



Co-secrétariat du CICID du 28 avril 2008  
Version finale corrigée

## DOCTRINE

### EN MATIERE DE RISQUE FIDUCIAIRE DANS LES ETATS ETRANGERS

<b>Introduction et enjeux .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Définition et Caractéristiques du concept de risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers.....</b>	<b>4</b>
1.1 <i>Définition.....</i>	4
1.2 <i>Remarques conceptuelles et pratiques en matière de RF des autres partenaires.....</i>	4
<b>2. Outils de suivi et d'analyse du risque fiduciaire dans les Etats Etrangers.....</b>	<b>5</b>
2.1 <i>PEFA et Diagnostics des systèmes de gestion des finances publiques .....</i>	5
2.2 <i>Système d'évaluation et de suivi du risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers .....</i>	6
2.2.1 <i>Modalités d'évaluation du Risque Fiduciaire : Indice et classes de risque .....</i>	7
2.2.2 <i>Modalités de suivi du Risque Fiduciaire .....</i>	9
2.2.3 <i>Dépendance et positionnement de la France vis-à-vis des évaluations PEFA.....</i>	9
<b>3. Objectifs et Principes d'utilisation des outils d'évaluation du risque fiduciaire.....</b>	<b>10</b>
3-1 <i>Objectifs.....</i>	10
3-2 <i>Principes généraux d'utilisation et recommandations opérationnelles.....</i>	10
3-2.1 <i>Principes généraux d'utilisation .....</i>	10
3-2.2 <i>Recommandations opérationnelles.....</i>	11
3-2.2.1 <i>Risque fiduciaire dans le cas des aides budgétaires globales .....</i>	12
3-2.2.2 <i>Risque fiduciaire dans le cas des aides budgétaires sectorielles.....</i>	13
3-2.2.3 <i>Principes de cohérence.....</i>	14
<b>Annexe 1 : Textes et sites Web de référence.....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe 2 : Liste des indicateurs du PEFA .....</b>	<b>16</b>

## **Liste des acronymes**

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABG-RP	Aide Budgétaire Globale pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté
ABG-SM	Aide Budgétaire Globale de Stabilisation Macroéconomique
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle
AFD	Agence française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CFAA	Country financial accountability assessment
CICID	Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement
COSP	Comité d'Orientation Stratégique et de Programmation
CPAR	Country procurement assessment report
CSLP	Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CPIA	Country Political and Institutional Assessment
DCP	Document Cadre de Partenariat
DSRP	Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
FMI	Fond Monétaire International
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IRF	Indice de Risque Fiduciaire
FERF	Fiche d'Evaluation et de suivi du Risque Fiduciaire
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MINEFE	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM PMF	Public Finance Management Performance Measurement Framework
PSA	Partenariat Stratégique pour l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
RF	Risque Fiduciaire
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes

## Introduction et enjeux

---

Plusieurs documents stratégiques internationaux et français récents prévoient un recours croissant aux systèmes de gestion des finances publiques nationaux pour délivrer l'aide publique au développement, notamment avec l'aide budgétaire globale et l'aide sectorielle :

- dans la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** (mars 2005), les bailleurs de fonds et les pays en développement se sont accordés sur l'objectif d'utiliser « *dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires* » et « *lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, (...) de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires* » ;
- le **CICID du 18 mai 2005** a indiqué que les aides budgétaires auraient « *un rôle renforcé* » dans l'APD française : « *la part des aides budgétaires globales (...), ainsi que des aides sectorielles (...) est appelée à croître* » ;
- le **Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris**, validé par la COSP du 14 décembre 2006, prévoit que la France accroîtra le rôle des aides budgétaires globales et des aides sectorielles et fera transiter l'aide destinée au secteur public par les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires lorsque les conditions sont réunies.

Le développement du recours aux aides budgétaires traduit la volonté de moderniser les modalités de l'aide française en s'inscrivant dans les principes de renforcement de l'efficacité, d'harmonisation, d'alignement et de prévisibilité de l'aide au développement consacrés par la Déclaration de Paris.

L'aide budgétaire emprunte le canal budgétaire et utilise les procédures nationales en matière de finances publiques (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle). Après versement, les bailleurs de fonds ne sont plus censés intervenir dans les passations de marchés, dans leur exécution, lors des paiements et en matière d'audit. En confiant les ressources au pays bénéficiaires, ils perdent la maîtrise de la gestion des fonds. Mais, le dialogue et les analyses portent sur la fonctionnalité des systèmes, les réformes entreprises et les résultats obtenus.

L'octroi d'une aide budgétaire nécessite par conséquent une bonne compréhension de la performance des systèmes de gestion des finances publiques et du risque fiduciaire et donc une confiance suffisante dans les procédures budgétaires et comptables nationales.

Dans ce cadre, la France a développé un système d'évaluation et de cotation du risque fiduciaire en s'appuyant sur les évaluations suivant la méthodologie PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) conduites dans les Etats Etrangers, considérée comme la méthode de référence pour conduire des évaluations des systèmes de gestion des finances publiques.

Cette méthode est un outil d'aide à la décision, qui a vocation à être utilisé par les équipes opérationnelles dans le cadre de l'instruction et de l'exécution de concours sous forme d'aide budgétaire globale comme sectorielle.

La présente note de doctrine permet de présenter l'approche française concernant (i) le concept de risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers, (ii) les instruments d'appréciation, notamment l'indice de risque fiduciaire, et (iii) les principes généraux d'utilisation de ces outils.

## 1. Définition et Caractéristiques du concept de risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers

---

### 1.1 Définition

Dans la conception française, le risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers s'intéresse à des dimensions précises de la **gouvernance financière** d'un pays, en particulier celles relatives à **la qualité et à l'utilisation des procédures budgétaires et comptables et à la qualité du contrôle interne et externe en matière de gestion des deniers publics**.

Ces dimensions sont au nombre de quatre :

- *D1. Crédibilité du budget ;*
- *D2. Efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses ;*
- *D3. Fiabilité des procédures comptable et des rapports financiers ;*
- *D4. Qualité des vérifications et des contrôles externes.*

☞ La dimension « **Crédibilité du Budget** » (D1) étudie dans quelle mesure : (i) le gouvernement respecte ses priorités en matière de dépenses lors de l'exécution budgétaire et n'a pas recours aux arriérés pour financer ses dépenses, (ii) la gestion des finances publiques est transparente.

☞ La dimension « **Efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses** » (D2) s'intéresse à la qualité des procédures d'exécution des dépenses et à l'efficacité du contrôle interne, pour les dépenses salariales comme non salariales, en particulier pour les marchés publics ;

☞ La dimension « **Fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers** » (D3) évalue l'existence, la fiabilité et la régularité de l'information comptable et budgétaire produite en cours et au terme de l'année budgétaire ;

☞ La dimension « **Qualité des vérifications et des contrôles externes** » donne une vision de la nature exacte du contrôle externe, qui s'exerce en matière de gestion des finances publiques au niveau parlementaire et juridictionnel, lors de l'adoption du budget et de la reddition des comptes.

En résumé, le « risque fiduciaire » fait donc référence au risque que dans un pays :

- *les ressources budgétaires ne soient pas employées conformément aux prévisions et de manière transparente ;*
- *les dépenses budgétaires ne suivent pas des procédures d'exécution et de contrôle efficaces ;*
- *les opérations de dépense ne fassent pas l'objet d'un enregistrement comptable régulier et adéquat et de rapports financiers transparents ;*
- *les dépenses budgétaires ne fassent pas l'objet de contrôles externes appropriés.*

### 1.2 Remarques conceptuelles et pratiques en matière de RF des autres partenaires

☞ **Corruption** – La corruption dans le secteur public est multiforme et difficile à apprécier. Le risque de corruption dans le secteur public est considéré comme globalement capté par les quatre dimensions caractérisant le risque fiduciaire. En effet, le non respect ou le respect partiel d'une des caractéristiques décrites ci-dessus, accroît la probabilité de faire face à un système de gestion des finances publiques en proie à la corruption.

☞ **Efficacité et efficience de la dépense publique** - Cette dimension n'est pas prise en considération dans la définition et la conception française du risque fiduciaire, dans la mesure où ces aspects relèvent davantage de la qualité des politiques publiques et de leur traduction budgétaire. Ces aspects sont fondamentaux et doivent être analysés en profondeur dans la perspective d'un financement utilisant les procédures budgétaires et comptables nationales ; mais

ce travail s'effectue de manière séparée au moyen d'une analyse des politiques publiques, de leurs priorités et d'une comparaison entre les moyens mis en œuvre et les résultats envisagés comme ceux obtenus.

☞ **Politique budgétaire** (niveau de déficit, niveau d'endettement...) - Cette dimension n'est pas considérée comme pertinente dans le contexte du risque fiduciaire. Ces aspects, qui sont déterminants pour mettre en œuvre une aide budgétaire, sont pris en considération dans le cadre des travaux macro-financiers du FMI.

☞ **Concept de risque fiduciaire vu par les autres bailleurs de fonds** - La conception française en matière de risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers est semblable à celle de la Commission européenne ; celle employée par le DFID et certains partenaires d'Europe du Nord est nettement plus extensive dans la mesure où elle intègre le risque que l'utilisation des fonds ne soit pas efficiente et efficace et ces partenaires souhaitent approfondir l'analyse du risque de corruption de manière spécifique.

## 2. Outils de suivi et d'analyse du risque fiduciaire dans les Etats Etrangers

Les bailleurs de fonds, principalement les Institutions de Bretton Woods, ont développé de nombreux instruments de diagnostic et d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques au niveau global, spécifique ou sectoriel. Ces diagnostics permettent entre autres aux bailleurs de fonds d'apprécier le niveau de risque fiduciaire. Le plus récent d'entre eux est le cadre d'évaluation défini au niveau de l'initiative *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA).

La France a développé un système de cotation du Risque Fiduciaire visant à caractériser de manière synthétique le Risque Fiduciaire en s'appuyant sur les résultats des évaluations PEFA conduites dans les Etats Etrangers. La France s'inscrit donc pleinement dans les engagements de la Déclaration de Paris en utilisant les travaux analytiques conjoints développés et menés dans les pays<sup>1</sup>.

### 2.1 PEFA et Diagnostics des systèmes de gestion des finances publiques

#### ☞ **Initiative PEFA**<sup>2</sup>

Devant la multiplication des instruments d'évaluation, les coûts de transaction pour les pays évalués, et le manque d'appropriation de leurs conclusions, un groupe de bailleurs de fonds<sup>3</sup> dont la France, a engagé en 2002 une initiative harmonisée d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques.

Cette initiative a pour objectif: (i) une plus grande **coordination** dans le domaine de la gestion des finances publiques (harmonisation des instruments et réduction des évaluations), (ii) un **dialogue soutenu** entre les bailleurs et les pays bénéficiaires d'aide, et (iii) une plus grande **latitude donnée aux administrations** nationales pour définir et mettre en œuvre des réformes durables du système de gestion des finances publiques efficace, transparent et fiable.

Dans ce cadre, le PEFA a développé un **cadre de mesure de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (connu sous le nom de PEFA / PFM-PMF<sup>4</sup>)** basé sur l'évaluation de 31 indicateurs de performance abordant les thématiques suivantes :

- Crédibilité du budget ;
- Exhaustivité et transparence ;

<sup>1</sup> Indicateur n°10a du suivi de la Déclaration de Paris

<sup>2</sup> Pour plus de renseignements sur le PEFA, cliquez : <http://www.pefa.org>

<sup>3</sup> Commission Européenne, Banque Mondiale, FMI, Grande Bretagne, Norvège, France, Suisse

<sup>4</sup> PFM PMF - Public Finance Management Performance Measurement Framework

- Cycle budgétaire (Elaboration du budget / contrôle de l'exécution budgétaire / Procédures comptables et rapports financiers / Vérification et contrôles externes).
- Pratiques des bailleurs

La performance de chaque indicateur est évaluée par rapport au respect d'une série de critères spécifiques arrêtée dans la méthodologie «PEFA / PFM-PMF» et exprimée par une note alphabétique. Cette évaluation ne fournit cependant pas de notation globale du système de gestion de finances publiques.

**Le cadre d'évaluation PEFA / PFM-PMF est reconnu par la Communauté des bailleurs de fonds et au niveau du CAD comme l'outil de référence pour apprécier la qualité du système de gestion des finances publiques des pays.** Il reste entendu que les conclusions que chaque partenaire tire et les décisions qu'il prend à l'issue des évaluations communes lui sont propres.

#### ☞ *Autres instruments de diagnostics des systèmes de la gestion des finances publiques*

Parmi les principaux instruments de diagnostics, on peut citer :

- L'exercice *Country Financial and Accountability Assessment* (CFAA) de la Banque Mondiale sert à apprécier la qualité et la transparence du système de gestion des finances publiques (analyse de la capacité du système à planifier, exécuter et assurer le suivi de la dépense publique).
- Quatre indicateurs du *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) de la Banque Mondiale concernant le volet « gestion du secteur public et institutions » permettent d'apprécier la qualité des systèmes de gestion des finances publiques.
- Le module fiscal et budgétaire du *Report on the Observance of Standards and Codes* (ROSC) établi par le FMI examine la transparence et le respect de certaines normes en matière de gestion des finances publiques.
- L'exercice *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS) permet de suivre au niveau sectoriel le flux de ressources concernant certaines dépenses jusqu'à leur destination finale pour vérifier le respect des allocations, les délais de traitement et la matérialité des dépenses ;
- L'exercice *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) de la Banque Mondiale détermine le niveau d'efficacité et de transparence du système de passation de marché, de même que le système de mesure de performances développé au niveau du le CAD ;
- Les exercices de revues de dépenses publiques (*Public Expenditures Review* - PER) ont vocation à analyser l'efficacité et l'efficacité des dépenses au niveau global comme sectoriel (analyse des coûts unitaires).

La France privilégie l'instrument et la méthodologie développée dans le cadre de l'initiative PEFA pour évaluer les systèmes de gestion des finances publiques. Elle s'appuie sur les évaluations PEFA pour apprécier et suivre le risque fiduciaire dans les Etats Etrangers. A défaut, elle s'appuiera sur les autres instruments de diagnostics disponibles cités ci-dessus.

## 2.2 Système d'évaluation et de suivi du risque fiduciaire appliqué aux Etats Etrangers

La France a développé pour son propre compte un système d'évaluation et de suivi du Risque Fiduciaire comprenant (i) une méthode de cotation du risque fiduciaire structurée autour d'un Indice de Risque Fiduciaire (IRF) et d'un système de classes faisant ressortir le degré de risque fiduciaire et (ii) une fiche pays standard pour assurer un suivi régulier de ce sujet.

Le système d'évaluation développé s'appuie sur les résultats des évaluations PEFA conduites dans les Etats Etrangers, en particulier 12 des 31 indicateurs produits.

Ces instruments permettent d'avoir une vision synthétique, standardisée, objective et dynamique du risque fiduciaire et de l'environnement institutionnel dans les Etats Etrangers.

### 2.2.1 Modalités d'évaluation du Risque Fiduciaire : Indice et classes de risque

L'évaluation du risque fiduciaire repose sur (i) le calcul d'un indice global et (ii) l'analyse de 4 indicateurs clefs et permet d'associer une classe de risque à chaque système de gestion des finances publiques.

#### ☞ Calcul de l'Indice de risque fiduciaire - IRF

L'IRF s'intéresse aux quatre dimensions du risque fiduciaire tel que défini :

- D1 - *Crédibilité du budget* ;
- D2 - *Efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses* ;
- D3 - *Fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers* ;
- D4 - *Qualité des vérifications et des contrôles externes*.

Le risque fiduciaire s'apprécie pour chaque dimension à partir de trois indicateurs du PEFA / PFM-PMF, qui ont été retenus pour leur pertinence et leur importance dans le cadre de l'appréciation du risque fiduciaire.

**TABLEAU 1.- LES 12 INDICATEURS RETENUS POUR LE CALCUL DE L'IRF**

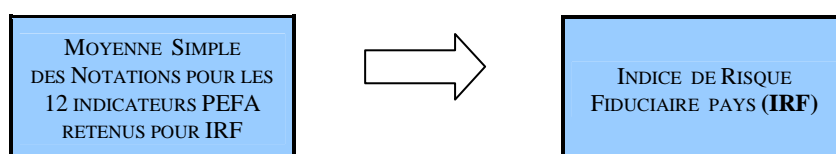
<b>D1 - Crédibilité du Budget</b>		
1	PI-2	Composition des dépenses réelles comparée à celle du budget initialement approuvé
2	PI-4	Stock et gestion des arriérées de paiements
3	PI-7	Importance des dépenses extrabudgétaires
<b>D2 - Efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses</b>		
4	PI-18	Efficacité des mesures de contrôle des états de paie
5	PI-19	Concurrence, optimisation et contrôle de passation des marchés publics
6	PI-20	Efficacité du contrôle interne pour les dépenses non salariales
<b>D3- Fiabilité des procédures comptables &amp; des rapports financiers</b>		
7	PI-22	Régularité des activités de rapprochement des données et respect des délais prévus en la matière
8	PI-24	Qualité et diffusion des rapports infra-annuels sur l'exécution du budget et respect des délais en la matière.
9	PI-25	Qualité des « lois de règlement » et présentation au Parlement dans le respect des délais
<b>D4- Qualité des vérifications &amp; contrôle externes</b>		
10	PI-26	Portée, nature et suivi des audits et des rapports de vérification externe
11	PI-27	Examen législatif approfondi de la Loi de finances
12	PI-28	Examen législatif approfondi des rapports d'audits

Les notes alphabétiques des douze (12) indicateurs fournies à partir des évaluations périodiques utilisant la méthodologie « PEFA / PFM-PMF » sont transformées en notes numériques selon une table de passage.

La méthode de notation (alphabétique), les définitions et les critères d'appréciation pour chacun des indicateurs découlent directement de la méthodologie PEFA et sont détaillés dans un guide méthodologique intitulé « Evaluation et Suivi du risque fiduciaire dans les Etats Etrangers – Méthodologie détaillée ».

L'indice de risque fiduciaire (IRF) est obtenu par moyenne simple des notations des douze indicateurs. Outre la notation globale, chacune des dimensions obtient une note (obtenue par moyenne des notations des trois indicateurs se rapportant à cette dimension), ce qui permet d'avoir une vision décomposée du risque fiduciaire et calquée sur les quatre caractéristiques du risque fiduciaire.

**DIAGRAMME 1 - CALCUL DE L'IRF ET CLASSES DE RISQUE**



## ☞ **Classes de risque fiduciaire**

Le système de gestion des finances publiques du pays concerné est associé à une des quatre classes de risque : faible, modéré, élevé et très élevé.

Ce classement s'effectue à partir de la notation globale « Indice de risque fiduciaire » et des notations de quatre des douze indicateurs composant l'indice. Ces derniers doivent avoir des seuils minimaux pour que le système de gestion des finances publiques ne soit pas coté en « risque très élevé ». Cette méthode permet de limiter les effets de compensation entre certaines notations et de mettre l'accent sur certains aspects sensibles comme :

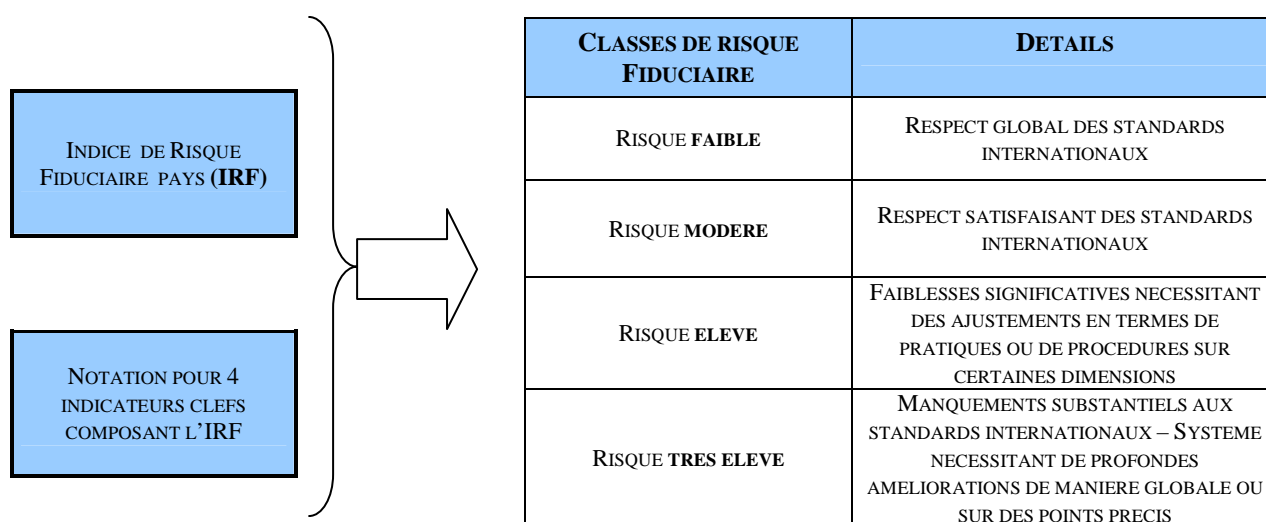
- l'efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses salariales comme non salariales ainsi que la qualité de la passation des marchés publics (Dimension 2).
- la qualité des vérifications et des contrôles externes (Dimension 4). Ce point est capital dans la mesure où il n'est pas prévu que les partenaires conduisent des audits externes dans le cadre des aides budgétaires non ciblées comme cela peut se pratiquer classiquement dans les autres formes de concours.

Les indicateurs sont repris dans le tableau ci-après :

**TABLEAU 2.- LES 4 INDICATEURS CLEFS**

N°IRF	N°PEFA	Intitulé
4	PI-18	Efficacité des mesures de contrôle des états de paie
5	PI-19	Concurrence, optimisation et contrôle de passation des marchés publics
6	PI-20	Efficacité du contrôle interne pour les dépenses non salariales
10	PI-26	Portée, nature et suivi des audits et des rapports de vérification externe

**DIAGRAMME 2 - CLASSES DE RISQUE FIDUCIAIRE**



### 2.2.2 Modalités de suivi du Risque Fiduciaire

Dans la mesure où les exercices d'évaluation PEFA ne seront reconduits que tous les trois ans en moyenne, l'IRF et la classe de risque fiduciaire par pays ne seront déterminés que selon cette fréquence.

Entre deux évaluations PEFA, les notations des 12 indicateurs seront complétées par une analyse des tendances observées dans le temps (suivi des avancées et des principales réformes engagées et mises en œuvre)

Les informations pertinentes relatives au risque fiduciaire sont présentées dans une *fiche pays d'évaluation et de suivi du risque fiduciaire - FERF*.

Cette fiche recense les informations suivantes :

- Classe et Indice de Risque Fiduciaire pour le pays, notations par composante et pour les indicateurs et tendances observées ;
- Indicateurs complémentaires sur la gestion des finances publiques et sur l'environnement institutionnel (notations CPIA « Gestion du secteur public et des institutions » ; Indice de perception de la corruption (IPC) ;... ) ;
- Pratiques des bailleurs de fonds en matière d'aides budgétaires globales et / ou sectorielles ;
- Tout rapport disponible concernant la gestion des finances publiques.

Ces informations sont complétées par une évaluation qualitative des dimensions de l'indice de risque et par une appréciation globale de la dynamique des réformes en matière de gestion des finances publiques et de la crédibilité de l'engagement du Gouvernement.

La FERF fait l'objet d'une mise à jour annuelle en fonction des informations disponibles et d'une révision complète à chaque nouvelle cotation.

### 2.2.3 Dépendance et positionnement de la France vis-à-vis des évaluations PEFA

Les évaluations PEFA sont produites sur financement des partenaires techniques et financiers principalement la Banque Mondiale, la Commission européenne et quelques bilatéraux et dans certains cas par les pays récipiendaires.

La production de l'IRF est donc dépendante (i) des travaux décidés et conduits en dehors du dispositif français et (ii) de l'accès à ces études dans des délais appropriés.

Afin de limiter les risques liés à cette dépendance, une double démarche aux niveaux central et déconcentré sera mise en place pour disposer régulièrement et en temps opportun d'évaluations PEFA de qualité dans les pays concernés.

La France poursuivra son soutien à l'initiative PEFA à travers une participation active au comité de pilotage et le financement de certaines activités du secrétariat technique du PEFA.

Dans les pays où la France met en œuvre des appuis sous forme d'aides budgétaires globales ou d'aides sectorielles ou envisage de le faire, le dispositif français s'impliquera autant que possible en :

- soutenant la conduite des évaluations « PEFA » dans les pays et leur renouvellement tous les trois ans ;
- participant aux groupes de travail de suivi et d'exploitation des évaluations PEFA ;
- assurant une information régulière du dispositif français sur le niveau de réalisation des évaluations.

La France se mettra en position de participer au financement d'un certain nombre d'évaluations PEFA dans les pays où elle est un partenaire de référence.

### 3. Objectifs et Principes d'utilisation des outils d'évaluation du risque fiduciaire

---

#### 3-1 Objectifs

La cotation du risque fiduciaire et la fiche d'évaluation du risque fiduciaire (FERF) constituent **des outils d'analyse des circuits budgétaires et comptables nationaux et d'aide à la décision dans le cadre de l'instruction et la mise en œuvre des aides budgétaires globales comme sectorielles.**

Ces outils ont pour objectif de :

- permettre aux différents intervenants de la chaîne de décision de disposer d'une information synthétique, standardisée et objective pour appréhender le risque fiduciaire inhérent à l'utilisation des circuits budgétaires et comptables nationaux, la manière dont il est pris en considération et dont il évolue dans le temps ;
- éclairer au stade de la programmation pays et tout au long du cycle du projet, les équipes pays et les chefs de projet sur la qualité des circuits budgétaires et comptables nationaux et sur l'opportunité de recourir à l'aide budgétaire globale et sectorielle ;
- faciliter l'identification de conditions et d'engagements sur (i) l'utilisation et le contrôle des ressources octroyées sous forme d'aide budgétaire ou (ii) les réformes à conduire pour disposer d'aide budgétaire ;
- contribuer à l'identification de points de suivi / dialogue prioritaires en matière de gouvernance financière et de concours en appui au renforcement des capacités (au niveau global ou sectoriel) en vue de réduire le risque fiduciaire.

#### 3-2 Principes généraux d'utilisation et recommandations opérationnelles

##### 3-2.1 Principes généraux d'utilisation

**La cotation du risque fiduciaire ne se suffit en aucun cas à elle-même pour prendre une décision en matière d'aide budgétaire.** Elle représente une base d'informations structurées pour fournir une première analyse sur le degré et les zones de risques pour chaque système de gestion des finances publiques.

Dans la mesure où la cotation est effectuée tous les 3 ans, il est important de **tenir compte dans l'intervalle des évolutions favorables ou défavorables intervenues depuis la dernière cotation** dans la décision finale de recourir ou non à l'aide budgétaire et donc aux circuits budgétaires et comptables nationaux.

**La cotation du risque fiduciaire n'étant pas une science exacte, l'appartenance à une classe de risque n'est pas prescriptive.** Compte tenu des spécificités et des dynamiques de chaque pays, une cotation identique pour deux pays n'appelle pas nécessairement les mêmes décisions.

Par ailleurs, le risque fiduciaire ne constitue qu'un des déterminants du choix des modalités d'intervention. Un risque fiduciaire faible ou modéré ne conduit pas automatiquement à effectuer un concours sous forme d'aide budgétaire ; cette décision dépend des objectifs du concours et de la situation des autres conditions d'éligibilité (qualité des politiques publiques, coordination, cadre macroéconomique...).

L'absence de cotation en matière de risque fiduciaire (absence d'évaluation PEFA) n'exclut pas le recours à l'aide budgétaire et à l'utilisation des circuits budgétaires et comptables nationaux. A défaut et dans l'attente de la conduite d'une évaluation PEFA, l'analyse du risque fiduciaire s'appuiera sur les résultats des instruments mentionnés dans la partie 2.

**La cotation du risque fiduciaire et la fiche d'évaluation du risque fiduciaire (FERF) n'ont pas vocation à être diffusés et communiqués en dehors du dispositif MAEE/MINEFE/AFD.**

### 3-2.2 Recommandations opérationnelles

Au-delà des principes généraux d'utilisation, la cotation en matière de risque fiduciaire aboutit à des recommandations opérationnelles utilisables dans le cadre de l'instruction et la mise en œuvre des aides budgétaires. Ces recommandations générales sont développées dans le tableau 3 ci-après.

Du fait de leurs spécificités, ces recommandations sont ajustées selon qu'il s'agisse d'aide budgétaire globale (3.2.2.1.) ou d'aide budgétaire sectorielle (3.2.2.2.).

**TABLEAU 3.- RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES**

CLASSE DE RISQUE FIDUCIAIRE	RECOMMANDATIONS
FAIBLE	<p><i>Pays dont les procédures et circuits budgétaires et comptables présentent un risque faible dans la perspective d'un recours à l'aide budgétaire</i></p> <p>Recours à l'aide budgétaire sans réel risque fiduciaire</p>
MODERE A ELEVE	<p><i>Pays dont les procédures et circuits budgétaires et comptables présentent un risque modéré à élevé dans la perspective d'un recours à l'aide budgétaire</i></p> <p><b>Recours à l'aide budgétaire envisageable sous réserve d'une dynamique globale de réformes</b> en matière de gestion des finances publiques agréée avec la communauté des partenaires techniques et financiers et permettant de réduire les risques identifiés.</p> <p><b>Vigilance à porter sur certains indicateurs présentant des faiblesses</b> à travers une veille régulière</p> <p><b>Contribution</b> dans la mesure du possible à la résorption des principaux dysfonctionnements via des <b>appuis en renforcement des capacités</b>.</p> <p>Mise en place <b>d'engagements particuliers voire de conditions</b> pour permettre de limiter et réduire les risques identifiés à court et moyen terme.</p>
TRES ELEVE	<p><i>Pays dont les procédures et circuits budgétaires et comptables présentent un risque très élevé dans la perspective d'un recours à l'aide budgétaire</i></p> <p><b>1) Recours non recommandé à l'aide budgétaire</b></p> <p>L'introduction de mesures de sauvegarde concernant <b>la traçabilité et l'utilisation des fonds</b> (compte d'affectation spécial / ciblage des dépenses / refinancement / avis de non objection...) <b>et la mise en place de contrôles complémentaires</b> (audits complémentaires...) est <b>fortement conseillé</b> pour contourner les risques majeurs identifiés.</p> <p><b>2) Recours exceptionnel à une aide budgétaire non ciblée sous condition de négociation</b> (avec le pays bénéficiaire et en coordination avec les autres partenaires concernés) <b>de mesures / actions crédibles pour remédier aux défaillances majeures constatées de manière préalable ou à court / moyen terme.</b></p> <p>La mise en œuvre des mesures agréées peut constituer un engagement particulier, une condition suspensive du concours, une condition de versement de certaines tranches voire une condition préalable du renouvellement de concours sous forme d'aide budgétaire non ciblée.</p> <p><b>Vigilance à porter sur</b> la dynamique globale de réformes en matière de gestion des finances publiques et particulièrement sur les <b>indicateurs présentant des faiblesses</b> à travers une veille régulière.</p> <p><b>Contribution</b> dans la mesure du possible à la résorption des principaux dysfonctionnements via des <b>appuis en renforcement des capacités</b>.</p>

Les mesures et clauses de sauvegarde peuvent constituer des outils adaptés pour gérer le risque surtout dans une logique de court terme. Elles peuvent permettre :

- Soit de se prémunir contre le risque fiduciaire en prévenant une mauvaise utilisation des fonds ou un non respect des procédures budgétaires et comptables ;

- Soit de mettre en évidence la réalisation du risque (par exemple via des contrôles ou audits complémentaires) et de le traiter de manière ex post, à travers des mesures correctives (remboursement...).

La logique des mesures et des clauses de sauvegarde est de garantir une meilleure utilisation des fonds tout en respectant certains standards de gouvernance. L'utilisation de ce type de clause conduit souvent à avoir une traçabilité des dépenses financées, mais pas nécessairement.

La conduite de réformes et le renforcement des capacités en matière de gouvernance financière notamment concernant les principaux dysfonctionnements détectés, constituent la meilleure voie pour réduire durablement le risque fiduciaire. Ce travail et ce dialogue doivent être conduits parallèlement à l'utilisation de clauses de sauvegarde, lorsqu'elles sont utilisées.

### 3-2.2.1 Risque fiduciaire dans le cas des aides budgétaires globales

Une aide budgétaire globale<sup>5</sup> est un financement dont la finalité est de soutenir de manière globale les politiques publiques menées par l'Etat bénéficiaire, plus particulièrement la mise en œuvre de la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, la stabilisation du cadre macroéconomique et l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques.

Une ABG emprunte le canal budgétaire et utilise les procédures nationales en matière de finances publiques (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle).

Une ABG peut être ciblée ou non ciblée :

- Dans le cas d'une aide budgétaire globale non ciblée, les fonds sont versés directement sur le compte courant du Trésor du pays bénéficiaire. Les ressources sont alors totalement fongibles avec les autres ressources budgétaires. Leur utilisation ne peut pas faire l'objet d'une traçabilité.
- Dans le cas d'une aide budgétaire globale ciblée, les fonds sont destinés au financement (i) de dépenses spécifiques identifiées de la loi de finances ou (ii) de dépenses gérées dans le cadre d'un Compte d'Affectation Spéciale du Trésor. Dans ce dernier cas, il peut exister une mutualisation des ressources avec d'autres bailleurs. Les dépenses sont considérées comme ciblées même si les ressources peuvent être fongibles avec les ressources des autres partenaires.

**Instruction des ABG** - Une évaluation positive du système de gestion des finances publiques fait partie des conditions d'éligibilité pour bénéficier de l'aide budgétaire globale non ciblée.

**Mise en œuvre des ABG pluriannuelles** - Dans le cadre d'un programme pluriannuel, les décaissements n'interviennent qu'en cas de maintien des conditions d'éligibilité, en particulier une absence de dégradation de la qualité de la gestion des finances publiques par rapport à la situation initiale.

**La cotation du risque fiduciaire et la FERF sont des outils relativement adaptés pour analyser le respect de ces conditions dans la mesure où ils donnent une vision globale et synthétique du risque fiduciaire et de la dynamique engagée dans ce secteur.**

Au-delà de la cotation, les progrès et la crédibilité de l'engagement du gouvernement dans les réformes menées et à mener dans la gestion des finances publiques constituent un élément déterminant pour permettre une gestion et une réduction des risques, mais aussi dans le choix définitif du mode opératoire.

**En effet, dans les pays dont la cotation est « risque très élevé », le recours à de l'aide budgétaire globale non ciblée constitue un risque réel ; mais un des objectifs de ce type de concours sera d'améliorer la gouvernance financière à travers la mise en place de mesures**

---

<sup>5</sup> Cf. Note de doctrine d'emploi des Aides Budgétaires Globales dans les Etats Etrangers – CoSec CICID 13.02.2007

## **et actions crédibles pour améliorer le système de gestion des finances publiques, ainsi que leur suivi et leur évaluation.**

Les analyses en matière de risque fiduciaire contribuent à statuer sur :

- (i) le caractère ciblé ou non ciblé de l'aide budgétaire globale à octroyer
- (ii) les mécanismes appropriés à mettre en place pour gérer et limiter le risque fiduciaire, à savoir la négociation de conditions et d'engagements particuliers en matière de réformes ou d'utilisation / contrôle des ressources d'aide budgétaire globale ou encore la mise en place d'appuis en renforcement de capacités.

### 3-2.2.2 Risque fiduciaire dans le cas des aides budgétaires sectorielles (ABS)

Une approche sectorielle peut se mettre en œuvre selon quatre procédures de financement :

- Une **aide projet dans l'approche sectorielle** finance une composante précise du programme sectorielle selon les procédures du partenaire;
- Un **fond commun non budgétaire** ou « **Trust Fund** » permet de mutualiser le financement de plusieurs partenaires sans recourir aux procédures budgétaires et comptables du pays ;
- Une **aide budgétaire sectorielle ciblée** est consacrée directement au financement de dépenses du secteur en conformité aux procédures budgétaires et comptables nationales. Les ressources sont destinés au financement (i) de dépenses spécifiques du secteur identifiées de la loi de finances ou (ii) de dépenses gérées dans le cadre d'un Compte d'Affectation Spéciale du Trésor dédié au secteur.
- Une **aide budgétaire sectorielle non ciblée** versée au compte courant du Trésor public, constitue la forme ultime de financement harmonisé d'une politique sectorielle – les ressources allouées au secteur considéré sont alors totalement fongibles avec les autres ressources budgétaires, le suivi des dépenses se faisant dès lors à travers l'exécution du cadre sectoriel de dépenses à moyen terme et sa traduction budgétaire annuelle.

**Une aide sectorielle est définie comme un financement harmonisé venant au soutien d'une politique sectorielle.** Le principe est d'associer l'appui apporté à un ensemble d'actions structurées pour atteindre des objectifs globaux et durables à l'échelle d'un secteur et le renforcement du dialogue sur la politique de ce secteur. Elle couvre trois des quatre procédures de financement énoncées ci-dessus, à savoir le fonds commun non budgétaire, l'aide budgétaire sectorielle ciblée et l'aide budgétaire sectorielle non ciblée.

Une aide budgétaire sectorielle se distingue d'une aide budgétaire globale à différents niveaux : (i) sa finalité (soutien à une politique sectorielle), et (ii) la nature du dialogue comme le cadre de coordination, qui se situent au niveau sectoriel et non au niveau global.

**L'instruction d'une aide budgétaire sectorielle nécessite entre autres d'avoir une vision globale du système de gestion des finances publiques et une analyse spécifique propre au secteur soutenu et faisant l'objet du dialogue.**

**La cotation du risque fiduciaire apparaît comme nécessaire**, car elle fournit des informations sur l'existence et la qualité des procédures en matière de dépenses publiques, ainsi que sur l'existence de mécanismes de contrôles des finances publiques. Cette vision globale **n'est cependant pas suffisante** pour apprécier le risque fiduciaire au niveau sectoriel. En effet, les Ministères sectoriels gèrent les ressources qui les concernent ; ils jouent un rôle spécifique dans l'application de la réglementation budgétaire et comptable nationale. Leurs capacités de gestion sont déterminantes dans le choix du mode opératoire.

**Par conséquent, des appréciations et analyses au niveau sectoriel complémentaires à celles fournies dans les exercices PEFA sont nécessaires pour déterminer si une aide sectorielle peut être mise en œuvre sous la forme d'une aide budgétaire.**

Les principaux aspects spécifiques en matière de risque fiduciaire au niveau sectoriel à étudier sont: (i) la capacité d'absorption au niveau sectoriel, (ii) les spécificités en matière de procédures de dépense, notamment en liaison avec le processus de déconcentration budgétaire pour le secteur, et (iii) la capacité au niveau sectoriel en matière de passation et de suivi des marchés publics. La nature et l'importance des risques rencontrés au niveau sectoriel dépend aussi de la structure des dépenses (personnel, transferts, marchés publics) du secteur.

Les analyses contribuent à statuer (i) sur le choix de recourir aux procédures budgétaires et comptables nationales, (ii) sur le caractère ciblé ou non ciblé de l'aide budgétaire sectorielle à octroyer et (iii) sur les mécanismes appropriés à mettre en place pour gérer et limiter le risque fiduciaire, à savoir la négociation de conditions et d'engagements particuliers en matière de réformes ou d'utilisation / contrôle des ressources d'aide sectorielle ou encore la mise en place d'appuis en renforcement de capacités.

### 3-2.2.3 Principes de cohérence

*Cohérence entre interventions françaises* – Dans les pays où la France met en œuvre concomitamment des programmes d'aide budgétaire globale et d'aide sectorielle, il convient de veiller à la cohérence des modes opératoires employés sans pour autant aboutir à leur uniformisation.

Les conditions d'utilisation et de contrôle des ressources d'une aide sectorielle devraient s'aligner sur celles de l'aide budgétaire globale ou être plus restrictives compte tenu des risques propres au secteur considéré.

Dans un pays donné, les modalités de gestion et de contrôle de l'aide sectorielle peuvent différer selon les secteurs.

*Cohérence vis-à-vis des pratiques des partenaires au développement* – L'aversion au risque et la sensibilité par rapport à certains dysfonctionnements en matière de gestion des finances publiques peuvent différer selon les partenaires intervenant dans un même pays.

Les décisions de recourir à l'aide budgétaire, et/ ou à des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds peuvent différer selon les partenaires.

Dans une optique d'harmonisation et de coordination, l'analyse du risque fiduciaire et les décisions qui en découlent en matière d'utilisation des circuits nationaux devraient néanmoins tendre vers des pratiques communes.

\*\*\*\*\*

## Annexe 1 : Textes et sites Web de référence

---

- *Country Financial and Accountability Assessment (CFAA)* - Méthodologie disponible sur : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/CFAAGuidelines.pdf> et <http://go.worldbank.org/UCH2MPDRQ0>
- *Country Procurement Assessment Report (CPAR)* – Rapports disponibles : <http://go.worldbank.org/9P6WS4P5E1>
- DfID, *Managing fiduciary risk when providing poverty reduction budget support*, septembre 2004.
- CAD – Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l’aide pour renforcer son efficacité – volume 3 « Renforcer la pratique de passation de marches dans les pays en développement » (2007)
- CAD - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l’aide pour renforcer son efficacité – volume 2 : « Aide budgétaire, approche sectorielle et renforcement des capacités de gestion des finances publiques » (2007)
- CPIA – Country Policy and Institutional Assessment – Méthodologie et notations disponibles : <http://go.worldbank.org/S2THW11X60>
- Guide Méthodologique - Indice de Risque Fiduciaire dans les Etats Etrangers - Groupe de travail sur le risque fiduciaire (AFD / MAE / MINEFI) - 2008
- Doctrine d’emploi des aides budgétaires globales – Cosecrétariat du CICID / 13 février 2007
- Indice de Perception de la Corruption - Transparency International / [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)
- PEFA, 2005, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, disponible sur <http://www.pefa.org/>
- PEFA, 2003, *Assessing public expenditure, procurement and financial accountability : a review of the diagnostic instruments*.
- Plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – COSP du 14 décembre 2006
- *Public Expenditure Tracking Survey (PETS)* - Rapports disponibles sur : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>.
- Relevé de conclusions du CICID du 18 mai 2005
- *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)* – Rapports disponibles sur : <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp> ou <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>
- Diagnostics et études-pays disponible sur : [www.countryanalyticwork.net](http://www.countryanalyticwork.net)

## Annexe 2 : Liste des indicateurs du PEFA

### La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques - Présentation générale -

<b>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget</b>	
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence</b>	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
<b>C. CYCLE BUDGETAIRE</b>	
<b>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>	
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système de vérification interne
<b>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>	
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>	
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>	
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales