

## Synthèse et principaux messages

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

---

### *Objet du rapport*

---

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

### **Renforcement et utilisation des systèmes nationaux de GFP : progrès accomplis**

Ces dernières années, de nombreux pays – aidés par les donateurs – ont pris des mesures pour renforcer leur système de GFP. Simultanément et dans le cadre d'une initiative de collaboration internationale, le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA)<sup>1</sup> a mis au point un outil très efficace pour mesurer les performances en matière de GFP et évaluer de manière fiable la qualité des systèmes de GFP quel que soit le niveau de revenu des pays<sup>2</sup>. Cette innovation vient appuyer les efforts déployés par les partenaires et les donateurs en vue de passer du diagnostic à la mise en œuvre, de créer des capacités de GFP à l'échelon national et d'accélérer le travail d'amélioration des systèmes nationaux de GFP. Progressivement, les évaluations PEFA serviront de référence pour mesurer le renforcement effectif des systèmes.

### **Utilisation des systèmes nationaux de GFP**

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

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

### **Synthèse du rapport**

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

### **Recommandations**

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

### **Principaux messages**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La communication doit être améliorée à tous les niveaux**

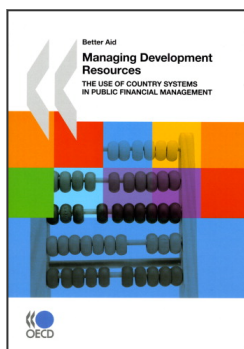
Les pays partenaires et les donateurs devraient travailler en interne et au sein de leurs organes de contrôle externes pour renforcer la demande de mise en œuvre de la Déclaration. Il leur faut notamment collaborer au plan local pour renforcer le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), des Parlements, des commissions des comptes publics et des organisations de la société civile. En outre, tous les acteurs en présence devraient davantage s'attacher à améliorer la communication, que ce soit au sein des organismes donateurs et des organismes partenaires, entre donateurs et partenaires et avec les autres parties prenantes. Dans ce contexte, il paraît indispensable que les donateurs informent les partenaires de leurs apports annuels et pluriannuels, et ce à intervalles réguliers et en temps opportun afin de permettre une planification et une budgétisation rigoureuses et de manière à ce que chaque gouvernement concerné puisse rendre compte aux parlementaires et aux citoyens de l'emploi des ressources intérieures et extérieures affectées au développement<sup>3</sup>.

## **Conclusion**

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

## Notes

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



Extrait de :

## Managing Development Resources

The Use of Country Systems in Public Financial Management

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264056169-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Synthèse et principaux messages », dans *Managing Development Resources : The Use of Country Systems in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056183-2-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).