

## Chapitre 2

# **Efficacité de l'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP : justifications et résultats**

*L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques offre des avantages non négligeables. Elle permet en effet de renforcer l'alignement, d'axer les efforts sur des objectifs communs, de favoriser la rigueur dans l'établissement du budget et la gestion financière, d'obtenir des résultats plus durables, de réduire les coûts supportés par les pays partenaires et de faciliter l'harmonisation entre les donateurs. Ce chapitre explique comment les différentes modalités d'aide encouragent ou, au contraire, entravent l'utilisation des systèmes nationaux, et appelle l'attention sur les faits observés jusqu'à présent concernant l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.*

## Introduction

Les donateurs doivent s'assurer que l'aide qu'ils apportent est bien utilisée aux fins prévues. À cet effet, ils déconnectent souvent leurs projets des systèmes de GFP des pays partenaires, considérés comme médiocres, pour imposer leurs systèmes et leurs propres exigences en matière de gestion des finances. Au final, même si un projet est mis en œuvre de manière efficiente, le système de GFP du partenaire n'en retire aucun avantage et n'est pas plus apte à gérer l'ensemble des autres ressources disponibles. Cette approche n'est donc pas favorable au développement au sens large du terme. Mais, durant la dernière décennie, la communauté internationale a réalisé que les systèmes nationaux, comme les muscles, ne s'usaient que si l'on ne s'en servait pas et ce constat a directement débouché sur les engagements de Paris (renforcement et utilisation des systèmes nationaux de GFP).

Le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux constituent donc un aspect essentiel de l'efficacité du développement<sup>1</sup>. Améliorer les systèmes nationaux est essentiellement de la responsabilité des partenaires, mais il appartient aux donateurs de leur apporter un soutien efficace. Le présent chapitre décrit la plupart des avantages associés à l'utilisation de ces systèmes et résume les conclusions que l'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a pu établir au sujet de leur utilisation effective<sup>2</sup>.

## Arguments justifiant d'utiliser les systèmes nationaux de GFP

En utilisant les systèmes de GFP des pays partenaires, les donateurs contribuent non seulement à améliorer ces systèmes mais également à renforcer l'appropriation par chaque partenaire de sa trajectoire et de son processus de développement; ils témoignent en outre de leur respect pour les institutions et les traditions de leurs partenaires. Utiliser les systèmes nationaux ne présente pas des avantages uniquement sur le plan de la gestion des finances publiques, d'autres retombées positives peuvent être escomptées :

- **Alignement facilité.** En utilisant le système de GFP d'un pays, les donateurs sont plus à même de caler leurs programmes sur les priorités du pays et sur les procédures qui régissent ses prises de décision et la mise en œuvre de ses politiques. Les initiatives financées par les donateurs deviennent ainsi plus viables et plus efficaces à long terme.
- **Concentration sur des objectifs communs.** Quand le donneur utilise le système de GFP d'un pays partenaire, leurs intérêts se recourent. Par exemple, il règle les questions fiduciaires liées à ses versements non plus en procédant à une compartimentation rigoureuse des projets, ce qui est la solution la plus courante, mais en œuvrant au renforcement du système national de GFP. Ainsi, le pays partenaire comme le donneur ont intérêt à se concentrer sur les mêmes objectifs, à savoir l'adéquation des pratiques nationales de GFP, la nécessité de réussir la réforme et la capacité du pays à mettre en œuvre les pratiques améliorées et, en dernier lieu, à concevoir et appliquer des mesures efficaces<sup>3</sup>. Cette convergence accrue des intérêts peut inciter les partenaires et les donateurs à lancer

des programmes destinés à renforcer les capacités institutionnelles des partenaires et à réduire le décalage entre les politiques formulées et les pratiques constatées.

- **Promotion d'une budgétisation et d'une gestion financière rigoureuses**<sup>4</sup>. Pour que la budgétisation et la gestion financière soient rigoureuses, le budget doit être élaboré à partir d'une palette d'informations aussi large que possible et doit être exhaustif et transparent. Le fait de ne pas prendre en compte l'aide au développement conduit à n'avoir qu'une vision partielle des ressources disponibles, ne permet pas d'affecter les ressources intérieures avec autant d'efficacité, peut déboucher sur des structures de dépenses intenable et signifie que les décideurs locaux ne peuvent pas être tenus comptables de l'intégralité des ressources destinées au développement. Les donateurs et les partenaires ont donc mutuellement intérêt à combiner efficacement l'aide et les ressources intérieures.
- **Obtention de résultats plus durables**. Pour garantir l'efficacité, la qualité et l'opportunité de leurs interventions, les donateurs mettent souvent en place des unités de mise en œuvre de projets, dont la tutelle peut parfois même échapper au ministère compétent du pays partenaire. Par conséquent, le travail réalisé par ces unités parallèles ne contribue en aucune façon à renforcer les ministères locaux; une fois le projet achevé, l'unité est démantelée et les résultats obtenus peuvent être éphémères. De nombreux donateurs sont arrivés à la conclusion que leurs interventions pourraient avoir un impact plus important, allant au-delà des activités qu'ils financent directement, s'ils renforçaient de manière systématique les systèmes et les pratiques du partenaire ayant trait aux dépenses publiques.
- **Réduction des coûts**. Les exigences des donateurs peuvent solliciter de manière excessive les ressources humaines et technologiques déjà limitées des pays partenaires. En utilisant les systèmes nationaux en place au lieu de demander la création et la maintenance de structures parallèles pour satisfaire leurs propres exigences, les donateurs peuvent permettre aux partenaires de réaliser des économies substantielles. Qui plus est, en utilisant les systèmes nationaux de GFP au lieu de concevoir et de contribuer au fonctionnement de structures parallèles, les donateurs eux-mêmes peuvent économiser des ressources.
- **Harmonisation facilitée**. Conscients du risque de trop solliciter les capacités des pays partenaires, les donateurs s'attachent à présent à harmoniser leurs exigences. Des systèmes de GFP renforcés constituent une base solide pour ce travail d'harmonisation<sup>5</sup>.

## Modalités d'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP

Toutes les modalités d'aide sont compatibles avec l'utilisation (d'une partie ou de la totalité) des systèmes nationaux de GFP. Néanmoins, du fait que les instruments d'aide visent des objectifs différents et laissent aux bénéficiaires des marges de manœuvre différentes concernant l'emploi des fonds octroyés, l'utilisation des systèmes nationaux se révèle plus facile avec certains instruments qu'avec d'autres. Par exemple, le soutien budgétaire bénéficie au budget dans son ensemble, ce qui autorise le bénéficiaire à utiliser les fonds comme il l'entend, en les gérant conformément à ce que prévoient ses procédures budgétaires. Ainsi, par définition, le soutien budgétaire utilise les systèmes nationaux de GFP. En revanche, l'aide au projet finance des activités identifiées, au moyen de ressources identifiées, en vue d'obtenir des résultats identifiés; cette forme d'aide s'accompagne donc beaucoup plus rarement d'une utilisation des systèmes nationaux.

Dans un premier temps, les donateurs peuvent décider de n'utiliser qu'une partie d'un système de GFP pour, progressivement, l'utiliser dans sa totalité. Ils doivent toutefois se souvenir qu'une utilisation partielle ne permet pas d'escompter tous les avantages évoqués plus haut<sup>6</sup>. Par exemple, une utilisation partielle du système est moins susceptible de renforcer l'alignement et certaines modalités telles que les fonds communs peuvent présenter de très nombreux avantages en termes d'harmonisation mais également de nombreux inconvénients liés à la modification des incitations et au caractère plus éphémère des résultats. Même le soutien budgétaire (la modalité qui permet le plus d'utiliser les systèmes nationaux de GFP) peut ne pas être complètement calé sur le cycle budgétaire du partenaire : il arrive parfois que les décisions de décaissement soient communiquées trop tard pour être intégrées dans la phase de budgétisation ou encore que la volatilité des décaissements ou des horizons d'engagement relativement courts limitent les possibilités d'intégrer le soutien budgétaire dans les cadres d'action à moyen terme. Par conséquent, le degré d'utilisation d'un système national de GFP dépend à la fois de la modalité d'aide choisie et de la conception de l'instrument retenu.

### Résultats concernant l'utilisation des systèmes nationaux de GFP

L'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris contient les données les plus récentes sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux de GFP. Comme indiqué plus haut, la Déclaration de Paris suit l'utilisation des systèmes au travers de trois composantes distinctes : exécution du budget, information financière et prescriptions nationales en matière de vérification des comptes (la passation des marchés n'est pas abordée dans ce rapport mais elle est couverte par l'indicateur 5b dans l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris).

La qualité d'un système national de GFP est mesurée au moyen de l'indicateur 2a, qui provient de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale<sup>7</sup>. La Déclaration de Paris fixe un objectif d'amélioration de la qualité des systèmes d'ici à 2010 : la moitié des pays partenaires doivent progresser d'au moins un degré (0.5 %) sur l'échelle de performance de l'EPIN. D'après les résultats de l'Enquête 2008, 7 pays sur 42 ont eu un score inférieur à 3.0; 23 pays ont eu un score compris entre 3.0 et 4.0 et 12 un score d'au moins 4.0. Certains pays ont donc des progrès considérables à réaliser pour renforcer leur système de GFP. Cependant, bien que 68 % des pays ne se soient strictement pas améliorés, 36 % ont progressé d'au moins un degré<sup>8</sup>. En conséquence, le bilan relatif à la qualité des systèmes nationaux est mitigé : certains pays ont clairement fait des efforts et atteint les objectifs, tandis que d'autres n'ont pas avancé. Ces résultats mettent en évidence la lenteur et la complexité des réformes : la gestion des finances publiques ne peut pas s'améliorer du jour au lendemain (comme on le verra également au chapitre 3).

L'utilisation des systèmes nationaux est mesurée à l'aide de l'indicateur 5a (pour plus de détails, prière de se reporter à l'encadré 1.1 et à la section 3 du chapitre précédent). Pour quelques pays, les résultats indiquent des progrès sensibles qui, dans plusieurs cas (Kenya, Moldavie, Pérou, Vietnam et Zambie), sont validés par les évaluations qualitatives réalisées à l'échelle nationale. Au Pérou, par exemple, les progrès réalisés sont attribués à un meilleur alignement de l'aide sur le *Sistema Nacional de Inversión Pública* (alignement recommandé dans le rapport de l'Enquête 2006). D'autres pays ont bénéficié du recours accru des donateurs au soutien budgétaire. Toutefois, au niveau le plus agrégé, les résultats n'indiquent qu'une amélioration modeste, les moyennes pondérées ne gagnant qu'un petit

peu plus de trois points de pourcentage et les moyennes nationales restant quasiment inchangées. (Il faut noter que, en raison du mode de calcul des moyennes, le niveau le moins ventilé et les moyennes nationales peuvent donner une fausse idée des progrès réalisés en matière d'utilisation partielle des systèmes de GFP.)<sup>9</sup>

S'agissant de la corrélation entre l'utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP et l'amélioration de leur qualité, les résultats sont contrastés. Dans certains cas, l'amélioration (augmentation du score EPIN de 3 à 3.5 en Zambie) peut être mise en relation avec une utilisation accrue du système (+25 % dans le cas de la Zambie). Dans d'autres, c'est l'inverse qui est vrai (au Ghana, l'élévation du score de 3.5 à 4.0 s'est accompagnée d'une diminution de 11 % de l'utilisation du système national de GFP). Comme l'indiquait l'Enquête 2008, les résultats semblent montrer que la lenteur des progrès en matière d'utilisation des systèmes n'est pas uniquement due à la lenteur de leur amélioration. Le choix des donateurs d'utiliser ou non les systèmes des partenaires continue d'être influencé par d'autres considérations, notamment leurs préférences en matière de modalités d'aide, les politiques définies par leurs sièges et les mécanismes d'incitation propres à leur structure.

À cet égard, les résultats de l'Enquête montrent que, si le soutien budgétaire est une forme d'aide qui influe globalement sur la fréquence d'utilisation des systèmes nationaux, il semble que d'autres modalités d'aide aillent également de pair avec une utilisation accrue des systèmes. L'Enquête 2008 met également en lumière que, dans certains pays, le système national de GFP n'est utilisé par les donateurs que dans le cadre du soutien budgétaire. Au Rwanda, par exemple, l'utilisation a progressé de 39 à 42 %, essentiellement sous l'effet d'un recours plus fréquent au soutien budgétaire. Cependant, une analyse des données ayant servi à calculer la valeur des indicateurs 5a et 9 montre que la part de l'aide hors soutien budgétaire déclarée comme faisant appel aux systèmes nationaux est passée de 20 à 26 %, en grande partie parce que les donateurs se sont plus souvent contentés des exigences d'information financière et de vérification des comptes des systèmes nationaux.

Enfin, l'indicateur 3 donne une bonne idée de la part de l'aide inscrite dans le budget national<sup>10</sup>. Comme il est précisé dans l'Enquête 2008, l'aide favorise plus l'appropriation par le pays concerné lorsqu'elle est bien intégrée dans son principal instrument d'affectation des ressources, c'est-à-dire le budget national. En 2007, les donateurs prévoyaient de décaisser USD 27.5 milliards pour les pays participant aux deux enquêtes, mais les rapports publiés par les gouvernements concernés indiquaient USD 22 milliards inscrits au budget. Les chiffres sont comparables à ceux publiés pour l'échantillon 2005 (USD 21 milliards contre USD 17 milliards), ce qui semble indiquer qu'il n'y a pas eu de variation significative de la budgétisation de l'aide : globalement, elle est de 88-89 %. L'absence de progrès en matière de réalisme budgétaire montre donc qu'il faut des améliorations à plusieurs niveaux : les donateurs doivent transmettre des informations fiables en temps opportun; les apports d'aide doivent être moins fluctuants et les autorités budgétaires doivent être plus fortement incitées à rendre compte de manière appropriée des apports reçus.

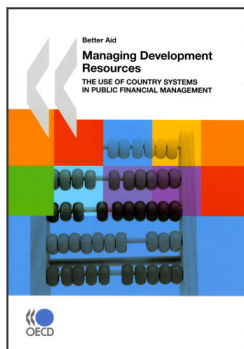
## Conclusion

Bien que les chiffres non ventilés masquent des évolutions différentes d'un pays à l'autre, aucun progrès significatif n'a été accompli en ce qui concernait l'un des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris, à savoir le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Les quelques améliorations constatées tendent à être modestes. Même

en admettant qu'il soit encore trop tôt pour voir se dessiner des changements radicaux – compte tenu de la complexité des réformes en matière de GFP et du fait que les pratiques des donateurs sont indissociables d'accords dont les effets ne sont perceptibles qu'au bout de plusieurs années – les donateurs et les partenaires doivent consentir des efforts beaucoup plus substantiels pour que le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux produisent toutes les retombées positives escomptées. Les deux prochains chapitres visent à indiquer quelques pistes intéressantes sur les moyens d'accompagner les efforts restant à fournir.

### Notes

1. Le renforcement des systèmes de GFP est nécessaire mais pas suffisant pour favoriser le développement : un système de GFP valable doit être impérativement axé sur des résultats et une amélioration de la fourniture de services.
2. OCDE-CAD (2008) Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, *Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, Pour une meilleure aide au développement*, OCDE, Paris.
3. Inversement, l'utilisation de canaux d'acheminement propres au donneur nuit au renforcement des systèmes nationaux de GFP en focalisant l'attention de toutes les parties sur l'efficacité, l'intégrité et l'efficience avec lesquelles sont utilisées les ressources du donneur plutôt que l'ensemble des ressources affectées au développement.
4. Cette discussion s'inspire d'une étude réalisée par Mokoro Ltd pour la CABRI : *La budgétisation de l'aide -Rapport de synthèse*, avril 2008, Oxford.
5. L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs peut aussi être un signal indiquant aux investisseurs privés que ces systèmes sont performants; les flux de capitaux vers les pays, les États subfédéraux ou les municipalités peuvent donc en être facilités. Cela se vérifie tout particulièrement pour les pays à revenu intermédiaire, qui bénéficient d'un meilleur accès aux marchés financiers internationaux.
6. Pour autant, il ne faut pas conclure à la supériorité d'une modalité d'aide par rapport aux autres; l'objet du présent rapport n'est pas de défendre une modalité plutôt qu'une autre. Nous indiquons simplement que le choix des modalités d'aide peut avoir des conséquences sur le degré d'utilisation des systèmes nationaux de GFP et sur les avantages particuliers associés à cette utilisation (et distincts des autres avantages liés à l'intervention en question).
7. Les échelles servant à évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés sont apparues dans l'Enquête 2008 et concernaient alors les 16 pays ayant participé à un exercice coordonné d'auto-évaluation.
8. Des scores étaient disponibles pour 41 pays (sur les 54 ayant participé à l'Enquête 2008). Les scores EPIN ne sont disponibles que pour les pays pouvant prétendre à des concours de l'IDA.
9. Il est à noter que les chiffres globaux ou au niveau des pays peuvent donner une idée fautive des progrès accomplis dans l'utilisation de certaines composantes des systèmes de GFP nationaux en raison du mode de calcul des moyennes.
10. Ceci comprend les rapports des donateurs sur les montants prévus et décaissés au profit du secteur public et les rapports gouvernementaux sur l'aide incluse dans les estimations budgétaires (en début d'exercice) et dans les comptes publics (en fin d'exercice).



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), « Efficacité de l'aide et utilisation des systèmes nationaux de GFP : justifications et résultats », dans *Managing Development Resources : The Use of Country Systems in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056183-4-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).