

## 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* assujéti 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.

## ANNEXE

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

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

### **Introduction**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### L'approche renforcée :

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

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

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



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

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

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

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

## Faire de l'approche renforcée une réalité

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

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

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

### Notes

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

## APPENDICE

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

### Présentation générale

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

## Présentation générale (suite)

### D. PRATIQUES DES DONNEURS

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

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

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

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

## Table des matières

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

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

**Tableau**

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

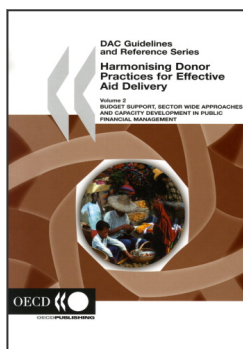
**Graphiques**

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



## Liste des sigles

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



Extrait de :

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

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

Accéder à cette publication :

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

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Le soutien budgétaire », dans *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036253-3-fr>

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

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

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