

Synthèse du Rapport final et de la Note d'orientation sur l'harmonisation de la gestion financière

Décembre 2012

Synthèse du Rapport final et de la Note d'orientation sur l'harmonisation de la gestion financière¹

Objectif du Rapport

Le rapport et la note d'orientation ont pour objet de préciser les objectifs à atteindre, les processus à appliquer, les mesures à prendre et les résultats à obtenir pour parvenir progressivement à une harmonisation complète de la gestion financière dans le secteur de la santé. La note d'orientation, qui fait partie du rapport, trace la voie à suivre pour appliquer une méthode systématique permettant de concevoir et de mettre en œuvre une gestion financière harmonisée au niveau national. Elle vise aussi à renforcer la collaboration, la confiance et l'acquisition d'expérience parmi les parties prenantes.

La note d'orientation répond à la nécessité, constatée par les pays partenaires et les partenaires de développement, de mieux organiser les activités de gestion financière. Elle repose sur une analyse approfondie de divers documents de référence, sur des consultations au sein des trois organismes initialement impliqués dans l'initiative — l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le Fonds mondial et la Banque mondiale — et sur les contributions d'autres partenaires de développement et de pays (communiquées par le biais de l'équipe de direction du partenariat IHP+). La note s'inspire aussi des enseignements tirés des initiatives entreprises précédemment par la communauté des bailleurs de fonds, notamment l'utilisation d'approches sectorielles (SWAps) pour appuis financiers aux pays partenaires, ainsi que d'autres partenariats et programmes sectoriels. Enfin, cette note tient compte des leçons tirées des exercices d'harmonisation et d'évaluation de la gestion financière entrepris au niveau national² depuis le début de cette initiative, en 2010.

Contexte et évolution des efforts entrepris pour harmoniser la gestion financière

Deux grands messages se dégagent des examens du partenariat IHP+ et du programme sur l'efficacité de l'aide.

- Il faut faire plus pour renforcer et accroître l'utilisation de systèmes nationaux de gestion financière efficaces.
- Il faut faire davantage pour réduire les coûts de transaction incombant aux partenaires de développement et aux pays partenaires — coûts en partie alourdis par des évaluations de gestion financière redondantes et parfois inutiles, des mécanismes de gestion financière parallèles, des processus compliqués et non coordonnés, une assistance technique désordonnée et des activités de supervision et de suivi non coordonnées.

Une équipe de gestion financière représentant trois organismes donateurs (GAVI, Fonds mondial et Banque mondiale) a été créée dans le cadre de la Plateforme de financement des systèmes de santé (HSFP) en vue d'examiner les possibilités d'harmonisation et de simplification de la gestion financière au niveau mondial et institutionnel et d'en rendre compte. L'équipe a procédé à l'examen des politiques, des processus et des pratiques de gestion financière pour déterminer les domaines dans lesquels d'importants chevauchements et doubles emplois imposent un fardeau excessif aux pays partenaires. L'équipe a constaté, d'une manière générale, que la fragmentation et le manque de coordination avaient pour effet de réduire la transparence et d'affaiblir la responsabilisation. Dans le même temps, l'existence de processus multiples engendre des dispositions compliquées et

¹ Document préliminaire

² Des exercices complets ou partiels/limités ont été réalisés au Bénin, en Éthiopie, au Népal et en Sierra Leone.

complexes ainsi que des exigences qui se révèlent coûteuses pendant le déroulement des opérations.

L'équipe a jugé que les évaluations de gestion financière constituaient le point d'ancrage des efforts d'harmonisation et a identifié trois autres domaines où l'harmonisation de la gestion aurait le plus d'impact. Elle a décrit de façon détaillée une démarche coordonnée en matière d'harmonisation et a suggéré que cette démarche et les mesures dont elle est assortie soient mises à l'essai dans un petit nombre de pays. Il a été convenu que les enseignements tirés de cet exercice serviraient à enrichir le rapport et la note d'orientation. En novembre 2011, les trois institutions ont convenu de tester les recommandations au plan national, puis, en 2012, ont entrepris conjointement plusieurs exercices avec l'appui de l'OMS³.

Une consultation plus large des partenaires de développement et des pays partenaires lors de la quatrième réunion des équipes nationales de santé du partenariat IHP+, suivie de la diffusion du rapport final et de la note d'orientation, clôturera les travaux engagés au niveau mondial dans le cadre de la première phase d'harmonisation. La phase suivante, décrite plus en détail dans les sections ci-dessous, consistera — en plus de mettre en œuvre la démarche harmonisée de manière systématique au niveau national — à élaborer et adopter les éléments génériques d'un protocole d'accord sur des dispositions fiduciaires communes. La réussite de la mise en œuvre dépend de la rapidité avec laquelle les défis persistants sont résolus.

Objectifs de l'harmonisation à l'échelle mondiale et au niveau des institutions et des pays

L'harmonisation de la gestion financière devrait introduire un surcroît de transparence et de responsabilisation ainsi qu'une efficacité accrue pour l'ensemble des parties prenantes. Elle doit donc être considérée comme un moyen essentiel d'accélérer la réalisation de résultats dans les pays. Au vu de ces avantages, pour être pleinement efficace, l'harmonisation de la gestion financière doit être accomplie au niveau des partenaires de développement, des organismes individuels et des pays.

L'harmonisation de la gestion financière doit prendre en compte la situation de chaque pays. Au plan national, l'un des objectifs principaux consiste à mettre en place des capacités nationales durables afin de promouvoir la responsabilisation et la transparence. L'harmonisation de la gestion financière et le renforcement des capacités nationales de planification et de budgétisation — lorsque ces deux tendances coïncident — se renforcent mutuellement. Cette réalité, conjuguée à l'alignement de l'action des intervenants nationaux et internationaux sur la planification et le budget du pays, permet d'asseoir sur des bases solides le développement de systèmes nationaux de gestion financière dont les pays peuvent ensuite se servir pour promouvoir la responsabilisation et l'information financières. L'appui aux programmes sectoriels de renforcement des capacités de gestion financière peut servir de base à la réalisation de ces objectifs.

Approche proposée et avantages anticipés

L'équipe de gestion financière a identifié quatre domaines dans lesquels l'harmonisation devrait avoir des effets bénéfiques et un impact maximum :

- (a) La réalisation d'une évaluation de gestion conjointe, dont l'envergure et la nature sont adéquates, sans qu'elle fasse double emploi avec des travaux déjà réalisés par d'autres.

³ Bénin, Éthiopie et Sierra Leone.

- (b) La définition conjointe d'un cadre de gestion financière commun — arrêté d'un commun accord par les autorités nationales et leurs partenaires — qui s'appuie sur les éléments efficaces du système public qui réponds aux besoins. Ce cadre définira :
- un système de gestion financière commun à l'échelle nationale, ainsi que les dispositions connexes, qui tire le meilleur parti du système existant et répond aux besoins de l'ensemble des financiers du secteur ;
 - un ensemble commun de rapports de gestion financière périodiques (mensuel, trimestriel, annuels), clairs, complets et propices à une gestion de qualité, dont ont besoin les partenaires de développement et les ministères centraux du gouvernement ;
 - un audit annuelle unique et exhaustif ;
- Ces dispositions peuvent s'aligner entièrement ou partiellement sur les systèmes publics, en fonction de la solidité de ceux-ci.
- (c) Un programme unique et complet d'assistance technique et de renforcement des capacités, convenu par le gouvernement et les partenaires de développement, pour soutenir de façon harmonieuse le développement sectoriel dans les domaines de la planification, de la budgétisation, des contrôles et processus internes, de la comptabilité et de la préparation de rapports.
- (d) La supervision coordonnée et conjointe de la gestion financière durant la mise en œuvre des programmes financés.

Dans le passé, des efforts ont été déployés pour harmoniser la gestion financière et effectuer des évaluations de gestion financière conjointes. Les SWAps constituent un bon exemple de cas où les pays et bailleurs de fonds ont travaillé de concert et convenu de dispositions communes. Par ailleurs, les bailleurs se reposent de plus en plus sur des exercices tels que les Programmes d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) pour fournir un appui budgétaire.

Toutefois, les évaluations conjointes de gestion financière et les autres initiatives visant à harmoniser la gestion ont été généralement ponctuelles et limitées aux organismes donateurs participants qui, à un moment donné, ont financé ensemble une opération en mettant leurs ressources en commun. De ce fait d'autres bailleurs de fonds, qui n'étaient pas en mesure de mutualiser des fonds, ou avaient une moindre tolérance au risque ou avaient besoin d'une forme d'attribution, ont été exclus ; ainsi, l'objectif consistant à créer des capacités à long terme et à harmoniser la gestion financière chez tous les partenaires de développement a-t-il été compromis par mégarde. Lorsqu'un bailleur a effectué une évaluation de gestion financière, les avantages en termes d'harmonisation ont été limités. Des systèmes parallèles ont persisté (du moins dans les domaines de la comptabilité et de l'information financière) et les audits restent fragmentés. Cela s'explique par le fait que le donateur qui effectue l'évaluation n'élabore pas nécessairement un cadre et des systèmes fiduciaires prenant en compte les besoins des autres.

La recommandation en faveur de la réalisation conjointe d'évaluations de gestion financière n'est pas nouvelle, mais le rapport présente une méthode d'harmonisation exhaustive, assortie d'un cadre et d'un ensemble précis d'activités qui peuvent être généralisées et appliquées à la plupart des situations nationales ; cette approche permet aux bailleurs de fonds — ceux qui mettent leurs ressources en commun aussi bien que les autres — de coexister dans le même cadre harmonisé.

Principes soutenant l'approche proposée

L'approche proposée repose sur trois grands principes :

- a) l'alignement sur les systèmes du pays partenaire sous réserve qu'ils répondent à des critères minimums et nécessaires ;
- b) l'harmonisation parmi les partenaires de développement lorsque l'ensemble ou une partie du système national de gestion des finances publiques n'est pas suffisamment solide pour répondre aux besoins des partenaires de développement et en faisant en sorte de réduire au minimum la charge de travail supportée par les pays et les partenaires de développement participants ;
- c) un accord sur la mise en œuvre — et le soutien à cette mise en œuvre — d'un plan d'action commun visant à renforcer le système national de manière à promouvoir les changements nécessaires en rendant l'alignement sur le système national de plus en plus réalisable.

Mesures particulières à l'appui de l'approche proposée

Compte tenu des liens existant entre les domaines identifiés, l'équipe de gestion financière propose d'utiliser les évaluations de gestion financière conjointes comme point d'ancrage d'une harmonisation plus générale de cette gestion. Les évaluations conjointes ne constituant pas une nouveauté, elles ne doivent pas être considérées comme controversées ou irréalisables. En fait, il n'est pas nécessaire qu'elles soient réalisées entièrement sur le terrain : une évaluation complète de la gestion financière doit être le produit d'un examen approfondi de la documentation existante et du travail de terrain nécessaire pour combler les lacunes en matière d'information. En fonction de la qualité et de la quantité d'informations disponibles, l'approche proposée permet aux équipes de concentrer leurs efforts sur les domaines où existent de telles lacunes. Le processus proposé, qui prévoit la réalisation d'une évaluation initiale minutieuse et un cadrage destiné à éviter doubles emplois et redondances, se compose de deux grands éléments :

- Un bilan et un examen sur dossier conjoints de l'ensemble des évaluations et des informations disponibles pour déterminer s'il est nécessaire de procéder à un surcroît de travail sur le terrain en matière de gestion financière et, dans l'affirmative, définir la portée de ce travail. L'équipe d'évaluation peut ainsi délimiter soigneusement le travail nécessaire, combler d'éventuelles lacunes et prévenir le chevauchement d'activités⁴.
- Un accord sur la qualification nécessaire, le calendrier de l'évaluation, la composition de l'équipe d'évaluation (qui comprend des représentants des pays partenaires) et les résultats attendus.

Une fois qu'une décision aura été prise sur la portée du travail de terrain en matière de gestion financière, une façon cruciale de réduire les redondances consiste alors à susciter l'adhésion de l'ensemble des partenaires participants et futurs. Il est possible d'y parvenir en appliquant un processus d'assurance-qualité conjoint et transparent, en privilégiant une bonne répartition des tâches et en définissant clairement les termes de référence.

Les résultats de l'étude sur dossier et du travail sur site⁵ devraient suffire pour définir conjointement le cadre et les dispositions communes en matière de gestion financière. La conception de ces dispositions devrait :

- Promouvoir un maximum de participation par les bailleurs

⁴ Selon l'approche proposée, la portée des activités menées sur le terrain varie en fonction des travaux déjà réalisés et de la situation du pays, mais l'approche et la feuille de route ne changent pas.

⁵ Dans le cadre de ce rapport, la notion d'évaluation complète de la gestion financière englobe les examens sur dossier et les travaux sur le terrain destinés à compléter les informations et évaluations disponibles.

- Accepter aussi bien les ressources mises en commun que les autres, les flux de ressources étant, non pas le déterminant unique, mais seulement l'un des six piliers de la gestion financière
- Envisager, dans le cadre de la conception, l'ajustement des programmes en cours.

Ultérieurement, les pays partenaires mettront en œuvre un programme d'action concerté assorti d'échéances. Il est important que les partenaires de développement, en collaboration avec les autorités nationales, rédigent et signent un protocole d'accord décrivant les dispositions communes en matière de gestion financière. Dans le passé, la préparation de tels documents (accords de financement conjoints, accords fiduciaires conjoints, protocoles d'accord, accords administratifs, etc.) s'est révélée très laborieuse. La normalisation des éléments génériques à l'échelle mondiale permettrait d'accélérer sensiblement le processus et d'achever plus rapidement la préparation des documents au niveau national. En outre, il serait possible de convenir d'un nombre limité d'options en fonction du contexte. Cette démarche permettra à l'équipe de se concentrer sur les aspects de la gestion financière qui doivent continuer de dépendre des particularités du pays, du contexte et des opérations.

Une ultime mesure d'harmonisation consiste à coordonner les activités (de préférence conjointes) de supervision et de suivi de la gestion financière durant la phase de mise en œuvre. Cette coordination renforcera simultanément la responsabilité et la transparence et améliorera la gestion des risques. Les deux mesures — la rédaction d'un document générique pour les protocoles d'accord, d'une part, les activités conjointes de supervision et de suivi, d'autre part — constitueront la phase suivante de ces travaux. Elles exigeront un surcroît des discussions et de collaboration parmi les pays et un groupe élargi de partenaires de développement. L'équipe de direction du partenariat IHP+ a convenu d'en confier la responsabilité à un groupe de travail technique élargi.

Conclusion : avantages de l'harmonisation de la gestion financière et défis persistants

Les avantages de la réalisation d'évaluations de gestion financière conjointes dans le secteur de la santé ne se limitent pas à la réduction du nombre d'évaluations. Une évaluation conjointe de la gestion financière permet de s'entendre sur un cadre de gestion communément accepté, un ensemble unique de normes et de règles, un système unique de comptabilité et de préparation de rapports, et un mécanisme d'audit unique. Il est possible de parvenir à un niveau optimal d'harmonisation en réalisant conjointement et simultanément l'évaluation et la conception des cadres.

Défis :

L'harmonisation de la gestion financière dans le secteur de la santé présente des défis :

- L'institutionnalisation des efforts d'harmonisation de la gestion financière dans les programmes de travail des organismes gouvernementaux concernés et au sein de chaque partenaire de développement.
- La préparation, la mise en application et la pérennité d'une coordination et d'une coopération étroites entre les autorités nationales et les partenaires de développement.
- L'élaboration d'un protocole d'accord à partir d'éléments normalisés et d'options limitées qui dépendent de la situation du pays.
- La mobilisation du soutien nécessaire à l'exécution de programmes d'action au niveau national. L'expérience montre que les efforts de soutien fournis dans le passé l'ont été de façon ponctuelle et non coordonnée et ne s'accompagnaient pas d'une stratégie de développement des systèmes nationaux. Pour relever ce défi, la présente note recommande qu'un programme complet de renforcement des capacités, pleinement appuyé par les bailleurs de fonds, figure parmi les résultats des évaluations conjointes de la gestion financière.

Avantages :

En résumé, l'approche proposée en matière d'harmonisation de la gestion financière présente les avantages suivants :

- Une meilleure évaluation et gestion des risques pour l'ensemble des opérations financées par les bailleurs de fonds dans le secteur de la santé.
- La réduction de la charge de travail supportée par les pays partenaires grâce à la réduction de la fréquence des évaluations de gestion financière, un cadre de gestion financière unique et un ensemble unique de processus (alignés de préférence sur le cadre national).
- Un nombre réduit de systèmes de soutien en matière de comptabilité et de préparation de rapports (logiciels, registres, etc.).
- Un ensemble de rapports périodiques présentant trois avantages : a) une plus grande transparence grâce à la réduction du risque de double emploi et/ou de double comptage, b) une représentation plus complète de la position et des résultats financiers du secteur, et c.) l'allègement de la charge de travail due à la préparation de rapports.
- Un nombre réduit d'auditeurs et une rationalisation des audits, ainsi que des possibilités accrues de vérifications croisées entre les intrants et les extrants et une amélioration de la visibilité au profit des auditeurs et de la direction.
- L'amélioration des capacités et des systèmes publics de gestion financière (fondement d'un meilleur alignement des partenaires de développement sur les systèmes publics).
- Une harmonisation et un alignement accrus de toutes les sources de financement. Cette approche permet non seulement d'harmoniser la préparation de rapports financiers, mais aussi de réaliser des budgétisations complètes et d'accroître la capacité des responsables à aligner l'ensemble des sources de financement sur les priorités stratégiques des autorités nationales, donc à faciliter et améliorer les résultats du secteur de la santé.
- D'importants gains de temps grâce à la réduction du nombre de versions préliminaires des protocoles d'accord relatifs aux modalités communes de gestion financière et la réduction du nombre de missions conjointes de supervision de la gestion financière.

Steps to harmonized financial management arrangements

