

Réforme de la gestion des finances publiques dans les États fragiles

Y a-t-il matière à un optimisme prudent ?

En bref

- Malgré des revenus et des capacités très faibles, les États fragiles peuvent progresser sur le front de la réforme de la gestion des finances publiques
- Des travaux de recherche récents suggèrent qu'il est plus efficace de renforcer l'exécution du budget que de travailler sur les autres aspects de la gestion des finances publiques
- Il serait toutefois nécessaire de mieux comprendre comment la réforme de la gestion des finances publiques peut améliorer la fourniture de services publics et renforcer l'État.

Pour les États fragiles, la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) est une priorité. Lorsqu'un État est incapable de lever des impôts ou de dépenser de manière responsable, il manque un élément crucial à son statut en tant qu'État. Les lignes directrices sur le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité, établies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), font la part belle à la GFP (OCDE, 2011). Pour autant, nous manquons de données probantes sur ce qui fonctionne et ce qui échoue. L'étude d'Andrews (2010) sur la réforme de la GFP en Afrique se penche sur le cas de six États fragiles parmi un échantillon de 31 pays. À l'exception de la Sierra Leone, tous obtiennent des résultats nettement moins bons en termes de GFP, y compris pour l'exécution du budget.

Ce Briefing Paper résume les conclusions d'une recherche récente de la Banque mondiale et de l'ODI (Banque mondiale, 2012) qui apporte un nouvel éclairage sur les réformes de la GFP dans les États fragiles. Selon les auteurs et même si, globalement, les États fragiles obtiennent probablement de moins bons résultats que les autres, la marge de progrès est réelle et substantielle. Plus surprenant, l'étude constate que, de tous les aspects de la GFP, les avancées les plus importantes concernent l'exécution du budget. Mais elle souligne aussi le manque critique de données sur les liens entre la GFP, le statut d'État et les progrès en termes de développement.

Réforme de la GFP : comparaisons nationales

De nouvelles données mettent en évidence des progrès substantiels en termes de GFP dans certains États fragiles – même si les capacités du secteur public sont limitées, les revenus faibles et les conséquences de conflits anciens encore prégnantes. C'est ce qui ressort d'une évalua-



Changeur de monnaie à un bazar en Afghanistan

tion qualitative de huit pays (Banque mondiale, 2012) : l'Afghanistan, la Cisjordanie et bande de Gaza, le Cambodge, la République démocratique du Congo (RDC), le Kosovo, le Libéria, la Sierra Leone et le Tadjikistan. Dans chacun de ces cas, les premières réformes de la GFP avaient été engagées depuis au moins huit à dix ans – en général, dans le cadre des réformes post-conflit. L'évaluation a considéré qu'il y avait progrès « substantiels » dès lors qu'il y avait une amélioration de tous les aspects de la GFP (préparation et exécution du budget, reddition de comptes et supervision) entraînant la mise en place de systèmes solidement établis, du moins dans certains domaines.

Quatre de ces huit pays affichent des progrès « substantiels », deux ont quelque peu progressé et deux n'ont pratiquement pas évolué. Ce constat est instructif, puisqu'il suggère que la fragilité de l'État, la guerre ou un conflit durable n'empêchent pas systématiquement la mise en place relativement rapide de systèmes de GFP une fois la reconstruction engagée. Les progrès concernaient toutes les régions, indépendamment de l'histoire coloniale, du niveau de revenu et de la superficie du territoire. Dans tous les cas où les progrès étaient substantiels, des réformes assez

Overseas Development Institute

ODI is the UK's leading independent think tank on international development and humanitarian issues.

ODI Briefing Papers present information, analysis and key policy recommendations on important development and humanitarian topics.

This and other ODI Briefing Papers are available from www.odi.org.uk

sophistiquées avaient été engagées (à l'instar des systèmes automatisés d'information sur la gestion financière).

Mais ces éléments probants doivent être analysés avec prudence. Quatre résultats positifs sur huit interdisent de généraliser à tous les États fragiles et les déclarations reposant sur des taux de succès ne sont pas, en tant que telles, pertinentes. Mieux vaut s'interroger sur les éventuels points communs avec d'autres pays pour dégager des enseignements susceptibles d'être appliqués ailleurs.

L'échantillon comprend deux pays à revenu moyen : le Kosovo et la Cisjordanie et bande de Gaza. Ce sont aussi deux pays qui ont mis en place pour la première fois un gouvernement central alors qu'ils aspiraient au statut d'État (dans un cas) ou avaient récemment acquis leur souveraineté (dans l'autre). Les deux sont relativement petits et dotés d'une population instruite. Au départ, les conflits qui les ont déchirés avaient une forte dimension internationale (à l'inverse de conflits provoqués par des clivages internes). Dans les deux cas, ils ont dû démontrer à la communauté internationale leur aptitude à gouverner – et donc leur capacité à appliquer les principes de base de la GFP. On s'attendrait à ce que ces deux pays, s'ils n'étaient pas fragiles, s'en sortent tout à fait honorablement et chacun a fait des progrès substantiels depuis dix ans dans un contexte politique instable. Mais ces avancées, que l'on a tendance à oublier, ne sont pas forcément représentatives des États fragiles de demain.

En Afghanistan, la situation est plus complexe. En théorie, la perpétuation d'une guerre engagée de longue date, le fait qu'aucun acteur ne dispose d'un monopole légitime de l'utilisation de la violence, la pauvreté généralisée et une géographie complexe devraient interdire toute réforme efficace de la GFP. Le même constat de départ vaut pour la RDC, aux caractéristiques assez proches. Or, les réformes de la GFP en Afghanistan ont été assez efficaces. En 2008, l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) a mis en lumière des résultats bien meilleurs que pour la moyenne des pays à revenu moyen sur pratiquement tous les aspects de la GFP. Mais l'incertitude liée à l'insécurité et le niveau exceptionnellement élevé d'assistance technique internationale accordée au gouvernement central jettent un doute sur la pérennité de ces résultats positifs et, plus largement, sur leur portée.

Le bilan est plus mitigé dans les autres pays. Le Cambodge, le Libéria, la RDC, la Sierra Leone et le Tadjikistan ont tous tenté, parfois à plusieurs reprises, des réformes de la GFP parfois ambitieuses. Pour autant, seule la Sierra Leone a obtenu des progrès substantiels. Aucun narratif robuste n'émerge : dans certains cas, l'environnement politico-économique n'était pas favorable ; dans d'autres, cette réforme pourtant jugée prioritaire n'a pas suscité un intérêt continu. L'engagement

des bailleurs de fonds, l'aide financière, l'assistance technique et la substitution de capacités n'ont pas suffi à produire des progrès durables.

L'exécution du budget face aux autres aspects de la GFP

Deux tendances claires ressortent de l'étude sur les huit pays quant à l'importance relative accordée aux résultats obtenus pour les différentes « étapes » du cycle budgétaire. Parmi tous les aspects de la GFP, c'est au niveau de l'exécution du budget que les progrès ont été les plus rapides et les plus marqués : révision des plans comptables, gestion centralisée de la trésorerie (avec création d'un compte de trésorerie unique [CTU]) et automatisation des fonctions de la trésorerie centrale. Mais ces avancées ne sont pas allées de pair avec des progrès dans des réformes plus pointues, comme la budgétisation pluriannuelle et la budgétisation par programme – malgré une assistance technique externe considérable.

Élaboration du budget

Sur le plan de l'élaboration du budget, seuls trois aspects ont montré des progrès substantiels : un processus élémentaire de préparation budgétaire sur une base annuelle ; l'amélioration des capacités d'analyse et de projections macro-fiscales ; et l'adaptation des classifications budgétaires aux standards, notamment ceux du Manuel des statistiques financières du Fonds monétaire international (FMI). Cette priorité accordée au rétablissement d'un minimum d'ordre et de formalisme reflétait les exigences posées par les bailleurs de fonds pour engager des dépenses prioritaires (comme les salaires des fonctionnaires), en général en appui aux efforts de pacification. L'amélioration du processus d'élaboration du budget est particulièrement nette en Afghanistan, au Kosovo et au Libéria. Mais partout sauf au Kosovo, les tensions entre une amélioration formelle et la persistance d'un manque de crédibilité budgétaire transparaissent dans le processus d'exécution.

L'autre aspect mis en évidence – le renforcement de la fonction analytique à l'échelle macro-budgétaire – découle en partie de la création d'unités techniques spécialisées au sein des ministères des Finances, au Kosovo, en Sierra Leone et ailleurs, ainsi que de la forte implication du personnel du FMI dans cette phase d'élaboration du budget dans les pays post-conflit.

Dans les huit cas, les progrès sur des aspects plus ambitieux et plus complexes de l'élaboration du budget sont moins convaincants. Les tentatives de planification pluriannuelle des dépenses (en fonction des priorités politiques du gouvernement) et de budgétisation par programme (liée à des résultats en matière de fourniture de services) n'ont obtenu que des résultats médiocres. Une analyse globale des résultats PEFA en matière de perspectives fiscales et budgétaires pluriannuelles parvient pour l'essentiel à des notes C et D. Des études de cas menées dans ces mêmes pays constatent la persistance

d'une budgétisation duale et l'absence de progrès concrets en matière d'intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement (Banque mondiale, 2012).

Les éléments attestant de l'adoption de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et d'une budgétisation par programme (PBB) sont importants vu qu'ils agissent de principes prônés par les organisations internationales et les consultants internationaux en matière de GFP (Banque mondiale, 1998). Sept des huit pays étudiés se sont essayés à introduire des CDMT mais seul le Kosovo a su mener à bien la préparation d'un CDMT complet. L'Afghanistan – pourtant un cas d'école pour les progrès de la réforme de la GFP dans les États très fragiles – a eu du mal à élaborer des prévisions ou plafonds de dépenses pluriannuels « roulants » qui soient crédibles.

La budgétisation par programme semble encore plus problématique. En dépit d'efforts en ce sens avec soutien extérieur en Afghanistan, au Cambodge, au Libéria et en Sierra Leone, il y avait fort peu de preuves que ces réformes avaient gagné du terrain ou avaient eu les effets positifs attendus. L'expérience semble plutôt indiquer que la budgétisation par programme dans les États fragiles serait contreproductive, mettant en péril l'exécution du budget.

Exécution du budget

De tous les aspects de la GFP, les processus et les systèmes d'exécution du budget sont ceux qui ont progressé le plus vite et de la manière la plus marquée, même si les avancées sont incomplètes. La restauration d'un contrôle minimal sur le budget était une priorité fréquente, parallèlement à la réintroduction d'un processus formel d'élaboration du budget et à l'établissement d'un budget annuel (ou pour une partie de l'exercice). Les réformes les plus courantes ont concerné la révision des plans comptables, la gestion centralisée de la trésorerie avec la création d'un CTU, l'automatisation des fonctions de la trésorerie centrale et le renforcement de l'obligation de rapports financiers (Banque mondiale, 2012). Certaines mesures étaient assez sophistiquées par rapport aux séquences standards de réforme.

L'introduction réussie des CTU implique la centralisation du contrôle financier par le ministère des Finances et réduit la marge dont disposent les ministères sectoriels et les agences officielles pour gérer leurs comptes de manière discrétionnaire. Ce type de mesures semble a priori difficile à mettre en œuvre dans les États fragiles, étant donné l'absence de discipline budgétaire centrale faute de véritables capacités de gestion financière et d'environnement politique fédérateur. Cependant, l'Afghanistan, le Cambodge, la Cisjordanie et bande de Gaza, le Kosovo et la Sierra Leone sont tous parvenus à introduire des CTU. Même la RDC a réussi à clôturer les comptes bancaires des ministères sectoriels.

En lien avec les progrès obtenus en matière de CTU, une tendance croissante d'informatisation des systèmes d'information de gestion financière (FMIS)

a été observée. Elle concernait au départ surtout les fonctions de trésorerie du gouvernement central (paiements et rapports financiers par exemple), mais elle a été étendue à des degrés divers en Afghanistan, en Cisjordanie et bande de Gaza et en Sierra Leone. Les données budgétaires (formulation et rapports) ont été mieux capturées dans les environnements les plus difficiles et même là où, globalement, les réformes ont le moins progressé, comme en RDC et au Tadjikistan. L'informatisation des systèmes a souvent été motivée par une volonté de centraliser la gestion financière ; celle-ci a été obtenue par un renforcement des capacités techniques, grâce à l'intervention de conseillers locaux et internationaux financés par les bailleurs de fonds qui ont étendu le champ potentiel des réformes.

Toutefois, même s'il y avait une certaine volonté d'introduire des systèmes d'exécution plus solides, la crédibilité du budget tel qu'il est approuvé a été affaiblie par les pratiques de passation des marchés publics, les ajustements en cours d'exercice et les crédits supplémentaires. Les carences relatives au niveau de certains aspects clés de l'exécution – passation de marchés publics et contrôle interne notamment – ajoutées à une piètre crédibilité budgétaire jettent un doute sur le tableau global quant à l'efficacité de la GFP dans les États fragiles.

Les résultats en termes d'exécution du budget restent frappants, étant donné les défis que présentent de tels environnements politiques et le manque de capacités. Mais des interrogations qui devront faire l'objet de nouvelles recherches demeurent, liées notamment à la pérennité des mesures : dans plusieurs pays, les réformes ont été conduites par des ministres des Finances visionnaires mais dont le mandat peut être bref. Quid également de l'aptitude de ces pays à se passer de l'aide financière considérable des bailleurs de fonds pour le renforcement des capacités et des substituts venus de l'extérieur pour compenser ce déficit ?

Évaluer l'impact des réformes de la GFP

Quels sont les enseignements de cette recherche sur les liens entre la réforme de la GFP et les améliorations obtenues en termes de capacité de l'État, de redevabilité et de fourniture de services publics ? La théorie suggère qu'il y a corrélation entre GFP renforcée, discipline budgétaire, allocation de ressources stratégiques et efficacité opérationnelle des dépenses publiques. De meilleurs résultats en termes de GFP doivent aussi contribuer à la réalisation des objectifs « de haut niveau » de renforcement de l'État, de redevabilité des acteurs publics et de fourniture de services publics.

Tant la théorie que les éléments de preuve ne nous éclairent guère sur les liens entre GFP et ces objectifs de haut niveau, mais des données récentes éclairent deux problématiques cruciales pour les États fragiles : tout d'abord, des niveaux élevés de capacité de l'État sont associés à des avancées supérieures sur

le plan de la réforme de la GFP ; ensuite, l'attention aux mécanismes formels de redevabilité à la déconcentration de l'autorité intervient souvent tard dans les réformes de la GFP ce qui peut expliquer, en partie, les piètres résultats obtenus sur ces deux plans.

Améliorations de la capacité de l'État

Nous partons de l'hypothèse qu'un système opérationnel de GFP est une dimension fondamentale du statut d'État. Un État incapable de lever l'impôt ou d'engager des dépenses de manière compétente et responsable et incapable de rendre des comptes est par définition faible. Cependant, ni la théorie ni les données de terrain ne nous en disent long sur l'interaction des différents attributs liés au statut d'État dans les processus de renforcement de l'État. Les précédents historiques habituels sont rarement utiles car, en Europe occidentale, les systèmes budgétaires ont évolué concomitamment aux capacités de redevabilité et d'administration, ce qui empêche de déterminer le sens de la relation de causalité. Nous comprenons encore trop mal le processus de renforcement d'un État pour comprendre comment les différents attributs étatiques s'ajustent pour constituer un système fonctionnel. Comment savoir, plus spécifiquement, si les progrès obtenus (avec aide extérieure) en matière de réforme de la GFP entraînent un renforcement de l'État dans d'autres domaines et, dans l'affirmative, dans quels délais ?

La comparaison des avancées dans la réforme de la GFP avec des mesures de capacité globale d'un État fait ressortir une certaine convergence (tableau 1). Les pays ayant mené la réforme de la GFP avec succès obtiennent également de relativement bons résultats sur d'autres volets de la capacité de l'État, qui s'améliorent avec le temps, sans liens clairs de causalité. C'est le cas notamment en Cisjordanie et bande de Gaza, où le gouvernement a engagé des réformes de la GFP pour donner du crédit à

sa demande de reconnaissance officielle en tant qu'État. Les réformes, explicitement conçues à cette fin, ont été saluées par la communauté internationale. À l'inverse, l'Afghanistan constitue l'exemple le plus clair de cas hors norme, puisque les bons résultats en termes de GFP contrastent avec un tableau d'ensemble plutôt morose quant à la capacité générale de l'État. Cette incohérence jette un doute sur la pérennité des avancées obtenues en matière de GFP.

Avancées sur le plan de la redevabilité financière

Un système de GFP fonctionnel n'est qu'un élément dans les mécanismes de reddition des comptes d'un État. Cependant, l'amélioration des mécanismes formels de redevabilité en matière de finances publiques est une étape pour mettre fin à la tolérance des abus de fonds publics. En dépit de leur importance, des mécanismes tels que l'audit extérieur et le contrôle parlementaire sont fréquemment négligés dans les programmes de réforme de la GFP dans les États fragiles (Banque mondiale, 2012). Il est dès lors logique que ces aspects progressent moins vite et aient tendance à être associés, dans le cadre PEFA, aux scores les plus faibles tout au long du cycle du budget.

Dans les huit pays étudiés, le contrôle parlementaire reste le talon d'Achille de la GFP – ce qui s'explique en partie par un effort de réforme limité et une faible motivation politique, qui contrarient les efforts de renforcement de la redevabilité budgétaire. La fonction connexe d'audit externe a fait l'objet de tentatives d'amélioration. Ainsi au Kosovo, l'audit externe a été sous-traité et un consultant international nommé comme contrôleur général alors qu'au Libéria, le contrôleur général a été nommé conformément à une clause contractuelle directe avec les bailleurs de fonds. Dans les deux cas, si l'audit des comptes publics a été considérablement amélioré, le contrôle parlementaire et le suivi sont restés faibles, empêchant de véritables avancées sur le plan de la redevabilité budgétaire.

Améliorations de la fourniture de services publics

La fourniture de services publics devrait devenir à la fois plus efficace et plus efficiente grâce au renforcement de la GFP, qui facilite la circulation des ressources du centre aux unités de prestation directe. Pour cela, il faut améliorer les fonctionnalités de la GFP qui couvrent toute la chaîne des services, pour toucher, au-delà de l'agence centrale de financement et des ministères de tutelle, les autorités régionales, les administrations locales et les unités prestataires (écoles et dispensaires par exemple).

Dans les huit pays étudiés, les programmes de réforme de la GFP se sont avant tout concentrés sur les ministères centraux des Finances au lieu de faire porter les efforts sur les ministères sectoriels et les autorités régionales/locales. Certains secteurs prioritaires –

Tableau 1. Résumé des avancées des réformes de la GFP

Pays	Progrès relatifs en matière de reconstruction et de réforme de la GFP (bilan en 2010)	Capacité générale de l'État/de l'administration (bilan en 2010)
Afghanistan	Avancées substantielles	Faible
Cambodge	Quelques avancées	Faible à modérée
République démocratique du Congo (RDC)	Avancées limitées	Extrêmement faible
Kosovo	Avancées substantielles	Modérée
Libéria	Quelques avancées	Faible à modérée
Sierra Leone	Avancées substantielles	Faible à modérée
Tadjikistan	Avancées limitées	Faible
Cisjordanie et bande de Gaza	Avancées substantielles	Modérée

Source: Bertelsmann Transformation Index score of Government Management Performance and World Governance Indicators Score of Government Effectiveness (p.54)



Overseas Development
Institute

203 Blackfriars Road,
London SE1 8NJ

Tel +44 (0)20 7922 0300

Fax +44 (0)20 7922 0399

Email
publications@odi.org.uk

Readers are encouraged to reproduce material from ODI Briefing Papers for their own publications, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website.

The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI.

© Overseas Development
Institute 2012
ISSN 0140-8682



comme l'éducation et la santé au Kosovo, au Libéria, en RDC et au Tadjikistan – en ont bénéficié, mais de manière marginale par rapport à la priorité accordée aux ministères des Finances. Cette situation s'explique en grande partie par la priorité absolue accordée à la discipline budgétaire et au contrôle financier afin de lutter contre la fragmentation et le caractère informel des pratiques de gestion des dépenses publiques.

Le contrôle a été instauré de deux manières : par le biais de réformes globales visant à renforcer la capacité des ministères centraux des Finances, et en réduisant la marge discrétionnaire des autres acteurs (via les CTU et les systèmes automatisés). Là où les efforts de réforme de la GFP ont porté sur les niveaux sectoriels et décentralisés, comme en Afghanistan, au Libéria et en RDC, ils sont souvent intervenus tardivement dans le processus. Des impératifs de court terme de contrôle budgétaire ont eu tendance à primer sur des objectifs de plus long terme, comme la fourniture de services et la réduction de la pauvreté.

Cela à deux exceptions près : au Kosovo et en Sierra Leone le renforcement de la GFP aux échelons locaux et sectoriels a fait partie très tôt des priorités du gouvernement, étant donné son importance pour négocier les accords politiques nécessaires. Ailleurs et notamment en RDC, l'absence de direction politique claire en matière de décentralisation a freiné les avancées de la réforme de la GFP.

Leçons à tirer pour les États fragiles

Sans tomber dans le piège de la généralisation, trois grandes recommandations ressortent de cette recherche, qui sont autant de pistes de politiques pour les États fragiles :

- lorsque dans un pays, des réformateurs identifient des perspectives de renforcement de l'exécution du budget, ils doivent s'y engager résolument : les données recueillies dans d'autres pays tendent en effet à montrer que ces réformes-là ont plus de chances de gagner du terrain. Les rapports financiers, la centralisation de la gestion de la trésorerie et l'informatisation des systèmes de trésorerie sont autant de points d'entrée cruciaux ;
- les réformes sophistiquées de formulation du budget telles que les CDMT et de la budgétisation par programme peuvent se transformer en échecs coûteux et contreproductifs qui mobilisent des ressources limitées sans bénéfice aucun – même lorsque les bailleurs de fonds et les gouvernements ont manifesté leur intérêt au départ. Les pouvoirs publics ne doivent s'engager dans cette voie qu'après la mise en place d'un système

de GFP de base, ou si la pertinence de ce type de réformes est exceptionnellement forte ;

- il reste difficile d'établir des liens avérés entre l'amélioration de la GFP et des impacts plus larges en termes de développement ou de renforcement de l'État. Cependant, certaines réformes de la GFP peuvent être mises en œuvre avec succès sans pour autant avoir été conçues dans le but d'améliorer la fourniture de services publics. Malgré l'importance supposée de ces liens, nous ne comprenons pas suffisamment comment assurer que les réformes de la GFP aient un impact direct sur le développement.

Par Edward Hedger, directeur du Centre pour l'aide et les dépenses publiques (CAPE) (e.hedger@odi.org.uk), Philipp Krause, directeur de recherche pour le Budget Strengthening Initiative (BSI) (p.krause@odi.org.uk) et Heidi Tavakoli, chercheur, CAPE (h.tavakoli@odi.org.uk). Les auteurs souhaitent remercier Richard Allen, Alison Evans et Alastair McKechnie pour leurs commentaires.

Références bibliographiques

Andrews, M. (2010) 'How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?'. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-018. Cambridge: Harvard Kennedy School

Bertelsmann Stiftung (2012) 'Transformation Index BTI 2012: Political Management in International Comparison'. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

OECD (2011) 'Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance'. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD

World Bank (1998) 'Public Expenditure Management Handbook', Washington, D.C.: World Bank

World Bank (2012) 'Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report'. Washington D.C.: World Bank

World Bank Institute (2012) 'Worldwide Governance Indicators', Washington D.C., World Bank Institute. Available online at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Accessed on 15 August, 2012

Photo credit: Flickr/ IMFTI