

Chapitre 4

Pratiques d'utilisation des systèmes nationaux de GFP

Ce chapitre examine tout d'abord les facteurs qui influent sur la décision des donateurs d'utiliser ou non les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, en appelant tout particulièrement l'attention sur la façon dont ceux-ci perçoivent les risques et dont ils les gèrent. Les faits observés montrent que la qualité du système n'est pas la seule considération qui détermine leur décision d'en faire usage ou non. D'autres facteurs entrent en jeu, dont la crédibilité du programme de réforme de la gestion des finances publiques mis en place par le pays, les préférences du pays partenaire et celles des donateurs, ainsi que l'idée qu'il existe un risque de corruption. Après une analyse des risques auxquels s'exposent les donateurs qui utilisent les systèmes nationaux, le chapitre décrit à grands traits, pour finir, les directives et les mesures d'incitation définies par les donateurs pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

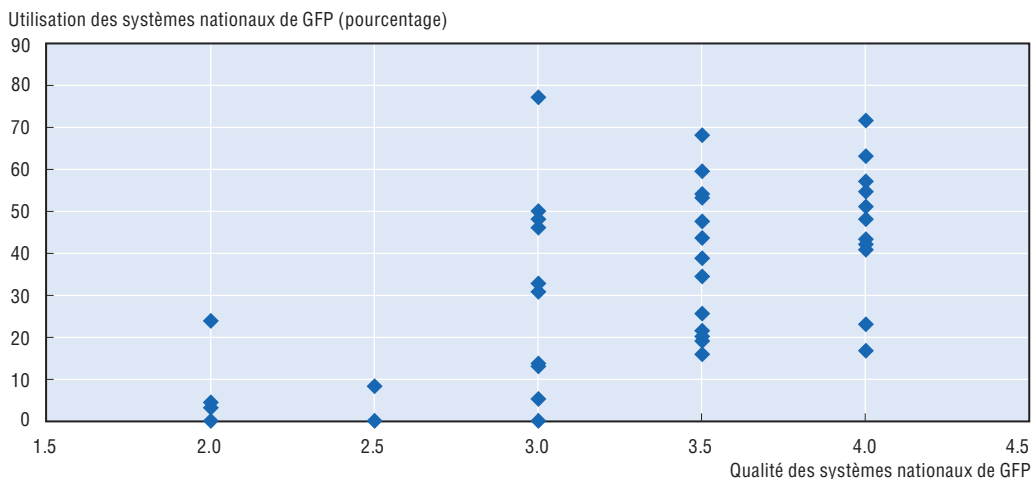
Introduction

Comme il en est fait mention au chapitre 2, l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris révèle que les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires pour environ 45 % des apports d'aide. Le présent chapitre porte sur les facteurs qui influent sur la décision d'utiliser ces systèmes, tout particulièrement sur la façon dont le donneur perçoit et gère le risque¹. Il sera ensuite question des directives que les donateurs transmettent à leur personnel relativement à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP, ainsi que les mesures incitatives qu'ils prennent à cet égard.

Utilisation des systèmes nationaux de GFP : considérations de base

Il est généralement supposé que la qualité du système de GFP du pays partenaire est le principal facteur expliquant pourquoi le donneur décide de l'utiliser ou de ne pas l'utiliser. D'après l'Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, ce postulat est généralement vrai, bien que l'utilisation de systèmes de même qualité varie considérablement selon le pays (voir graphique 4.1).

Graphique 4.1. **Systèmes nationaux de GFP : utilisation et qualité**



Cela donne à penser que d'autres facteurs influent sur la décision. Certains des plus importants sont approfondis ci-dessous.

L'ambition et la crédibilité du programme national de réforme de la GFP

Les programmes de réforme abondent mais ne sont pas toujours mis en œuvre. Un programme crédible, qui laisse prévoir de façon réaliste que les déficiences du système national de GFP seront corrigées, incite les donateurs à y recourir (ce qui contribue à son renforcement).

La position du pays partenaire

Le pays partenaire ne tient pas toujours à ce que tous les donateurs utilisent son système de GFP pour lui fournir l'aide. Dans certains cas, la législation nationale exige que les fonds des donateurs fassent l'objet d'un traitement différencié (souvent parce que ces derniers ont insisté sur ce point dans le passé); les ministères sectoriels pourraient également s'opposer activement à l'intégration de l'aide au budget, voire au plan, afin d'éviter les affectations budgétaires compensatoires, de manière que leur secteur obtienne le plus de ressources possibles²; il se pourrait aussi que des intérêts locaux résistent à une utilisation accrue du système national de GFP afin de préserver les unités de mise en œuvre des projets. Enfin, dans le cadre de la gestion des risques, le ministère des finances peut chercher à restreindre l'utilisation du système national de GFP du fait qu'il doute qu'une légère augmentation de l'utilisation soit bénéfique ou que le système soit en mesure d'exécuter convenablement les dépenses, ou encore en raison du risque de non-décaissement du soutien budgétaire (qui, historiquement, a été relativement volatil).

Corruption perçue

Quelle que soit la qualité du système national de GFP, la corruption perçue dans le secteur public ou privé dissuade généralement les donateurs d'y recourir.

Préférences des donateurs

La position du donneur sur l'utilisation du système national est influencée par les objectifs de l'aide, les mandats politiques, la perception des avantages de certaines modalités d'aide et de l'utilisation du système, de même que par la perception et la propension au risque (qui seront approfondies ci-dessous). L'utilisation du système par le donneur peut également être tributaire de la répartition sectorielle de l'aide qu'il fournit au pays; par exemple, les grands travaux d'infrastructures sont généralement financés par une aide-projet, alors que la participation financière à la rémunération en vue d'appuyer le recrutement d'enseignants est plus facile à concrétiser dans le cadre d'un soutien budgétaire sectoriel qui, par définition, fait appel au système national de GFP. Par conséquent, les donateurs sont relativement moins susceptibles de recourir au système national dans les pays où l'aide est principalement destinée à l'aménagement d'infrastructures (ou au développement du secteur privé ou à l'essor de la société civile), par opposition aux pays pauvres très endettés qui requièrent un soutien macroéconomique. C'est pourquoi la position du donneur sur l'utilisation du système national de GFP peut varier selon le pays; de plus, il n'est pas rare que le donneur adopte une position à plusieurs volets à l'égard d'un pays partenaire.

Utilisation du système national de GFP : risques pour le donneur

Pour décider s'il utilisera le système national de GFP, chaque donneur définit, évalue, gère les risques en présence et en assure le suivi à sa façon. Il ne doit pas oublier que le fait de *ne pas* utiliser le système national comporte également des risques; effectivement, l'utilisation du système est dans une large mesure motivée par le désir d'éliminer les risques que suppose une aide extérieure reposant exclusivement sur les procédures du donneur. Par exemple, les fonds étant fongibles, l'utilisation de procédures distinctes peut tenir lieu de garantie fiduciaire, mais n'est pas un gage de développement efficace, car le recours à des systèmes parallèles augmente les coûts de transaction et entrave les efforts déployés par le pays partenaire pour développer ses systèmes. La présente section analyse

les risques auxquels les donateurs peuvent être confrontés en utilisant les systèmes nationaux de GFP, leur capacité de supporter de tels risques, et les méthodes employées pour les évaluer et les atténuer.

Risques auxquels s'exposent les donateurs

Chaque fois qu'ils accordent une aide financière, les donateurs doivent gérer trois principaux types de risque :

- **Risque fiduciaire.** Le risque fiduciaire renvoie à la possibilité que les fonds d'aide ne soient pas dépensés comme prévu, ou ne soient pas utilisés avec efficacité et efficience. L'interprétation de ce concept par le donneur dépend de l'ordre de grandeur de l'usage prévu des fonds, selon que la question de l'optimisation des ressources a été prise en compte, et de la délimitation précise de la frontière entre le risque fiduciaire et les autres risques.
- **Risque de développement.** Si le risque fiduciaire se rapporte au résultat de l'intervention d'aide, le risque de développement est la possibilité que cette intervention n'atteigne pas ses objectifs ultimes. Cela comprend les risques attribuables à de nombreux facteurs disparates, par exemple l'instabilité macroéconomique, les déficiences dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, le suivi des résultats, la gouvernance, la coordination entre les donateurs, une appropriation restreinte; le non-décaissement des fonds.
- **Risque réputationnel.** Le risque réputationnel évoque la possibilité que des événements directement ou indirectement liés à l'intervention d'aide diminuent la capacité du donneur de réitérer son soutien à l'avenir. Cela comprend la possibilité que les déficiences d'ordre fiduciaire ou développemental se répercutent par ricochet sur le donneur.

Ces trois types de risque sont liés à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP³. Le recours à un système déficient augmente manifestement le risque fiduciaire et pourrait atténuer l'impact sur le développement ou, à tout le moins, entraîner un arbitrage entre les avantages immédiats et les gains systémiques à long terme. En outre, on considère généralement que l'utilisation de procédures nationales accroît le risque réputationnel, car elle distend la chaîne d'attribution – de l'apport du donneur au résultat de son intervention – et expose davantage le donneur aux événements négatifs qui amoindrissent la qualité perçue de la gouvernance économique et politique du pays. Enfin, les différents risques sont liés : par exemple, on pourrait croire que la collaboration avec les administrations locales est indiquée afin de faciliter la réalisation de certains objectifs de développement et de gouvernance, mais si les systèmes locaux de GFP sont déficients, cela pourrait bien accroître le risque fiduciaire.

Selon toute vraisemblance, les donateurs considèrent l'utilisation du système d'exécution budgétaire du pays partenaire comme l'option la plus risquée, bien qu'elle soit également susceptible d'être la plus avantageuse. Il n'est donc pas étonnant que la propension à l'utiliser varie beaucoup d'un donneur à l'autre. L'utilisation d'une composante du système national de GFP peut se répercuter sur les risques liés à d'autres composantes : par exemple, le donneur qui se sert du système national d'exécution budgétaire pourrait chercher à réduire au minimum le risque fiduciaire en obtenant des assurances sur la destination des fonds d'aide que les systèmes comptable, de compte-rendu et d'audit du pays ne peuvent donner⁴. Il semble donc nécessaire de mettre en parallèle les avantages et les risques spécifiques en cas d'utilisation partielle du système national de GFP. À chaque degré d'utilisation envisagé pour une intervention correspond un profil de risques et

d'avantages. Le choix de l'option devrait, dans la mesure du possible, être effectué en collaboration avec le pays partenaire et tenir compte de l'enchaînement des réformes.

Propension au risque

La tolérance au risque varie selon le donneur. Ces différences s'expliquent entre autres par les facteurs suivants :

- **Le cadre juridique et, de façon générale, les relations redditionnelles extérieures.** Elles influent directement sur l'évaluation des risques ainsi que sur l'importance par rapport aux avantages escomptés. Par conséquent, les différences de comportement entre, par exemple, les donneurs bilatéraux et les donneurs multilatéraux, et entre les donneurs et les banques de développement, n'ont rien d'étonnant.
- **Les incitations internes.** Certains donneurs n'ont pas examiné leurs incitations internes ou programme de formation pour, au besoin, les harmoniser avec les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris. Un tel examen devrait porter sur tous les niveaux, car la perception des risques et des avantages de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP peut varier au sein de l'organisation. Dans ce contexte, le degré et la nature du soutien apporté par la direction au personnel opérationnel jouent un rôle important.
- **L'information.** Les donneurs ne disposent pas des mêmes renseignements sur la situation du pays et des possibilités d'utilisation de son système.
- **L'expérience.** Règle générale, les donneurs qui utilisent depuis plus longtemps les systèmes nationaux (avec de bons résultats), ou qui sont spécialisés dans des secteurs qui favorisent le recours aux systèmes nationaux, sont susceptibles d'avoir une tolérance aux risques relativement plus grande.

Renforcer la tolérance au risque

Si la propension au risque d'un organisme donneur est constante à court terme, les mesures suivantes peuvent influencer sur ce paramètre à long terme.

- **Mieux informer les organes extérieurs sur l'utilisation des systèmes nationaux.** Cette stratégie s'articule autour de deux axes: le sérieux et la rigueur de l'évaluation et de la gestion des risques par le donneur; les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux. Dans la mesure du possible, il convient de faire ressortir ces deux aspects en parallèle.
- **Analyser leurs cadre juridique et relations redditionnelles.** Les donneurs peuvent identifier avec transparence les entraves institutionnelles à une utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP (et à l'efficacité de l'aide en général) afin de faciliter la discussion sur les réformes qui se traduiraient par une aide plus efficace.
- **Aligner les incitations internes sur les engagements politiques.** Les organismes donneurs devraient traduire leurs décisions stratégiques sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP en incitations internes appropriées. La direction doit apporter un soutien adéquat au personnel qui prend ces décisions.
- **Accorder plus d'importance aux programmes de réforme de la GFP des pays partenaires.** Les indicateurs 2 et 5 de la Déclaration de Paris reconnaissent (sans l'opérationnaliser) la possibilité d'utiliser le système national de GFP même s'il est déficient, lorsque le pays a mis en œuvre un programme de réformes crédible et ambitieux. Il conviendrait

d'envisager d'établir la crédibilité et l'ambition de ce programme de manière à favoriser un recours accru aux systèmes nationaux de GFP.

- **Apprendre au personnel à reconnaître les possibilités d'utiliser les systèmes nationaux dans différents contextes.** L'utilisation de ces systèmes suppose une refonte en profondeur des pratiques opérationnelles. Par conséquent, il conviendrait d'assurer une formation pour aider le personnel à adapter son optique et ses compétences. Les donateurs devraient établir des procédures afin de préserver la connaissance des spécificités nationales malgré les fréquentes rotations de personnel.
- **Partager le risque avec les autres donateurs en mettant les ressources en commun.** Le bailleur de fonds qui désire financer une intervention réduit son exposition aux risques dans le cadre d'un arrangement multidonneurs. Cependant, en permettant une utilisation sélective des systèmes nationaux, certains de ces arrangements répondent aux besoins des donateurs ayant une plus grande aversion aux risques au lieu de refléter une évaluation partagée des risques liés à la GFP⁵. De tels arrangements sont, bien entendu, légitimes; il est important de viser à ce que les progrès réalisés soient attribuables au plus grand nombre possible de donateurs. Les pays partenaires devraient se demander si une plus grande harmonisation de l'utilisation des systèmes nationaux dans le cadre d'un arrangement de financement commun assorti de procédures spéciales est préférable à un degré d'harmonisation moindre, permettant à certains donateurs de recourir davantage à ces systèmes à titre expérimental, éventuellement sur leur propre initiative.

Évaluation des risques

En évaluant le risque global, les donateurs doivent tenir compte de types de risque très différents. Une étude récente financée par le Department for International Development (DFID)⁶ a fait ressortir de légères différences entre les méthodes employées par les donateurs pour évaluer les risques et les comparer avec les avantages (l'encadré 4.1 résume les conclusions et les recommandations de cette étude). Dans la plupart des cas, les donateurs se fondent toutefois sur les diagnostics et les données accessibles au public; seuls quelques donateurs (notamment la Banque mondiale, le FMI et la Société financière internationale) recueillent des données à la source. Le processus d'évaluation des risques contourne souvent les parties prenantes locales, ce qui entrave les initiatives locales axées sur les facteurs sous-jacents.

Harmonisation des approches d'évaluation des risques

La multiplication des approches pour l'évaluation des risques et la prise de décisions à cet égard peut engendrer des coûts de transaction supplémentaires (pour les donateurs et les pays partenaires), ainsi qu'un manque de cohérence dans la gestion des risques. Il serait donc indiqué de mieux harmoniser les catégories de risque et les approches d'évaluation des risques. Deux mesures peuvent tout particulièrement être envisagées.

- **Un diagnostic global d'évaluation des risques.** Les donateurs pourraient s'entendre sur un outil intégré et harmonisé d'évaluation des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Ils pourraient ainsi éviter les coûts de transaction supplémentaires attribuables à la coexistence de différentes approches et réduire le risque réputationnel en se réclamant d'une méthodologie approuvée internationalement. Cependant, en raison de la diversité des fondements, des procédures et des traditions juridiques des

Encadré 4.1. Conclusions et recommandations de l'étude du DFID sur la gestion des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs

Le rapport analyse en détail les similitudes et les différences entre les donateurs de l'échantillon à l'égard de ce qui suit :

- les politiques et les directives sur l'utilisation des systèmes nationaux, et les avantages reconnus qui en découlent ; et
- leur façon de procéder à chaque étape du processus de gestion des risques : identification, première évaluation, suivi et stratégies de réduction des risques.

Les auteurs de l'étude ont tiré les conclusions suivantes :

1. Les donateurs devraient revoir leurs politiques et pratiques de gestion des risques et chercher à corriger les préjugés défavorables à l'utilisation des systèmes nationaux. En vertu de la Déclaration de Paris, la non-utilisation de ces systèmes devrait être justifiée.
2. Il est possible :
 - de renforcer la collaboration afin de normaliser la terminologie et d'élaborer des méthodes d'évaluation du risque fiduciaire, de la corruption et d'autres aspects de la gouvernance ;
 - de privilégier le coapprentissage afin de concevoir de meilleurs instruments d'aide qui permettent d'utiliser les systèmes nationaux, et d'employer différents instruments d'aide (par exemple : soutien budgétaire général et sectoriel) de manière à réduire et étaler les risques ; et
 - de collaborer pour fournir l'aide au moyen des systèmes nationaux, de manière à réduire les risques auxquels chaque donateur est exposé, tout en cherchant à canaliser les forces déployées afin de renforcer les systèmes nationaux (par exemple : contribuer au renforcement des capacités, et l'harmoniser pour éviter que les donateurs multiplient séparément les conditions et les sauvegardes).

donneurs, c'est au prix d'efforts d'harmonisation considérables que cet outil pourrait être adopté. Ce long processus a l'inconvénient de placer, non pas les avantages, mais les risques au cœur des discussions sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Enfin, l'outil de diagnostic pourrait, par défaut, mieux répondre aux besoins et préoccupations des donateurs les moins enclins à prendre des risques.

- **La mise en commun de l'information.** Au lieu de mettre l'accent sur la méthode d'évaluation des risques, on peut chercher à produire et à mettre en commun l'information dont les donateurs ont besoin pour poser leur propre diagnostic. La meilleure illustration de cette approche est le Cadre de mesure de la performance de la GFP du PEFA (voir le chapitre 5)⁷, qui vise à fournir des données fiables sur la performance des principaux éléments du système de GFP pouvant être utilisés dans divers processus, par exemple l'évaluation des risques, et à instaurer un dialogue sur l'élaboration et le suivi des réformes⁸. Par rapport à un outil global d'évaluation des risques, cette approche assurerait plus de flexibilité pour répondre aux besoins d'information et exigerait moins d'efforts puisqu'il ne serait pas nécessaire d'arriver à un consensus entre les parties, mais semble offrir moins de possibilités de réduction des coûts de transaction. Toutefois, on peut supposer que les donateurs apprécieraient cette approche du fait que les diverses méthodes d'évaluation des risques liés à la GFP reposent de plus en plus sur le Cadre PEFA.

Une meilleure évaluation des risques

Les bonnes pratiques suivantes peuvent aider les donateurs à mieux évaluer les risques liés aux systèmes nationaux de GFP :

- **Utiliser les ressources de diagnostic communes.** Dans la mesure du possible, les donateurs devraient évaluer les risques liés aux systèmes de GFP au moyen des diagnostics communs.
- **Partager les diagnostics.** Pour que ces ressources communes soient les plus profitables possibles, les donateurs (et les pays partenaires) devraient s'assurer que leurs études de diagnostic de premier plan sur les facteurs pertinents décrivent les évaluations prévues et que leurs résultats soient largement reconnus et diffusés rapidement sur la plus grande échelle possible. Dans ce contexte, les donateurs et les pays partenaires pourraient collaborer à l'échelon national en vue d'établir un plan pluriannuel de réalisation d'études de diagnostic, de manière à mettre régulièrement à jour les ressources communes les plus vastes qui soient.
- **Ne pas créer d'outils de diagnostic à la légère.** Avant de proposer une nouvelle évaluation, le donneur devrait se demander si elle est absolument nécessaire (par exemple, en vérifiant si les autres donateurs peuvent s'en passer). Les études jugées nécessaires devraient être les moins contraignantes possibles pour les pays partenaires. Si plusieurs donateurs requièrent un certain type d'information, il pourrait être indiqué de mettre en œuvre une initiative d'harmonisation⁹.
- **Faire preuve de transparence.** La méthode employée pour évaluer les risques liés aux systèmes de GFP, quelle qu'elle soit, devrait être clairement énoncée et communiquée aux autres donateurs, de manière à favoriser son enrichissement par le foisonnement des idées, ainsi qu'aux pays partenaires, afin que le processus décisionnel soit transparent. Les résultats de l'application de la méthode devraient également être partagés.

Gestion des risques

Le degré d'utilisation des systèmes nationaux de GFP par le donneur varie en fonction de sa capacité de gérer les risques perçus. À long terme, il va de soi que la meilleure stratégie d'atténuation des risques consiste à renforcer ces systèmes, c'est-à-dire à étayer les efforts de réforme du pays en lui apportant un soutien financier et en contribuant au renforcement de ses capacités, de même qu'à recourir au système national de GFP dans la mesure du possible. Lorsqu'un pays s'efforce de renforcer son système de GFP – des efforts qui s'inscrivent généralement dans un long processus dont la durée excède celle de la plupart des instruments d'aide – les donateurs ont tendance à gérer les risques liés à la GFP sur deux plans. Au niveau national, le donneur diversifie les risques par secteur et par modalité d'aide, en fonction du profil de risque. Au niveau de l'opération, il a fréquemment recours aux mesures de sauvegarde pour réduire ces risques, par exemple¹⁰ :

- **Décaissement conditionnel.** La conditionnalité indique que la mesure (ou le résultat) est particulièrement cruciale dans le cadre du programme national de réformes, et établit les exigences minimales à satisfaire afin que le donneur continue à assumer les risques relatifs à la GFP. Elle peut également contribuer au renforcement de la position des réformateurs dans le pays partenaire.
- **Procédures spéciales.** La conditionnalité est parfois jugée insuffisante pour mettre en place les sauvegardes nécessaires à une utilisation intégrale du système national de GFP. En pareil cas, l'utilisation partielle est assortie de procédures spéciales; par exemple, le donneur peut exiger que l'aide finance des dépenses identifiables ou soit versée

directement aux organismes de mise en œuvre, ou encore prévoit un audit supplémentaire ou des mécanismes d'audit *ad hoc*.

Améliorer la gestion des risques

Pour le donneur, ces mesures semblent indiquer que la correction des déficiences de la GFP a progressé, ce qui contribue au recours accru au système national, tout en préservant le soutien des parties prenantes du pays. Toutefois, dans l'optique des objectifs ultimes de l'appropriation, de l'alignement destiné à renforcer les systèmes nationaux, et de l'harmonisation, l'impact global de ces mesures est beaucoup moins évident. Le manque de coordination et la fragmentation des efforts entre différents donneurs étant souvent constatés, ces mesures peuvent diminuer la capacité des autorités nationales de respecter les priorités et d'enchaîner et d'exécuter les actions. De plus, bien que ces sauvegardes se veulent temporaires, il est rare que des dispositions de temporisation ou des échéances prévoient que les parties examinent conjointement les mesures pour s'assurer qu'elles demeurent pertinentes. En somme, les sauvegardes et les stratégies d'atténuation alliées à une utilisation accrue des systèmes nationaux de GFP risquent d'annuler les avantages mêmes que sont censés procurer de tels systèmes. Une évaluation *ex post* rigoureuse des cas spécifiques s'impose pour déterminer dans quelle mesure ce risque est important. Cependant, les bonnes pratiques suivantes pourraient le minimiser.

- **Chercher de meilleures solutions de rechange.** Avant d'utiliser une sauvegarde, le donneur devrait s'assurer qu'elle représente la meilleure réponse à ses préoccupations. À cette fin, il doit bien connaître la nature des risques devant être gérés. Par exemple, la communication de l'information nécessaire afin que l'aide figure au plan ou soit à tout le moins budgétisée comporte peu de risques. Si le facteur réputationnel est important, la gestion des risques au niveau de l'opération d'aide devrait s'inscrire dans un effort global afin que ce facteur soit pris en compte.
- **Communiquer clairement la raison d'être de la sauvegarde et la stratégie de sortie.** Les sauvegardes devraient demeurer en place – uniquement – le temps qu'il faut. Par conséquent, les sauvegardes devraient être examinées régulièrement et/ou assorties d'une stratégie de sortie¹¹. Les donneurs devraient exprimer explicitement leur volonté d'utiliser davantage les systèmes nationaux si le pays répond à leurs préoccupations spécifiques.
- **Tenir compte de l'appropriation par le pays.** Les sauvegardes devraient être élaborées dans l'optique de l'appropriation par le pays. La conditionnalité devrait donc être associée au programme de réforme des autorités au lieu d'être tributaire des exigences du donneur.
- **Veiller à ce que les sauvegardes forment un tout cohérent.** Pour être efficaces, les sauvegardes doivent être équilibrées et proportionnées, intrinsèquement et dans leur intégration au contexte global. Il convient d'accorder une attention particulière à l'interaction des sauvegardes à court terme et des programmes de réforme à moyen et long termes¹². Les pays partenaires peuvent faciliter cette tâche en exerçant un leadership efficace dans l'élaboration de programmes de réformes crédibles aux priorités bien établies. Les donneurs doivent privilégier la coordination et, de préférence, l'harmonisation. L'information sur les sauvegardes requises doit à tout le moins être accessible et transparente.
- **Garder le cap sur l'objectif final.** Dans le cadre de l'élaboration des sauvegardes et, de façon générale, de leur appui à la réforme de la GFP, les donneurs ne devraient pas perdre

de vue l'objectif premier : aider les pays partenaires à se développer et non pas simplement atténuer les risques. Cela suppose un effort considérable, car les donateurs évaluent et gèrent les risques en fonction de leurs propres obligations de rendre compte.

Utilisation des systèmes nationaux de GFP par les donateurs – directives et incitations

Les donateurs sont disposés à des degrés divers à utiliser les systèmes nationaux de GFP. Pour expliquer ces différences, on peut analyser les directives et les incitations internes qu'ils ont établies à cet égard.

Définitions

Seuls quelques donateurs ont adopté une définition de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP, et on constate généralement des écarts entre ces définitions. Par exemple, suivant la définition énoncée dans les politiques opérationnelles de la Banque mondiale, le système national de GFP englobe les dispositifs de budgétisation, de comptabilité, de contrôle interne, de flux financiers, de communication de l'information financière et d'audit de l'entité ou des entités chargées de mettre en œuvre les opérations bénéficiant de l'appui de la Banque. La Banque africaine de développement inclut l'établissement du budget dans sa typologie, et d'autres donateurs tels que les Pays-Bas, la passation des marchés. Il est donc fort possible que les donateurs n'emploient pas les mêmes définitions dans leurs exposés et rapports sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. Il convient à tout le moins de chercher à éviter les malentendus.

Directives

Seuls quelques donateurs, par exemple, la Banque mondiale, transmettent des directives générales sur l'utilisation des systèmes de GFP. En l'absence de directive explicite à cet égard, il faut souvent se reporter aux lignes directrices sur le soutien budgétaire¹³. Pourtant, le recours aux systèmes nationaux de GFP va au-delà de l'utilisation du soutien budgétaire : l'aide-projet et l'assistance technique peuvent également faire appel à ces systèmes. Certains donateurs, par exemple l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont établi des directives qui leur permettent d'utiliser les systèmes nationaux pour des modalités d'aide telles que l'aide-projet apportée par l'entremise du système de budgétisation ou de trésorerie de l'État; les fonds communs et les approches reposant sur des programmes de soutien non budgétaire. La Banque mondiale couvre l'utilisation des systèmes nationaux de GFP dans ses directives sur les approches sectorielles, qui sont traitées comme des opérations d'investissement plutôt que des opérations de soutien budgétaire pures. La Commission européenne a inclus dans ses directives sur les approches sectorielles des dispositions détaillées régissant le choix des modalités de financement (et, par conséquent, l'utilisation des systèmes nationaux de GFP).

Justification de l'utilisation des systèmes nationaux

L'obligation de justifier l'utilisation des systèmes nationaux varie selon le donneur. Leur utilisation est considérée comme la procédure opérationnelle par défaut par certains donateurs (par exemple les banques multilatérales de développement, le DFID et l'agence suédoise de développement international) et une pratique exceptionnelle par d'autres (les États-Unis). Trois donateurs (les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Commission européenne) ont expressément mentionné que le soutien budgétaire général (ou sectoriel) était la

modalité d'aide qu'ils préféreraient. Fait important à signaler, ces donateurs envisagent de faire appel aux systèmes nationaux de GFP (ou au soutien budgétaire) pour fournir l'aide chaque fois que le contexte le permet. Le fait de considérer l'utilisation de ces systèmes comme la procédure par défaut ne signifie donc pas qu'elle est automatiquement suivie, mais plutôt que le donneur est contraint d'examiner en détail les facteurs qui pourraient justifier le rejet de cette option. Voilà qui milite en faveur de la communication transparente des forces et des lacunes du système de GFP du pays partenaire et qui, par conséquent, facilite l'utilisation partielle du système, l'élaboration de mesures de sauvegarde et le ciblage des efforts de renforcement des capacités et de réforme. S'employant avec vigueur à promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux, l'Union européenne a récemment recommandé à ses États membres d'y faire systématiquement appel lorsque la situation s'y prête (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Faire de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP l'option par défaut**

Le 27 mai 2008, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » de l'Union européenne a convenu de mettre en relief l'importance de l'utilisation des systèmes nationaux pour renforcer l'appropriation, l'alignement et le développement des capacités en vue de créer des institutions d'État transparentes et responsables et d'assurer l'essor des marchés locaux. Le Conseil se réjouit des résultats positifs obtenus jusqu'à maintenant, les montants d'aide versés au titre du soutien budgétaire ne cessant de croître, et réitère les engagements pris à cet égard. Afin de faciliter les progrès, le Conseil invite les États membres à recourir d'office aux systèmes nationaux, lorsque le contexte le permet, et à adapter leurs modalités d'aide en conséquence.

Soupeser les risques et les avantages

En définitive, qu'elles soient explicites ou implicites, qu'elles soient complètes ou portent uniquement sur le soutien budgétaire, les directives des donateurs sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP mettent en parallèle les avantages et les risques qui en découlent. Cela a d'importantes répercussions :

- Les objectifs de l'aide et l'appréciation des avantages des systèmes nationaux de GFP/les résultats obtenus avec ces derniers peuvent varier d'un donneur à l'autre. Par conséquent, leur propension à y faire appel n'est pas la même, quels que soient les risques perçus.
- S'il s'attend à ce que le recours au système national lui procure des avantages importants, le donneur sera disposé à l'utiliser malgré ses déficiences; en revanche, même efficace, le système national pourrait susciter peu d'intérêt auprès du donneur si les avantages perçus sont négligeables¹⁴. Il s'ensuit que les donateurs pourraient être plus susceptibles de faire appel au système national de GFP au sortir d'un conflit, lorsqu'il est urgent de financer les activités fondamentales de l'État et important d'éviter que la stabilisation économique et politique ne soit annulée, et moins susceptibles de l'utiliser dans un pays dont les systèmes sont relativement avancés et qui reçoit peu d'aide, car en pareil cas, les avantages pourraient être faibles.
- Dans une certaine mesure, l'utilisation des systèmes nationaux a été motivée par le désir d'éviter les coûts engagés pendant de nombreuses années du fait que l'aide empruntait d'autres circuits. L'expérience acquise à cet égard étant relativement récente, une

argumentation plus formelle, reposant sur des preuves solides des avantages de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP ne peut être que provisoire. De plus, ces avantages ont tendance à se faire sentir à long terme et à être de nature diffuse, alors que les risques sont beaucoup plus immédiats et propres aux donateurs. Ces facteurs pourraient, dans la pratique, engendrer un préjugé défavorable à l'utilisation des systèmes nationaux, selon la complexité de l'interaction de nombreux facteurs, entre autres des dispositifs administratifs et des structures incitatives internes des donateurs.

- Pour faciliter le recours aux systèmes nationaux de GFP lorsqu'un soutien non budgétaire est assuré, il pourrait être nécessaire de mieux décrire les avantages et les risques spécifiques liés à l'utilisation de chaque composante du système de GFP. Si le présent rapport et CABRI (2008) jettent un certain éclairage à cet égard¹⁵, il serait peut-être bon d'approfondir la question dans le cadre d'une autre étude.

Améliorer les directives et les incitations

Afin que les systèmes nationaux de GFP soient davantage utilisés, les donateurs devraient prendre les mesures suivantes :

- **Interprétation commune.** Les donateurs devraient collaborer avec les pays partenaires pour s'entendre sur une définition plus claire et plus précise de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. À l'échelle internationale ou nationale, cette interprétation commune augmenterait la transparence, faciliterait un suivi rigoureux et jetterait les bases du dialogue entre les donateurs, ainsi qu'entre ces derniers et les pays partenaires.
- **Les donateurs devraient mieux intégrer l'utilisation des systèmes nationaux à leurs directives opérationnelles.** Le recours à ces systèmes devrait être explicitement décrit dans des directives distinctes ou dans les directives sur les modalités d'aide.
- **Par défaut, les utilisateurs devraient utiliser les systèmes nationaux lorsque la situation le permet.** En soi, cette position n'influencerait pas le donneur lorsqu'il doit déterminer s'il doit faire appel au système national dans un cas bien précis. Cependant, les responsables de l'aide seraient contraints d'expliquer pourquoi le système *ne devrait pas* être employé. Cela favoriserait le réexamen des pratiques séculaires et augmenterait nettement la transparence des décisions des donateurs. L'évaluation de l'impact de l'utilisation du système national de GFP sur l'efficacité du développement inciterait également les donateurs à réaliser davantage d'évaluations en collaboration avec les autorités et les parties prenantes du pays partenaire.
- **Les pays partenaires devraient ouvrir la voie.** Les pays partenaires devraient arrimer leurs stratégies visant à assurer l'efficacité de l'aide avec leurs stratégies de renforcement des systèmes de GFP. Ils devraient faire preuve d'initiative en élaborant une stratégie de GFP qui favorise l'utilisation des systèmes de GFP par les donateurs, par exemple, en établissant un calendrier de planification et de budgétisation indiquant les dates auxquelles les apports d'aide sont nécessaires, et en veillant à ce que la nomenclature comptable et budgétaire fasse clairement ressortir la provenance et l'utilisation des fonds.

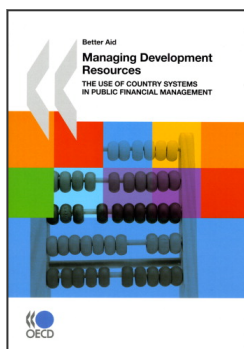
Conclusions

Le présent chapitre a mis en lumière certains obstacles et contraintes auxquels sont confrontés les donateurs qui font appel aux systèmes nationaux de GFP pour apporter l'aide au développement. Il s'agit d'une question particulièrement épineuse, car les systèmes

nationaux sont à la fois un élément de la solution et du problème. Il existe une tension naturelle entre, d'une part, l'impératif des résultats à court terme et l'aide soutenue qui doit être apportée aux processus à long terme, et, d'autre part, le désir de concrétiser les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux et la nécessité de se protéger contre les systèmes de gestion financière déficients. Cependant, le renforcement des systèmes nationaux est un objectif partagé par les pays partenaires et les donateurs, car, non pas seulement les fonds des donateurs, mais l'ensemble des ressources disponibles des pays partenaires sont assujettis au risque de corruption, au risque fiduciaire, au risque de développement et au risque réputationnel. Les donateurs et leurs partenaires sont donc liés par une communauté d'intérêts pouvant servir de tremplin pour progresser dans la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris en respectant les paramètres établis par différentes relations redditionnelles.

Notes

1. L'analyse du risque repose dans une large mesure sur les conclusions d'une étude réalisée par Mokoro Ltd. avec le concours financier du DFID, dans le cadre du programme de travail de l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques (*A Stock Take on Donor Approaches to Managing Risk When Using Country Systems*).
2. Il va de soi que, dans la mesure du possible, le ministre modifie les affectations budgétaires intra-sectorielles afin de compenser les interventions ciblées des donateurs.
3. Les trois types de risque sont également exacerbés par la corruption généralisée.
4. Des considérations similaires valent pour l'interaction entre l'utilisation du système de GFP et celle du système de passation des marchés, qui peut compromettre l'efficacité de l'utilisation, même si les fonds sont affectés comme prévu.
5. Partenariat stratégique pour l'Afrique (2008), « SPA Sector Budget Support (SBS) in Practice, Synthesis and Comparative Analysis of Four Case Studies in Benin, Burkina Faso, Cameroun and Senegal, Ecorys », Pays-Bas; Williamson T. et Agha, Z. (2008), « Building Blocks or Stumbling Blocks? The effectiveness of new approaches to aid delivery at the sector level », Advisory Board for Irish Aid and the Overseas Development Institute, Londres.
6. CIPFA et Mokoro Ltd (2008), *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems*, mars 2008, Oxford.
7. La méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés est un autre exemple de ce concept. De même, la surveillance économique exercée par le FMI joue souvent le même rôle aux fins de l'évaluation des risques macroéconomiques.
8. Le Cadre PEFA ne tente pas de fournir toutes les données qui pourraient être jugées utiles par un donneur; par exemple, il fait abstraction de la vulnérabilité à la corruption, de la qualité des plans de réforme des autorités, de la capacité des ressources humaines d'exploiter les systèmes de GFP, ou de l'optimisation des ressources. Puisque nombre de donateurs estiment que ces facteurs influent sur la décision d'utiliser les systèmes nationaux de GFP, ils pourraient être documentés au moyen de ressources de diagnostic spécialisées communes.
9. Il importe toutefois d'éviter la prolifération des initiatives semblables à celle du PEFA, car les ressources disponibles à tous les niveaux en cause sont restreintes.
10. Cette analyse repose sur DFID, « How-to note: Managing fiduciary risk in DFID bilateral aid programmes », 2008, et PEFA, « Study on measures used to address weaknesses in public financial management systems in the context of policy based support », 2003. Ces deux études renferment d'autres typologies plus vastes des mesures de sauvegarde.
11. La stratégie de sortie devrait être élaborée dans le cadre établi par le programme de réformes du pays partenaire. De plus, elle devrait être interprétée, non pas comme des conditions additionnelles au décaissement, mais plutôt comme une indication transparente des mesures à prendre pour accroître l'utilisation des systèmes nationaux.
12. DFID (2008), « How-to note: Managing fiduciary risk in DFID bilateral aid programmes », note pratique, janvier 2008, Londres.
13. Les fonds décaissés au titre du soutien budgétaire général sont acheminés directement au système de budgétisation du pays partenaire, et ses systèmes sont utilisés pour les rapports financiers et la comptabilisation; par conséquent, le recours au soutien budgétaire général est considéré d'office comme une utilisation du système national.
14. Cela contribue à expliquer l'absence d'une corrélation forte entre l'utilisation des systèmes nationaux de GFP et leur qualité perçue.
15. CABRI (2007), « Are We Asking the Right Questions? Embedding a Medium-Term Perspective in Budgeting », 4^e séminaire annuel de la CABRI, 13 au 15 décembre 2007, Accra, Ghana.



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), « Pratiques d'utilisation des systèmes nationaux de GFP », dans *Managing Development Resources : The Use of Country Systems in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056183-6-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.