car c'est un souci que se doit d'avoir tout gouvernement se voulant comptable devant ses citoyens. Il est également important de prendre en compte et de consulter les autres fournisseurs de services opérant dans le secteur, notamment les ONG, les organisations communautaires et le secteur privé. Dans un certain nombre de pays où des SWAp ont été couronnées d'un succès relatif (souvent dans les secteurs de la santé et de l'éducation), les organisations de la société civile sont de longue date des partenaires actifs et ont pris part à toutes les étapes du développement sectoriel. Ces organisations (par exemple les hôpitaux et les écoles gérés par les missionnaires), qui bien souvent reçoivent depuis des décennies un soutien financier des gouvernements et des donneurs, adhèrent tout naturellement aux SWAp, jouent un rôle actif au sein des comités directeurs, participent à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation à tous les niveaux. Quelle que soit la place que les acteurs non gouvernementaux occupent déjà dans le secteur, il convient d'examiner dans la stratégie sectorielle la possibilité de sous-traiter des activités aux partenaires offrant le meilleur rapport coût-efficacité, tout en maintenant un degré adéquat d'assurance-qualité, de coordination, de supervision et de contrôle sur la ligne d'action générale. L'association bien dosée des administrations locales intéressées est également importante.

Des modes de consultation ouverts doivent être présents à toutes les étapes du cycle du PDS, du stade initial de la planification et de l'élaboration des politiques jusqu'à ceux du suivi, de l'évaluation et de la reddition de comptes. Même lorsque se manifeste un souci d'impliquer d'autres parties prenantes, la consultation peut être conçue de manière trop étroite, en termes de participation aux différents organes formels sectoriels ou instances de partenariat, par exemple aux examens annuels ou aux comités techniques. De tels mécanismes participatifs sont importants mais en faire partie est parfois onéreux pour les participants et ils ne constituent pas toujours la manière la plus efficace d'associer les clients et autres parties prenantes ou de faire entendre leur voix. Parmi les formules susceptibles d'être adoptées en complément, on peut citer les enquêtes auprès des clients, les études de suivi, les pilotes, la mise à profit des résultats de projets de recherche indépendants. Des groupes de la société civile, des instituts de recherche, des ONG et des entités du secteur privé peuvent être sollicités pour fournir un avis indépendant sur les politiques, opérer un suivi de vérification, assurer une surveillance indépendante ou

participer aux instances nationales ou locales d'élaboration des politiques. En outre, il peut exister des moyens d'encourager une plus forte participation au niveau local, par le biais de mécanismes tels que les associations de parents-enseignants dans le secteur éducatif ou de consultations avec les organisations communautaires. Ce qui est important, c'est que les préoccupations des usagers des services, publics et autres, soient entendues et prises en compte dans l'élaboration des politiques et des stratégies sectorielles (et donc également dans le suivi des performances). Si l'on veut que ces systèmes fonctionnent de manière satisfaisante, il faut porter une attention particulière aux questions d'égalité entre les sexes.

Une approche de la consultation favorisant la participation et l'implication d'un large éventail de parties prenantes au niveau national a des répercussions importantes : d'une part, elle renforce l'obligation de comptes vis-à-vis des bénéficiaires ultimes des programmes sectoriels et, d'autre part, elle contribue au développement des capacités nationales et pas seulement des capacités du secteur public. Elle sera d'autant plus facile à adopter si la transparence prévaut dans la mise en œuvre de l'approche sectorielle. Des mesures de suivi sont par ailleurs essentielles pour maintenir la crédibilité du processus de consultation.

Développement institutionnel et renforcement des capacités

L'une des principales raisons qui conduit à l'adoption d'une approche sectorielle est le désir de briser le cercle vicieux par lequel la faiblesse des capacités nationales amène les donateurs à recourir à des systèmes parallèles pour l'acheminement de leur aide, ce qui sape et affaiblit davantage encore les systèmes publics. L'approche sectorielle est censée reposer sur l'utilisation des systèmes nationaux de planification, de gestion, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, et contribuer au renforcement de ces systèmes au fil du temps. Ce dernier est supposé résulter jusqu'à un certain point d'un processus d'apprentissage par l'action et de la suppression des pratiques qui ont affaibli ces systèmes par le passé. Cependant, il peut aussi être nécessaire d'adopter des mesures plus volontaristes. Pour faire en sorte que ces mesures soient intégrées au programme de développement sectoriel, les donateurs doivent encourager l'élaboration pour le secteur d'une stratégie cohérente de développement des capacités placée sous la conduite du gouvernement, afin de faciliter la coordination du soutien des donateurs en faveur de cette activité essentielle. Dans cette perspective, il est impératif de procéder à une analyse approfondie des problèmes de capacités et des besoins en la matière afin que ceux-ci puissent être intégrés dans le PDS dès le stade initial de sa préparation et dans les systèmes de suivi permanent y afférent.

Les partenaires extérieurs peuvent œuvrer de manières très diverses en faveur de la réforme institutionnelle et du développement des capacités. L'approche sectorielle permet l'union de leurs forces selon des modalités intégrées. Dans cette dernière, et plus généralement dans toute approche fondée sur des programmes, l'accent n'est plus mis sur le transfert de connaissances grâce à des activités de formation et d'assistance technique mais sur l'apprentissage par l'action et le dialogue sur les mesures à prendre. Dans ce contexte, la fourniture de ressources supplémentaires, sous la forme par exemple d'un soutien budgétaire sectoriel, dans le cadre d'un processus de dialogue peut en soi constituer un puissant moteur de changement, ces ressources additionnelles pouvant plus facilement que les fonds publics classiques être utilisées à des fins d'innovation ou de soutien des réformes.

Cette formule sera vraisemblablement d'autant plus efficace qu'elle s'accompagnera d'un véritable dialogue visant notamment à débattre de politiques spécifiques et des réformes institutionnelles, mettre en place des approches axées sur les résultats, renforcer l'obligation de rendre des comptes aux bénéficiaires et encourager la participation des parties prenantes et la transparence. En facilitant l'établissement d'un lien entre les approches sectorielles et les processus nationaux de réforme, les donateurs peuvent également contribuer au traitement de questions transversales telles que les niveaux de rémunération et les mesures d'incitation dans le secteur public, ou d'autres aspects de la réforme de la fonction publique et de la gouvernance.

Habituellement le dialogue implique directement des représentants des donateurs et le gouvernement du pays partenaire. Cependant, les donateurs ont également d'autres moyens d'œuvrer au renforcement des capacités, par exemple en facilitant l'accès à la connaissance, aux technologies, aux idées ou aux nouvelles approches de gestion ou en contribuant à la mise en place de réseaux, à l'établissement de nouvelles relations ou à l'émergence d'un consensus afin de stimuler le changement. À cet effet, le mieux est souvent de recourir à l'assistance technique sans perdre de vue que les acteurs nationaux qui auront besoin d'un soutien risquent d'être très nombreux.

Par le passé, l'assistance technique et les efforts en matière de renforcement des capacités étaient bien souvent déterminés par l'offre et reposaient sur des initiatives fragmentées et peu coordonnées des donateurs. Les choses commencent à changer : c'est ainsi que dans le domaine de la gestion des finances publiques la systématisation d'études de diagnostic davantage fondées sur la collaboration (entre les gouvernements et les donateurs) favorise une plus grande cohérence des efforts de renforcement des capacités (voir chapitre 4). Les donateurs doivent être prêts à repenser leurs pratiques traditionnelles et à adhérer à un processus d'apprentissage fondé sur une approche systémique du changement et du développement des capacités, centrée sur le renforcement de l'appropriation par le pays partenaire.

Les bonnes pratiques pour le développement des capacités et le recours à l'assistance technique à l'appui des programmes sectoriels consistent notamment à :

- *Faire du développement des capacités un objectif explicite et transversal* et veiller à ce que les apports des donateurs soient dictés exclusivement par les stratégies et les priorités nationales.
- Éviter de surcharger les capacités du gouvernement par un trop grand nombre d'initiatives de réforme simultanées; *fixer des priorités et un ordonnancement.*
- *Trouver un juste équilibre* entre : i) le souci de combler les lacunes et d'accélérer l'obtention de résultats; et ii) la nécessité d'inscrire dans la durée les efforts de renforcement des capacités institutionnelles du gouvernement.
- *Ne pas mélanger les rôles dévolus à l'assistance technique* et éviter les objectifs contradictoires qui ne font que rendre la tâche plus compliquée (par exemple, le recours à des experts est parfois nécessaire pour combler des lacunes à court terme, mais il est rare qu'on puisse compter sur les mêmes experts pour assurer la formation de leurs successeurs).
- *Exploiter, dans la mesure du possible, les compétences disponibles au niveau national et régional.*

- Utiliser les procédures locales pour la fixation des priorités et la gestion de l'assistance technique et contribuer à les renforcer, et laisser aux autorités locales une plus grande liberté quant à l'utilisation des ressources d'assistance technique.
- Intensifier la collaboration entre les donateurs en matière d'aide au renforcement des capacités (notamment par la coordination et la mise en commun des ressources).
- Reconnaître qu'en matière de développement des capacités et d'assistance technique l'efficacité est souvent problématique et veiller, dans les examens et le dialogue sectoriels, à porter une attention particulière à l'apprentissage et à (l'amélioration de) l'efficacité.

Processus d'harmonisation et de rationalisation

L'un des objectifs fondamentaux de l'approche sectorielle est d'améliorer l'harmonisation entre les donateurs et l'alignement de l'aide sur les stratégies nationales. L'utilisation de dispositions communes en matière de budgétisation, de versement, de comptabilité, de passation des marchés et de rapports est un but essentiel de toute SWAp, et souvent le plus important aux yeux des gouvernements partenaires. En pratique, l'harmonisation ne va généralement pas sans problème, nécessite que l'administration du pays partenaire y consacre beaucoup de temps et coûte cher en termes d'assistance technique et de frais préparatoires. Cela vient souvent du fait qu'on recherche d'emblée des « solutions idéales » permettant le règlement de tous les aspects de l'harmonisation dans le cadre d'un processus unifié, habituellement structuré autour de l'établissement d'un fonds commun unique pour le financement du programme par les donateurs. L'expérience montre que ce n'est pas la manière la plus efficace de progresser sur la voie de l'harmonisation. Au contraire, il est important de se demander :

- Quels sont les aspects de l'harmonisation qui sont susceptibles de générer le plus d'avantages?
- Quels sont les coûts relatifs de mise en œuvre des différents aspects de l'harmonisation?
- À la lumière des réponses aux deux questions qui précèdent, comment ordonner au mieux le processus d'harmonisation?

L'expérience accumulée à ce jour avec l'approche sectorielle conduit à formuler les conseils suivants pour l'harmonisation (lesquels font écho à nombre des bonnes pratiques déjà recensées pour les diverses composantes d'une SWAp) :

- **L'existence d'une stratégie et d'un programme sectoriels ralliant l'assentiment général et placés sous la conduite du gouvernement est le fondement même de l'harmonisation** et un préalable au transit des apports des donateurs par le budget et/ou à l'harmonisation des systèmes et des procédures des différents donateurs.
- De même, **la mise en place d'un cadre formel de coordination sectorielle** peut susciter pour toutes les parties une puissante incitation à l'harmonisation.
- **La coordination entre les donateurs constitue un facteur clé de l'efficacité d'une approche sectorielle.** Comme on l'a déjà souligné, des mécanismes transparents (par exemple des groupes de travail sectoriels des donateurs) facilitant l'échange d'informations et l'élaboration d'une position commune entre les donateurs sont l'une des pierres angulaires d'une SWAp. L'examen collégial des problèmes qui se posent et la préparation de réponses conjointes aux projets du gouvernement peuvent aider les donateurs à trouver un consensus, les forcer à se concentrer sur les éléments essentiels et éviter au gouvernement d'avoir à réagir à une multiplicité de réponses similaires.

- La désignation d'un **chef de file**, et d'une délégation restreinte des donateurs au comité de coordination de haut niveau, peut grandement simplifier les relations entre le gouvernement partenaire et les donateurs. Il est important que le chef de file ait la confiance à la fois des autorités locales et de l'ensemble des donateurs et que nul ne puisse penser qu'il profite de son accès privilégié aux instances gouvernementales pour promouvoir les intérêts de son propre pays.
- **Renforcer les systèmes de gestion des finances publiques, de manière à en faire le vecteur de l'harmonisation, demeure l'approche à privilégier.** Le plus souvent, ce sont les aspects fiduciaires des systèmes de budgétisation, de comptabilité, de contrôle financier et de passation des marchés qui mobilisent l'attention, et habituellement ils ne connaissent pas les frontières sectorielles. La communauté des donateurs a bien avancé dans l'élaboration de critères types pour les évaluations fiduciaires (voir annexe annexe). Les donateurs participant à une SWAp devraient s'appliquer dans la mesure du possible à s'appuyer sur des analyses fiduciaires communes ainsi qu'à œuvrer, en collaboration avec le gouvernement partenaire, à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des systèmes publics et à la soutenir (ces thèmes sont développés au chapitre 4 et dans l'annexe annexe).
- **La mise en commun des fonds destinés à l'ensemble du secteur ou à ses composantes** peut également contribuer utilement à la coordination des donateurs et à la réduction des coûts de transaction pour le gouvernement mais, comme on l'a noté précédemment, une attention particulière doit être portée à la conception du dispositif de manière que les avantages soient supérieurs aux coûts. Les résultats sont meilleurs lorsque le fonds commun regroupe des donateurs affichant des points de vue et des approches similaires (coalition de la flexibilité) que lorsqu'il faut tenir compte des contraintes de tous les donateurs. Dans l'optique du gouvernement, des modalités plus souples de financement, même si elles portent sur des sommes modestes, peuvent être très précieuses pour atténuer la rigidité et l'absence de marge de manœuvre qui caractérisent souvent implicitement l'aide-projet.
- Les donateurs peuvent également **s'employer à limiter les coûts de transaction résultant pour les gouvernements du nombre même des organismes donateurs et de la diversité de leurs systèmes.** Chaque donateur devrait s'interroger soigneusement sur les secteurs et sous secteurs dans lesquels il souhaite intervenir directement. Le recours au cofinancement et au partenariat silencieux pourrait être renforcé.
- **Les rapports et le suivi constituent un domaine où des avantages rapides** sont à attendre de l'harmonisation : l'adoption de formats, de calendriers et de processus communs pour le suivi d'une SWAp peut épargner au gouvernement des coûts de transaction, et ce dans un délai très bref, et en même temps contribuer à concentrer l'action sur l'obtention des résultats convenus. De plus, un processus d'examen annuel auquel tout le monde adhère renforce l'idée que le programme de développement sectoriel est un instrument souple et pérenne, qui est adapté en fonction des enseignements de l'expérience.
- S'agissant des **exigences de fond en matière de suivi**, les donateurs devraient, dans leurs efforts d'harmonisation, s'appliquer à :
 - ❖ Éviter de multiplier le nombre des indicateurs clés et tenir compte dans leurs objectifs de performance et leurs exigences en matière de rapports de l'environnement institutionnel et des capacités du pays partenaire.

- ❖ *Faire preuve de réalisme dans la détermination du calendrier des rapports, y compris des rapports financiers, surtout en cas de décentralisation, laquelle a pour effet d'allonger la chaîne des rapports à présenter.*
- ❖ *Minimiser le nombre de leurs examens et missions d'évaluation séparés et s'échanger systématiquement les informations recueillies à l'occasion de leurs exercices de suivi et d'évaluation.*
- ❖ *Repenser la notion d'obligation de comptes, en favorisant les mécanismes qui renforcent la transparence horizontale et réduisent l'obligation de rendre des comptes détaillés aux échelons supérieurs de l'administration et aux donneurs eux-mêmes.*
- Les donneurs désireux de soutenir le renforcement des différents aspects des systèmes de gestion publique doivent **opérer dans le cadre d'une stratégie globale, arrêtée d'un commun accord, de développement des capacités**, qui tienne compte de l'ordre dans lequel il convient de procéder et de la capacité de l'administration d'absorber un programme de réformes et de le consolider.
- Enfin, dans un souci de réciprocité des obligations de comptes, les donneurs participant à une SWAp devraient opérer un suivi transparent de leurs propres progrès en matière d'harmonisation et d'alignement.

Notes

1. Le rapport de 1995 de la Banque mondiale sur les « Sector Investment Programmes » (Harrold, et al.) a fait école mais à l'évidence les gouvernements qui se veulent efficaces mènent une réflexion et des actions à l'échelle sectorielle depuis bien plus longtemps.
2. Et le ministère chargé de la planification lorsqu'il s'agit de ministères distincts.
3. La révision de la classification budgétaire et du plan comptable constitue souvent un aspect important de la réforme de la GFP.

Références

- Commission européenne (2003), *Lignes directrices pour l'appui de la Commission européenne aux programmes sectoriels*, version 1.0, Office de coopération EuropeAid, février.
- Lavergne, Réal et Anneli Alba (2003), « Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI », Agence canadienne de développement international (ACDI), 5 août, www.sti.ch/pdfs/swap315e.pdf, consulté le 13 janvier 2005.
- OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- PSA (2001), « Conclusions of the Joint Meeting of the ECA PRSP Learning Group and the SPA Technical Group », Addis Abeba, 7 novembre, p. 2.

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 GFP¹.

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 budgétaire². 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 GFP³. 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 publiques⁴. 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 compte⁵. 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 donateurs et le fonder sur des programmes

Le soutien des donateurs 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 donateurs⁶.

- **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-mêmes¹ 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)², 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 droit³. 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 réforme⁴ 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 probables⁵. 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

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Encours et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
B. SPÉCIFICITÉS TRANSVERSALES : Exhaustivité et transparence	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires 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
C. CYCLE BUDGÉTAIRE	
<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.

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.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2006 06 2 P) ISBN 92-64-03624-5 – n° 54932 2006

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité

Volume 2 :

LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE, LES APPROCHES SECTORIELLES ET LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La communauté internationale s'est engagée à aider les pays partenaires à réaliser l'Objectif du millénaire pour le développement qui consiste à réduire la pauvreté mondiale de moitié d'ici 2015. Il est donc essentiel d'utiliser efficacement une aide officielle au développement au demeurant trop rare. C'est pourquoi la communauté du développement, sous les auspices du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, se consacre à la mise en œuvre d'améliorations des pratiques en matière d'aide. Il s'agit d'appuyer les efforts des pays partenaires d'une manière plus efficace et plus harmonisée. Les bonnes pratiques présentées ici ont été conçues pour répondre à cette préoccupation. Elles représentent un ensemble de mesures concrètes dont l'application par les agences pour le développement améliorerait considérablement l'efficacité de l'aide au développement.

Après le premier volume de bonnes pratiques, publié en 2003, ce deuxième volume est plus spécifiquement axé sur les bonnes pratiques en matière de soutien budgétaire (chapitre 2) et d'appui aux approches sectorielles (chapitre 3). Ce faisant, il reconnaît la pertinence toute particulière des questions de gestion des finances publiques pour ces deux modalités d'acheminement de l'aide. C'est pourquoi le dernier chapitre de ce volume (chapitre 4) est consacré aux bonnes pratiques en matière de soutien du développement des capacités pour la gestion des finances publiques. Ces chapitres sont complétés par une annexe qui propose une approche du soutien visant à améliorer les performances en matière de gestion des finances publiques.

Dans la même collection :

Volume 1 : *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*

Volume 2 : *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité : Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*

Volume 3 : *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité : Le renforcement des capacités de passation des marchés dans les pays en développement (à paraître)*

Le premier volume de cette collection a été publié en mai 2003 (ISBN 92-64-29982-3) sans qu'on lui attribue un numéro de volume. Son succès a été tel qu'une nouvelle collection baptisée *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (dont ce volume 2) a été lancée.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.sourceocde.org/developpement/9264036245>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
<http://www.sourceocde.org/9264036245>

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

www.oecd.org/dac/harmonisingpractices



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-03624-5
43 2006 06 2 P

