

Chapitre 1

Contexte, définitions et contenu du rapport

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

Introduction

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

Objectifs de ce rapport

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

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

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

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

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

Définition de la gestion des finances publiques (GFP)

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

Définition du terme « utilisation des systèmes de GFP »

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

Déclaration de Paris

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

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

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

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

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

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

Autres typologies

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

Contenu et structure du présent rapport

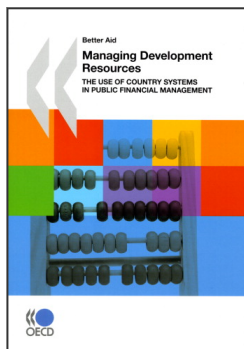
Bien que les procédures de passation des marchés fassent partie intégrante des systèmes de GFP, la Déclaration de Paris distingue systèmes de GFP et systèmes de passation des marchés. De ce fait, les travaux consacrés aux seconds sont réalisés sous l'auspice de l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la passation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

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

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

Notes

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



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), « Contexte, définitions et contenu du rapport », dans *Managing Development Resources : The Use of Country Systems in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056183-3-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. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.