

L'IDA EN ACTION

Gestion des finances publiques : effectuer un suivi des ressources pour obtenir de meilleurs résultats

La gestion des finances publiques est une composante essentielle du processus de développement. Elle soutient l'utilisation efficace et responsable des ressources publiques, permet d'assurer la stabilité macroéconomique et budgétaire et guide l'allocation des ressources pour répondre aux priorités nationales. La faiblesse des systèmes pouvant entraîner des pertes de ressources, la gestion des finances publiques couvre toutes les phases du cycle budgétaire, notamment la préparation du budget, le contrôle interne et l'audit, les marchés, les mécanismes de suivi et d'établissement de rapports ainsi que les audits externes.

Depuis plus de 10 ans, un des objectifs majeurs de l'IDA est de renforcer la gestion des finances publiques. Cet objectif a été atteint en soutenant les réformes conduites par les pays et en renforçant les institutions, en favorisant l'harmonisation de l'assistance analytique et technique des bailleurs de fonds autour de stratégies gouvernementales, en offrant un leadership international et en appliquant des cadres de contrôle et des outils d'évaluation (acceptés par la communauté internationale) pour mesurer la performance.

Au fil des ans, l'appui de l'IDA est passé de l'analyse du niveau et de la composition des dépenses à une focalisation croissante sur l'évaluation des structures et incitations institutionnelles, sur la mesure de la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et sur le développement des outils de diagnostic pour mesurer la performance des pays.

L'appui de l'IDA aux réformes de la gestion des finances publiques a doublé entre 2000 et 2005, pour atteindre 1,5 milliard de dollars. Le nombre de pays ayant reçu une aide est passé de 10 à 25. Plusieurs pays comme le Ghana, le Cameroun, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie ont enregistré, de ce fait, des progrès rapides.

RÉSULTATS

La gestion des finances publiques joue un rôle important dans les réformes de gouvernance et les prêts en faveur de réformes.

Dans les pays IDA, les réformes associées à la gestion des finances publiques ont joué un rôle important et représente plus de la moitié des actions et indicateurs de gouvernance du secteur public. Les pays à faible revenu ont généralement des institutions affaiblies et une part de financement davantage consacrée au soutien budgétaire. La réforme de la gestion des finances publiques est donc un soutien nécessaire au renforcement efficace des institutions gouvernementales.

Les systèmes de gestion des finances des États s'améliorent progressivement.

Sur 66 pays IDA pris en compte dans le *Rapport de suivi mondial de 2006*, 19 ont amélioré leur note d'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) en matière de gestion budgétaire entre 2001 et 2004. Cette note évaluait les liens entre les budgets et les priorités politiques telles que la lutte contre la pauvreté ou la qualité de la gestion financière et des déclarations budgétaires. Les données de 23 pays pauvres très endettés (PPTÉ) s'articulant autour de trois axes (formulation, exécution et rapports budgétaires) ont également révélé une amélioration de 10 % dans les indicateurs des 15 pays pauvres très endettés entre 2002 et 2004.

Quelques pays ont enregistré des progrès rapides.

Cinq des 23 pays pauvres très endettés évalués en 2004 ont amélioré leur système de gestion des finances publiques d'au moins 20 %. Le Ghana a enregistré la meilleure performance, en atteignant sept points repère en 2004 contre un seul en 2002. Le

Cameroun, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie se sont également améliorés, chacun de ces pays atteignant trois points repère.

Progrès au Ghana et au Mali

Le **Ghana** a amélioré son système de classification budgétaire et d'identification des dépenses en faveur des populations pauvres afin de permettre une meilleure gestion et un meilleur suivi des dépenses. Un rapprochement régulier des données comptables et bancaires a permis d'assurer l'intégrité des rapports sur les dépenses budgétaires et a réduit les arriérés de paiement.

En matière de rapports budgétaires, le Ghana a amélioré la classification des rapports de dépenses en cours d'exercice pour correspondre au budget et permettre une gestion plus détaillée des dépenses. Il a aussi réduit la période complémentaire de fin d'exercice pour améliorer la précision comptable. Des progrès ont été visibles dès 2006 : le budget 2006 a été le premier à être adopté avant le début de l'exercice, une action qui a été répétée en 2007. Les budgets fournissaient également plus d'informations sur les fonds générés en interne et sur les subventions des bailleurs de fonds.

Parmi les principaux facteurs qui ont entraîné des améliorations, on compte : un engagement fort vis-à-vis de l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques, une évaluation extérieure de la gestion des finances publiques qui soulignait les faiblesses et une stratégie de réforme menée par le gouvernement. L'IDA a fourni une assistance technique, une analyse et une coordination des bailleurs de fonds pour soutenir la stratégie et l'activité de prêts du gouvernement.

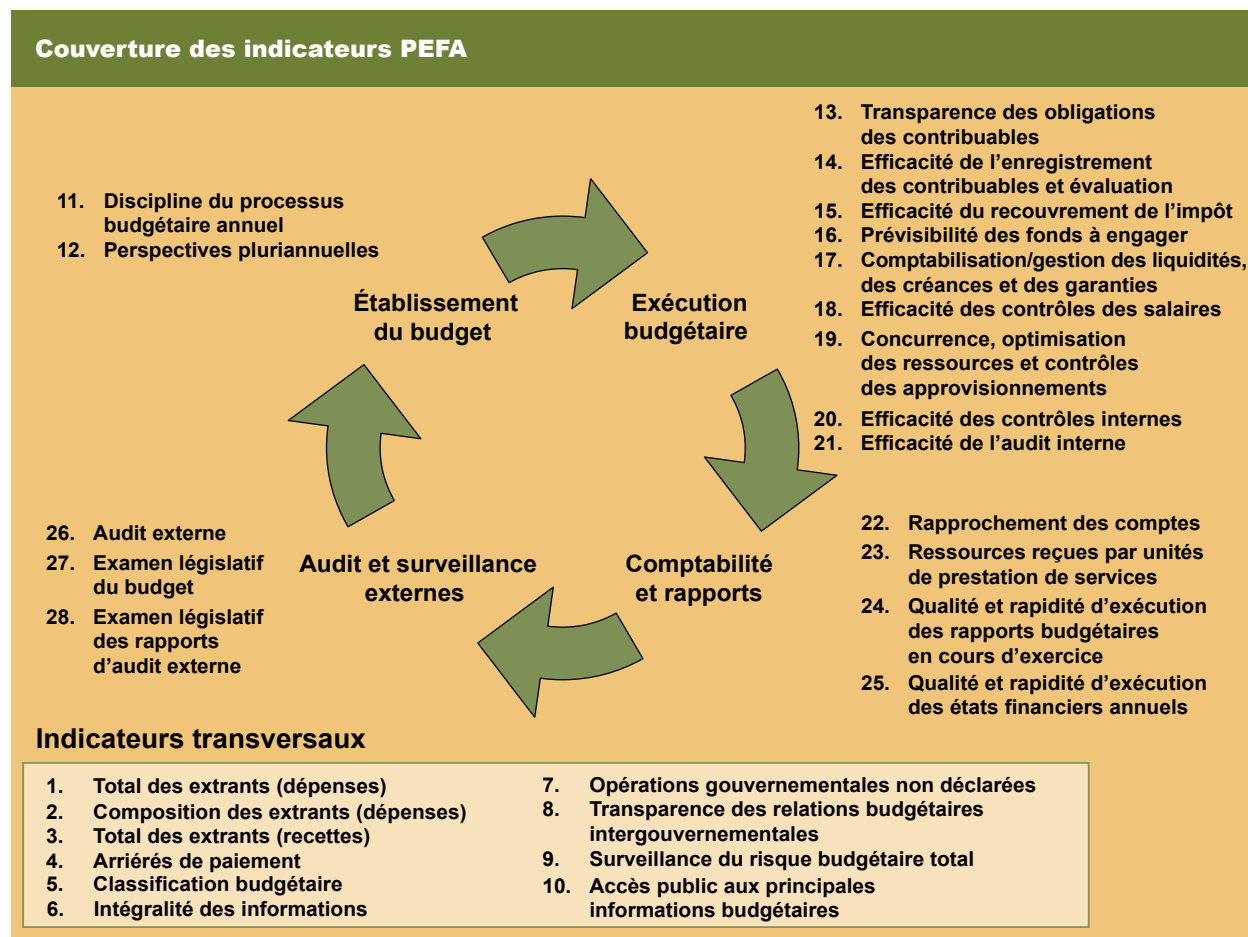
Les progrès du **Mali** ont également été remarquables dans le renforcement de la préparation et de l'exécution budgétaires. Un cadre de dépenses à moyen terme a été introduit et étendu à plusieurs ministères. L'exécution budgétaire s'est améliorée grâce à la décentralisation des responsabilités du ministère des Finances vers les ministères engageant des dépenses, ce qui a contribué à accroître leur responsabilité en matière de gestion financière. Les bailleurs de fonds ont activement soutenu la participation des autorités gouvernementales dans les réformes de la gestion des finances publiques.

Un cadre étoffé de résultats pour les systèmes de gestion des finances publiques est aujourd’hui en place.

Un partenariat d’institutions multiples (PEFA), dont la Banque mondiale, a développé un cadre plus exhaustif basé sur des indicateurs pour suivre les progrès de réforme de la gestion des finances publiques (voir la figure), dépassant ainsi le simple suivi des dépenses des pays pauvres très endettés.

Ce cadre fournit 28 indicateurs couvrant l’intégralité du cycle de gestion des finances publiques et est associé à six objectifs – élaboration du budget à l’appui des réformes, prévisibilité et contrôle de l’exécution budgétaire, comptabilité,

enregistrement et publication des dépenses, examen et audit externes, globalité et transparence et crédibilité budgétaire. Le PEFA a été appliqué dans 34 pays à ce jour, avec 50 nouveaux pays devant être couverts d’ici fin 2007.



Le partenariat étayant le programme PEFA

Le programme de Dépenses publiques et responsabilités financières (PEFA) a vu le jour en décembre 2001 et a été conjointement financé par le Development Grant Facility de la Banque mondiale, la Commission européenne, le Département britannique du Développement international (DfID), le secrétariat d'État suisse aux affaires économiques, le ministère norvégien des Affaires étrangères et le ministère français des Affaires étrangères. Le Fonds monétaire international (FMI) et le Partenariat stratégique avec l'Afrique sont également des partenaires.

CONTRIBUTIONS DE L'IDA

La stratégie de gestion des finances publiques de l'IDA.

La stratégie globale de gestion des finances publiques de l'IDA met l'accent sur l'appropriation des pays et sur une approche harmonisée et coordonnée des réformes.

- **Un programme de réformes conduites par les pays** est l'élément moteur de cette stratégie, impliquant des partenariats efficaces entre gouvernements et bailleurs afin de soutenir l'autorité et l'appropriation des pays. En Tanzanie, l'étude annuelle réalisée par le gouvernement sur les dépenses publiques est gérée par un groupe de travail composé conjointement du gouvernement, de bailleurs de fonds et de la société civile, qui étudie le budget et analyse des points spécifiques de politique et de gestion.
- **Un programme pluriannuel coordonné** de soutien des réformes de la gestion des finances publiques d'un pays constitue une autre cheville ouvrière. Ce programme s'articule autour du dialogue entre les gouvernements et les bailleurs de fonds et fournit une analyse, des conseils, une assistance technique ainsi qu'un financement et une formation séquentiels. À Madagascar,

le gouvernement a développé un plan d'action consolidant les réformes de gestion des finances publiques et s'appuyant sur une variété de diagnostics. Le gouvernement attend maintenant des bailleurs de fonds qu'ils alignent leur programme de travail sur ce plan d'action.

- **Le contrôle des résultats par une mise en commun des informations.** Le PEFA est un outil de suivi et d'évaluation objectif basé sur des indicateurs destiné à fournir des informations communes sur la performance de la gestion des finances publiques. Il met l'accent sur les résultats des réformes en termes d'améliorations réelles plutôt que sur les réformes elles-mêmes.
- **L'harmonisation de l'analyse et de la réforme de la gestion des finances publiques au niveau des pays et des secteurs.** Dans le cadre du PEFA, les bailleurs de fonds soutiennent de plus en plus les approches intégrées en matière de réformes sur les dépenses publiques, les marchés et la responsabilité financière. En 2006 au Ghana, par exemple, de nombreux bailleurs de fonds se sont réunis pour soutenir un bilan sur la gestion des finances publiques et éviter la duplication des diagnostics. Le groupe des bailleurs était composé de l'IDA, du DfID, du Danemark, du FMI, du Canada, de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Suisse et de la Commission européenne.

Soutenir l'harmonisation

L'IDA a activement soutenu l'harmonisation des bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de résultats. La Banque a conduit les efforts d'harmonisation tels que le Comité d'examen FMI/Banque mondiale pour les pays pauvres très endettés, le PEFA, la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE (DCD-CAD) sur la gestion des finances publiques et le Comité d'aide au développement lui-même.

Prêts de l'IDA en faveur de la gestion des finances publiques.

Les prêts ayant comme composante la gestion des finances publiques ont doublé entre 2000 et 2005 – passant de 715 millions de dollars à 1 513 millions de dollars, et ont représenté 17 % des engagements annuels de l'IDA. Le nombre de pays couverts est passé de 10 à 25 pendant cette période.

L'impact de ces prêts s'est amélioré, selon le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale, avec une hausse de 43 à 86 % de la proportion des projets ayant des impacts substantiels.

Les instruments de prêt, selon les besoins des programmes, comprenaient les prêts d'investissement, l'assistance technique et les prêts à l'ajustement et en faveur des réformes.

Travail d'analyse et de conseil.

Un important travail d'analyse et de conseil dans la gestion des finances publiques permet de mettre en valeur les potentiels et d'élargir l'appropriation du programme de réformes.

Entre 2000 et 2005, les pays IDA ont fait l'objet de 189 travaux d'analyse. Ces travaux

peuvent appuyer les efforts de réforme des finances publiques, en particulier s'ils sont utilisés en coopération avec les autorités. En Tanzanie, Ouganda, Éthiopie, au Ghana et au Viet Nam, le travail d'analyse est réalisé annuellement et le contenu déterminé par les représentants des pays et les bailleurs de fonds, ce qui élargit la participation et l'autorité des pays dans les évaluations.

L'appui de l'IDA est associé à l'amélioration de la gestion des finances de l'État. Les pays dont la gestion des finances publiques s'est améliorée entre 2002 et 2004, selon les évaluations de suivi des dépenses des pays pauvres très endettés, ont reçu en moyenne une fois et demi plus de prêts de l'IDA que ceux affichant une performance de gestion des finances publiques en baisse. Comparativement aux pays dont la performance a baissé de deux ou plusieurs points repère, les pays pauvres très endettés qui se sont améliorés de deux ou plusieurs points repère ont reçu près de deux fois plus de prêts et un cinquième de plus d'analyse et de conseil.

Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS)

L'automatisation des systèmes de gestion des finances publiques — ou le Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) — devrait permettre d'améliorer la précision des informations financières, la rapidité et l'exhaustivité des rapports, la qualité de la gestion des ressources, la responsabilité globale vis-à-vis des résultats et de l'emploi des ressources, et les liens entre l'analyse des politiques et leur exécution.

La mise en place et les résultats du projet IFMIS sont loin d'avoir atteint ces objectifs. Une étude de 2003 sur 34 projets de la Banque réalisés sur 15 ans a indiqué de faibles taux de succès et quelques projets ayant porté leurs fruits. L'étude a démontré que les projets réussis étaient davantage centrés sur le développement institutionnel que sur la technologie et qu'ils étaient mis en place dans des pays dont la formation des comptables était d'un niveau supérieur avec des technologies relativement plus avancées ou courantes.

Les leçons tirées de ces études et d'autres enquêtes ont été prises en compte dans la vague d'investissement IFMIS qui a suivi. Il en a résulté de meilleurs résultats pour le développement de systèmes de trésorerie en Albanie et au Monténégro.

Relever des défis multiples.

L'exercice de suivi des dépenses des pays pauvres très endettés a révélé un nombre de défis communs pour la réforme du système de gestion des finances publiques :

- L'enchaînement inapproprié des réformes dû à la pression des bailleurs ou aux difficultés des gouvernements à déterminer le rythme des réformes.
- Des approches fragmentées vis-à-vis des réformes dans les institutions gouvernementales et dans le temps.
- Des pays surchargés par des outils et travaux de diagnostic et par des plans d'action.
- Un contrôle limité des progrès, principalement axés sur les intrants, qui n'a pas permis de profiter des leçons et n'a pas souligné des résultats sur le terrain.
- Un manque de capacité et de mise en valeur des potentiels.
- Une mise en relief fréquente des réformes techniques limitées plutôt que du changement systémique.

L'IDA a permis de relever ces défis grâce à :

- **Un leadership bien défini et une connaissance mondiale** des cadres de développement conjoint comme le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du PEFA.

- **Une expérience dans le renforcement des institutions de gestion des finances publiques** qui dépasse les compétences techniques. En Arménie, les réformes sont destinées à renforcer le ministère des Finances qui doit être mieux capable de gérer les ressources et d'obtenir des résultats en matière de politique. Il s'agit de réformes techniques sur la classification budgétaire, le développement des compétences, la refonte des processus administratifs et l'aide apportée aux dirigeants politiques pour qu'ils comprennent et emploient les outils à leur disposition. Au Lesotho, l'IDA a coopéré avec le ministère des Finances pour élaborer un plan réaliste de cadre de dépenses à moyen terme et a donné des conseils pour sa mise en place.
- **Une expérience multisectorielle et l'utilisation d'outils multiples.** Les réformes portent souvent sur plusieurs domaines, notamment les questions techniques relatives aux finances publiques, les questions administratives, juridiques et celles relatives à la fonction publique. L'IDA a l'expérience, les outils et les compétences nécessaires pour gérer des réformes multidimensionnelles. Au Ghana, au Mozambique et au Malawi, l'IDA a appuyé la planification budgétaire à moyen terme par le biais d'instruments

Analyse de la gestion des finances publiques dans les pays IDA, exercices 00 à 05

	EX00	EX01	EX02	EX03	EX04	EX05	Total EX00-05
Étude des dépenses publiques	10	6	16	16	25	15	88
Bilan de responsabilité financière des pays	—	3	11	21	11	4	50
Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays	3	7	7	19	12	3	51
Total	13	16	34	56	48	22	189

multiples comme l'analyse, l'assistance technique et les prêts. La décentralisation ajoute une nouvelle dimension et là encore, l'IDA possède l'expérience et les compétences nécessaires.

- **Le renforcement du leadership national et de l'harmonisation des bailleurs de fonds dans les pays.** Au Viet Nam, l'IDA dirige le processus annuel PER et gère un fonds de bailleurs multiples pour appuyer le travail d'analyse. Le ministère vietnamien des Finances y prend une part croissante, et prévoit de diriger le PER 2007 et de l'intégrer dans son procès budgétaire annuel.

PERSPECTIVES D'AVENIR

La mise en place des trois piliers de l'approche renforcée du PEFA se heurte encore à des défis majeurs.

1. Stratégie de réformes conduites par les pays. La capacité et la volonté des pays à conduire les réformes peuvent varier et les bailleurs de fonds ne sont pas tous enclins à laisser la même liberté d'action aux pays dans l'établissement du programme de réformes. Les diagnostics des bailleurs peuvent influencer les programmes des pays, mais devraient éviter de produire des plans d'action de gestion des finances publiques lorsqu'un gouvernement en a déjà élaboré un. Les bailleurs devraient alors se concentrer sur l'exécution du plan du pays.

2. Alignement des bailleurs de fonds sur les plans d'action des pays. Le dialogue gouvernement-bailleurs de fonds au niveau du pays est essentiel pour atteindre un consensus sur l'avancement. La création de groupes de travail opérationnels gouvernement-bailleurs de fonds soulève des défis exceptionnels.

3. Suivi des progrès. Le cadre PEFA est toujours déployé. En mars 2007, 34 bilans de pays ont été réalisés dans les pays IDA.

Les défis essentiels consistent notamment à s'assurer que le travail au niveau du pays est coordonné entre les bailleurs et qu'il permet de réduire la duplication des outils de diagnostic. Il reste également crucial de promouvoir le leadership des gouvernements ou leur engagement dans les processus d'évaluation et de s'assurer que les bilans sont de qualité et publiés en temps voulu. Tous les bilans sont collectés et inclus dans une base de données pour permettre d'effectuer un suivi des progrès et de tirer les leçons appropriées.

Un programme actif d'apprentissage est prévu pour relever ces défis ; les résultats seront publiés et intégrés dans des programmes de formation à la gestion des finances publiques, notamment pour le personnel de la Banque, afin de garantir une amélioration constante de la gestion des finances publiques dans tous les pays.

Dans le futur, l'IDA restera un acteur majeur dans la réforme de la gestion des finances publiques en raison de son expertise technique, de son expérience mondiale et de son rôle de leader reconnu. Les pays continueront à avoir besoin de son appui en matière de financement et de conseil pour progresser dans leur réforme de gestion des finances publiques. La contribution de l'IDA est essentielle à l'amélioration des dépenses des ressources publiques et à l'emploi efficace de l'aide pour soutenir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Mai 2007.

<http://www.banquemondiale.org/ida>.