

Bulletin du FMI

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Une remise à niveau s'impose dans les pays à faible revenu

Richard Allen
Département des finances publiques du FMI
19 juillet 2007

- Les systèmes de gestion financière de la plupart des pays à faible revenu doivent être remis à niveau
- Compte tenu de leurs capacités limitées, mieux vaut procéder par étapes
- Il faut commencer par les domaines cruciaux : la classification budgétaire et les systèmes comptables

Les carences de ces systèmes peuvent compromettre la planification, l'exécution et le suivi du budget, réduire la transparence des finances publiques et entraîner la déperdition de ressources publiques déjà peu abondantes. Il faudrait que les pays à faible revenu préparent un plan d'action pour renforcer leurs systèmes de GFP.

Carences des systèmes actuels de GFP

On entend par gestion des finances publiques le cadre, les systèmes et les procédures institutionnels qui régissent la préparation et l'exécution de la loi de finances, ainsi que la communication de données budgétaires. Les systèmes de GFP de la plupart des pays à faible revenu exigent une remise à niveau d'envergure et, dans de nombreux cas, peu de progrès ont été enregistrés au cours des dernières années :

Les évaluations et les plans d'action préparés conjointement par la Banque mondiale et le FMI pour 23 pays pauvres très endettés en 2001 et pour 26 pays en 2004 ont permis pour la première fois de mesurer les progrès accomplis lors des évaluations périodiques de la GFP. Il a été conclu que 19 de ces 26 pays avaient encore besoin d'une importante remise à niveau. L'exécution du budget et la capacité de ces pays à assurer le suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté étaient particulièrement déficientes (voir graphique 1).

Graphique 1

Peut mieux faire

Les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) de la plupart des pays à faible revenu doivent être remis à niveau.

(pays atteignant les repères en pourcentage du total)¹



Source : estimations du FMI et de la Banque mondiale.

¹Performance dans les pays pauvres très endettés en matière de GFP; entre parenthèses, total des pays évalués chaque année.

Les évaluations dans le cadre du Programme d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), auxquelles participe le FMI, révèlent une contre-performance relative similaire dans les domaines clés de la préparation et de l'exécution du budget. Les pays évalués dans sept catégories budgétaires présentaient un score médian d'environ 2 sur 4 par rapport à la norme internationale de pratiques optimales (voir graphique 2).

Graphique 2

Résultats relativement décevants

Dans les domaines clés de la préparation et de l'exécution du budget, les pays à faible revenu ne respectent qu'à moitié les normes des pratiques modèles.

(score agrégé; score parfait = 4)¹



Source : Secrétariat PEFA, Banque mondiale.

¹Évaluations du Programme d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière.

Les récentes évaluations des activités d'assistance technique du FMI dans les pays à faible revenu ont débouché sur une conclusion similaire. L'une des évaluations constatait que dans de nombreux pays la planification budgétaire reposait sur des hypothèses irréalistes, était incomplète et ne se projetait pas à moyen terme; les systèmes comptables et les mécanismes de paiement, ainsi que d'autres aspects de l'exécution budgétaire, étaient défectueux; les institutions budgétaires étaient fragmentées et des problèmes institutionnels plus vastes — tels que la faiblesse du contrôle législatif et le manque de responsabilisation des hauts fonctionnaires chargés du budget — étaient courants. Dans certains pays examinés, les conflits civils ont aggravé ces problèmes.

Principaux domaines de la réforme de la GFP

La première réforme importante consiste à mettre en place une démarche cohérente et bien intégrée de la planification stratégique et de la budgétisation. Il faudrait ensuite renforcer la relation entre les cycles de planification et de budgétisation, consolider le rôle des membres du gouvernement dans les prises de décisions stratégiques, intégrer plus étroitement le budget ordinaire et le budget de développement, et accroître le nombre de projets de développement inscrits au budget financés par les bailleurs de fonds.

Il est également important de renforcer les capacités d'exécution et de suivi du budget pour assurer une utilisation efficace, effective et transparente des ressources publiques. Ces réformes doivent mettre l'accent sur la mise à niveau de la classification des dépenses et

des recettes et de la comptabilité, du contrôle interne et des systèmes de communication des données budgétaires.

Il est nécessaire de maîtriser les problèmes fréquents tels que les arriérés de dépenses et les carences du contrôle des engagements de dépenses. Il convient de suivre avec une attention particulière les dépenses publiques affectées à la réduction de la pauvreté pour veiller à ce qu'elles atteignent les bénéficiaires prévus. Des techniques telles que les enquêtes de suivi sur les dépenses publiques (ESDP) et les rapports d'audit peuvent aider à identifier les lacunes persistantes de la chaîne des dépenses.

Les autres domaines qui exigeront vraisemblablement un soutien sont la passation des marchés publics et la gestion de la solde. Selon une enquête récente de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, seulement 37 % en moyenne de l'aide extérieure passe par les systèmes de GFP des pays, ce qui complique la gestion budgétaire. Il est donc nécessaire de prendre des mesures pour que l'aide des bailleurs de fonds soit davantage incorporée au budget.

Plans d'action de GFP

Les pays à faible revenu devraient élaborer un plan d'action pour renforcer les systèmes de gestion des finances publiques à la suite d'une évaluation diagnostique exhaustive. Pour remédier aux contraintes de capacités, il est souvent utile de mettre en œuvre ces plans par étapes. Le plan d'action devra éventuellement être adapté aux circonstances particulières des pays qui sortent d'un conflit et dont les cadres juridiques et réglementaires (tels que les lois fiscales et budgétaires) sont souvent fragiles, l'autorité budgétaire (le ministre des finances) est floue et les systèmes de GFP sont imparfaits.

À court terme, les mesures du plan d'action devraient mettre l'accent sur les éléments suivants :

- Les domaines de la GFP essentiels en matière d'utilisation de l'aide : notamment les capacités nécessaires pour fixer les plafonds de dépenses sectorielles et réaliser des estimations prospectives — première étape avant la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme intégral —, grâce à l'amélioration des classifications fonctionnelles et budgétaires et au renforcement du contrôle interne de l'exécution et de la comptabilité budgétaires, ainsi que de la communication des données budgétaires, au niveau central.
- Le cas échéant, il convient de ventiler les réformes de GFP en blocs fonctionnels, tels que la définition des principales composantes, les modifications législatives requises, les procédures de technologie de l'information et le renforcement des capacités. Il est essentiel de suivre les progrès réalisés dans chaque domaine pour que tout problème puisse être réglé avant de devenir un obstacle au processus de réforme dans son ensemble.
- Des mesures initiales visant à axer le budget sur des résultats. Cela permettrait aux autorités de juger si l'intensification des dépenses a l'effet désiré au plan économique et social. Toutefois, les formes avancées de budgétisation axée sur les résultats sont mal adaptées aux pays dont les capacités sont limitées.

Réformes à moyen terme

En outre, le plan d'action ne doit pas négliger les réformes à *moyen terme* grâce auxquelles les changements se produiront de manière plus progressive, telles que :

- Élargir les capacités des systèmes de trésorerie, de la gestion des liquidités et de la dette en vue de renforcer l'exécution du budget et d'aider les pays à élaborer leur propre stratégie à moyen terme de la dette.
- Renforcer les capacités des administrations territoriales : la fourniture de services, tels que l'éducation, la santé et l'assainissement, devrait être de plus en plus déléguée aux administrations territoriales dont les systèmes de GFP sont généralement moins solides que ceux de l'administration centrale.
- Lier les réformes de la GFP à des réformes plus larges du secteur public. Les réformes des systèmes de GFP sont plus efficaces si elles s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus large de la fonction publique, de la gouvernance, de la transparence et du cadre juridique.
- Accroître progressivement le rôle et les capacités de l'organisme national d'audit, afin de pouvoir vérifier de manière indépendante l'intégrité et la fiabilité des états financiers de l'État et la productivité des principaux programmes de dépenses.

Coordination de l'assistance technique

Le FMI a un rôle important à jouer pour aider les pays à élaborer et mettre en œuvre les plans d'action en matière de GFP dans nombre de domaines qui sont du ressort de l'institution — par exemple, la classification budgétaire, la comptabilité, le contrôle interne et la communication des données budgétaires. Cette assistance pourrait insister sur l'internalisation des réformes par les pays; tirer les enseignements du passé en vue d'une utilisation plus efficace de l'assistance technique; le cas échéant, mieux tirer parti du financement extérieur et des accords de partenariat avec la Banque mondiale et autres fournisseurs d'aide; et utiliser davantage les ressources en personnel du siège et les centres d'assistance technique que le FMI a créés en Afrique et ailleurs.

Il a été estimé qu'au total, plus de 50 prestataires d'assistance travaillent dans le domaine de la GFP et que chaque pays en compte en moyenne sept. Eu égard aux ressources limitées du FMI et à l'expérience spécialisée qu'il a accumulée dans son domaine de compétences fondamental, il est essentiel qu'il coordonne son action avec celle des autres bailleurs de fonds pour éviter les chevauchements — source de gaspillage — et les messages contradictoires.

Traduction d'un article paru dans le *Bulletin du FMI en ligne*: www.imf.org/imfsurvey