

Cette traduction est offerte comme un service aux parties intéressées. En cas de divergence entre le présent document et la version anglaise, c'est le texte original anglais qui prévaudra.

This translation is provided as a service to interested parties. In case of any discrepancies between this French translation and the text in English, the text in English shall govern.

ÉTUDE DES MESURES UTILISÉES
POUR REMÉDIER AUX LACUNES DES SYSTÈMES DE GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE
D'UN PROGRAMME D'AIDE À L'APPUI DE RÉFORMES

RAPPORT FINAL

Avril 2003

Peter Brooke, Bannock Consulting

Produit pour le Programme d'examen des dépenses publiques
et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA)

Table des matières

	Page
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
1 – INTRODUCTION ET DONNÉES DU PROBLÈME	6
Données du problème	6
Définitions	6
Organismes couverts par l'étude	7
Méthode d'approche retenue	8
2 – EXAMEN DES PRATIQUES EXISTANTES	9
Utilisation des instruments de l'aide	9
Comportement face au risque	9
Mesures à court terme identifiées	10
Comparaison des mesures adoptées dans le cadre de différents instruments d'aide	13
3 – ANALYSE DES PRATIQUES ACTUELLES	15
Observations concernant des expériences précises	15
Impact des mesures tel qu'il est perçu	15
Degré de protection contre les risques fournis par les mesures	16
Impact sur l'élaboration de la gestion financière à court terme	19
4 – UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR L'ANALYSE DES MESURES	22
Un cadre de référence est-il nécessaire ?	22
Objectifs potentiels des mesures à court terme	25
Critères pour les mesures à court terme	28
Impact potentiel sur le risque fiduciaire	29
5 – MODALITÉS D'EXÉCUTION ET ÉTAPES SUIVANTES	33
Cadre de référence pour la conception des plateformes	33
Évaluer l'impact/la solidité	35
Prochaines étapes	36

Bien que le contenu du présent rapport ait fait l'objet d'une large concertation, les vues qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des partenaires du PEFA.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière dans les pays
CPAR	Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays
DFiD	Département du développement international du Royaume-Uni
EDP	Examen des dépenses publiques
FMI	Fonds monétaire international
IFMIS	Système intégré d'information relatif à la gestion financière
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
SIDA	Agence suédoise de développement international
UE	Union européenne

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente étude a été commandée par le PEFA* et a bénéficié d'un financement du DFID. Elle a pour objet d'améliorer l'harmonisation entre les bailleurs de fonds et d'établir une base durable pour accroître l'utilisation des instruments d'aide destinés à faciliter les réformes. Elle est essentiellement centrée sur les mesures immédiates de protection et d'amélioration que recherchent les bailleurs de fonds étant donné que, lorsqu'ils décident de fournir une aide à l'appui de réformes, ils doivent s'en remettre de plus en plus aux systèmes nationaux de gestion des ressources, et que ces systèmes sont déficients. Mais elle replace ces mesures dans un contexte plus large, qui englobe la politique des pouvoirs publics, les structures institutionnelles et la gouvernance. Elle propose une nouvelle démarche pour ces mesures.

Examen des pratiques actuelles

L'examen des pratiques existantes montre que les mesures requises par les bailleurs de fonds/organismes sont d'une extrême diversité. Il a recensé entre 60 et 70 types de mesures. Non seulement ces mesures sont extrêmement variées, mais elles sont en outre appliquées différemment.

Mais, dans une certaine mesure, cette situation reflète l'évolution récente de l'aide au profit du soutien budgétaire et des instruments à l'appui des réformes. La plupart des bailleurs de fonds/organismes d'aide se trouvent eux-mêmes dans une phase transitoire, qui les amène à définir des méthodes de travail détaillées applicables au nouveau paradigme. La plupart d'entre eux prévoient de s'en remettre davantage aux systèmes de gestion des ressources issus des réformes définies et engagées par les pays concernés et, dans ce contexte, ils s'efforcent de trouver des moyens de positionner leurs mesures pour se protéger contre les déficiences immédiates de ces systèmes.

Le rapport analyse les points de vue des bailleurs de fonds/organismes d'aide approchés et les conséquences à tirer du tableau d'ensemble qui se dégage de l'analyse. Les principales conclusions sont les suivantes :

- Les bailleurs de fonds ont fait un grand pas en avant dans leur façon de voir les choses et ils envisagent de modifier leur approche à l'égard de ces mesures afin d'établir un équilibre entre leur désir d'obtenir rapidement des gages de confiance et les objectifs de développement à long terme.
- Toutefois, la situation reste caractérisée par une approche fragmentée et partielle pour ce qui est de la sélection des mesures.
- Les conditions requises sont dans l'ensemble fondées sur des « mesures » très individuelles plutôt que sur une approche programmatique, et il y a peu de cohérence dans la politique adoptée en la matière — que ce soit entre bailleurs de fonds/organismes d'aide, ou même au niveau des opérations d'un donneur considéré individuellement.
- Le caractère fragmenté et partiel des mesures prises pour remédier aux problèmes de gestion financière (qui sont identifiés de plus en plus efficacement grâce à l'amélioration des outils diagnostiques) signifie qu'elles sont d'une efficacité douteuse lorsqu'il s'agit de fournir un véritable gage de confiance.

* Le PEFA est un programme en partenariat qui réunit la Banque mondiale, la Commission européenne, le Département du développement international du Royaume-Uni, le Secrétariat d'État suisse aux Affaires économiques, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique. Le Secrétariat du PEFA est installé dans les locaux de la Banque mondiale à Washington.

- Leur nature même affaiblit aussi le rôle que ces mesures pourraient jouer en fournissant une base de départ solide pour les programmes de réformes définis et engagés par les autorités nationales, et sur lesquels les bailleurs de fonds s'appuient de plus en plus.
- En particulier, elles peuvent fausser sans qu'on le veuille les recours aux capacités restreintes de nombreux pays pour faire avancer les réformes, et entraver l'élaboration d'un programme de réformes articulé autour d'un plan d'action réaliste.

L'analyse des exigences des bailleurs de fonds a été complétée par une étude d'impact réalisée dans un petit nombre de pays. Cette étude tend à montrer que la relation entre les autorités nationales, les bailleurs de fonds et les parties prenantes est d'une importance cruciale tant au plan de la sélection des mesures que de leur efficacité. Il y a lieu de penser qu'il est indispensable qu'un pays s'associe aux préoccupations des bailleurs de fonds d'obtenir un gage de confiance pour que l'on puisse adopter une approche holistique et équilibrée qui facilitera aussi la mise en place d'une réforme à long terme.

Examen d'une nouvelle méthode d'approche

Le rapport préconise un recentrage des mesures exigées par les bailleurs pour se concentrer sur l'établissement de ces relations et donner une impulsion efficace aux réformes holistiques.

Si un dialogue raisonnable n'est pas établi dès le début et si rien n'est fait pour améliorer la gestion des ressources, il est à craindre que la crédibilité soit ébranlée et que la mise en œuvre des réformes pâtisse du manque de confiance. Il est indispensable d'être réaliste quand au degré de confiance qui peut être obtenu dans l'immédiat, mais si l'on se concentre sur l'impulsion à donner aux réformes, cela peut fournir une base pour établir la confiance.

Il préconise pour ces mesures un rôle défini en termes de « plateforme », qui englobe un ensemble approprié et viable de mesures plutôt que de se focaliser sur des mesures individuelles. La réforme de la gestion financière doit être envisagée comme une série d'améliorations réalistes (les « plateformes ») définies en termes de ce qu'elles permettent de faire avec la planification, le déploiement et le contrôle des ressources, ce qui permettra d'améliorer les résultats obtenus au plan du développement et de fournir en même temps une protection à l'ensemble des partenaires. Ce qui est important, c'est que chaque plateforme permet de jeter les bases de la plateforme suivante. Pour établir la chronologie des réformes, il est préférable de définir la position à laquelle doivent conduire ces réformes (quel genre de situation elles rendent possible) que de dresser un tableau chronologique des mesures individuelles. Le rapport préconise que la conception et le choix des mesures à court terme soient examinés en fonction de la première plateforme que l'on cherche à établir. On peut introduire ensuite une certaine flexibilité dans les mesures individuelles sélectionnées pour obtenir cette plateforme en fonction des dirigeants locaux, des circonstances et du point de départ de chaque pays.

Il est prévu que la valeur potentielle d'une telle approche pourrait aussi provenir de ce qu'elle apporte une plus grande clarté aux gouvernements et aux bailleurs de fonds au sujet des règles d'engagement et de décaissement et au sujet de ce que chacun attend de l'autre au sein du partenariat. Les auteurs du rapport pensent que cette clarté peut en soi être bénéfique et fournir une plus grande cohésion ainsi qu'un point d'ancrage autour duquel les bailleurs de fonds pourraient harmoniser leur politique. Le point d'ancrage devient la définition de la plateforme en tant que base de lancement de réformes à plus long terme, mais d'une façon qui donne aussi au départ un certain degré de confiance à l'ensemble des partenaires, y compris le gouvernement. En même temps, l'identification des plateformes ultérieures le long du sentier de développement pourrait aussi servir de base pour aider les autorités à définir leurs plans de développement à long terme comme une série

de jalons définis à la fois par l'endroit où ils doivent se trouver et les normes atteintes par chacun d'entre eux.

L'approche en termes de plateformes tient compte des problèmes de confiance des bailleurs de fonds/organismes d'aide en reconnaissant que ces problèmes ne peuvent être résolus immédiatement et qu'il faut accepter implicitement un certain degré de risque. Elle vise à mettre en place une plateforme initiale de mesures pour réduire ces risques dans des domaines clés et permettre au partenariat établi avec les gouvernements de fonctionner efficacement en attendant que soient jetés les fondements des plateformes ultérieures qui permettront de réduire ce risque au fil du temps.

Le rapport propose en outre que l'approche retenue pour la 'plateforme' initiale vise essentiellement à étayer les instruments fondamentaux du dialogue dont dépendent les nouvelles formes d'aide — ce que chacune d'elle requiert afin d'engager ce dialogue dans de bonnes conditions, en particulier les assurances fondamentales à fournir tant pour les gouvernements eux-mêmes que pour les bailleurs de fonds/organismes. Les mesures appropriées pour cette sorte de plateforme consistent notamment à garantir l'intégrité des données de base et des systèmes de contrôle, à éviter la complexité technique et à prendre appui pour l'essentiel sur des mesures qui nécessitent un engagement et un mandat politiques plutôt que des capacités qui ont peu de chance d'exister au départ. Le rapport propose des critères pour jeter les bases d'une telle approche.

Le rapport propose ensuite un cadre d'analyse pour appliquer l'approche préconisée et suivre son impact dans le contexte de systèmes de gestion à plus long terme des ressources de développement. L'approche proposée dans ce cadre d'analyse vise plutôt à développer les instruments diagnostiques actuels tels que la CFAA (évaluation de la responsabilité financière dans les pays) et le CPAR (rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays) de la Banque mondiale ou ses examens sur les institutions et la gouvernance qu'à s'ajouter à eux. Elle prendra appui sur le diagnostic établi à l'aide de ces instruments afin de nourrir le dialogue et de définir les plans d'action qui en découlent en s'assurant qu'ils sont bien axés sur des réformes réalistes. Au fur et à mesure que ces instruments seront harmonisés, le cadre d'analyse pourrait jouer un rôle de passerelle puisqu'il attire l'attention sur les problèmes institutionnels et les questions de motivation, ainsi que sur les méthodes de gestion des ressources et les capacités dans ce domaine.

Le rapport fournit une illustration des types de mesures qui pourraient convenir pour élaborer une plateforme initiale basée sur les orientations ainsi définies. Il fonde cette recommandation sur un ensemble de critères qu'il applique aux mesures existantes déjà identifiées et à l'identification d'autres mesures qui pourraient ajouter un « liant » indispensable à la construction de la plateforme. On trouvera ci-après des exemples du type de mesures qui pourraient être appropriées. Dans la pratique, l'établissement d'une telle liste sera largement fondé sur des critères subjectifs. Un certain degré d'opportunisme s'impose afin de profiter des occasions qui se présenteront car certaines mesures trouvent un écho plus grand auprès de hauts responsables qui sont en mesure de les mettre en œuvre. Les exemples qui suivent montrent que, plus que les mesures individuelles, ce qui compte c'est l'objectif global, l'équilibre et la cohésion.

Exemples de mesures qui pourraient convenir pour une plateforme initiale

PLANIFICATION DU BUDGET

Cadre macrobudgétaire/modèle de planification et de contrôle de la gestion globale des ressources

ÉLABORATION DU BUDGET

Couverture plus détaillée (meilleure saisie de l'information concernant les ressources publiques importantes et leur utilisation)

Données simples et ciblées sur la performance qui découlent de ce qui existe déjà

EXÉCUTION DU BUDGET

Plan de gestion des risques budgétaires (afin de minimiser l'impact des difficultés imprévues, mais qui inclut le suivi des engagements importants)

Améliorations de base des contrôles dans les systèmes de traitement des principales transactions (par exemple pour les procédures relatives aux états de paye et à la passation des marchés)

États consolidés simples mais bien conçus afin de rapprocher les résultats financiers de la performance des services

Délégation de certaines responsabilités et introduction d'une certaine flexibilité en fonction de l'état de préparation des unités du budget à assumer des responsabilités

COMPTABILITÉ

Rapprochement élémentaire des comptes centraux, des comptes locaux et des avoirs en banque

Techniques simples d'agrégation des données

Amélioration de la classification à l'intérieur des structures de code existantes (meilleure identification de l'objet)

Actualisation des états comptables

Organisation de cours de gestion financière en fonction de la demande — avec des incitations basées sur l'aptitude.

EXAMEN ET RESPONSABILITÉ

Exercices de suivi des apports de fonds (à répéter systématiquement)

Examens par sondage des passations de marché conjointes (avec l'ISC)

Examens par sondage des transactions conjointes (avec l'ISC)

Accélération de la production des rapports d'audit

Suivi plus efficace des arrangements relatifs aux recommandations des audits

MESURES INSTITUTIONNELLES

Amélioration ciblée de la répartition des effectifs dans les domaines clés

Élaboration et lancement d'un plan de valorisation des ressources humaines dans une optique de gestion des ressources.

Le rapport indique ensuite comment une plateforme initiale de ce genre pourrait s'inscrire dans le contexte de plateformes de réformes ultérieures une fois que la première plateforme est mise en place. Il fournit un ordre chronologie à titre d'exemple, il donne certaines indications sur les facteurs qui entreront en jeu et il précise l'impact potentiel du risque fiduciaire à chaque étape, à mesure que celui-ci diminue au fil du temps. Si la méthode décrite dans le rapport vise essentiellement à soutenir les pays dont les systèmes de gestion financière sont assez déficients, le concept peut aussi s'appliquer à des pays qui ont déjà fait des progrès. Lorsque des progrès concrets ont été accomplis dans la mise en place de la première plateforme, on peut envisager d'examiner où le pays se place par rapport à la série des plateformes ultérieures suggérées en vue de l'aider à faire de nouveaux progrès.

L'approche préconisée est potentiellement différente de la situation existante sur trois points importants :

- Elle focalise le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements sur la définition d'un changement donné à apporter à la qualité de la gestion financière, en se plaçant dans la perspective de « où voulons-nous en arriver », tout en laissant le gouvernement prendre la direction des opérations pour la programmation de l'activité qu'il choisit dans le but de parvenir à ses fins.
- Elle met l'accent sur l'interrelation entre des mesures déterminées et la façon dont elles peuvent se renforcer mutuellement.
- Elle encourage à réfléchir afin de trouver un chemin de migration viable permettant d'apporter les améliorations techniques qui pourraient être souhaitables à terme, mais qui ne sont pas réalistes dans l'immédiat, et elle incite à rechercher de petites améliorations qui créeront une dynamique.

Lorsqu'une approche de ce genre est adoptée, c'est aux bailleurs de fonds qu'il appartient de déterminer si leur aide sera subordonnée à la mise en place de la plateforme initiale.

Les éléments à prendre en ligne de compte peuvent inclure l'appréciation qu'ils portent quant à l'acceptabilité des risques que comporte l'opération, notamment le risque que leur dialogue avec les autorités sur les réformes à entreprendre n'arrive pas à s'engager de manière satisfaisante. La façon dont il jugent ce risque peut influencer sur leur décision de savoir s'ils insistent pour que la mise en place de la plateforme initiale constitue une condition préalable à leur aide, ou s'ils acceptent les arrangements et assurances qui indiquent que les autorités s'engagent dans la bonne voie. Un élément clé de cette décision dans une situation donnée est le degré de confiance quant à la probabilité d'enclencher une dynamique suffisante pour faire avancer la réforme de la gestion financière.

1. INTRODUCTION ET DONNÉES DU PROBLÈME

Données du problème

- 1.1 Les systèmes efficaces de gestion des finances publiques et de responsabilité dans ce domaine sont d'une importance capitale pour obtenir des résultats au plan du développement. L'aide au développement est maintenant acheminée de plus en plus sous forme de transferts financiers directs au compte du pays bénéficiaire, soit à titre de dons, soit à titre de prêts. Cette méthode met l'accent sur une meilleure utilisation des ressources publiques en général, et pas seulement les ressources fournies par les organismes de développement. C'est souvent dans les pays dont les systèmes de gestion des finances publiques laissent à désirer qu'il est le plus souhaitable d'adopter des instruments d'aide tels que le soutien budgétaire pour atteindre des objectifs de politique générale tels que la réduction de la pauvreté.
- 1.2 Pour remédier à ces faiblesses, les organismes de développement demandent en général aux autorités concernées de prendre des mesures, tant pour le court terme que pour le long terme, afin de réduire le risque que les fonds ne soient gaspillés ou détournés. Ces mesures peuvent prendre différentes formes ; certaines concernent les systèmes publics dans leur ensemble. D'autres (en particulier celles qui concernent le soutien à un secteur donné) peuvent nécessiter des mesures complémentaires ou la mise en place de systèmes parallèles, qui ne serviront dans certains cas que pour les financements fournis par les bailleurs de fonds.
- 1.3 Il est largement admis que les systèmes parallèles peuvent accentuer les déficiences des systèmes de base, qu'ils imposent des coûts supplémentaires et qu'ils privent le système public d'agents qualifiés. S'ils donnent aux donateurs une certaine assurance quant à l'utilisation qui est faite des fonds qu'ils fournissent aux pays, c'est souvent au détriment de la gestion de sommes bien plus importantes. Il y a en outre lieu de penser que les mesures les plus efficaces qui s'appliquent à l'ensemble du système, ou même aux financements additionnels des donateurs, peuvent fournir une plateforme pour apporter des améliorations durables à plus long terme aux systèmes de gestion des finances publiques.
- 1.4 L'objectif de cette étude est de dresser un inventaire des mesures correctives que les organismes de développement doivent prendre dans un premier temps pour remédier aux déficiences des systèmes de gestion des finances publiques, des marchés publics et de responsabilité financière, et d'évaluer ces mesures en fonction de leur impact à court terme et des améliorations à plus long terme qu'elles permettent d'apporter aux systèmes publics dans leur ensemble. L'étude englobe les déficiences observées dans l'ensemble du cycle de la gestion des ressources, ainsi que les mesures qui sont mises en place avec ou sans l'intervention de l'assistance technique.
- 1.5 Le soutien budgétaire en tant qu'instrument d'aide sera évalué en dernière analyse en fonction de son impact sur le développement. La robustesse des systèmes de gestion des ressources d'un pays n'est à cet égard qu'un des facteurs qui détermine le succès des programmes d'aide aux réformes, et c'est dans cette optique qu'il faut considérer les observations et suggestions formulées dans ce rapport.

Définitions

- 1.6 Les organismes de développement utilisent en général des expressions et des méthodes différentes pour la gestion de l'aide. Les définitions suivantes sont retenues pour les besoins de cette étude :

L'expression *court terme* désigne :

- Les mesures requises avant le déblocage des premiers fonds d'un programme
- Si les financements comportent plusieurs tranches, les mesures requises pour le déblocage de la deuxième tranche. Plusieurs bailleurs de fonds subordonnent la libération de la première tranche à la conditionnalité du FMI et à la stabilisation macroéconomique. Dans le cadre de ces arrangements, c'est habituellement avec le déblocage d'une deuxième tranche que l'on commence à se préoccuper de la façon dont l'argent est utilisé.
- Les mesures visant à améliorer la gestion financière, ainsi que toute autre disposition spécifiquement liée à l'obligation de rendre des comptes aux bailleurs de fonds.
- Les mesures déjà prises par le gouvernement, et qui apportent un certain gage de confiance au départ.

Au cours de l'étude, et à l'occasion d'un atelier organisé pour examiner les premières conclusions, d'aucuns ont fait valoir que l'expression « court terme » impliquait une vie et un impact de courte durée plutôt que des mesures qui pourraient servir de base à de nouveaux développements et à de nouvelles améliorations. Le terme « initial » a été suggéré comme formule de remplacement, ce qui donne peut-être une meilleure idée du thème de l'étude. Si certaines mesures peuvent être « initiales » dans ce sens, elles ne sont pas toujours de courte durée. Certaines peuvent être maintenues en tant que mesures de base du développement à plus long terme.

L'expression *soutien budgétaire* englobe ce qui suit :

- L'allègement de la dette au titre de l'Initiative des pays pauvres très endettés,
- Pour la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement : les prêts à l'ajustement, notamment les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté
- Pour l'UE : les dons au titre de l'aide budgétaire
- Pour le DFiD et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux : les dons sous forme d'aide-programme, le soutien budgétaire direct et le soutien à des budgets sectoriels
- Pour le FMI : la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance

L'aide sectorielle/aide-programme est incluse lorsque l'aide est destinée à faciliter des réformes plutôt que la mise en œuvre de projets.

Organismes couverts par l'étude

- 1.7 Après en avoir discuté avec les responsables du PEFA, il a été décidé de demander la coopération de 17 organismes multilatéraux et bilatéraux. Ils ont été sélectionnés de façon à obtenir un éventail représentatif des organismes et de leur politique. On a cherché en particulier à sélectionner des organismes connus pour utiliser des instruments de soutien budgétaire et susceptibles de représenter un registre différent de vues et d'expérience dans ce domaine. Les organismes sélectionnés sont les suivants :

Organismes multilatéraux	Organismes bilatéraux
Banque mondiale	DFiD
Fonds monétaire international	NORAD
PNUD	USAID
	SIDA
	DANIDA
	Dutch Aid
Organismes régionaux	ACDI
BAfD	Aide française
BID	Swiss Aid
Commission européenne	German Aid
	Irish Aid

Méthode d'approche retenue

- 1.8 La première étape de ce travail a consisté à faire le point sur les différentes mesures appliquées par les organismes de coopération ; une méthode d'approche reposant sur quatre éléments a été adoptée :

Étude des examens antérieurs et de la documentation existante : il est clair que les diverses initiatives axées sur le soutien budgétaire/programmatique et l'harmonisation entre les bailleurs de fonds suscitent beaucoup d'intérêt à l'heure actuelle. Avec l'aide de tous les organismes contactés, un état des études et des documents pertinents a été établi ; il incluait des rapports relatifs à des initiatives telles que le processus CAD de l'OCDE.

Questionnaire : un questionnaire a été mis au point et envoyé à tous les participants. Il n'a jamais été envisagé qu'il fournirait toutes les données d'information recherchées car il était nécessaire d'avoir des exemples spécifiques aux pays. Mais il était prévu que ce questionnaire serait un point d'engagement initial et fournirait une base pour des examens ultérieurs. Le questionnaire comportait deux sections :

Section A – Données sur la position de chaque organisme et ses réactions face à la nécessité de s'appuyer sur les systèmes nationaux de gestion financière dans les pays auxquels il apporte son aide, et impact de sa politique d'aide.

Section B – Mesures spécifiques prises pour faire face aux risques initiaux (tels qu'ils sont perçus) qu'implique l'utilisation de ces systèmes de gestion lorsqu'ils sont jugés déficients.

Réunions et débats : dans chaque cas, le questionnaire a été suivi par des discussions soit lors d'entretiens avec les principaux bailleurs de fonds, soit lors de conversations téléphoniques avec les autres donneurs. Ces entretiens étaient fondés sur un cadre de référence semi structuré qui avait pour objet d'approfondir les réponses au questionnaire. Ces entretiens avaient un double objectif :

Élargir la gamme des exemples propres aux pays et mieux les comprendre.

Réunir des éléments d'appréciation sur l'impact et l'efficacité des mesures mises en œuvre.

Examen des documents spécifiques à l'organisme d'aide: les organismes de coopération ont fourni un ensemble de documents et de rapports relatifs à des exemples spécifiques. Ces documents et rapports ont été analysés. Pour les organismes les plus importants, un examen structuré a aussi été entrepris afin d'analyser les conditionnalités/prescriptions liées à la gestion qui sont incluses dans les opérations d'aide au cours des dernières années. Cet examen était essentiellement centré sur les mesures préalables qui étaient requises. Le travail spécifique de l'organisme a ensuite été repris pour effectuer un examen des positions et méthodes d'approche de chaque bailleur de fonds.

- 1.9 La deuxième étape de l'étude a consisté à effectuer une analyse de l'impact des mesures et à proposer une méthode d'approche pour les rationaliser et les placer à la fois dans le contexte des objectifs de développement et des préoccupations sous-jacentes des bailleurs de fonds soucieux d'obtenir un gage de confiance. Cette phase comportait aussi des missions dans un petit groupe de pays afin d'examiner l'impact global des mesures préalables requises par les bailleurs de fonds dans le pays en question.

2. EXAMEN DES PRATIQUES EXISTANTES

- 2.1 Les conclusions relatives aux mesures exigées par les organismes seront exposées dans cette section. L'accent est mis sur un point d'ordre général. Parmi les organismes interrogés, beaucoup estimaient eux-mêmes qu'ils se trouvaient dans une phase transitoire marquant un changement de paradigme. Ce qu'ils ont décrit se situait donc à un double niveau — les mesures qu'ils exigent concrètement et l'objectif qu'ils estiment poursuivre. En décrivant ce qu'ils ont fait concrètement dans le passé, ils ont insisté sur le fait que cela pouvait être désormais incompatible avec la nouvelle politique qui prenait forme.

Utilisation des instruments de l'aide

- 2.2 La réponse au questionnaire a confirmé que beaucoup des organismes interrogés désirent privilégier l'aide en faveur des réformes aux dépens de l'aide en faveur des projets. Sur les 11 organismes bilatéraux interrogés, neuf ont mis en place des instruments de soutien budgétaire et huit ont aussi participé à des programmes sectoriels ou équivalents. Dans un cas toutefois, un bailleur de fonds bilatéral avait conclu un accord de soutien budgétaire, mais il se préoccupait des risques que cela comportait. Il avait retenu une approche programmatique au départ, mais il était revenu au principe de l'affectation des fonds.
- 2.3 Une question qui s'est dégagée des discussions avec de nombreux organismes concernait le rôle de l'approche sectorielle dans le contexte du soutien budgétaire, et la question de savoir si ce type d'approche était toujours utile maintenant que l'aide prenait la forme d'un soutien plus général au budget.

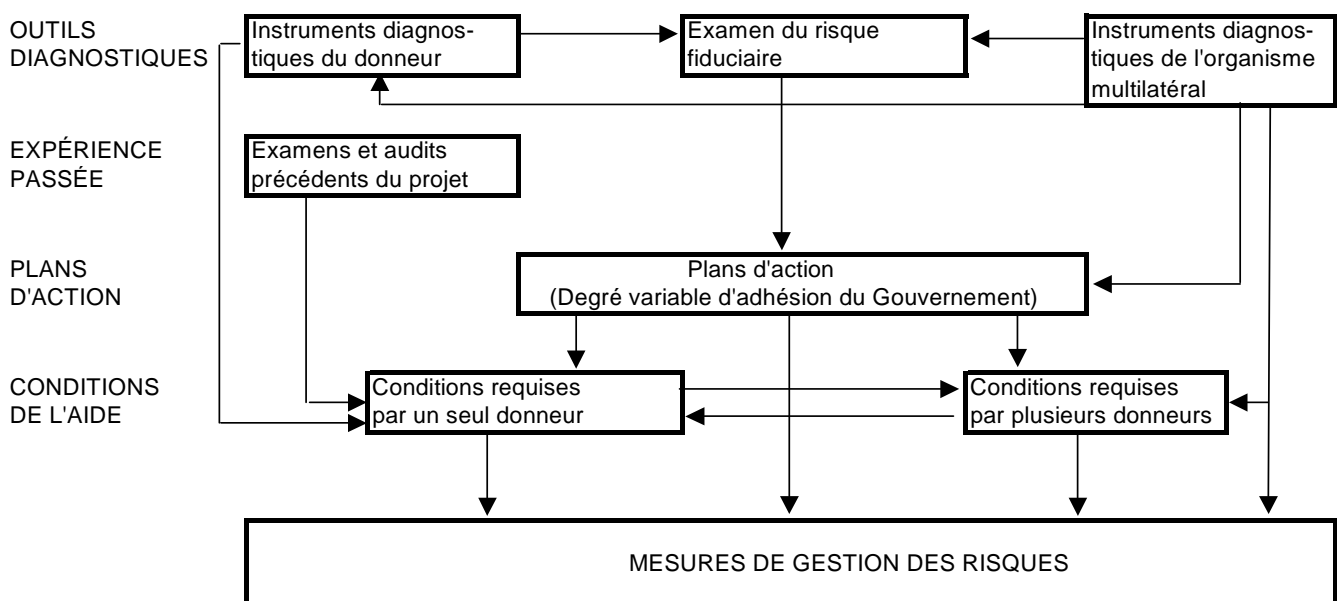
Comportement face au risque

- 2.4 Sur les 17 organismes interrogés, 6 seulement avaient une politique établie concernant le risque « fiduciaire » (au sens de problème de confiance) lié à l'utilisation des systèmes locaux et des procédures locales. Six autres prenaient ce risque en ligne de compte dans le cadre d'une politique plus large. Les autres avaient délibérément choisi de mettre le concept de côté au profit des arguments plus larges en faveur du développement qui sous-tendaient le soutien budgétaire. Tous les organismes désirent mettre davantage l'accent sur « l'adhésion » des pays au programme convenu de réforme de la gestion financière, ce qui est à leurs yeux le meilleur moyen de réduire le risque à terme.
- 2.5 Les organismes qui ont effectivement reconnu le risque fiduciaire comme un problème ont exprimé des vues très diverses sur la nature de ce risque. Ils ont notamment donné les définitions suivantes :
- Les fonds fournis n'atteindront pas le point de répartition dans les budgets nationaux.
 - Les systèmes et procédures de gestion financière ne garantissent pas que les ressources seront utilisées conformément aux politiques nationales qui s'expriment dans le budget.
 - Le budget ne traduit pas toujours correctement les priorités ou une utilisation efficace des ressources.
 - Certains bailleurs de fonds tels que la Norvège soulignent leur manque de tolérance à l'égard de la corruption, mais plutôt dans l'optique du développement qu'en raison d'un lien direct avec le risque fiduciaire. Ils exigent des évaluations directement axées sur la corruption, et ils les utilisent largement pour déterminer leur approche en matière d'aide.
 - D'autres insistent beaucoup sur la 'réalité' de la performance du système au niveau des transactions considérées individuellement en mettant l'accent sur la nécessité des audits.

- 2.6 Un élément important dans la position prise paraît être la relation qui existe entre l'administration centrale des organismes et leurs bureaux locaux/régionaux. De nombreux organismes sont de plus en plus décentralisés et transfèrent les centres de décision au niveau local pour certains programmes d'aide. Cela produit un tableau beaucoup diversifié de ce qui se fait dans la pratique selon la nature des relations entre l'échelon central et les échelons locaux, et souvent selon le comportement des individus.
- 2.7 Un autre élément important dans le cas des bailleurs de fonds bilatéraux paraît être la position de la Cour des comptes. Dans presque tous les cas, les organismes ont indiqué que la Cour des comptes ne prenait pas position quant au bien-fondé d'instruments tels que le soutien budgétaire, au motif que c'était une question de politique générale et qu'elle ne faisait de commentaires que sur la façon dont cette politique était mise en œuvre et administrée. Toutefois, certains commissaires aux comptes émettent des observations sur le cadre général des contrôles et l'équilibre des risques, et cela influe semble-t-il sur le comportement et l'approche des bailleurs de fonds concernés.

Mesures à court terme identifiées

- 2.8 Les discussions basées sur les réponses au questionnaire ont permis d'identifier un large éventail de mesures qui répondent aux définitions des expressions « mesures à court terme » et « soutien budgétaire » énoncées plus haut. Soulignons à nouveau que ces réponses dénotent la situation transitoire dans laquelle de nombreux bailleurs de fonds estiment se trouver en raison du passage d'un paradigme d'aide à un autre, et qu'elles sont un mélange de « l'ancien » paradigme et du « nouveau ». Certaines de ces mesures pourraient être évitées dans le cadre des nouvelles modalités ou des modalités envisagées. Certaines pourraient être appliquées d'une autre façon que celle utilisée dans le passé. Par exemple, on pourrait faire fond plutôt sur l'attestation du Commissaire aux comptes local que sur des auditeurs imposés de l'extérieur.
- 2.9 Le chemin qui conduit à prendre ces mesures varie. Le diagramme ci-après illustre la complexité de la position et aide probablement à expliquer certains problèmes de fragmentation dont il sera fait état plus loin :



- 2.10 Pour comprendre la forme prise par les différentes mesures identifiées, on les a regroupées en fonction de leur similitude. Dix groupes ont ainsi été constitués. Cette catégorisation n'est pas parfaite, et il y a de nombreux chevauchements et exemples de mesures qui appartiennent à plus d'une catégorie. Mais on a jugé important de donner au moins un certain cadre de référence aux réponses. Les catégories retenues pour cet exercice sont les suivantes :

Mesures techniques/procédures

- 1) Conditions relatives à la mise en œuvre de mesures techniques particulières telles que le contrôle budgétaire et le contrôle comptable.
- 2) Adoption d'une législation relative à l'amélioration de la gestion financière

Mesures liées aux institutions/capacités

- 3) Mesures de renforcement des capacités, notamment pour l'acquisition des compétences techniques
- 4) Introduction d'incitations afin d'encourager l'amélioration de la gestion financière (par exemple octroi de ressources plus importantes ou plus grande flexibilité au niveau de la gestion si certaines normes de gestion financières sont atteintes)

Mesures concernant la transmission des fonds

- 5) Affectation de fonds à des dépenses identifiables
- 6) Transfert direct des fonds aux organismes d'exécution/aux services concernés au lieu de passer par les systèmes centraux

Mesures concernant la transmission des informations et l'accès

- 7) Transmission de données supplémentaires sur l'utilisation des ressources et les résultats.
- 8) Création d'unités de contrôle ou de coordination supplémentaires
- 9) Examens d'audit supplémentaires
- 10) Autres formes d'examens externes/mesures de visibilité telles que les exercices de suivi des apports de fonds et la création d'un « Fonds virtuel de réduction de la pauvreté » en affectant des lignes budgétaires à des objectifs de politique économique.

- 2.11 À l'intérieur de ces catégories, on a répertorié un total de 60 à 70 mesures individuelles à partir des réponses au questionnaire et des discussions qui ont suivi. Elles sont reproduites à **l'annexe 1** avec des exemples indiquant les bailleurs de fonds qui les ont appliquées et le pays où elles ont été appliquées. Ce ne sont que des exemples. Même à ce niveau de l'analyse, il y a encore de nombreuses variantes de chaque mesure, en particulier pour ce qui est de la forme dans laquelle elles ont été appliquées.

- 2.12 Chacune des mesures est en outre classée selon qu'elle est considérée comme :

- Une mesure de réforme prioritaire pour la gestion des ressources (modèle macrobudgétaire amélioré, application de la procédure de suivi des engagements importants et des engagements hors bilan, renforcement des procédures de rapprochement des comptes bancaires par exemple) – 15 catégories de mesures répertoriées.

- Un arrangement transitoire/une passerelle qui peut renforcer ou remplacer les systèmes dans un premier temps, pendant que les mesures d'amélioration à long terme sont élaborées et mises en œuvre (fond virtuel de réduction de la pauvreté, enquêtes de suivi des dépenses par exemple) – 29 catégories de mesures répertoriées.
- Des arrangements comptables visant à satisfaire aux prescriptions des bailleurs de fonds (rapports trimestriels à soumettre aux organismes qui financent le soutien budgétaire, rapports d'audit supplémentaires par exemple,) – 24 catégories de mesures identifiées.

2.13 Pour indiquer clairement ce qui est inclus dans chacune des catégories et les 60-70 mesures qu'elles comprennent, l'**annexe 2** donne de plus amples détails sur quelques exemples, qui sont assortis de commentaires. Ces exemples sont les suivants :

CATÉGORIE DE MESURE	EXEMPLE DE MESURE
Prescriptions concernant la mise en œuvre de mesures spécifiques de contrôle technique	Ouganda, soutien budgétaire, introduction d'un système de suivi des engagements
Adoption d'une législation relative à l'amélioration de la gestion financière	Moldova, soutien à l'ajustement structurel, demande concernant l'introduction d'un amendement à la législation relative à la gestion financière
Renforcement des capacités pour améliorer certains éléments de la gestion financière	Timor oriental, soutien budgétaire, renforcement substantiel des capacités en matière de gestion financière (y compris par recours à des experts internationaux) fourni par le PNUD Ouganda, passation de marchés, Banque mondiale, soutien budgétaire (PRSC), recrutement d'agents extérieurs pour gérer les activités de passation de marchés
Introduction d'incitations liées à l'amélioration de la gestion financière	Viet Nam, soutien budgétaire (PRSC), groupe de plusieurs donateurs ; un groupe de donateurs a décidé de fournir un financement pour assurer au niveau local le contrôle de la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la gestion financière
Affectation de fonds à des dépenses identifiables	Ghana, soutien budgétaire, affectation de fonds à des lignes de budget déterminées
Transfert direct de fonds à des organismes d'exécution/services déterminés plutôt que de passer par les systèmes centraux	Ghana, secteur de l'éducation, soutien sectoriel, affectation directe de fonds à des unités déterminées, sans passer par les ministères centraux
Éléments d'information supplémentaires sur les financements et les résultats	Malawi, soutien budgétaire, transmission d'informations supplémentaires entre le gouvernement et les bailleurs de fonds afin de faciliter le suivi/dialogue
Mise en place d'unités de contrôle ou de coordination supplémentaires	Zambie, soutien budgétaire, désignation d'une équipe chargée de coordonner la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la gestion financière à la suite d'un audit de la Commission européenne
Audits approfondis	Burkina Faso, soutien budgétaire, Commission européenne (dans le cadre d'une opération financée par plusieurs donateurs), suite donnée à un audit Azerbaïdjan, soutien de programmes, Banque mondiale, audit supplémentaire (Fonds pétrolier)
Autres formes d'examen externe telles que les	Sierra Leone, soutien budgétaire, suivi des

dispositions concernant le suivi des fonds	dépenses
--	----------

- 2.14 Les mesures répertoriées dans l'**annexe 2** entrent dans le cadre de l'aide sectorielle et du soutien budgétaire. Dans le cas de l'aide sectorielle, la distinction entre ce type d'aide et le soutien à des projets tient à la mise à disposition du pays d'un fonds global qu'il utilise pour mettre en œuvre ses politiques et ses stratégies, par opposition à l'attribution de sommes d'argent dont l'utilisation est spécifiée au départ. Mais, dans la pratique, la distinction n'est pas toujours aussi claire et elle est laissée à l'appréciation des responsables concernés.
- 2.15 Les mesures identifiées ne sont pas nécessairement des conditions auxquelles sont subordonnés les instruments de l'aide. Dans certains cas, il s'agit de modifications apportées par les autorités nationales à la gestion financière, avec ou sans l'aide des bailleurs de fonds, ou de mesures qui sont élaborées dans le cadre d'un autre programme, mais qui sont considérées comme apportant un gage de confiance pour la préparation du programme d'aide en question. Dans d'autres cas, les conditions préalables sont tirées de la conditionnalité incluse dans des programmes d'aide précédents, ou établies lorsque les audits des arrangements précédents ont révélé des domaines particulièrement vulnérables. Parfois, les conditions imposées à une autre occasion (pour un autre mécanisme ou par un autre bailleur de fonds dans le même pays) sont considérées comme un plus pour un programme d'aide en préparation. Par exemple, les bailleurs de fonds bilatéraux comptent généralement sur les conditions de déblocage des fonds/les critères imposés par la Banque mondiale et le FMI, notamment ceux qui concernent l'amélioration de la gestion financière, pour le soutien qu'ils apportent eux-mêmes au titre de la lutte contre la pauvreté. Dans le cas de certains programmes d'action sectoriels, il semble que les demandes imposées par les bailleurs de fonds ont évolué, et ne sont plus une somme des conditions imposées au niveau des projets, mais plutôt un amalgame des conditionnalités attachées aux anciens programmes. Le fait est que les exemples particuliers qui sont donnés ne sont en aucune façon des exemples autonomes.
- 2.16 En dehors des mesures énumérées, certains bailleurs de fonds font état d'aspects moins rigides de leurs relations avec les pays concernés comme éléments susceptibles d'apporter un gage de confiance. La SIDA par exemple a mentionné l'importance qu'elle accorde au jumelage, qui lui donne la possibilité d'avoir des éléments d'information et de participer, ce qui est important pour elle (l'UE et l'Agence japonaise de coopération internationale ont elles aussi de nombreuses activités fondées sur le jumelage). La NORAD s'efforce d'appuyer sa politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption en finançant des enquêtes et des sondages sur la corruption dans le cadre de l'action entreprise pour encourager le développement d'activités efficaces de lutte contre la corruption.

Comparaison des mesures adoptées dans le cadre de différents instruments d'aide

- 2.17 Le récapitulatif des mesures à court terme qui figure à l'**annexe 1** met l'accent sur le type de mesures adoptées. Toutefois, une autre façon d'analyser ces mesures est de voir comment elles varient selon l'instrument d'aide utilisé. L'**annexe 3** en donne certains exemples. Ils ont été choisis pour illustrer la diversité des méthodes d'approche adoptées et montrer comment elles sont déterminées et présentées.
- 2.18 Le premier tableau de l'**annexe 3** montre trois opérations de soutien budgétaire :
- Un exemple d'opération de type Commission européenne, où les mesures découlant d'un audit effectué à l'occasion d'une opération antérieure sont reprises pour constituer la condition à la poursuite de l'aide.

- Un exemple basé sur les mesures préalables requises dans le cadre d'une opération où la Banque mondiale est le chef de file.
- Un exemple basé sur une opération faisant intervenir plusieurs bailleurs de fonds, où les conditions imposées reflètent les intérêts de plusieurs bailleurs de fonds, mais où il y a un donneur chef de file.

2.19 Le deuxième tableau montre trois exemples d'opérations basées sur le principe de l'approche sectorielle ou un principe analogue.

- Il existe un panier de fonds, mais les conditions et prescriptions applicables au déblocage de ces fonds varient selon les donneurs.
- Tous les donneurs ont décidé de mettre leurs ressources en commun, et d'adopter des conditions et des arrangements communs pour la gestion des fonds.
- Les fonds sont mis à la disposition du gouvernement à titre de soutien budgétaire, étant entendu que celui-ci participera, au niveau sectoriel, à des arrangements analogues qui s'appliquent à des opérations basées sur le principe de l'approche sectorielle.

2.20 Il y a certaines similarités entre les différents exemples présentés : les rapports à fournir et le dialogue sont souvent basés sur un cycle trimestriel : les conditionnalités assorties d'échéances précises et les mesures préalables occupent cependant une place importante dans la plupart des exemples : dans plusieurs cas (en particulier pour les opérations de type sectoriel), des pénalités sont prévues en cas de non présentation des données. Dans deux ou trois exemples, cette pénalité s'applique jusqu'aux unités qui transmettent l'information au centre, qui doit retenir l'argent des bailleurs de fonds tant que les unités ne respectent pas les délais impartis pour la présentation des rapports et des comptes. Dans le cas des opérations sectorielles, la convergence entre les conditions requises par les bailleurs de fonds et les systèmes publics paraît s'effectuer au moins en partie par un processus de renforcement des capacités des systèmes induit par les bailleurs de fonds pour remédier aux déficiences.

2.21 Mais il y a aussi des différences entre les divers exemples, et la plus évidente est celle qui apparaît dans les exemples les plus récents d'opérations de soutien budgétaire où interviennent plusieurs organismes mettant leurs fonds en commun, et qui impliquent de la part de l'État un engagement de mettre en œuvre un plan ou un autre d'amélioration de la gestion financière, les bailleurs de fonds décidant pour leur part de s'appuyer sur les systèmes publics. Certaines des différences reflètent clairement la base de départ des pays concernés. Mais il y a aussi des différences dans l'importance relative des conditions imposées, et ces différences paraissent tenir davantage aux positions et attitudes des négociateurs locaux des deux côtés.

En résumé, l'examen effectué tend à montrer que :

- Les mesures que les bailleurs de fonds cherchent à imposer et à utiliser lorsqu'ils proposent des instruments d'aide à l'appui de réformes sont extrêmement diverses.
- Elles sont présentées sous des formes très diverses.
- Leur application varie d'un pays à l'autre, ce qui peut tenir à des facteurs très divers, qui vont au-delà du seul contexte national, et il y a peu de cohérence globale ou de forme commune dans les conditions requises.

3 ANALYSE DES PRATIQUES ACTUELLES

- 3.1 Nous examinerons maintenant les conclusions présentées dans la section 2, et l'impact que cela peut avoir sur la protection fiduciaire (de l'État et des bailleurs de fonds), et sur l'amélioration à plus long terme des systèmes de gestion financière. Il convient de souligner à nouveau que les bailleurs de fonds ont beaucoup évolué en acceptant de s'appuyer de plus en plus sur les programmes de réformes définis par les gouvernements. L'analyse présentée dans cette section concerne le rôle que continuent de jouer les mesures imposées par les bailleurs de fonds dans ce contexte, ainsi que l'impact global de ces mesures et le type de situation ainsi créé.

Observations concernant des expériences précises

- 3.2 **L'annexe 2** cite plusieurs exemples de mesures à court terme révélées par le questionnaire et donne des détails sur la façon dont chaque mesure a été utilisée en présentant des commentaires sur leur impact tel qu'il est perçu. Pour des raisons d'ordre pratique, elle ne couvre pas tous les types de mesures identifiés. Mais elle prend au moins un exemple dans chaque catégorie afin d'illustrer de façon plus concrète ce qui se produit.
- 3.3 Ces exemples ne couvrent que 12 des 60 à 70 mesures répertoriées, mais ils servent à illustrer le vaste éventail des pratiques en vigueur, les lignes de réflexion qu'elles dénotent et leur impact apparent. L'analyse montre que, dans bien des cas, les résultats n'étaient pas ceux que l'on attendait (les mesures ont parfois eu des effets pervers), les mesures étaient difficilement viables, ou ont été respectées dans la forme plutôt que dans le fonds. D'un autre côté, certaines mesures telles que les études de suivi des dépenses semblent avoir eu un impact important et servi de base à d'autres améliorations.

Impact des mesures tel qu'il est perçu

- 3.4 Les bailleurs de fonds/organismes d'aide ont été invités à indiquer ce qu'ils pensaient de l'impact de ces diverses mesures. **L'annexe 4** résume les points de vue exprimés tant au sujet du degré de protection obtenu grâce aux mesures à court terme identifiées que de leur impact sur le développement à long terme.
- 3.5 Dans une certaine mesure, les perceptions reflètent le sentiment d'ambivalence devant la nécessité d'imposer ce genre de mesures à court terme. Elles traduisent aussi la reconnaissance que l'impact global compte davantage que les mesures individuelles elles-mêmes ; mais également un sentiment de frustration à l'idée d'exiger de systèmes de gestion financière déficients qu'ils fournissent un certain degré de protection sans être convaincu que des mesures individuelles peuvent effectivement servir à quelque chose. Il y a une reconnaissance du fait qu'il est parfaitement possible de « cocher la case » indiquant qu'une condition donnée est remplie, sans que cela ait beaucoup d'impact sur les normes générales de gestion des ressources parce que d'autres éléments ne se sont pas produits ou ont entravé les progrès.
- 3.6 Il convient de souligner à nouveau que les observations formulées reflètent les impressions de ceux qui ont répondu au questionnaire au nom des bailleurs de fonds/organismes d'aide, et qui travaillent généralement au siège du donneur. Elles ont donc dans une large mesure un caractère anecdotique. Pour compléter ces points de vue, on a recueilli des éléments d'appréciation au niveau des pays (tant du côté des responsables gouvernementaux que de

celui des bailleurs de fonds), ces pays étant le Ghana et l'Ouganda. Les principales questions qui se sont dégagées sont exposées dans l'**annexe 5**.

- 3.7 Une des différences fondamentales notée entre les deux pays visités tient à la mesure dans laquelle les autorités paraissaient avoir épousé les préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds. En Ouganda, l'accord global conclu et qui sanctionne cette compréhension mutuelle entre le gouvernement et les bailleurs de fonds a modelé les mesures prises par les autorités et acceptées par les bailleurs de fonds. Il a en outre permis d'adopter un ensemble holistique d'améliorations à court terme, qui sont jugées complémentaires et utiles pour les autorités et pas uniquement pour les bailleurs de fonds. Les acteurs concernés jugent qu'une amélioration importante a été apportée à la norme en matière de gestion des ressources. Au Ghana, au niveau national, l'impact des conditions imposées par les bailleurs de fonds est ressenti bien plus comme la somme des prescriptions imposées dans le cadre des différents programmes et instruments d'aide, de sorte qu'il y a beaucoup moins de cohérence qu'en Ouganda. Les conditions imposées au niveau sectoriel (dans le cadre des arrangements liés aux approches sectorielles) ont une certaine cohérence interne et elles ont permis de faire certains progrès, mais il ne semble pas que ces progrès aient gagné le niveau national, où il existe d'importantes déficiences perçues, et où la volonté d'amélioration est apparemment moins évidente.

Degré de protection contre les risques fourni par les mesures

- 3.8 Il est évident que, parmi les mesures répertoriées, seules quelque unes sont appliquées dans chaque cas. Jusqu'à quel point permettent-elles d'assurer une gestion efficace du risque fiduciaire à court terme ? Le point crucial à souligner, c'est qu'il est rare qu'on puisse cataloguer un groupe de mesures donné comme un ensemble global ou holistique. La meilleure façon d'expliquer les choses consiste peut-être à se référer aux commentaires émis à l'occasion des discussions concernant les différentes motivations qui entraient en jeu :

- Dans certains cas, il semble que les conditions imposées s'apparentent en grande partie aux mesures de contrôle basées sur les projets, qui avaient précédemment apporté un gage de confiance aux bailleurs de fonds.
- Dans d'autres cas, il est clair que la motivation est de « gagner du temps » auprès des parties prenantes des bailleurs de fonds pour que l'évolution de la situation à plus long terme puisse produire ses effets. Il faut par conséquent pouvoir présenter un bilan suffisant pour acheter ce temps, même si les acteurs sont conscients que le gage d'assurance véritable est faible.
- Parfois, les donateurs souhaitent la mise en œuvre de certaines mesures à court terme en ce qu'elles témoignent que le gouvernement prend au sérieux les mesures à plus long terme.
- Dans certains cas, l'intention affichée était de couvrir des domaines où les systèmes publics étaient les plus manifestement déficients, dans l'idée que cela permettrait au moins de minimiser les risques.
- Et dans certains cas, il y a la conviction sous-jacente que les mesures envisagées, même si elles sont partielles, permettront de bâtir une plateforme pour le plus long terme

Individuellement, il est possible de voir que chaque mesure est motivée par les meilleures intentions du monde. Et elles traduisent toutes une préoccupation légitime du gouvernement et du bailleur de fonds. Elles peuvent avoir un effet positif sur les déficiences immédiates qu'elles visent à corriger. Le problème (que perçoivent souvent les personnes interrogées elles-mêmes) vient de leur caractère fragmentaire par rapport aux faiblesses générales des

systèmes de gestion financière que révèlent les examens diagnostiques. Cela signifie peut-être que les mesures considérées individuellement ne sont pas viables ou qu'elles ne sont pas poursuivies jusqu'au bout. L'efficacité des mesures requises dépend parfois d'événements dans d'autres domaines qui ne se produisent pas, de sorte que, même si elles sont prises, elles sont inefficaces. Considérées globalement, elles peuvent faire illusion et laisser à penser que des progrès sont faits pour corriger les déficiences, sans que ce soit le cas, en grande partie parce qu'on ignore comment les mesures sont liées les unes aux autres pour former un ensemble cohérent et déboucher sur un mieux réel.

- 3.9 Cela peut expliquer le phénomène évoqué par plusieurs des personnes interrogées, qui ont indiqué que la conditionnalité imposée pour corriger des déficiences dans la gestion financière apparaît dans des opérations d'aide successives et parfois dans la conditionnalité de différents donateurs. Certaines ont aussi le sentiment que, même si des progrès sont faits dans certains domaines, des problèmes surgissent dans d'autres, ce qui réduit leur impact. Une certaine déception se manifeste parce que les mesures requises ne permettent pas de déboucher sur une situation à partir de laquelle il serait possible d'élaborer des mesures à plus long terme.
- 3.10 C'est le sentiment que ces mesures se sont révélées un peu comme une « feuille de vigne » quand elles ont été appliquées à des instruments basés sur des projets/programmes qui fait qu'elles sont de plus en plus délaissées au profit d'un engagement du gouvernement de mettre en place un programme de réforme à plus long terme. Et ce recentrage a conduit à accorder une place de plus en plus importante au processus diagnostique en tant qu'instrument de base pour l'élaboration de ces programmes. Presque toutes les personnes interrogées avaient élaboré leurs propres instruments diagnostiques ou étaient en train de le faire, ou se reposaient de plus en plus sur les examens entrepris par d'autres organismes (tels que CFAA de la Banque mondiale). Elles ont jugé que les efforts déployés pour harmoniser les techniques dans ce domaine prenaient de l'ampleur, et s'en félicitaient.
- 3.11 Si beaucoup de progrès ont été faits au niveau tant de l'élaboration des outils diagnostiques, il y a eu moins de progrès au niveau de l'évaluation des risques liés aux déficiences identifiées, que des dispositions à prendre à partir de cette base pour élaborer une stratégie cohérente de gestion des risques à plus court terme. Certaines des personnes interrogées ont aussi jugé qu'il faudrait contrebalancer les outils diagnostiques par un examen du fonctionnement des processus au plan institutionnel et en particulier des incitations qui sous-tendent ces systèmes, ainsi que par des « contrôles réels » basés sur les transactions afin de comprendre comment les systèmes fonctionnent et se développent dans la pratique.
- 3.12 Les personnes interrogées étaient aussi moins certaines quant à la nécessité de maintenir les mesures à court terme et à la chronologie des réformes à adopter pour minimiser le risque initial et créer une dynamique pour les mesures à plus long terme. Certaines estimaient que les mesures à court terme n'auraient pour effet que de détourner l'attention des programmes à plus long terme. Elles se sont déclarées préoccupées de ce qu'en imposant des mesures à court terme les bailleurs de fonds risquaient d'éroder l'adhésion des gouvernements aux programmes de réformes. D'autres s'inquiétaient des risques à court terme, mais, tout en désirant soutenir les programmes à plus long terme auxquels adhéraient les gouvernements, elles ne savaient pas trop bien quelles mesures pourraient être durables et utiles dans ce contexte.
- 3.13 Les personnes interrogées n'ignoraient pas qu'il fallait s'attaquer aux problèmes institutionnels aussi bien qu'aux problèmes techniques, mais elles estimaient que les problèmes institutionnels étaient plus difficiles à définir et à cerner. La liste des mesures répertoriées dans l'**annexe 1** inclut des exemples de tentatives faites pour introduire à la fois

des incitations (telles que l'octroi de ressources plus importantes ou d'une plus grande flexibilité dans la gestion lorsque des normes spécifiques en matière de gestion financière avaient été atteintes) et des pénalités (telles que le fait de retenir les fonds attribués à certains services lorsque ces derniers ne respectaient pas les délais impartis pour la soumission des rapports) afin d'encourager une meilleure gestion des ressources. Mais ces exemples sont relativement restreints. Les expériences faites avec les incitations étaient généralement encourageantes et se prêtaient à une application plus large. Certaines des personnes interrogées ont reconnu la faiblesse intrinsèque des pénalités qui entraînent des coups d'accordéon dans le déroulement général d'un programme. Certaines estimaient qu'il faudrait une approche plus mûrement pesée et plus fine en matière de progressivité des sanctions afin d'éviter d'engendrer une instabilité budgétaire.

- 3.14 L'approche plus globale en matière de mesures à court terme qui paraît avoir été adoptée en Ouganda dans le cadre d'une action concertée du gouvernement et des bailleurs de fonds (voir **annexe 5**) a permis d'obtenir une certaine transparence dans les finances publiques, élément essentiel pour instaurer le climat de confiance dont dépendent les programmes d'aide à l'appui de réformes. Un élément important de cette approche est l'adoption d'un système d'examen et de suivi des dépenses au niveau sectoriel, dont la responsabilité incombe au gouvernement, mais auquel les bailleurs de fonds participent directement. Ce partage des responsabilités entre les parties prenantes semble offrir un gage important de confiance et permettre « d'acheter du temps », même si les résultats sont parfois décevants quant à l'impact sur l'efficacité des dépenses et si rien ne permet d'indiquer que l'amélioration des procédures d'établissement des rapports et de gestion financière a une incidence sur les problèmes sous-jacents de corruption. Les décisions récentes du gouvernement d'accroître les dépenses consacrées à la défense au-delà des limites convenues antérieurement risquent de compromettre le principe de l'aide basée sur les réformes en Ouganda, mais il est en quelque sorte réconfortant de constater que ce, si ce problème a fait surface, c'est bien grâce à la transparence des décisions gouvernementales et des systèmes de gestion financière.
- 3.15 La relation entre le soutien budgétaire et le soutien programmatique (en particulier pour les opérations fondées sur le concept de l'approche sectorielle) est une question à laquelle réfléchissaient un grand nombre des personnes interrogées. Compte tenu de la réalité de la fongibilité, si un soutien budgétaire est apporté, y a-t-il une logique quelconque à poursuivre les opérations sectorielles ? Les facteurs pris en considération étaient notamment les suivants :
- La fongibilité n'est pas absolue et la force de l'inertie joue.
 - Les responsables sectoriels voient l'aide axée sur les opérations sectorielles sous un angle différent et, de ce fait même, ils peuvent s'engager plus pleinement.
 - Les opérations fondées sur le concept de l'approche sectorielle peuvent être un moyen de soutenir la mise en place de systèmes améliorés au niveau sectoriel qui sont parfois plus faciles à prendre en charge à ce niveau, mais qui deviennent plus largement transposables.
 - Du fait même que le dialogue engagé au niveau sectoriel est plus dense, il peut offrir en soi un gage de confiance/d'assurance.
 - D'un autre côté, l'expérience d'un des pays visités (le Ghana) tend à montrer que les expériences basées sur le concept de l'approche sectorielle n'ont pas été d'une grande utilité pour instaurer de meilleurs systèmes au niveau national.

Le jugement porté sur cette question est important quel que soit le cadre de référence retenu pour les mesures à court terme. Si le soutien budgétaire et les opérations sectorielles doivent

coexister, le contenu de ce cadre de référence doit exploiter les synergies entre ces deux formes d'aide.

- 3.16 Un autre élément qui, du point de vue des personnes interrogées, avait une incidence sur le choix et l'efficacité des mesures était la relation entre le siège et les agents des bureaux extérieurs. À l'évidence, cette relation varie de même que la rigueur de l'obligation d'en référer à l'échelon central et de suivre les politiques édictées par l'échelon central. Beaucoup des personnes interrogées pensaient que leur organisation s'engageait dans une politique de décentralisation accrue. À leurs yeux, cela expliquait certaines des différences internes observées dans les méthodes d'approche. D'autres jugeaient que les différences tenaient à la difficulté de recruter pour toute une organisation dispersée les spécialistes appropriés pour le nouveau paradigme. Certains de ces facteurs expliquaient les différences au moins autant que toute tentative faite pour traiter les besoins spécifiques à tel ou tel contexte et les risques intrinsèques dans des pays différents.

Impact sur l'élaboration de la gestion financière à long terme

- 3.17 Si certaines des mesures de sauvegarde décrites ci-dessus paraissent offrir plus d'intérêt pour le développement que d'autres, la plupart d'entre elles pourraient se justifier individuellement. Beaucoup concernent des éléments utiles pour instaurer des systèmes de gestion financière efficaces. Certaines des mesures identifiées concernent à l'évidence des domaines fondamentaux où il est indispensable de corriger les déficiences pour pouvoir aller de l'avant. Certaines encore, comme l'amélioration de la législation, touchent des éléments fondamentaux pour progresser. D'autres visent à établir un processus de responsabilité qui est d'une importance cruciale pour pouvoir apporter des améliorations à long terme et assurer une meilleure utilisation des ressources. Certaines mesures visent à instaurer un système interne d'incitations positives pour assurer une participation effective à la réforme. Même lorsque les bailleurs de fonds demandent des informations supplémentaires, cela peut être une bonne chose si ces demandes découlent d'un dialogue avec les autorités et si les données permettent au gouvernement de mieux gérer le processus de gestion du développement.
- 3.18 Les données d'expérience concernant certains types de mesures individuelles ne sont pas universelles. Par exemple, les expériences des organismes d'aide concernant les mesures qui entrent dans la catégorie du renforcement des capacités « par greffage » sont extrêmement diverses. Certains organismes pensent que ces mesures ont permis d'apporter une amélioration aux procédures gouvernementales. D'autres estiment que les résultats ont été décevants et que les mesures ont en fait empêché le développement de capacités locales ou ont conduit à imposer des solutions techniques non viables. Il ressort des discussions que, si la qualité et les relations interpersonnelles des individus chargés de fournir l'assistance technique sont des facteurs d'une importance cruciale, la façon dont s'opère le greffage l'est aussi. Des exemples ont été cités, qui montrent que la structure des incitations qui entourent ces greffes va parfois à l'encontre du but recherché.
- 3.19 Le danger potentiel des mesures devient plus clair lorsque l'on prend du recul et que l'on considère leur impact global, leur chronologie et les pressions qui s'exercent sur des capacités plus que restreintes. Une des raisons qui explique les résultats décevants du passé tient à la fragmentation des mesures et à l'absence de forme et d'équilibre des mesures. Parlant de son expérience, une personne interrogée a indiqué que l'importance accordée par le donneur aux mesures relatives à la gestion du Trésor avait conduit à réduire encore les maigres moyens dont disposaient les responsables de la gestion du budget, ce qui allait à l'encontre de l'objectif d'efficacité de l'utilisation des ressources. Ce n'est pas nécessairement une

mauvaise chose que d'insister sur la gestion du Trésor, mais c'est typiquement un résultat imprévu plutôt qu'une décision délibérée quant à la chronologie et à l'équilibre des réformes.

- 3.20 D'autres ont noté avec inquiétude que la conditionnalité est inévitablement centrée sur les « mesures » et qu'elle concerne plus souvent les procédures que les questions plus diffuses concernant l'organisation, les incitations et les motivations, qui sont bien plus difficile à traiter, mais qui sont d'une importance cruciale pour le développement à long terme. Ce phénomène se reflète probablement dans l'équilibre des mesures énumérées à **l'annexe 1**.
- 3.21 Une autre personne interrogée a fait observer que, sans le vouloir, les bailleurs de fonds poussent souvent le gouvernement dans des directions différentes. Par exemple, l'impact d'une condition imposée par un donneur peut avoir un effet centralisateur, alors que d'autres donneurs estiment plus prudent de transférer leurs ressources en un point plus proche des services directement concernés. Cette tension peut être parfois observée entre les responsables des opérations sectorielles et les bailleurs de fonds qui opèrent au niveau macroéconomique tels que le FMI. Par exemple, les mesures à court terme relatives à la gestion de la trésorerie qui sont prises pour répondre aux exigences du FMI sont parfois imprévues et imprévisibles, et elles ont fondamentalement pour effet de déstabiliser la gestion du budget étant donné que les dotations budgétaires n'ont plus aucun sens dans un environnement où le déblocage des crédits budgétaires est imprévisible et où il se décide de façon opaque.
- 3.22 Le caractère hétéroclite des exigences des bailleurs de fonds peut aussi avoir un effet déstabilisateur imprévu sur la chronologie des mesures de réforme. Les exigences des donneurs mettent souvent lourdement à contribution les maigres moyens et capacités dont disposent les pays. Par exemple, il paraît logique de demander à un pays de commencer par instaurer un système de comptabilisation des engagements dans un souci de promouvoir la stabilité financière, mais cela conduira dans certains cas à puiser dans le réservoir des ressources qu'il faudra sans doute solliciter aussi pour engager des réformes comptables plus larges. Les bailleurs de fonds considérés individuellement ne sont pas en mesure de juger de la meilleure utilisation possible des capacités disponibles. Seul le gouvernement peut le faire, et l'intérêt que porte un bailleur de fonds à un domaine particulier peut avoir pour effet de fausser le jugement des autorités sur ce plan.
- 3.23 Presque toutes les personnes interrogées ont souligné tout l'intérêt qu'elles portent au développement des capacités et à la formation. Mais c'est souvent un domaine où la fragmentation des activités est la plus visible. Les activités de formation financées par les donneurs sont rarement planifiées et coordonnées dans le cadre d'une approche holistique tenant compte des priorités en matière de développement des capacités ou de l'incidence que cela peut avoir sur le capital temps de ce qui peut être un réservoir relativement étroit d'agents expérimentés. Une formation mal définie, qui soustrait des agents aux fonctions qu'ils occupent normalement, peut facilement devenir un élément du problème plutôt qu'une solution. Dans bien des cas, l'impact de ces interventions peut rapidement disparaître parce que l'environnement de travail ne favorise en rien leur ancrage ou parce que d'autres mesures nécessaires pour encourager les stagiaires à utiliser et appliquer les connaissances acquises n'ont pas été prises.
- 3.24 Un autre élément qui ressort des discussions fondées sur les questionnaires est que « la façon » dont une mesure est présentée et mise en œuvre est tout aussi importante que le contenu de la mesure. Par exemple, si un audit est exigé, le choix du responsable de l'audit sera considéré comment étant lourd de conséquences. L'analyse présentée dans **l'annexe 4** est donc en général basée sur la façon dont chaque mesure a été mise en œuvre dans le passé,

mais les personnes interrogées ont aussi formulé des observations sur la façon dont ces mesures pourraient être mise en œuvre à l'avenir.

- 3.25 La fragmentation et le manque de cohérence dont les personnes interrogées font état tient en partie à la multitude des bailleurs de fonds qui opèrent dans de nombreux pays et aux différences dans les positions et exigences des donneurs, bien que ce problème perde de son acuité à mesure que se multiplient les activités financées par plusieurs donneurs. En règle générale, la Banque mondiale et le FMI sont les mieux placés pour avoir une vue d'ensemble et adopter une approche cohérente. Plusieurs donneurs se basent de plus en plus sur la conditionnalité de ces deux institutions pour négocier leur soutien à un pays. Mais même dans ce cas, les problèmes concernant la chronologie des réformes et les pressions exercées sur les maigres capacités locales continueront de se poser.
- 3.26 L'enquête sur les expériences des pays, qui est récapitulée dans **l'annexe 5**, fait apparaître plusieurs différences dans l'approche adoptée, différences qui peuvent éventuellement se traduire par des variations dans l'impact à plus long terme. Il y a lieu de penser qu'un élément important qui a permis de mener à bien la réforme des systèmes ougandais de gestion financière tient à la solidité du mandat confié à cette fin au ministère des Finances et accepté par lui. Et, le pays a bénéficié d'une période de stabilité politique contrairement à beaucoup d'autres pays. En outre, si l'Ouganda (bien plus que le Ghana) a fait d'importants progrès au plan de la transparence des rapports et de la qualité des données, il y a aussi, dans l'administration centrale, un nombre nettement plus important de conseillers techniques expatriés qu'au Ghana, et un plan de sortie pour le soutien apporté sous cette forme sera important. Mais une distinction qui paraît importante dans l'expérience des deux pays est la mesure dans laquelle les réformes sont traitées au plan « vertical » ... entre les ministères centraux, les ministères techniques, les organismes locaux, etc. Peut-être parce qu'il a adhéré avec plus de conviction aux processus de réforme, l'Ouganda a commencé à établir ces liaisons, très importantes pour l'efficacité des dépenses finales. Mais au Ghana, certaines améliorations très utiles apportées au niveau du ministère technique ou au niveau local n'ont pas été exploitées par les ministères centraux, peut-être parce qu'elles ont été dans une large mesure apportées à l'instigation des bailleurs de fonds.
- 3.27 Certaines des observations susmentionnées expliquent peut-être au moins en partie pourquoi les nombreuses années d'assistance technique fournies dans cette région, et les conditionnalités requises, ont donné des résultats limités dans un grand nombre de pays, mais également pourquoi certains pays semblent faire des progrès plus importants que d'autres.

En résumé :

- Si certaines mesures semblent plus efficaces et présenter plus d'intérêt pour le développement que d'autres, le manque de forme et de réalisme des exigences des bailleurs de fonds dans leur ensemble pose des problèmes.
- Il y a une amélioration sur ce plan du fait que les donneurs adoptent une politique d'harmonisation, qu'ils mettent en place des programmes d'intervention communs et qu'ils encouragent les programmes de réforme de la gestion financière définis et mis en œuvre par les gouvernements eux-mêmes.
- Il faut accroître les synergies entre les mesures puisque les améliorations sont présentées et engagées selon une chronologie établie, et il faut prêter une plus grande attention aux liens qui existent entre les mesures et à la façon dont elles se renforcent les unes les autres.
- La façon dont ces questions sont examinées avec les gouvernements est d'une importance cruciale, de même qu'il est capital que les gouvernements épousent les préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds.
- La façon dont les mesures considérées individuellement sont mises en œuvre est au moins tout aussi importante que les mesures elles-mêmes.

4 UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR L'ANALYSE DES MESURES

- 4.1 La présente section a pour objet d'examiner ce qui peut être fait pour modifier les pratiques existantes. Elle vise à établir un cadre d'analyse sans faire de propositions spécifiques quant au traitement futur des mesures à court terme considérées individuellement. En particulier, elle ne cherche pas à établir que telle mesure est bonne et que telle autre est mauvaise. Ce qui importe plutôt, c'est le contexte dans lequel s'inscrit une mesure donnée et la façon dont elle peut être associée à d'autres mesures pour apporter une première amélioration à la gestion des ressources afin de montrer à toutes les parties prenantes qu'elles peuvent être assurées que le nécessaire sera fait pour récolter les fruits du développement.

Un cadre de référence est-il nécessaire ?

- 4.2 Est-il utile pour une raison quelconque de rationaliser le vaste éventail des mesures identifiées ? Les bailleurs de fonds ont déjà fait beaucoup de chemin en recentrant leurs priorités au profit des plans de développement des gouvernements et en cessant progressivement de recourir à des mesures séparées. Doit-on accepter simplement que la place de plus en plus importante accordée aux programmes de travail définis par les gouvernements pour améliorer la gestion financière (en particulier la passation des marchés, les problèmes de corruption, etc.) est une bonne chose pour le développement et que cela permettra d'obtenir le gage de confiance que souhaitent les bailleurs de fonds, en particulier si le déblocage des tranches de prêts est subordonné au bon déroulement du programme afin de fournir des incitations basées sur les points décisifs ? Pour le moment, ces dispositions doivent-elles être simplement considérées comme un produit des circonstances propres à un pays et un point de départ ?

Point de vue des bailleurs de fonds

- 4.3 Plusieurs des personnes interrogées (la majorité probablement) ont manifesté une certaine nervosité à l'idée qu'il pourrait y avoir une « norme minimum » en matière de système de gestion financière avant que les bailleurs de fonds ne s'engagent. Les pays plus pauvres sont en général aussi ce dont les systèmes laissent le plus à désirer et l'idée de fixer une norme minimum pourrait compromettre les objectifs de développement.
- 4.4 D'un autre côté, d'après le bilan que l'on peut en faire, les programmes de réforme de la gestion financière et les conditionnalités n'ont pas permis de réaliser des réformes de fond, et les montants d'aide qu'impliquent le soutien budgétaire et les opérations sectorielles peuvent être importants. On risque de se trouver à l'avenir devant des échecs qui compromettront la viabilité d'une approche plus « facilitante » de l'aide. Plusieurs des personnes interrogées ont évoqué deux cas où l'aide fondée sur le budget avait été suspendue, mais la raison tenait probablement davantage aux doutes concernant la politique gouvernementale et la corruption qu'à des problèmes spécifiques de gestion financière. Même lorsque les conditionnalités sont remplies, globalement, il y a souvent peu de progrès évidents dans la pratique. Il y a sans doute beaucoup d'explications à cela. Le manque d'adhésion des pays aux réformes en est manifestement une. Les problèmes de capacités en sont une autre. Mais il semble aussi qu'un élément important tient au fait que les mesures individuelles ne s'inscrivent dans aucun contexte particulier, où elles pourraient s'ancrer aux côtés d'autres mesures. Si les mesures techniques individuelles sont isolées et que rien n'est fait pour les soutenir, l'expérience montre qu'elles vont rapidement s'éroder et se dégrader.

- 4.5 En outre, la réticence qu'ont montrée antérieurement les donateurs à retenir les fonds en cas de défaut de performance soulève des questions quant à la crédibilité d'une approche qui utilise la possibilité de retenir les fonds pour inciter les responsables concernés à prendre des mesures efficaces et maintenir sur la bonne voie les programmes de réforme de la gestion des ressources. Cela conduit certains bailleurs de fonds à envisager de lier le déblocage des tranches des prêts à l'appui des réformes à la fois à des objectifs de politique économique et à l'amélioration du système de gestion.

Rôle potentiel des mesures à court terme

- 4.6 Il y a manifestement des décisions importantes à prendre quant à ce qu'il conviendrait de faire lors de la mise en route des instruments de soutien budgétaire et de l'acceptation en confiance des programmes de réformes engagés par les gouvernements. Il est prématuré, même pour les opérations sectorielles, de fonder ces décisions sur des preuves concrètes, si ce n'est que l'ancien paradigme basé sur les projets n'était pas efficace. Pour le moment, plusieurs des personnes interrogées basent apparemment leur jugement sur un article de foi dans le nouveau paradigme. Mais, même dans ce cas, la plupart semblent reconnaître que certaines mesures à court terme sont souhaitables, mais s'interrogent quant à la question de savoir si elles peuvent être prises sans compromettre fondamentalement l'adhésion du gouvernement et son engagement.
- 4.7 L'amélioration de la gestion des ressources publiques est un moyen d'atteindre un objectif de développement et c'est l'un des ingrédients seulement pour lutter contre la pauvreté etc. Si des objectifs de développement tels que la réduction de la pauvreté sont atteints grâce à l'aide apportée pour faciliter les réformes et malgré les déficiences des systèmes de gestion des ressources, on peut dire que les bailleurs de fonds n'ont pas lieu de s'inquiéter outre mesure. Dans ces conditions, tous les arguments en faveur de mesures convenues entre le gouvernement et les bailleurs de fonds doivent mettre l'accent sur la nécessité de renforcer les chances d'atteindre ces objectifs, et les mesures doivent être évaluées en fonction de la contribution qu'elles peuvent apporter dans ce domaine.
- 4.8 Il est donc important de définir clairement le rôle que les mesures requises par les bailleurs de fonds sont censées jouer. Quatre rôles viennent d'emblée à l'esprit :
- offrir un gage de confiance lorsque les systèmes locaux de gestion des ressources sont déficients au départ ;
 - fournir une base solide pour les relations entre les parties prenantes — afin d'établir un degré de confiance fondé sur l'endiguement des risques, qui permet d'acheter du temps et d'inciter à la patience ;
 - consolider le mandat pour les mesures de réforme — en définissant un certain nombre de mesures réalistes à atteindre, on peut de fait aider les gouvernements à consolider le mandat relatif aux réformes, qui pourraient autrement être fragmentées ;
 - créer une dynamique pour engager d'autres mesures de réforme — faire naître une perception du changement qui est peut-être progressif, mais qui permettra de renforcer la confiance et d'encourager à faire de nouveaux efforts.
- 4.9 Les systèmes de gestion des ressources s'imbriquent les uns dans les autres, et la solidité du système dans son ensemble est en général égale à celle de son maillon le plus faible. Étant donné que seules des mesures restreintes pourront sans doute être applicables dans l'environnement précaire qui caractérise les premières étapes d'un programme de réforme, il est important d'être réaliste quand au degré réel de confiance que l'on peut obtenir puisque les maillons faibles et les éléments vulnérables ne pourront être supprimés du jour au

lendemain et que les mesures partielles n'aboutissent qu'à déplacer les problèmes d'un point à l'autre du système. Il est donc permis de penser que ce sont probablement des trois autres domaines susmentionnés qui apporteront un degré de confiance plus important, et l'efficacité dans ces domaines implique un programme d'action clair.

Modalités d'un nouveau cadre de référence

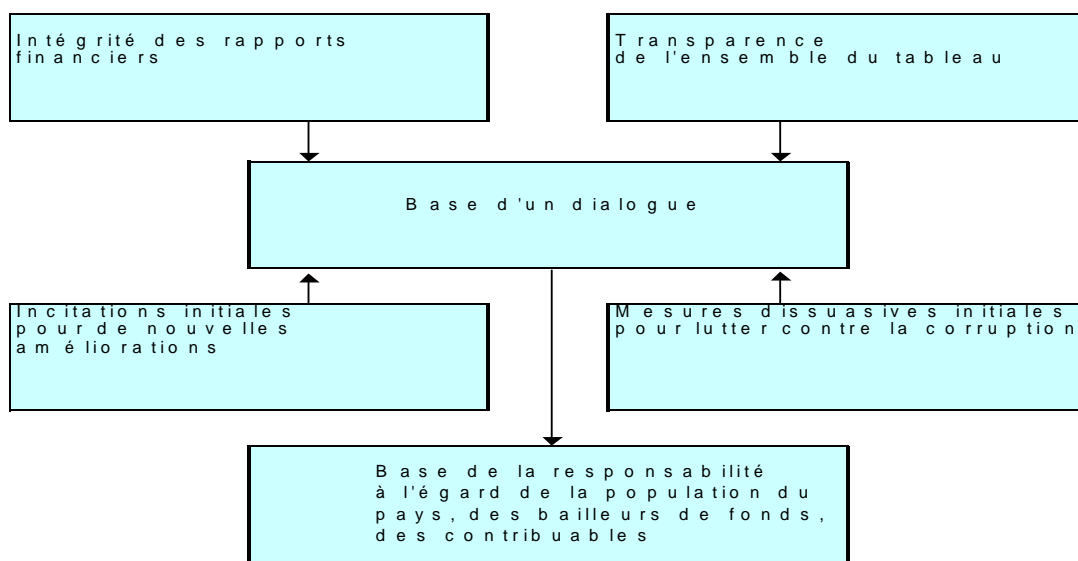
- 4.10 Il est donc utile d'examiner ce que pourrait contenir ce cadre de référence. Sa valeur pourrait résider dans le fait qu'il peut apporter une plus grande clarté, tant pour les gouvernements que pour les bailleurs de fonds, quant aux règles de l'engagement initial et des décaissements, et quant à ce que chacun attend de l'autre dans le cadre du partenariat. Il est permis de penser que cette clarté pourrait être utile en soi et fournir un meilleur point d'ancrage autour duquel les bailleurs de fonds pourraient harmoniser leur conduite avec tous les avantages que cela comporte. Elle permettra aussi de créer une situation où l'assistance technique pourrait davantage être fournie « à la demande » étant donné que ce sera à l'évidence aux gouvernements qu'il appartiendra de prendre l'initiative et de définir les incitations pour appliquer ce cadre de référence.
- 4.11 L'objectif ne doit pas être de chercher une approche universelle, de type « taille unique ». En encourageant les gouvernements à élaborer des plans cohérents pour améliorer la gestion financière à plus long terme, la question de la chronologie des réformes est d'une importance cruciale. Plutôt que de se concentrer sur des solutions techniques spécifiques, il est parfois plus efficace d'encourager les responsables concernés à centrer leurs réflexions sur la mise en place d'une série de plateformes constituées d'un ensemble de mesures réalistes, où chacune des plateformes deviendrait une base de lancement pour la suivante. Pour établir l'ordre chronologique, le mieux est de définir la position que ces plateformes visent à atteindre (sur quel type de situation elles permettent de déboucher) plutôt que de se contenter de dresser un tableau chronologique des mesures.
- 4.12 Il est alors possible de considérer n'importe ensemble de mesures à court terme en se plaçant sous l'angle de la première des plateformes : une plateforme qui permet d'établir les relations entre le pays et le bailleurs de fonds sur une base constructive, mais aussi de les engager dans la voie d'un recours plus important aux systèmes nationaux. La mise en place de cette plateforme initiale représentera un pas en avant dans l'amélioration de la gestion globale des ressources. Dans la mesure où l'on définit de façon claire et réaliste les objectifs à atteindre avec la plateforme, on peut introduire une certaine flexibilité dans le choix des mesures incluses dans cette plateforme. Le point de mire devient alors la définition de cette plateforme en tant que base de préparation d'actions à plus long terme, mais aussi en tant que base offrant à tous les partenaires, gouvernement compris, un degré réaliste de confiance à court terme. En même temps la définition des plateformes ultérieures qui jalonnent le sentier du développement peut être une base permettant d'aider les gouvernements à définir les plans de développement à plus long terme — une série de points de repère qui expriment où ils veulent se trouver à différents points de ce sentier.
- 4.13 La méthode des plateformes tient compte des préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds/organismes d'aide, tout en reconnaissant que ce problème ne peut être résolu immédiatement et qu'une acceptation implicite du risque est inévitable. Elle vise à mettre en place une plateforme initiale de mesures pour réduire ces risques dans les principaux domaines et pour permettre au partenariat de fonctionner efficacement tout en jetant les bases des plateformes suivantes, qui réduiront progressivement les risques au fil du temps. Pour éviter que la mise en place de la plateforme initiale ne relève d'une gageure impossible, il est important de savoir que cette plateforme peut se situer à un niveau inférieur dans certains cas

pour tenir compte de circonstances particulières, mais l'objectif recherché doit être clair. Dans ce cas, une décision délibérée doit être prise pour lever une condition particulière ou pour accepter une mesure intermédiaire à sa place, si c'est ce qui paraît le plus approprié. Les situations post-conflit en offrent un exemple.

- 4.14 Mais cela ne serait-il pas incompatible avec le désir d'éviter l'application de normes minimales, qui aurait pour effet de retarder l'aide à ceux qui en ont le plus besoin. Peut-être pas, si ce qui entre dans la « plateforme de lancement » concerne essentiellement des éléments qui peuvent être mis en place sans exiger d'efforts irréalistes et permettent à l'évidence de construire une base cohérente pour une réforme à plus long terme. Cela militerait en faveur de mesures qui nécessitent de la volonté et un mandat plutôt que des techniques complexes et des moyens importants. En mettant l'accent sur la première série de mesures plutôt que sur la seconde, il serait aussi plus facile d'emporter l'adhésion de toutes les classes politiques et administratives à la réforme financière. Cela permettrait de minimiser le risque que les programmes de réforme de la gestion financière à plus long terme soient engagés sans réel mandat de toutes les parties qui doivent donner leur assentiment pour leur mise en œuvre.
- 4.15 Le corollaire est qu'il convient d'éviter en règle générale toute mesure dont l'exécution nécessite des moyens qui n'existent pas ou qui prendront du temps à mettre en place, ou encore des moyens dont l'efficacité dépend d'événements plus complexes pour être efficaces. Il est possible que les mesures impliquent de faire certaines choses et qu'il faille une aide (limitée, mais qui peut être intensive) pour les faire, mais il faut qu'elles puissent être réalisées dans un laps de temps relativement court — et certainement qui ne dépasse pas la période de temps nécessaire pour la plupart des opérations de préparation du soutien budgétaire. Certains peuvent faire valoir que les pays les plus pauvres sont aussi ceux où il est le plus difficile de mobiliser l'intérêt et l'engagement même pour les mesures les plus simples : tel est le cas par exemple des pays qui sortent d'une guerre. Mais sans cette volonté, il est douteux que l'on puisse compter sur la production progressive des résultats du programme de réforme engagé par le gouvernement pour améliorer la gestion financière. Dans ce cas, il appartiendra aux bailleurs de fonds considérés individuellement ou aux groupes de bailleurs de fonds de décider si les avantages du soutien apporté pour promouvoir les réformes justifient les risques, ou si les pauvres seront mieux servis dans l'immédiat par des interventions ciblées, éventuellement dans le cadre d'opérations sectorielles où il est possible de soutenir des systèmes améliorés au niveau sectoriel. Une évaluation de la capacité d'un pays à mener à bien un programme de réformes de base permettra au moins de réunir les éléments d'appréciation nécessaires pour apprécier ce risque.

Objectifs potentiels des mesures à court terme

- 4.16 Dans le cadre de l'approche suggérée, il est important de définir clairement les objectifs de la « plateforme de lancement initiale ». Si ces objectifs sont clairs, il est plus facile d'envisager comment elle pourrait être mise en œuvre tout en laissant une large marge de manœuvre pour les mesures spécifiques. Le diagramme 1 suggère quelques objectifs qui pourraient être utiles dans ce contexte.



- 4.17 Ces objectifs sont tous fondés sur l’hypothèse que le but ultime de la plateforme initiale est l’amélioration de la gestion et la réduction des détournements de fonds, quels qu’ils soient, et pas seulement ceux des donateurs. Les objectifs suggérés ne sont pas en tant que tels des objectifs absolus. Même les pays développés n’ont pas réussi à les réaliser entièrement, sans même parler des pays en développement. Ils indiquent simplement la nécessité des étapes initiales dans ces domaines. Dans le modèle suggéré, tous les objectifs sont centrés autour de la nécessité de jeter aussi rapidement que possible les bases du dialogue, parce que ce dialogue est fondamental pour susciter la confiance et établir le partenariat sur lequel les nouvelles modalités de l’aide s’appuient. Les données d’expérience de plusieurs personnes interrogées tendent à montrer que les instruments de l’aide à l’appui des réformes peuvent être fondamentalement compromis s’il n’y a pas dès le départ au moins un degré minimal de confiance dans l’intégrité de l’information et des procédures, qui est à la base même de ce dialogue. Dans le cas contraire, le partenariat risque de ne jamais s’affermir suffisamment ou de ne jamais conserver une dynamique suffisante pour être efficace ou durable.
- 4.18 La suggestion concernant la mise en place d’une plateforme initiale visant à jeter les bases d’un dialogue ne concerne pas seulement le dialogue entre le pays et les bailleurs de fonds. Il est tout aussi important pour la gestion des finances du pays lui-même puisqu’il est aussi fondamental pour la responsabilité et la transparence, qui sont indispensables pour instaurer un contrôle efficace. En donnant au dialogue une place centrale dans la plateforme initiale, on met en présence le besoin de confiance des bailleurs de fonds et les besoins de développement à plus long terme du pays.
- 4.19 Les objectifs suggérés dans la structure ci-dessus sont décrits ci-après :
- a) **Intégrité des rapports financiers.** Il ne s’agit pas de l’exactitude absolue des données financières ou de leur valeur pour les besoins de la gestion, mais de la possibilité pour tous les partenaires de savoir que ce qu’ils voient et ce dont ils discutent a un rapport acceptable avec la réalité. Les questions concernant l’amélioration des données stratégiques et des données relatives à la gestion viendront plus tard. Les données sur lesquelles on peut se reposer pour dégager des tendances et des orientations sont essentielles non seulement pour les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, mais aussi pour le processus de prise de décision des gouvernements, dont dépendent les objectifs de développement.

- b) ***la transparence des éléments importants des finances publiques ou des finances sectorielles*** : comme l'instrument de soutien budgétaire est fongible, il met les ressources à la disposition de l'ensemble du secteur public ou des secteurs considérés individuellement. Il est donc important que l'information qui est à la base du dialogue reflète tous les éléments importants des finances publiques.
- c) ***Fournir des incitations positives pour encourager de nouvelles améliorations dans la gestion financière*** : comme on l'a noté plus haut, certaines mesures à court terme peuvent détourner l'attention de la dynamique du développement à plus long terme. Il est important qu'un ensemble mieux défini de mesures fournisse, par sa nature et son contenu, des encouragements et une plateforme claire pour pousser plus avant les réformes. Ces mesures devraient être une invitation à la participation plutôt que l'imposer, et le mieux serait que les incitations soient diffusées à tous les niveaux du service public. Ces mesures, répétons-le, ne peuvent être un absolu. Mais elles doivent être sélectionnées de façon à faciliter et promouvoir de nouvelles améliorations.
- d) ***Introduire des mesures dissuasives pour lutter contre la corruption***. Il n'existe pas de solution rapide pour régler les problèmes de corruption. Mais toutes les mesures incluses dans la plateforme initiale doivent donner un signal clair quant à la position prise à ce sujet et introduire des pénalités pour ceux qui la pratiquent en tant que mise en garde pour les activités de développement futures.

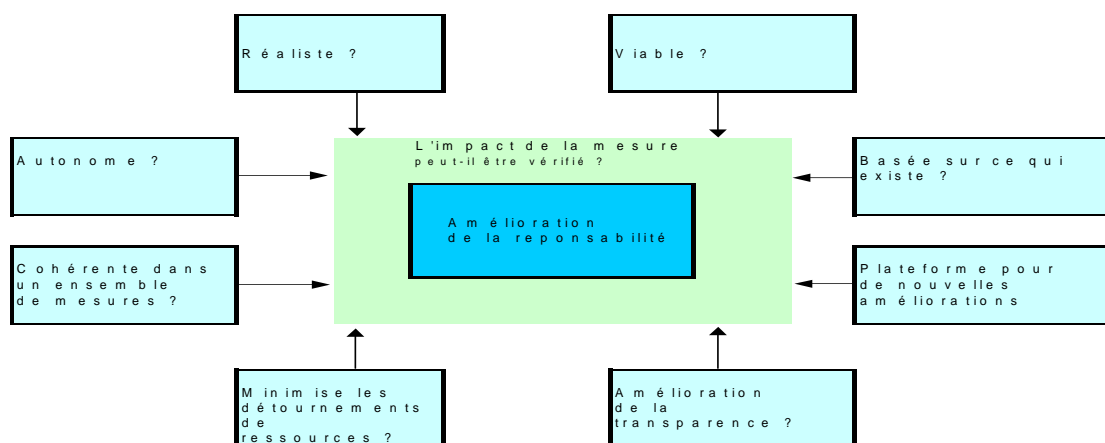
- 4.20 Le but de ces objectifs est de contribuer à établir un dialogue constructif entre les principales parties prenantes et, grâce à ce dialogue, de jeter les bases de la responsabilité envers les électeurs et administrés qu'elles représentent. Cette responsabilité découle de la confiance que toutes les parties concernées placent dans les systèmes nationaux de gestion des ressources et dans les données et les contrôles qu'ils produisent.
- 4.21 À ce stade initial, aucun des objectifs ne concerne l'amélioration de l'utilisation des ressources. Le but est simplement d'établir un point de départ viable pour le dialogue suivi que prévoient les nouveaux instruments d'aide, et dont dépend l'amélioration de la gestion des finances publiques. Les programmes de travail à plus long terme concernant la gestion des ressources qu'il est prévu de définir dans le cadre des accords de soutien budgétaire devraient être un véhicule approprié pour améliorer l'utilisation des ressources sur la base d'une réforme systémique, laquelle ne pourra être réalisée qu'au bout d'un certain temps.
- 4.22 Pour bien comprendre le rôle potentiel d'une « plateforme » initiale, il est peut-être nécessaire aussi de décrire ce que pourraient être les plateformes suivantes et comment la plateforme initiale pourrait servir de point d'appui pour aller de l'avant. Le problème tient au fait que le nombre d'étapes et leur chronologie vont probablement dépendre dans une large mesure des capacités locales. Toutefois, **l'annexe 6** donne à titre d'illustration une chronologie possible ainsi que des indications sur les facteurs qui influenceront sur cette chronologie. Elle donne par ailleurs des indications concernant l'impact potentiel sur le risque fiduciaire à chaque stade et la réduction progressive de ce risque au fil du temps.
- 4.23 Si l'approche décrite vise essentiellement à aider les pays dont les systèmes de gestion financière sont relativement faibles, l'idée d'établir une plateforme pour faciliter les améliorations par paliers peut aussi s'appliquer à des pays qui ont déjà fait des progrès. L'application des objectifs de la plateforme initiale décrite plus haut peut donner à penser que ces pays ont déjà bien avancé dans la mise en place de cette plateforme. D'autres peuvent avoir réglé certains aspects de la plateforme, mais pas d'autres (ils ont par exemple introduit

des contrôles améliorés, mais n'ont pas fait beaucoup avancé dans le domaine de la responsabilité financière. Lorsque des progrès substantiels ont été faits pour l'établissement de la première plateforme, on pourrait éventuellement étudier la position du pays dans la succession des plateformes en s'inspirant des indications de l'**annexe 6** pour aider le pays à progresser encore.

Critères pour les mesures à court terme

- 4.24 Compte tenu de ces objectifs, des critères spécifiques peuvent être appliqués aux mesures à court terme pour déterminer dans quelle mesure elles « s'intègrent » aux mesures de la plateforme initiale. Le fil conducteur général est la contribution qu'une mesure pourrait apporter à l'amélioration du système de contrôle et de la responsabilité financière. Dans ce contexte, le système de contrôle désigne le contrôle interne — la capacité des autorités nationales à gérer les ressources en s'appuyant sur un système de contrôle efficace. La responsabilité est celle du service public à l'égard de toutes les parties prenantes. Plusieurs critères sont suggérés dans cette optique :

CADRE D'ÉVALUATION DES MESURES À COURT TERME



La mesure est-elle réaliste ? Est-ce la technologie appropriée à ce stade de développement de la gestion financière du pays, ou requiert-elle des compétences, de l'expérience et une technologie qui n'existent tout simplement pas ? Est-elle réaliste dans le contexte du pays compte tenu de la façon dont les choses sont faites dans ce pays ?

Est-elle viable ? : Les circonstances, les capacités et les incitations qui existent permettent-elles d'affirmer que la mesure peut fonctionner de façon indépendante ? Va-t-elle entrer dans les mœurs comme une chose naturelle ? Peut-on l'intégrer à d'autres processus qui ont un cycle bien établi ? Entrera-t-elle en concurrence avec d'autres besoins plus importants en accaparant des capacités rares ?

Est-elle relativement autonome ? Aura-t-elle un effet positif en elle-même ? Ou dépend-elle d'autres événements qui doivent se produire, mais pas avant un certain temps ?

Découle-t-elle naturellement de ce qui existe déjà ? Prend-elle appui sur des processus que connaissent bien les gens et utilise-t-elle des concepts qu'ils comprennent ? Saute-t-elle des étapes intermédiaires qui sont importantes pour la compréhension ? Nécessite-t-elle une expérience qui n'existe pas ?

Associée à d'autres mesures, formera-t-elle un ensemble cohérent ? Peut-elle devenir efficace en combinaison avec d'autres mesures envisagées ? Si elle est associée avec ces autres mesures, apparaîtra-t-elle comme une nouvelle amélioration qui a une utilité et un impact clairs ?

Permettra-t-elle de minimiser les détournements de ressources ? Peut-être que le terme « restreindre » est plus approprié étant donné qu'aucun système ne permet de réduire les détournements à un minimum absolu ? Mais permettra-t-elle de diminuer les risques de détournements liés à l'utilisation inappropriée des fonds, à la corruption ou à une inefficacité flagrante ? Aura-t-elle un impact important sur les incitations que paraît comporter le système dans ce domaine ?

Permettra-t-elle d'améliorer la transparence ? La transparence est d'une importance vitale dans un paradigme d'aide basé sur l'adhésion d'un pays au programme de réformes et l'utilisation des ressources, de sorte que la visibilité est un élément important à prendre en considération, tant pour le public servi que pour les bailleurs de fonds. La mesure aura-t-elle en général pour effet d'améliorer et d'encourager la transparence ? Permettra-t-elle d'encourager la demande d'ouverture et d'information ?

Associée avec d'autres mesures, constituera-t-elle une plateforme solide pour améliorer encore les systèmes de gestion des ressources ? La mesure à court terme fournit-elle une base de lancement pour des réformes à plus long terme et plus systémiques de la gestion financière ? Cette base de lancement reposera-t-elle sur une fondation plus solide grâce à cette mesure ?

- 4.25 Le « liant » essentiel pour la plateforme dans son ensemble est qu'il devrait être possible d'évaluer et de suivre l'impact de chaque mesure considérée individuellement, pour que la robustesse de cette plateforme initiale, tant comme point de départ pour des réformes plus intensives des systèmes de gestion financière que comme gage de confiance pour toutes les parties prenantes, soit aussi évidente que possible. Des recommandations seront formulées ultérieurement au sujet l'évaluation des progrès accomplis.

Impact potentiel sur le risque fiduciaire

- 4.26 Aucun de ces critères ne traite directement le problème du risque fiduciaire. Cela tient au fait que, dans la plupart des cas, la protection contre ces risques peut être obtenue plus efficacement dans le contexte plus général du contrôle et de la responsabilité financière. C'est l'argument de la contribution au développement qui sous-tend le recours accru aux programmes de travail à plus long terme auxquels a souscrit le gouvernement, et il s'applique aussi aux mesures à court terme. Mais cela n'exclut pas les mesures qui visent essentiellement à fournir une protection à condition que d'autres objectifs soient aussi servis ou tout au moins qu'ils ne soient pas remis en cause. Un bon exemple est la règle de base que continueront sans doute d'appliquer les bailleurs de fonds au sujet du suivi et de l'audit afin de pouvoir suivre l'acheminement des fonds accordés au pays bénéficiaire jusqu'au point de la ventilation budgétaire (y compris pour l'utilisation des réserves en devises qui servent de contrepartie à la monnaie nationale). C'est un sujet fondamental de préoccupation pour la plupart des bailleurs de fonds qui tiennent à s'assurer que leurs fonds entrent au moins dans le système budgétaire. Mais c'est aussi une préoccupation naturelle des autorités nationales.

- 4.27 Il est important de préciser le degré de confiance que doit fournir une plateforme initiale établie selon les critères préconisés. Premièrement, elle doit fournir une assurance quant aux moyens à mettre en œuvre pour établir un dialogue basé sur l'information dont le degré d'intégrité et les détails auront été convenus entre les parties. Ce dialogue servira de base à l'obtention d'un engagement positif concernant les objectifs de réforme. Deuxièmement, elle permettra de renforcer les contrôles de base, en particulier dans des domaines particulièrement vulnérables. Troisièmement, elle introduira des incitations initiales qui donneront une certaine assurance que de nouvelles améliorations seront introduites dans la gestion des ressources. Fondamentalement, le gage de confiance viendra de la dynamique créée pour engager une réforme plus large de la gestion des ressources.
- 4.28 Mais elle ne donne aucune assurance globale au sujet des risques de détournement des ressources ou de l'efficacité de leur utilisation. Et elle n'assure la responsabilité envers le gouvernement et les parties prenantes que dans le sens le plus large. Il restera beaucoup à faire pour approfondir cette responsabilité au niveau où les politiques s'appliquent et où les services sont fournis. Or, aucune des nombreuses mesures existantes énumérées à **l'annexe 1** ne pourrait le faire. Si l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des ressources relève d'une décision politique, la confiance ne peut s'instaurer que progressivement, au fur et à mesure de l'amélioration de ces systèmes.
- 4.29 L'approche suggérée dans le cadre de référence vise plutôt à compléter éventuellement des instruments diagnostiques existant tels que la CFAA (évaluation de la responsabilité financière dans les pays) et le CPAR (examen analytique sur la passation des marchés dans les pays) de la Banque mondiale ou ses examens des institutions et de la gouvernance, plutôt qu'à s'ajouter à eux. Elle s'intercalera très naturellement entre la phase diagnostique de ces instruments et l'élaboration des plans d'action issus de cette phase. Comme ces instruments sont de plus en plus harmonisés, le cadre de référence pourrait éventuellement jouer un rôle de passerelle étant donné qu'il traite des questions institutionnelles ainsi que des questions concernant les procédures afférentes à la gestion des ressources et les capacités dans ce domaine.
- 4.30 Le tableau ci-après ne donne que quelques exemples de mesures qui pourraient répondre en principe aux critères définis précédemment et qui pourraient convenir pour la plateforme initiale. Mais il donne plusieurs exemples de mesures qui pourraient ne pas répondre aux critères et qu'il conviendrait d'éviter à court terme, même si elles représentent des éléments importants pour les plateformes ultérieures. Ce ne sont que des exemples destinés à donner une meilleure idée de l'impact potentiel de l'approche envisagée. Ils ne donnent pas une définition complète de ce qui pourrait constituer la plateforme initiale. Les exemples sont donnés pour montrer les différents stades de la planification, de la répartition et du cycle d'examen des ressources. **L'annexe 8** présente une liste plus complète des mesures potentielles en indiquant de quelle façon elles remplissent les critères suggérés.

COURT TERME	EN AVAL
PLANIFICATION DU BUDGET	
Cadre macrobudgétaire/modèle de planification et de contrôle de la gestion générale des ressources	Planification sectorielle en tant que base d'utilisation des ressources
ÉLABORATION DU BUDGET	
Couverture détaillée (amélioration de la saisie de l'information sur les ressources publiques importantes et leur utilisation). Données simples et ciblée de la	Efficiency et efficacité de l'utilisation des ressources Toute tentative visant à élargir la couverture des données ou à approfondir l'analyse

performance qui découlent de ce qui existe déjà	
EXÉCUTION DU BUDGET	
Plan de gestion des risques budgétaires (afin de minimiser l'impact des difficultés survenant en cours d'année, mais comportant des techniques de gestion et de suivi de la trésorerie pour les engagements importants quant au volume ou à la portée, et les engagements hors bilan) Intégrité des systèmes de traitement des principales transactions (états de paye par exemple)	Comptabilité détaillée des engagements, qui nécessite des améliorations importantes du système/des capacités pour pouvoir se maintenir dans la durée Développement/amélioration majeure du système
COMPTABILITÉ	
Rapprochement élémentaire des comptes Techniques simples d'agrégation des données Amélioration de la classification à l'intérieur des structures de codes existantes (par exemple selon le modèle du 'Fond virtuel de réduction de la pauvreté' de l'Ouganda) Actualisation des états comptables	Informatisation généralisée du système comptable Extension de la structure des codes et augmentation des niveaux d'analyse
EXAMEN ET RESPONSABILITÉ	
Exercices de suivi des apports de fonds Examens par sondage des passations de marché conjointes (avec l'ISC) Examens par sondage des transactions conjointes (avec l'ISC) États consolidés simples mais bien conçus afin de rapprocher sous une présentation pratique les résultats financiers et la performance des services en prenant appui sur les données qui existent déjà ou qu'il est facile d'obtenir ou de calculer à partir des données existantes	Examens efficaces/efficaces Aménagement de la législation sur les marchés/réorganisation des capacités dans ce domaine. Améliorations majeures des capacités de l'ISC Structures polyvalentes pour l'établissement des rapports.

4.31 Un élément qui est indispensable pour l'approche axée sur l'établissement des plateformes, c'est de bien comprendre les mesures institutionnelles connexes à court terme qui fourniront un « liant » pour assurer l'intégrité de la plateforme dans son ensemble. Dans ce contexte, les mesures pourraient inclure des réformes organisationnelles provisoires qu'il est possible d'engager sans déstabiliser les structures existantes et un plan de développement des capacités élaboré sous la direction des autorités nationales. Elles pourraient aussi inclure un plan pour introduire, dès les premières phases du programme, des incitations en tant qu'éléments catalyseurs, et qui couvrirait des mesures axées sur :

- L'amélioration de la production des données (par exemple pour rendre le déblocage des fonds plus prévisible)
- L'amélioration de l'utilisation des ressources (par exemple pour faciliter l'accès aux fonds de développement)
- L'acquisition de compétences (par exemple, pour accroître la flexibilité de la gestion et obtenir un pouvoir d'appréciation plus large en matière de gestion)

4.32 L'approche encouragera à réfléchir sur la possibilité de trouver un chemin de migration viable permettant d'introduire des améliorations techniques qui pourraient être souhaitables à terme, mais qui ne sont pas réalistes dans l'immédiat. Par exemple, l'intégration totale dans le budget de certains éléments des finances publiques peut être difficile à réaliser dans un premier temps, mais ils pourraient faire l'objet de notes ajoutées au budget afin d'identifier leur existence. Cela permettrait au moins d'avoir un cadre d'analyse plus détaillé. L'approche permettra aussi d'attirer l'attention sur le lien qui existe en les mesures de développement et leur viabilité si elles sont associées à d'autres pour constituer un train de mesures. Il est par

exemple nécessaire de s'assurer que les mesures de gestion de la trésorerie à court terme renforcent l'intégrité du processus budgétaire plutôt que de la compromettre.

En résumé, cette section du rapport propose une nouvelle approche pour traiter les mesures à court terme qu'exigent les bailleurs de fonds en matière de gestion des ressources dans le contexte des programmes d'aide à l'appui des réformes. Les principales caractéristiques de cette approche sont les suivantes :

- Le couplage entre le dialogue entre bailleurs de fonds et gouvernement au sujet de ces mesures et la mise au point de programmes de réforme de la gestion financière définis et mis en œuvre par le gouvernement.
- Axer ce dialogue sur le ciblage d'améliorations par paliers de la performance globale du système et la mise en place d'une plateforme pour les améliorations futures, au lieu de le baser sur les mesures elles-mêmes.
- Le rapport suggère un cadre de référence pour définir une plateforme initiale fondée sur des mesures à prendre en vue d'assurer une transparence suffisante et créer des flux de données, des contrôles et des incitations pour le soutien en faveur des réformes, afin de jeter les bases de la confiance et de créer une dynamique pour engager de nouvelles réformes.
- Il incite à prêter attention à des mesures qui nécessitent un engagement et un mandat pour être mises en œuvre rapidement plutôt qu'à des mesures techniques complètes.
- Il donne aussi des indications sur la façon dont la plateforme initiale pourrait mener à une série d'autres plateformes pour soutenir des améliorations réalistes et viables une fois que la première plateforme a été mise en place.

L'approche est considérée comme un complément aux instruments diagnostiques existants et une passerelle entre ces instruments, et elle vise à donner des éléments d'appréciation supplémentaires plutôt qu'à remplacer ces instruments.

5 MODALITÉS D'EXÉCUTION ET ÉTAPES SUIVANTES

- 5.1 Dans les sections précédentes de ce rapport, on a présenté la situation actuelle pour ce qui est des mesures à court terme exigées par les bailleurs de fonds, on a analysé les conséquences de cette situation, et on a proposé un cadre de référence pour élaborer une nouvelle approche plus harmonisée, qui permette de faciliter la réalisation de l'objectif visé, qui est l'amélioration de la gestion financière à plus long terme.
- 5.2 Les suggestions émises concernent les domaines suivants :
- Un cadre de référence pour faciliter l'élaboration des mesures initiales, appelées à constituer une 'plateforme' conformément au concept décrit.
 - Un ensemble consolidé de paramètres pour évaluer la solidité de cette plateforme dans le temps.

Cadre de référence pour la conception des plateformes

- 5.3 **L'annexe 7** de ce rapport propose une méthode pour établir une « plateforme » de mesures déterminée. Elle vise à offrir un cadre de référence pour appliquer les suggestions émises plus haut tout en évitant un schéma directeur universel ou un ensemble de critères minimum de type « taille unique ». Malgré son caractère technique, ce n'est pas une méthode à laquelle on pourrait appliquer une approche purement mécanique. Les pays ont des points de départ différents et des cultures différentes, qui influent sur le style de gestion. L'élaboration d'un plan de gestion financière implique de traiter un certain nombre de questions touchant les institutions et la gestion, où rien n'est absolument juste ou absolument faux. Il faut aussi maintenir un certain degré d'opportunisme afin de profiter des occasions qui se présenteront car certaines mesures trouvent un écho plus grand auprès de hauts responsables qui sont en mesure de les mettre en œuvre. Il faut pouvoir exercer un jugement subtil et pour cela, il faut disposer d'une marge de manœuvre suffisante.
- 5.4 L'approche proposée dans ce cadre d'analyse vise à prolonger les instruments diagnostiques actuels tels que la CFAA et le CPAR de la Banque mondiale ou ses examens sur les institutions et la gouvernance plutôt qu'à s'ajouter à eux. Elle s'intercalera très naturellement entre la phase diagnostique de ces instruments et l'élaboration des plans d'action issus de cette phase. Comme ces instruments sont de plus en plus harmonisés, le cadre de référence pourrait éventuellement jouer un rôle de passerelle étant donné que, de par sa nature même, il traite des questions institutionnelles ainsi que des questions touchant les procédures de gestion des ressources et les capacités dans ce domaine.
- 5.5 Bien que le cadre de référence ne soit pas conçu pour une application mécanique, son but est de fournir une méthode d'approche structurée. Cette approche plus structurée pourrait apporter de la valeur de plusieurs façons :
- Elle permettra aux bailleurs de fonds/organismes d'aide de faire clairement connaître ce qu'ils attendent.
 - Elle permettra de donner une forme à leurs exigences.
 - Elle fournira des indications aux non spécialistes qui doivent en discuter, tant du côté du gouvernement que des bailleurs de fonds.
 - Elle facilitera l'obtention d'un mandat pour ces mesures, qui sont essentielles pour les mettre en œuvre.

- 5.6 Avec une approche mieux structurée, les pays pourront aussi plus facilement tirer des enseignements des expériences de chacun et de comparer les différentes façons dont les mesures ont été mises en œuvre. Cela peut aussi encourager les gouvernements à prendre l'initiative de s'associer aux préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds, ce qui semble important pour établir une relation positive entre les parties prenantes comme ce fut le cas en Ouganda (voir **annexe 5**).
- 5.7 Comme ce cadre de référence n'est pas un schéma directeur, il y a peu de chances qu'il débouche sur un ensemble identique de recommandations d'un pays à l'autre. Il n'est donc pas judicieux de proposer une liste définitive de mesures qui pourraient convenir pour la mise en place de la plateforme dans un pays donné. Mais pour donner une certaine « vie » à la plateforme, l'**annexe 8** présente plusieurs exemples de mesures pour pourraient convenir pour la première plateforme dans des circonstances données. La méthode utilisée pour sélectionner ces mesures indicatives est la suivante :
- Premièrement, les 60 à 70 mesures identifiées dans l'annexe 2 ont été évaluées au regard des critères suggérés plus haut pour vérifier qu'elles étaient « adaptées ». Plusieurs d'entre elles, comme l'exercice de suivi des dépenses effectué dans quelques pays, paraissaient convenir, ainsi que l'amélioration de structures de classification comptable existantes pour suivre les dépenses (telles que le fond virtuel de réduction de la pauvreté en Ouganda). D'autres, comme le recours massif à des experts étrangers ou imposés, paraissaient moins bien convenir et elles ont été écartées.
 - Deuxièmement, on a cherché à savoir si certains aspects au moins des autres mesures contenues dans l'annexe 1 pourraient correspondre aux critères. On s'est demandé par exemple si l'examen basé sur les transactions qu'impliquent implicitement certaines règles d'audit était utile, même s'il fallait étudier avec soin les modalités de cet examen.
 - Troisièmement, on a réfléchi à toute pièce manquante importante qui apparaîtrait dans la construction de la plateforme initiale telle qu'elle est définie étant donné que le but recherché est d'apporter une amélioration globale et robuste par paliers. L'amélioration du rapprochement interne des données financières est un exemple des mesures incluses sur cette base étant donné son importance pour la question de l'intégrité des données.
- 5.8 Les mesures indicatives qui figurent à l'**annexe 8** sont accompagnées d'une note qui explique pourquoi ces mesures ont été sélectionnées sur la base de l'analyse présentée plus haut, et indique leur contribution potentielle à la solidité de la plateforme initiale. Avec cette méthode d'approche fondée sur la mise en place de plateformes successives, il est fondamental de savoir quelles sont les mesures institutionnelles à court terme qui fourniraient un « liant » pour assurer l'intégrité de la plateforme dans son ensemble.
- 5.9 Puisque l'un des objectifs de la « plateforme » initiale est de fournir une base de lancement pour l'amélioration à plus long terme des systèmes de gestion des ressources, il est important que les mesures envisagées, quelles qu'elles soient, puissent être mises en œuvre relativement rapidement (disons six à neuf mois à titre indicatif). Ce laps de temps correspond à la période normale de préparation/négociation d'un programme d'aide à l'appui de réformes.
- 5.10 Que les bailleurs de fonds cherchent à faire de la mise en place de la plateforme initiale une condition préalable à leur participation au programme d'aide est une question qui doit être

tranchée par le donneur/le groupe de donneurs concerné. Pour le moment, il apparaît que cela peut varier selon les cas. Certains bailleurs de fonds peuvent insister sur la mise en place préalable de la plateforme afin d'obtenir un gage de confiance. D'autres peuvent ne pas insister sur cette question avant de commencer les décaissements, étant toutefois clairement entendu que les mesures seront introduites peu de temps après le premier décaissement. D'autres encore peuvent considérer que l'aide à l'appui des réformes a une telle importance pour le développement dans une situation donnée qu'ils se contenteront d'obtenir des assurances générales au sujet du plan d'action à plus long terme. Les donneurs individuels voudront continuer à exercer leur propre jugement quant au degré acceptable de risque. Un facteur clé dans ce jugement est le degré de confiance dans une situation donnée quant à la possibilité de créer une dynamique suffisante pour faire avancer la réforme de la gestion financière.

Évaluer l'impact/la solidité

- 5.11 Avec l'approche envisagée, il sera plus facile de vérifier non seulement le succès des mesures à court terme qui ont été prises, mais aussi la solidité de la « plateforme » mise en place. Pour pouvoir le faire, il faut que la méthode d'évaluation soit simple afin qu'elle puisse être appliquée périodiquement, mais aussi multidimensionnelle afin de fournir une vision réaliste du succès de la plateforme dans son ensemble.
- 5.12 Pour ce qui est de la plateforme initiale et des mesures prises pour la mettre en place, il est suggéré d'évaluer quatre aspects fondamentaux :
- La qualité des données disponibles.
 - La solidité des contrôles de base.
 - La qualité du dialogue facilité entre le gouvernement et les bailleurs de fonds
 - Les changements dans les comportements et les perceptions des fonctionnaires.
- 5.13 Les mesures individuelles prises dans chacune de ces catégories seront peu nombreuses, mais sélectionnées de façon à donner une impression d'ensemble équilibrée. **L'annexe 9** présente certaines mesures suggérées en indiquant comment elles doivent être évaluées. Il n'est pas possible de les réduire toutes à une valeur déterminée, et un jugement doit être porté pour certaines d'entre elles. Mais on s'est efforcé de les rendre concrètes afin de ramener l'élément de subjectivité à une marge bien déterminée. Mais elles visent à évaluer l'impact de la plateforme dans son ensemble plutôt que chacune des mesures incluses dans la plateforme. Il est important d'éviter le type de situation évoqué plus haut, lorsque les améliorations techniques considérées individuellement ont été bien exécutées, mais qu'elles ont peu d'impact ou qu'elles se dégradent rapidement parce que d'autres éléments dont elles dépendaient ne sont pas en place.
- 5.14 Bien que les mesures suggérées servent à évaluer la première « plateforme », elles pourraient aussi servir de mesures « de base » pour les plateformes ultérieures au fur et à mesure de leur mise en place. De nouvelles mesures seront ajoutées à la série de mesures « de base » au fur et à mesure que d'autres plateformes sont élaborées et mises en place. Cette façon la méthode d'évaluation s'élargira pour englober des questions plus larges telles que l'efficacité de l'utilisation des ressources. Cette sorte d'approche pour l'évaluation de la performance s'apparente à la fabrication d'une boule de neige. De nouvelles couches sont ajoutées à mesure que chaque plateforme s'étoffe pour donner naissance à la suivante. Ce processus fonctionne le mieux dans une situation où l'amélioration se construit par étapes pendant une certaine période de temps et où il faut prévoir une marge de manœuvre pour la flexibilité et l'opportunisme.

- 5.15 Il est prévu que la conduite du processus d'évaluation soit la responsabilité du gouvernement, qui effectuerait ces opérations sur la base d'un calendrier et d'une périodicité donnés, étant entendu qu'il utilisera ses propres agents, assistés au besoin par des consultants recrutés localement (il peut s'agir de consultant internationaux le cas échéant). Les bailleurs de fonds peuvent fournir un financement pour faciliter l'évaluation). L'assurance de la qualité sera effectuée au nom du gouvernement et des bailleurs de fonds par des agents choisis conjointement par le gouvernement et les bailleurs de fonds, mais désignés par un tiers de l'extérieur.

Prochaines étapes

- 5.16 Après un examen avec les responsables du Programme PEFA, il est prévu que la méthode d'approche fera d'abord l'objet d'une expérience pilote dans un ou plusieurs pays où le processus diagnostique et les négociations concernant le programme d'aide à l'appui de réformes ont atteint un point tel que l'application de la méthode d'approche est tout à fait appropriée. Étant donné que l'objectif fondamental de l'approche est de donner des éléments d'information sur les procédures existantes et l'émergence des programmes de réformes définis par le gouvernement, la localisation de l'intervention dans le temps est importante, et plusieurs pays sont envisagés.

En résumé, cette dernière section du rapport propose :

- Un cadre d'analyse pour mettre en œuvre la méthode d'approche présentée dans la section 4 du rapport. Elle préconise aussi de prévoir une certaine flexibilité pour tenir compte du contexte national et une certaine marge de manœuvre pour pouvoir exploiter les occasions qui se présentent afin de pouvoir faire avancer certains éléments plus rapidement que d'autres.
- Un cadre de référence pour mesurer les progrès accomplis et soutenir une plateforme initiale de mesures.

Le rapport tient compte de ce que les bailleurs de fonds voudront décider eux-mêmes de la question de savoir si la mise en place de cette plateforme sera une condition préalable, ou si elle servira simplement à décider du déblocage d'une tranche de prêt.