

# Harmonisation de la gestion financière

## Questions fréquentes

Août 2013

---

L'harmonisation des modalités de gestion financière par les partenaires du développement peut réduire la charge que de multiples systèmes de gestion financière imposent aux gouvernements. Elle permet ainsi de recentrer l'attention des gestionnaires sur la prestation des services de santé et le développement de systèmes de santé efficaces, et ainsi aboutir à de meilleurs résultats. Cette note fait le point et répond aux questions qui sont fréquemment soulevées en matière d'harmonisation de la gestion financière. Si elle se concentre sur l'harmonisation, l'objectif poursuivi est que les partenaires du développement s'alignent sur des systèmes opérants de gestion financière des pays et les utilisent.

**Questions et réponses (par groupe de questions) :**

### **A. Qu'entendons-nous par harmonisation de la gestion financière et quels en sont les avantages escomptés pour chaque partie prenante ?**

#### **1. Qu'est-ce que l'harmonisation de la gestion financière ?**

L'harmonisation de la gestion financière vise à concilier les approches et les exigences d'un groupe de partenaires du développement en matière de gestion financière. Il s'agit principalement d'utiliser les mêmes systèmes de gestion financière, notamment en se servant du même cadre de contrôle interne et des mêmes formats de rapports financiers pour les différents flux de financement des partenaires du développement, et en soumettant tous les flux de financement des partenaires du développement à un audit unique (voir ci-dessous pour plus de détails sur les éléments d'un système de gestion financière). Il convient de noter qu'un financement commun n'est pas une condition préalable à l'harmonisation de la gestion financière. En effet, dans un mécanisme harmonisé effectif, il est possible de suivre différentes sources de fonds sans séparer les fonds au moyen de comptes bancaires distincts.

Une gestion financière harmonisée doit garantir un processus grâce auquel les bailleurs de fonds d'un programme national (par exemple des partenaires du développement) obtiennent des informations financières régulières et utiles et reçoivent des opinions indépendantes émanant des commissaires aux comptes qualifiés et indépendants. Il s'agit d'avoir l'assurance raisonnable que les états financiers reflètent la véritable situation financière, et que les comptes et rapports brosent un tableau véridique et juste des transactions financières et de l'état des finances du programme. De plus, des mécanismes doivent être mis en place pour prévenir et réduire la fraude et la corruption ; et quand de tels actes sont découverts, pour établir des sanctions et des réparations.

Une bonne harmonisation de la gestion financière inclut également des efforts conjoints pour renforcer les systèmes nationaux, afin de permettre aux partenaires du développement de compter sur ces systèmes dans le futur.

## **2. Qu'est-ce que l'alignement de la gestion financière ?**

L'alignement de la gestion financière est l'étape la plus avancée de l'harmonisation de la gestion financière : les partenaires du développement utilisent le système public de gestion financière du pays pour l'acheminement des fonds et les transactions financières et pour rendre compte de leur financement, alors que les commissaires aux comptes de l'État sont chargés de la vérification des comptes. Le financement public et des partenaires du développement passe donc par le même système public de gestion financière et il est soumis aux mêmes modalités d'audit.

L'alignement sur le système de gestion financière du pays et l'utilisation des politiques et procédures nationales implique un niveau minimum de maturité et de performance du système national.



## **3. Quels sont les éléments de l'harmonisation de la gestion financière ?**

L'harmonisation de la gestion financière permet aux partenaires du développement d'utiliser certains ou tous les éléments suivants dans leurs processus individuels de financement :

- même cycle de financement ;
- même contrôles budgétaires et de budgétisation (notamment les contrôles internes et les audits internes) ;
- mêmes politiques, méthode et système de comptabilité ;
- mêmes formats et calendriers de rapports financiers ;
- dispositifs communs de vérification des comptes ;
- réponse commune aux malversations de fonds ;
- supervision conjointe de la gestion financière (procédure régulière pour assurer les parties prenantes que les systèmes de gestion financière fonctionnent comme prévu) ;
- soutien conjoint à un plan dirigé par le gouvernement en vue de renforcer la capacité et les systèmes de gestion financière.

#### 4. Quels sont les différents niveaux d'harmonisation ?

Le tableau suivant illustre deux dimensions de l'harmonisation :

<b>Degré d'harmonisation</b> 			
<b>et d'alignement</b>			
	Les partenaires du développement utilisent <b>le même système de gestion financière</b> (dans certains cas, seule une partie du système sera commune)	Les partenaires du développement utilisent <b>le même système de gestion financière</b> qui inclut <b>des éléments du système public de gestion financière du pays</b>	Les partenaires du développement utilisent <b>uniquement le système public de gestion financière du pays</b>
<b>Nombre de partenaires du développement qui utilisent le même système de gestion financière</b> 	<b>Peu de partenaires du développement</b> utilisent un système commun de gestion financière  <b>Tous les partenaires du développement</b> utilisent un système commun de gestion financière	<b>Combinaison</b> d'harmonisation et d'alignement, à divers degrés	Seuls de <b>rares partenaires du développement</b> utilisent le système public de gestion financière  <b>Tous les partenaires du développement</b> utilisent le système public de gestion financière du pays

Il existe fréquemment une **combinaison d'harmonisation et d'alignement** : si l'objectif final est l'harmonisation autour du système public de gestion financière d'un pays, c'est-à-dire l'alignement, seules les parties du système qui procurent l'assurance nécessaire et fonctionnent de manière satisfaisante peuvent être utilisées. Par exemple, quand un pays subit une politique de rationnement des fonds, et que les mouvements de fonds dans le cadre du système national de trésorerie ne sont ni prévisibles ni fiables, alors un mécanisme parallèle de mouvement de fonds doit être utilisé, tout en ayant quand même recours au système de gestion financière du gouvernement. Dans ce cas, le véhicule du financement utilisé par les pouvoirs publics diffère de celui des partenaires du développement (parallèle), mais d'autres dispositifs de gestion financière sont communs. Un autre exemple concerne les pays où les partenaires du développement se servent du système de gestion financière du gouvernement au niveau sous-national (par exemple au niveau du district), mais non au niveau central.

## 5. L'harmonisation peut-elle différer selon les circonstances nationales ?

L'harmonisation n'est pas un processus ou un résultat unique qui s'adapte à tous. Même si les principes et les normes de pratiques saines de gestion financière sont uniformes, la situation de chaque pays est unique. Les systèmes de gestion financière, leur capacité et les risques encourus évoluent selon le contexte national, tout comme le degré de souplesse et de tolérance des risques chez les partenaires du développement. Néanmoins, quel que soit le contexte, l'harmonisation doit s'efforcer de réduire les différences et d'utiliser des méthodes et des mécanismes susceptibles de satisfaire un éventail de besoins et d'exigences.

Puisque la gestion financière compte plusieurs volets, l'alignement et l'harmonisation peut avoir lieu progressivement et de manière partielle, au fur et à mesure que chaque élément fonctionne de manière satisfaisante. Par exemple, quand les contrôles budgétaires et internes sont suffisants dans un pays, les partenaires du développement peuvent adopter ces éléments, même si les mouvements de fonds dans le système public de gestion financière ne sont pas encore aussi transparents et opérants que le souhaitent les partenaires du développement.

Il y a souvent des mesures faciles à prendre, comme par exemple le recours aux mêmes commissaires aux comptes pour vérifier tout le financement des partenaires du développement. Cette décision produira un rapport d'audit complet qui réduira la charge des fonctionnaires du pays partenaire, tout en accroissant la transparence et la redevabilité en diminuant la fragmentation de l'audit. L'équipe des commissaires aux comptes aura en effet une image plus complète du système, ce qui lui permettra de mieux faire les liens nécessaires. En bref, cette mesure réduit le gaspillage et l'utilisation inappropriée des fonds.

## 6. Quels sont les avantages escomptés pour le pays et ses partenaires du développement ?

Les avantages escomptés pour les pays et les partenaires du développement se chevauchent : un avantage pour le pays bénéficie aussi à un partenaire du développement et inversement.

Pour le pays partenaire, les avantages sont les suivants :

- moins d'évaluations et de missions pour préparer les systèmes de gestion financière ;
- moins de comptes et de livres de comptes, moins de diversité dans les formulaires, etc. ;
- moins de rapports financiers à préparer à différentes dates et sous différentes formes ;
- moins de commissaires aux comptes et d'audits séparés ;
- moins de règles et de conditions de gestion financière séparées ;
- moins de missions de supervision de la gestion financière ;
- meilleure supervision du financement disponible et de l'utilisation des fonds ;
- meilleure transparence et redevabilité, notamment une réduction de l'emploi inadapté des fonds ;
- dotation de capacités durables, par opposition à la dépense de fonds pour acquérir des capacités restrictives pour des projets ou programmes spécifiques qui disparaissent souvent à la fin de chaque projet ;

- plus important, une utilisation plus efficace des fonds et une disponibilité accrue de temps pour se centrer sur les problèmes de santé, ce qui aboutit à de meilleurs résultats.

Pour les partenaires du développement, les avantages sont les suivants :

- moins de missions et une division du travail mutuellement plus bénéfique;
- meilleur partage des coûts et des risques ;
- meilleure gestion fiduciaire et des risques ;
- développement de capacités durables ;
- plus important, une utilisation plus efficace des fonds et une disponibilité accrue de temps pour se centrer sur les problèmes de santé, ce qui aboutit à de meilleurs résultats.

## B. Qu'est-ce que le processus d'harmonisation pour un pays ?

### 1. Quelles sont les étapes de l'harmonisation ?

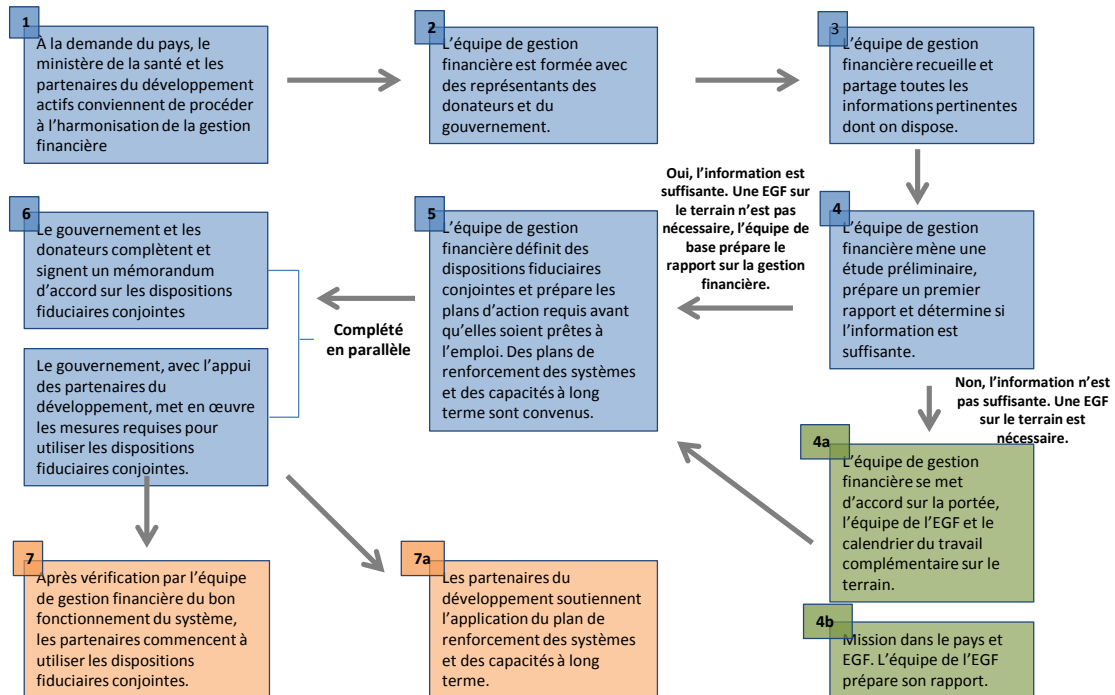
Bien qu'il n'y ait pas de processus standard obligatoire, les étapes généralement reconnues vers l'harmonisation comprennent le recueil et l'analyse de toutes les informations existantes sur le système de gestion financière du pays ; une évaluation des risques fiduciaires ; la mise au point des dispositions fiduciaires communes ; la description de ces dispositions et la manière dont elles seront appliquées ; la satisfaction des conditions préalables, le cas échéant ; un plan de renforcement des capacités et des systèmes et ses modalités d'application ; et la mise en œuvre du programme et sa supervision. Les points suivants décrivent un processus étape par étape qui peut être modifié conformément au contexte donné :

- 1) Le pays présente une demande d'harmonisation de la gestion financière et les partenaires du développement l'acceptent.
- 2) Une équipe de gestion financière est formée avec des représentants du gouvernement et des partenaires du développement, pour faire avancer le processus d'harmonisation et/ou d'alignement de la gestion financière.
- 3) Les parties concernées entreprennent une étude préliminaire, sous la direction de l'équipe de gestion financière, pour faire le point et analyser les informations disponibles ; si nécessaire, la portée du travail supplémentaire est proposée, sur la base de cette analyse ; le mandat d'une évaluation conjointe de la gestion financière et les résultats à atteindre sont définis ; le travail relatif à l'évaluation conjointe de la gestion financière est divisé entre les partenaires du développement et le pays.
- 4) Le travail sur le terrain (par exemple la mission conjointe d'évaluation de la gestion financière) débute (si nécessaire) pour recueillir des données supplémentaires ou évaluer les risques et les besoins en matière de capacités.
- 5) Un consensus autour de dispositions communes pouvant être mises en œuvre est atteint, aboutissant à un rapport de l'évaluation conjointe de la gestion financière. L'étude secondaire préliminaire ainsi que le travail sur le terrain constituent **l'évaluation conjointe de la gestion financière.**

- 6) Des **dispositions fiduciaires conjointes** sont définies, notamment les différents éléments du système de gestion financière ; la capacité additionnelle et les mesures d'atténuation sont convenues pour réduire et gérer les risques ; et les parties définissent d'un commun accord des critères relatifs à l'état de préparation pour que le système puisse fonctionner. Un plan d'action pour les atteindre est dressé, ainsi qu'un plan de renforcement permanent des capacités et des systèmes, guidé de préférence par une équipe spéciale gouvernementale de haut niveau.
- 7) Le **mémoire d'accord** pour les dispositions fiduciaires conjointes (qui peuvent aussi s'appeler modalités conjointes de financement, arrangements fiduciaires communs ou une appellation similaire) est rédigé et négocié. Il décrit clairement les dispositions fiduciaires conjointes et couvre la gouvernance, la planification et la budgétisation, les mouvements de fonds, les aspects de la passation de marchés publics, les contrôles, la comptabilité et l'établissement de rapports, les vérifications des comptes, la supervision et d'autres arrangements.
- 8) Simultanément avec l'étape 7, le gouvernement, soutenu le cas échéant par les partenaires du développement, met en œuvre les mesures requises pour que les dispositions fiduciaires conjointes soient prêtes à l'emploi.
- 9) Une fois que les critères relatifs à l'état de préparation auront été réunis et après la signature du mémoire d'accord, les partenaires du développement signataires et le gouvernement commencent le **décaissement** ainsi que la mise en œuvre du plan de **renforcement des capacités et des systèmes** et d'autres accords. Cette étape inclut une **supervision conjointe de la gestion financière**.

*Voir également le tableau ci-dessous.*

## Étapes pour concevoir et mettre en œuvre des dispositions harmonisées et alignées de gestion financière



## 2. Quel est le meilleur moment pour commencer à travailler sur l'harmonisation de la gestion financière ?

Le processus d'harmonisation de la gestion financière (c'est-à-dire l'évaluation conjointe de la gestion financière, la définition des dispositions fiduciaires conjointes, etc.) peut être entamé à tout moment. Le plus souvent, c'est quand les partenaires du développement décident de soutenir conjointement un programme ou une stratégie, ce qui se produit fréquemment quand un gouvernement élabore un nouveau programme/plan/stratégie du secteur de la santé. Puisque l'harmonisation peut avoir des conséquences sur les accords bilatéraux entre des partenaires du développement individuels et le gouvernement, il est probablement moins commode de commencer le processus à mi-parcours de la mise en œuvre d'un programme du secteur de la santé, même si ce n'est pas impossible, en fonction des cycles de financement et de la souplesse des partenaires du développement.

### **3. L'harmonisation de la gestion financière exige-t-elle une demande du pays où les partenaires du développement peuvent-ils décider entre eux d'harmoniser leurs pratiques ?**

L'harmonisation de la gestion financière fonctionne mieux quand le partenaire national a un intérêt dans le processus et ses résultats. Les mécanismes les plus avancés d'harmonisation sont assortis d'activités de renforcement des capacités qui demandent au pays de s'investir. Une harmonisation plus limitée peut cependant être mise en place, en se concentrant uniquement sur un arrangement entre les partenaires du développement, plutôt que sur un mécanisme plus complet englobant des activités complexes de renforcement des capacités.

### **4. Quel est le rôle du gouvernement ?**

Le rôle du gouvernement varie selon les pays. Dans le meilleur des cas, c'est le gouvernement qui entame et guide le processus. Dans des situations moins souhaitables, le gouvernement n'est que le bénéficiaire de ces dispositions.

Un gouvernement peut tout à fait réaliser une auto-évaluation et proposer un système à utiliser et autour duquel harmoniser les pratiques. Néanmoins, lorsque les partenaires du développement participent à la définition du champ de l'évaluation et à sa réalisation, ils ont en général davantage confiance dans le produit final. Inversement, les partenaires du développement peuvent souhaiter mener une évaluation parallèle et rencontrer ensuite le gouvernement pour la comparer à son auto-évaluation.

Bien évidemment, un leadership actif et une participation du gouvernement aux plans de renforcement des capacités relèveront sensiblement les probabilités de parvenir à un renforcement durable des systèmes.

Le processus idéal, décrit plus haut, associe tous les partenaires, mais est dirigé par le gouvernement.

### **5. Qu'est-ce qu'une évaluation de la gestion financière (EGF) et quels sont les avantages à la réaliser conjointement ?**

#### **Qu'est-ce qu'une EGF ?**

L'évaluation de la gestion financière (EGF) fait partie de l'obligation de diligence requise qu'ont les partenaires du développement vis-à-vis de leur environnement normatif avant qu'ils ne versent un financement à un tiers, par exemple un gouvernement national. L'EGF apprécie les forces et les faiblesses de la gestion financière publique du pays (y compris le système de contrôle budgétaire) et sa performance dans les optiques décrites ci-dessus, notamment en estimant les secteurs qui fonctionnent bien et pourraient être acceptés. C'est aussi un outil pour définir les dispositions communes et un plan d'action pour le renforcement des capacités relatives aux parties du système national de gestion financière qui ne peuvent pas être utilisées.

L'EGF a deux éléments :

- une étude préliminaire des documents existants et des évaluations du système public de gestion financière dans le pays ;



- sur la base de cette étude, la nécessité d'une évaluation plus précise est décidée d'un commun accord, et tout travail/mission sur le terrain requis est réalisé.

### **Quels sont les avantages à la mener conjointement ?**

Réalisée conjointement, l'EGF est l'outil qui peut rassembler tous les partenaires du développement et le pays autour de la même compréhension des problèmes et qui permet d'atteindre le consensus sur un ensemble unique de dispositions. Elle aide à renforcer le système et les capacités du pays, et elle satisfait les besoins de différentes parties prenantes.

### **Quels points figureront dans le rapport d'une EGF conjointe ?**

Au minimum, le rapport devrait inclure :

- une proposition de plan d'action pour le renforcement des systèmes et des capacités ;
- un projet de système de comptabilité et de plan comptable uniques ;
- le contenu d'un ensemble unique de rapports financiers ;
- un projet de mandat pour des audits uniques complets et indépendants ;
- les principales caractéristiques des modalités conjointes de gestion financière (voir point 6 ci-dessous pour plus de précisions).

## **6. Quels sont les différents documents ?**

**EGF conjointe** : le rapport de l'évaluation de la gestion financière conjointe décrit l'évaluation menée par les parties prenantes (par exemple plusieurs partenaires du développement et souvent le gouvernement) des forces et des faiblesses du système national de gestion financière (y compris le système de contrôle budgétaire). Il forme la base de la conception des dispositions fiduciaires conjointes. Voir plus haut pour davantage de précisions.

**Dispositions fiduciaires conjointes** (d'autres expressions sont utilisées, par exemple modalités conjointes de financement et arrangements fiduciaires communs) : elles décrivent des modalités fiduciaires définies et acceptées d'un commun accord, notamment la gouvernance, la planification et la budgétisation, les mouvements de fonds, la passation de marchés publics, les contrôles internes y compris les audits internes, la comptabilité et l'établissement de rapports, les audits et la supervision. Elles incluent parfois un plan d'action pour le renforcement des systèmes et des capacités, mais ce document peut également être séparé.

**Mémoire d'accord** : l'accord signé sur les dispositions fiduciaires conjointes.

## **C. Quels sont les liens avec d'autres processus ?**

### **1. Quelles sont les différences/reliations entre les JANS et les EGF ?**

L'évaluation conjointe des stratégies et plans nationaux, ou JANS (de *l'anglais Joint Assessment of National Strategy and Plans*) permet aux parties prenantes d'étudier les forces et les faiblesses des stratégies ou des plans du secteur de la santé. Les forces et faiblesses des processus budgétaires et de la

gestion financière sont jaugées en fonction des problèmes d'ensemble de la gestion financière publique, notamment la qualité des fonctions de planification, budgétisation et responsabilisation des systèmes de santé. Les évaluations JANS des systèmes fiduciaires (gestion financière et passation de marchés publics) ont pour but d'étudier les liens globaux des systèmes et n'ont pas vocation à fournir un bilan détaillé de la gestion financière, qui devra donc être réalisé séparément. Les JANS peuvent déboucher sur une compréhension mutuelle et un accord sur la manière de progresser également dans le domaine du système public de gestion financière du secteur de la santé. De plus amples informations sur les JANS se trouvent [ici](#).

## **2. Y a-t-il des différences entre une approche sectorielle (SWAp), la mise en commun de fonds et l'harmonisation de la gestion financière ?**

L'approche sectorielle ou SWAp (de l'anglais *Sector Wide Approach*) est un concept très large au titre duquel tous les partenaires du développement soutiennent la stratégie nationale par le biais d'un programme de travail conjoint. Ce faisant, ils appliquent un certain nombre de processus communs et harmonisés. En tant que telle, une approche sectorielle peut harmoniser la gestion financière et, dans certains cas, s'aligner sur le système national de gestion financière. Elle y parvient souvent, mais pas toujours, et elle s'applique souvent uniquement à un sous-ensemble de partenaires du développement.

L'expression « approche sectorielle » est fréquemment mal comprise ou employée à mauvais escient pour signifier financement commun. Si la mise en commun des fonds est une caractéristique de nombreuses approches sectorielles, elle n'est nullement obligatoire. Jusqu'à présent, cela n'a jamais été le cas pour tous les partenaires du développement qui travaillent dans le cadre d'approches sectorielles. L'harmonisation de la gestion financière décrite dans cette note permet aux partenaires des fonds communs ainsi qu'aux autres d'harmoniser la gestion financière du soutien qu'ils prodiguent à la stratégie et aux plans du gouvernement.

## **D. L'harmonisation est-elle faisable et quels en sont les obstacles et les écueils ?**

### **1. Est-elle faisable ?**

Ainsi que l'ont démontré plusieurs pays depuis la moitié des années 90, il est tout à fait possible d'harmoniser la gestion financière et même d'établir des dispositions fiduciaires conjointes plus globales. Néanmoins, même si faisable, la création de dispositions fiduciaires conjointes n'est pas une tâche facile, comme le montre la lenteur des progrès accomplis depuis que cette approche bénéficie d'un regain d'intérêt grâce à l'IHP+.

### **2. Obstacles et difficultés ?**

L'un des principaux écueils de l'harmonisation est que tout en souscrivant à des pratiques acceptées au plan international, les partenaires du développement ont des interprétations diverses et, plus important, des règles et réglementations différentes, qui relèvent parfois davantage de la tradition que d'exigences objectives fondées sur les normes internationales.

Les avis très divergents sur le risque et la gestion des risques ainsi que les niveaux extrêmement différents de tolérance des risques compliquent encore la tâche.

S'agissant de la forme ultime de l'harmonisation, l'alignement sur les systèmes nationaux, les faiblesses des systèmes et des capacités du pays, et le manque de respect des normes, sont parfois des obstacles majeurs s'ajoutant aux facteurs du côté des partenaires du développement.

Néanmoins, comme il semble exister une volonté des partenaires du développement et une forte demande des pays, ainsi qu'ils l'ont exprimé pendant la réunion des équipes chargées du secteur de la santé dans les pays dans le cadre de l'IHP+ (Nairobi 2012), la situation devrait s'améliorer.

## **E. Expérience et leçons tirées**

Des exemples d'harmonisation de la gestion financière figurent [ici](#) et de nouveaux exemples sont ajoutés au fur et à mesure.