

Mokoro Ltd

La budgétisation de l'aide

**Étude pour
la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)
et
le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA)**

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Avril 2008



Mokoro Ltd
87 London Rd
Headington
Oxford
OX3 9AA
UK

Tél : +44 1865 741241
Fax : +44 1865 764223
Email : mokoro@mokoro.co.uk
Site Web : www.mokoro.co.uk

ÉTUDE SUR LA BUDGÉTISATION DE L'AIDE

L'étude sur la « budgétisation de l'aide » commandé par la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (SPA) a produit les documents suivants :

Un **rapport préparatoire** définissant les questions à aborder et la méthodologie de recherche. Dix **études pays d'Afrique sub-saharienne**. Sur ces dix pays, le **Ghana, le Mali, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda** ont fait l'objet d'études approfondies avec des rapports pays séparés. Le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Kenya, l'Afrique du Sud et la Tanzanie ont aussi fait l'objet d'analyses ; un résumé des informations à leur sujet est inclus dans les annexes du Rapport de synthèse. Les conclusions tirées des études des dix pays ont été incorporées au Rapport de synthèse.

Une **analyse documentaire**, qui (a) a donné la liste des documents de bonne pratique existants dans le domaine de l'incorporation de l'aide dans les budgets des pays bénéficiaires ; (b) a analysé les politiques et directives des agences multilatérales et bilatérales majeures dans la mesure où elles ont un impact sur l'incorporation de leur aide dans les budgets gouvernementaux ; et (c) a détaillé les efforts pertinents d'inscription de l'aide dans les budgets gouvernementaux, par le biais entre autres de revues sommaires de quelques autres pays, y compris en dehors de l'Afrique.

Un **rapport de synthèse** qui s'est inspiré de tous les autres composants de l'étude pour parvenir à des conclusions et recommandations générales.

Une **note de bonne pratique** détaillant les enseignements tirés de l'étude à l'intention des donateurs et des gouvernements partenaires.

Toutes les références sont données dans la bibliographie.

Ces rapports peuvent être téléchargés sur le site Web de CABRI : <http://www.africa-sbo.org/>.

Remerciements

L'équipe de l'étude a été menée par Stephen Lister et a compris les personnes suivantes : Mary Betley, Rupert Bladon, Rebecca Carter, Mailan Chiche, Alta Fölscher, Piet Lanser, Alex Warren-Rodriguez et Tim Williamson. Philip Lister et Daniel Ross ont fourni un soutien à cette étude.

L'équipe de l'étude tient à exprimer sa gratitude envers les hauts fonctionnaires responsables des budgets du Burkina Faso, de l'Éthiopie, du Kenya, du Ghana, du Mali, du Mozambique, du Rwanda, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie et de l'Ouganda pour leur précieuse contribution à l'étude. L'équipe de l'étude tient également à remercier CABRI pour le soutien fourni durant son travail, en particulier Aarti Shah et Peter Dearden du DFID et Jiro Otsuka du JICA. Enfin, l'équipe de l'étude aimerait remercier les agences d'aide et autres organisations qui lui ont fourni des informations et ont apporté leurs commentaires aux versions préliminaires de l'étude, dont : La Banque Africaine de développement, la Banque Asiatique de développement, BMZ, CIDA, Danida, DFID, CE, GTZ, FMI, la Banque Interaméricaine de développement, Irish Aid, JICA, les Pays-Bas, Norad, CAD/OCDE, le Secrétariat PEFA, Sida, PNUD et USAID.

Déni de responsabilité

Cette étude a été commandée par la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (SPA) à l'aide d'un financement du DFID et d'un soutien additionnel de JICA (analyse documentaire).

Ce rapport a été préparé par des consultants indépendants. L'équipe chargée de l'étude est responsable du contenu et de la présentation des conclusions et des recommandations.

Les opinions exprimées dans ce rapport ne correspondent pas forcément à celles de CABRI ou du PSA.

La budgétisation de l'aide : rapport de synthèse

Table des matières

Acronymes et sigles	iii
1. INTRODUCTION	1
Termes de référence	1
Approche et résultats	1
Structure du rapport de synthèse	3
2. CONCEPTS FONDAMENTAUX	5
Introduction	5
Aide	5
Les différentes dimensions de la « budgétisation »	6
Canaux de décaissement	7
Tendances complexes de l'inscription de l'aide	7
Idées fausses à éviter	8
3. POURQUOI FAUT-IL BUDGETISER L'AIDE ?	11
Introduction	11
Pourquoi inscrire l'aide ?	11
Aide et cycle budgétaire	12
Normes et cibles internationales	14
4. QUEL EST LE VOLUME D'AIDE BUDGETISEE ?	19
Introduction	19
Étude de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	19
Données consolidées sur la performance de la GFP	20
Conclusions tirées des données	24
Recommandations pour le contrôle de l'aide inscrite dans le budget	28
5. APPROCHE DES ETUDES DE CAS	31
Introduction	31
Perspectives des parties prenantes et facteurs d'incitation pour l'inscription de l'aide	31
Les études de cas	35
6. ENSEIGNEMENTS TIRES DES ETUDES DE CAS	39
Introduction	39
Inscription de l'aide dans le plan	39
Inscription de l'aide dans le budget	44
Inscription de l'aide au Parlement	50
Inscription de l'aide au Trésor	52
Inscription de l'aide dans les comptes	55
Inscription de l'aide dans les audits	57
Inscription de l'aide dans les rapports	59
Décentralisation	61
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	63
Introduction	63
Approche globale de l'amélioration de l'inscription de l'aide	63
Recommandations pour les gouvernements	66
Recommandations pour les donateurs	68
Recommandations d'action conjointe	69
Étapes suivantes	69
BIBLIOGRAPHIE	71

Annexes [volume séparé]

Annexe A : Termes de référence

Annexe B : Résumé des conclusions des études de cas

Boxes

Encadré 1 : Analyse documentaire de la budgétisation de l'aide.....	2
Encadré 2 : Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur du gouvernement	5
Encadré 3 : Différentes dimensions du terme « Budgétisation »/Apport d'aide	6
Encadré 4 : Tendances complexes de l'inscription de l'aide en Tanzanie	8
Encadré 5 : Aide et Cycle budgétaire	13
Encadré 6 : Vue d'ensemble de la série d'indicateurs PEFA	15
Encadré 7 : Engagements de la Déclaration de Paris vis-à-vis de la budgétisation de l'aide.	16
Encadré 8 : Indicateurs de la Déclaration de Paris et objectifs de la budgétisation de l'aide.	17
Encadré 9 : Données de la Déclaration de Paris pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.....	21
Encadré 10 : Ratios des donateurs pour les indicateurs pertinents à la budgétisation de l'aide	22
Encadré 11 : Scores consolidés des pays (tirés du tableau D3 de l'analyse documentaire)....	23
Encadré 12 : Suivi de la Déclaration de Paris– résultats par pays pour les indicateurs 3 et 5a	24
Encadré 13 : Scores des différents pays par rapport aux indicateurs de performance PEFA.	25
Encadré 14 : Données sur l'appui budgétaire et les inscriptions budgétaires dans l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris	27
Encadré 15 : Qualité de la GFP comparée à l'utilisation des systèmes de GFP.....	28
Encadré 16 : Classement des scores PEFA disponibles	29
Encadré 17 : Partage des informations et utilisation des systèmes du gouvernement.....	32
Encadré 18 : Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle	33
Encadré 19 : Exemples de facteurs incitatifs pervers	34
Encadré 20 : APD - données de base pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.....	35
Encadré 21 : Facteurs affectant la qualité de l'inscription de l'aide au budget.....	37
Encadré 22 : Projections d'aide paradoxales (cas de l'Ouganda).....	42
Encadré 23 : Inscription de l'aide dans le plan : projections réalistes et planification de scénarios	43
Encadré 24 : Encourager la participation des donateurs à la planification à moyen terme	44
Encadré 25 : Déviations entre les budgets et les dépenses effectives.....	46
Encadré 26 : « Appui budgétaire sectoriel » au Mali	47
Encadré 27 : Intégration des budgets récurrent et de développement - l'approche du Rwanda	49
Encadré 28 : Inscription de l'aide dans le Trésor grâce au compte unique du Trésor au Mozambique.....	54
Encadré 29 : La Tanzanie – aide en nature et entrées pro forma.....	56
Encadré 30 : Bonnes pratiques : respecter les normes internationales de comptabilité de l'aide (IPSAS)	57
Encadré 31 : La base de données ODAMOZ au Mozambique	61
Encadré 32 : Budgétisation des services décentralisés en Ouganda.....	62
Encadré 33 : Préparation d'une stratégie complète pour l'aide au Ghana.....	68

Acronymes et sigles

AAP	Plans d'action et d'évaluation
AB	Appui budgétaire
ABG	Appui budgétaire général
AIMS	Système de gestion des informations liées à l'aide
AMP	Plateforme de gestion de l'aide (Éthiopie)
APD	Aide publique au développement
AR	Analyse documentaire
AT	Assistance technique
BAfD	Banque Africaine de Développement
BasD	Banque Asiatique de Développement
BID	Banque interaméricaine de Développement
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CAD	Comité d'assistance au développement (de l'OCDE)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission européenne
CIDA	Canadian International Development Agency
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DFID	Department for International Development (UK)
DP	Déclaration de Paris
EPIN	Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales
FC	Fonds communs
FMI	Fonds Monétaire International
GFP	Gestion des finances publiques
GTZ	Agence allemande pour la coopération technique
IFAC	International Federation of Accountants
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
JICA	Japan International Cooperation Agency
MCC	Millennium Challenge Corporation
NBP	Note de Bonne Pratique
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PBS	Protection of Basic Services (Éthiopie)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
RDP	Revue des Dépense Publiques
RDP	Reconstruction and Development Programme (Afrique du Sud)
RP	Rapport préparatoire
RS	Rapport de synthèse
SBAS	Strategic Budget Allocation System (Tanzanie)
SWAp	Approche sectorielle
TdR	Termes de référence

1. INTRODUCTION

Ce chapitre :

- explique les objectifs de cette étude ;
- décrit les composants de l'étude sur lesquels s'appuie ce rapport de synthèse ; et
- explique la structure du rapport de synthèse.

Termes de référence

1.1 La Déclaration de Paris a mis l'utilisation des systèmes gouvernementaux au cœur du programme pour l'efficacité de l'aide internationale. Plusieurs de ses indicateurs font référence, directement ou indirectement, à la « budgétisation de l'aide », concept qui est maintenant au centre des préoccupations des gouvernements et des donateurs.

1.2 Dans un tel contexte, la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (SPA) ont commandé cette étude sur la budgétisation de l'aide.¹ Les Termes de référence (TdR) complets se trouvent en Annexe A.² Les objectifs premiers de l'étude sont les suivants :

proposer des conclusions capables d'aider les gouvernements de l'Afrique sub-saharienne à mettre en place des processus nationaux garantissant que les apports d'aide extérieure pour le développement (aide) sont correctement inscrits dans les documents budgétaires nationaux, a priori (présentation du budget devant la législature) et a posteriori (comptes de résultats). (TdR, paragraphe 1)

1.3 Cette étude s'intéresse tout particulièrement aux pays d'Afrique sub-saharienne qui reçoivent d'importants apports d'aide. Cependant, son champ d'action est plus vaste. C'est l'une des premières tentatives d'examen systématique de la question de la budgétisation de l'aide s'appuyant sur des éléments tirés d'un vaste éventail de pays. Les TdR ont exigé une analyse documentaire des bonnes pratiques existantes, une étude des pratiques nationales dans un minimum de dix pays africains, une enquête plus approfondie sur les réussites et les échecs rencontrés dans certaines des études cas pays, et la préparation d'un rapport de synthèse et d'un document de bonne pratique fondés sur les résultats de l'étude.

Approche et résultats

1.4 La méthodologie de l'étude est donnée dans le rapport préparatoire sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd, 2007) et résumée dans le chapitre 2 ci-dessous (« Concepts de base »).

1.5 Cette étude s'est fondée sur dix études de cas concernant des pays d'Afrique sub-saharienne. L'annexe B décrit les conclusions principales tirées pour les dix pays. Tous ont fait l'objet d'une analyse factuelle standard accompagnée d'études plus approfondies dans cinq pays (les pays du « Groupe B » ci-dessous). Des rapports autonomes sur les pays du Groupe B sont également en cours de publication. Ceux-ci s'intéressent de plus près aux raisons sous-jacentes aux niveaux de budgétisation de l'aide. (voir la bibliographie³ pour plus de détails sur toutes les conclusions de l'étude.)

¹ Cette étude a été financée par le DFID avec un soutien additionnel du JICA.

² Les annexes comprennent un volume séparé de ce rapport.

³ À la fin de ce volume.

ÉTUDE DE CAS

Groupe A

Burkina Faso
Éthiopie
Kenya
Afrique du Sud
Tanzanie

Groupe B

Ghana
Mali
Mozambique
Rwanda
Ouganda

1.6 Les études de cas n'ont pas donné lieu à une nouvelle étude quantitative. Dans chaque pays, les chercheurs ont collecté les meilleures informations disponibles à partir de sources⁴ existantes. Leur travail a avant tout consisté à essayer d'expliquer les tendances de la budgétisation de l'aide. Tous les chercheurs connaissaient déjà bien les pays étudiés et ont bénéficié de la collaboration de hauts fonctionnaires responsables du budget associés à CABRI et de représentants des donateurs clés. Des versions préliminaires des conclusions tirées dans les différents pays ont été envoyées au gouvernement et aux représentants des agences d'aide afin d'obtenir un retour d'informations.

1.7 Cette étude se fondait une Analyse documentaire (Mokoro Ltd, 2008a) publiée séparément.⁵ L'Encadré 1 détaille les exigences principales de l'Analyse documentaire et la manière dont celles-ci ont été satisfaites.

Encadré 1 : Analyse documentaire de la budgétisation de l'aide

L'analyse documentaire de la budgétisation de l'aide était requise pour :

- (a) **Donner le détail des guides de bonne pratique existants pertinents à la budgétisation de l'aide dans les pays bénéficiaires.**

La Section A étudie les guides de bonne pratique internationaux sur la budgétisation de l'aide et donne la liste des documents abordant les thèmes suivants : une solide gestion des finances et de la budgétisation et ses implications pour la gestion de l'aide ; le consensus sur l'efficacité de l'aide et les principes de bonne pratique pour la budgétisation de l'aide ; et les méthodes de contrôle de la budgétisation de l'aide.

- (b) **Analyser les politiques et directives applicables des agences multilatérales et bilatérales majeures dans la mesure où elles affectent l'incorporation de leur aide dans les budgets gouvernementaux.**

La Section B illustre les approches adoptées par les différents bailleurs pour inscrire l'aide dans le budget. Les agences bilatérales couvertes sont les suivantes : Canada, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Japon, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni et États-Unis. Les organisations multilatérales couvertes sont les suivantes : la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD) et la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), la Commission Européenne (CE) et les Nations Unies (NU).

- (c) **Rechercher et proposer une étude des efforts pertinents d'inscription de l'aide dans les budgets gouvernementaux en se concentrant avant tout sur les pays n'ayant pas fait l'objet d'une étude de cas pour l'étude principale sur la budgétisation de l'aide, dont des pays hors de l'Afrique.**

La Section C de l'analyse documentaire complète les principales études de cas à l'aide du profil de six autres pays : *Région Afrique* : Botswana, Sénégal ; *Région Asie* : Bangladesh, Vietnam ; et *Région Amérique latine* : Bolivie, Nicaragua.

⁴ Voir le chapitre 4 pour une discussion des évaluations quantitatives et standardisées disponibles.

⁵ L'analyse documentaire autonome a été rendue possible par un soutien supplémentaire du JICA.

Structure du rapport de synthèse

1.8 Il est essentiel de commencer par clarifier les différents concepts et définitions. C'est pour cela que le chapitre 2 souligne les multiples dimensions de la « budgétisation de l'aide » et le besoin de faire preuve de précision dans le domaine de la terminologie utilisée. Cette question est étroitement liée à l'analyse du chapitre 3 sur le raisonnement sous-jacent à la budgétisation de l'aide. Elle offre un contexte et des critères d'évaluation de la *qualité* de la budgétisation de l'aide. Le chapitre 3 note également les diagnostics, guides de bonne pratique et cibles des donateurs les plus pertinents.

1.9 Comme il est noté plus haut, cette étude n'a pas mené d'étude quantitative pays par pays. Le chapitre 4 analyse néanmoins les éléments disponibles sur l'ampleur de la budgétisation de l'aide à différentes étapes du processus budgétaire et sur la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Toutes ces informations offrent un contexte essentiel aux études de cas.

1.10 Le chapitre 5 explique la méthodologie de recherche employée, y compris le choix des pays pour les études de cas et l'importance qu'il y a à comprendre les perspectives et intérêts (et dont les facteurs incitatifs) des différentes parties prenantes participant à l'aide et à la budgétisation. L'inscription efficace de l'aide dans le budget n'est pas qu'une question technique : elle exige une solide compréhension du contexte institutionnel dans lequel elle se produit.

1.11 Le chapitre 6 souligne les principaux constats et conclusions tirés des études pays. Ceux-ci sont présentés de manière systématique, pays par pays, dans l'Annexe B, et le chapitre 6 se concentre donc sur les principaux facteurs en faveur ou en défaveur des efforts visant à garantir une inscription utile de l'aide dans le cycle budgétaire.

1.12 Enfin, le chapitre 7 se base sur ces conclusions pour faire des recommandations de bonnes pratiques aux gouvernement et aux agences d'aide.

2. CONCEPTS FONDAMENTAUX

Ce chapitre explique les concepts et termes utilisés dans le rapport. Il identifie différentes dimensions de la « budgétisation » et attire l'attention sur certains concepts pouvant prêter à confusion.

Introduction

2.1 Les discussions sur la « budgétisation de l'aide » peuvent facilement être compromises par l'utilisation de termes et concepts contradictoires. L'analyse documentaire souligne les différentes interprétations entre donateurs⁶ (voir aussi la discussion du Chapitre 5 ci-dessous). Elle note également que l'un des défis principaux auxquels la première étude sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a dû faire face était le manque de consensus quant aux définitions pratiques. C'est pour cela que ce chapitre se donne pour objectif d'expliquer les concepts et définitions principaux utilisés dans cette étude.

Aide

2.2 Dans cette étude, le mot « aide » fait référence à l'Aide Publique au Développement (APD) telle qu'elle est définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.⁷ L'APD comprend les dons et les prêts (concessionnels), les contributions en liquide et en nature. Il est important de faire la distinction entre ces différents types d'aide, car l'utilisation de formes particulières d'APD a un impact sur l'inscription de l'aide dans les systèmes.

2.3 Les indicateurs et cibles pertinents de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur du gouvernement (voir l'Encadré 2).

Encadré 2 : Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur du gouvernement

L'engagement de la Déclaration de Paris de budgétiser l'aide couvre l'ensemble de l'aide versée au secteur du gouvernement, quelle que soit la manière dont elle est exécutée. L'OCDE a fourni la définition suivante pour les « décaissements à l'intention du secteur public » suivis dans le cadre des objectifs de la budgétisation de l'aide pour l'étude 2006 :

Le versement d'APD dans le contexte d'un accord avec le secteur public, y compris les travaux, les biens ou services délégués ou sous-traités par le gouvernement à d'autres entités (par ex. ONG et sociétés privées).

Le secteur public est défini de la manière suivante : *administrations - ministères, services, agences ou municipalités - autorisées à recevoir des revenus ou à effectuer des dépenses au nom du gouvernement central.* (Comité d'assistance au développement de l'OCDE, 2006b)

⁶ À des fins de brièveté, le terme « donneur » recouvre toutes les agences d'aide fournissant l'APD, dont les prêts/crédits et dons d'APD.

⁷ Dons ou prêts aux pays et territoires de la partie I de la liste du CAD des bénéficiaires d'aide (pays en développement) qui sont : (a) pris en charge par le secteur officiel ; (b) se donnent comme objectif principal la promotion de l'aide sociale et du développement économique ; (c) à des termes financiers concessionnels [dans le cas d'un prêt, avec un élément de subvention d'au moins 25 pour cent]. En plus des flux financiers, la coopération technique est comprise dans l'aide. Les dons, les prêts et les crédits à des fins militaires sont exclus. (Development Co-operation Directorate, DAC's Glossary, www.oecd.org.)

Les différentes dimensions de la « budgétisation »

2.4 Cette étude s'intéresse aux budgets gouvernementaux officiels. Les documents budgétaires doivent clairement indiquer si l'aide a été budgétisée ou non. Cependant, les choses ne sont pas aussi simples que cela :

- Les budgets ne montrent pas forcément l'aide en tant que *source* du financement budgétaire en général et/ou ne relient pas forcément l'*utilisation* de l'aide à des postes budgétaires spécifiques.
- Dans les deux cas, les présentations peuvent être complètement agrégées ou extrêmement détaillées.
- Il peut également y avoir des différences entre la présentation d'un budget a priori (avant les dépenses) et les différentes présentations a posteriori. La version finale du budget rend généralement compte des ajustements réalisés durant l'année et le total des dépenses réelles peut différer de celui indiqué dans le budget initial.

2.5 Qui plus est, il est rare qu'un budget soit pertinent :

- Les budgets sont souvent disponibles sous plusieurs versions : préliminaire, finale et amendée.
- Il peut y avoir de nombreux budgets gouvernementaux. (C'est en général le cas dans les systèmes fédéraux ou autres systèmes décentralisés).
- Même le budget d'un gouvernement central est géré par plusieurs responsables (et les informations peuvent mettre du temps à circuler entre eux).

2.6 Qui plus est, les documents budgétaires doivent être considérés comme des étapes d'un processus budgétaire continu. L'aide peut figurer de façon plus ou moins efficace à différentes étapes du processus budgétaire. L'« aide budgétisée » comporte donc différentes dimensions. L'encadré 3 définit les dimensions décrites par cette étude.

Encadré 3 : Différentes dimensions du terme « Budgétisation »/Apport d'aide

Terme	Définition
au plan	Intégration des dépenses d'aide au programme et projet à la planification stratégique des dépenses d'agences et documents d'appui relatifs aux intentions de politique soutenant les soumissions budgétaires.
au budget ⁸	Financement extérieur, y compris financement au programme et projet, et son utilisation visée indiquée dans les documents budgétaires.
au parlement (ou « par le biais du budget »)	Financement extérieur compris dans les revenus et appropriations approuvés par le parlement.
au trésor	Financement extérieur déboursé dans le fonds principal des revenus du gouvernement et géré par les systèmes du gouvernement.
au compte	Financement extérieur enregistré et justifié par le système comptable du gouvernement, tout en respectant le système de classification du gouvernement.
à l'audit	Finances extérieures auditées par le système d'audit du gouvernement.
au rapport	Financement extérieur compris dans les rapports ex post du gouvernement.

Source: Inception Report (Mokoro Ltd, 2007).

⁸ Le contexte devrait indiquer si le terme « budgétisation » est plus général que cette définition précise.

2.7 Nous avons utilisé ce cadre pour les études pays et nos analyses des différentes questions. Il nous a aidé à clarifier les ambiguïtés qui rendent ce sujet extrêmement déroutant et nous a fourni la structure des conclusions pour les différents pays présentées en Annexe B.

2.8 L'Encadré 3 n'est pas exhaustif : d'autres dimensions des systèmes gouvernementaux peuvent aussi être pertinentes. Par exemple, la dimension d'« inscription dans les marchés publics » : les dépenses financées en externe ne suivent pas forcément les procédures de marché public standard du gouvernement. Plusieurs études de cas ont d'ailleurs noté que la qualité perçue des systèmes de marché public du gouvernement influait fortement sur l'inscription de l'aide dans d'autres dimensions.

Canaux de décaissement

2.9 Lorsqu'on parle de la dimension d'« inscription dans le Trésor », il est important de bien préciser de quels canaux de décaissement de l'aide il est question. Nous notons l'existence de trois canaux principaux :

- Le canal 1 est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée au ministère des finances du gouvernement (ou « Trésor »). De là, elle est acheminée par le biais des procédures gouvernementales normales aux ministères, services ou organismes responsables de l'exécution du budget. Il convient de noter que les fonds d'aide passant par le canal 1 peuvent être réservés à des dépenses spécifiques ou non.
- Dans le canal 2, les fonds externes sont fournis directement à un ministère, service ou agence particulier, le plus souvent un ministère sectoriel⁹, et gérés par le biais de comptes spéciaux hors du système du gouvernement. Ainsi, les fonds du canal 2, bien qu'ils soient en la possession d'un organisme gouvernemental, ne suivent pas les procédures normales du gouvernement.
- Dans le canal 3, les dépenses sont prises en charge par l'agence donatrice elle-même ou au nom du gouvernement par des agents extérieurs. Les actifs ou services sont fournis en nature au gouvernement, qui ne reçoit pas les fonds.

2.10 Il est important de noter que :

- Les fonds qui sont versés par le biais du gouvernement ne suivent pas nécessairement les voies gouvernementales normales et ne sont pas forcément « budgétisés ». Cela est particulièrement vrai pour les fonds du canal 2, mais cela peut aussi être le cas pour le canal 1¹⁰
- Les fonds qui ne sont pas versés par le biais du gouvernement (canal 3) sont souvent complètement hors du budget, mais ce n'est pas une nécessité. Il est possible d'anticiper de tels fonds dans les plans du gouvernement et de les inscrire dans les budgets et comptes du gouvernement.

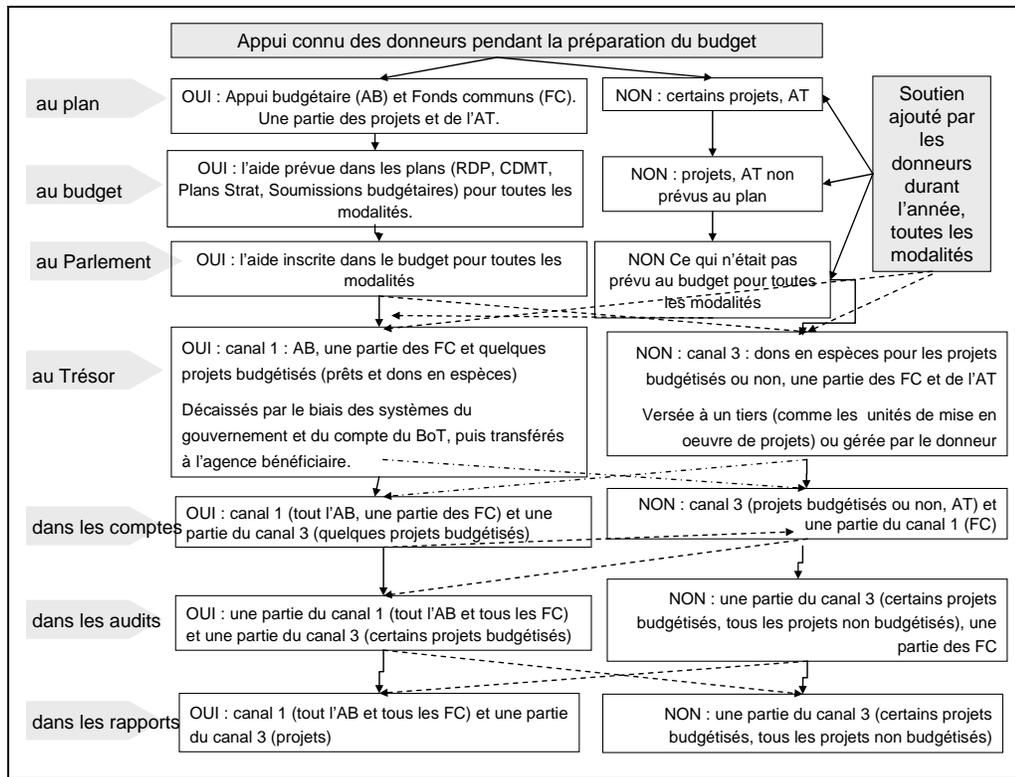
Tendances complexes de l'inscription de l'aide

2.11 L'aide peut être inscrite dans certaines des dimensions définies dans l'Encadré 3 ci-dessus mais pas dans d'autres. Il existe de nombreuses permutations possibles et les conclusions de l'étude pour chaque pays reflètent une telle complexité. L'Encadré 4 illustre les tendances trouvées en Tanzanie.

⁹ Les fonds du canal 2 peuvent être administrés par une unité de mise en œuvre de projet sous le contrôle du gouvernement.

¹⁰ Par exemple, les projets du système de l'ONU qui suivent les procédures « d'exécution nationale » ne sont en général pas inscrits dans le Trésor ou dans le budget pour d'autres dimensions pertinentes.

Encadré 4 : Tendances complexes de l'inscription de l'aide en Tanzanie



Source : Étude de cas sur la budgétisation de l'aide en Tanzanie.

Idées fausses à éviter

2.12 Les discussions sur la budgétisation de l'aide sont souvent embrouillées par de nombreuses conceptions erronées. Les paragraphes suivants clarifient cinq points qui prêtent souvent à confusion.

(a) **L'« aide inscrite dans le budget » n'est pas synonyme d'appui budgétaire.** Voici la définition donnée dans l'évaluation de l'appui budgétaire général par le CAD/OCDE :

Les caractéristiques générales de l'**appui budgétaire** sont qu'il est directement fourni aux gouvernements partenaires à l'aide de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire comprennent le transfert d'une somme forfaitaire de devises étrangères ; les différences [par ex. entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel] surviennent ensuite au niveau de l'ampleur du ciblage et de la qualité et de l'axe de la conditionnalité et du dialogue sur les politiques. (IDD & Associates, 2006)

L'« appui budgétaire » est donc par définition inscrit dans le budget.¹¹ Cependant, d'autres modalités d'aide, comme l'aide projet, l'assistance technique et d'autres formes d'aide en nature, peuvent aussi être budgétisées.

(b) De même, l'« appui budgétaire sectoriel » doit par définition être inscrit dans le budget. Cependant, **le terme « appui budgétaire sectoriel » est souvent utilisé de façon impropre :**

¹¹ Cette étude a pourtant trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires.

- La définition standard de l'appui budgétaire (ci-dessus) veut qu'il ne soit pas lié à des activités de projet spécifiques. Cependant, dans certains pays, le terme « appui budgétaire sectoriel » est utilisé pour décrire un financement étroitement ciblé a priori sur des lignes budgétaires spécifiques.¹²
 - De même, l'appui budgétaire sectoriel utilise par définition les systèmes gouvernementaux pour l'allocation, la passation de marchés et la comptabilité. Cependant, des arrangements de financement communs n'utilisant pas les systèmes gouvernementaux normaux sont souvent décrits à tort comme un appui budgétaire sectoriel.
- (c) **L'expression Approche sectorielle (Sector wide approach, SWAp) n'est pas synonyme de financement en commun (ou de fonds communs).** Pour tenter de déterminer si l'aide est inscrite dans le budget, il faut considérer des instruments d'aide spécifique ; une SWAp n'est pas en elle-même un instrument d'aide spécifique mais une façon de travailler au niveau sectoriel. Une SWAp peut recevoir le soutien d'instruments d'aide variés, comme des fonds mis en commun par des donateurs, mais une SWAp peut également (et en même temps) bénéficier du soutien d'autres instruments, comme des projets et un appui budgétaire sectoriel et général. (Comité d'assistance au développement de l'OCDE, 2006b)
- (d) **Les projets ne sont pas forcément non-budgétisés.** L'utilisation de systèmes parallèles est courante pour les projets bénéficiant d'un financement externe et la modalité de projet a souvent été utilisée pour contourner les systèmes nationaux. Cependant, il est tout à fait possible de budgétiser l'aide projet à certains ou à tous les stades du cycle budgétaire. Il est donc faux d'impliquer que l'aide projet est caractérisée par l'utilisation de systèmes parallèles.¹³ Une telle utilisation de la terminologie liée aux projets peut facilement renforcer l'idée erronée que le passage à l'appui budgétaire est la seule manière d'inscrire davantage d'aide dans le budget.
- (e) **Le fait d'informer le gouvernement des apports d'aide ne revient pas à budgétiser l'aide.** Il existe une différence fondamentale entre des rapports sur l'aide mise à la disposition du budget (fourniture d'informations pouvant être incluses dans les documents budgétaires) et l'intégration de l'aide dans le budget (utilisation concrète des systèmes gouvernementaux à différentes étapes du cycle budgétaire). Les rapports et l'intégration ne sont pas des activités mutuellement exclusives, mais un rapport n'entraîne pas forcément les mêmes avantages que l'intégration. (Voir la discussion à ce sujet dans le chapitre 5 ci-dessous, en particulier l'Encadré 17).

¹² Voir les études sur la budgétisation de l'aide du Mali et du Burkina Faso.

¹³ Certaines des études de cas pays offrent des exemples d'une telle utilisation. Par exemple, voici ce que note l'étude pays du Ghana :

Au Ghana, un projet est une série d'activités ayant un objectif commun gérées par une unité de mise en œuvre et financées par des ressources conservées dans des comptes bancaires séparés (en général désignés par le gouvernement) indépendants du Fonds consolidé. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Ghana)

Une telle utilisation est notée au Mali. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mali)

3. POURQUOI FAUT-IL BUDGETISER L'AIDE ?

Ce chapitre explique pourquoi il est important d'inscrire l'aide dans le budget et décrit les principaux engagements internationaux qui soutiennent la budgétisation de l'aide.

Introduction

3.1 Si l'on veut juger de l'utilité de l'inscription de l'aide dans le processus budgétaire, il est nécessaire de comprendre pourquoi une telle budgétisation est considérée comme étant désirable. Ce chapitre résume les arguments en faveur de la budgétisation de l'aide. Ils sont issus des normes reconnues sur le plan international pour la gestion des finances publiques (GFP) qui s'appliquent de la même manière aux pays riches et pauvres et aux ressources nationales et extérieures. Elles sont reflétées dans les programmes de réforme de la GFP de nombreux gouvernements, dans les critères d'évaluation des systèmes de GFP, en particulier le diagnostic sur les Dépenses publiques et la responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) et dans les engagements internationaux pour l'efficacité de l'aide (incarnés par la Déclaration de Paris entérinée par les gouvernements des pays en développement et leurs partenaires d'aide).

Pourquoi inscrire l'aide ?¹⁴

3.2 Dans le domaine de la budgétisation de l'aide, la sagesse conventionnelle s'inspire de deux courants de pensée liés sur la gestion des finances publiques et l'efficacité de l'aide. Pour ce qui est de la GFP, les arguments sous-jacents tournent autour de l'aspect complet, de la transparence et de la redevabilité des activités financières du gouvernement. Ils sont renforcés par les arguments liant efficacité de l'aide et renforcement des systèmes du gouvernement.

Budgétisation et gestion financière solides

3.3 Il existe un consensus autour du fait que la solidité de la budgétisation et de la gestion financière repose sur les deux principes suivants :

- Les budgets doivent être *complets* (comprendre tous les revenus et toutes les dépenses) pour permettre au gouvernement de mettre en place une bonne gestion macroéconomique et de promouvoir l'efficacité des allocations.
- La *transparence* fiscale (les décisionnaires disposent de toutes les informations pertinentes) est le moteur de l'amélioration de la gestion fiscale.
- La transparence est aussi essentielle pour garantir la *redevabilité* (les décisions et leurs motifs, les résultats et les coûts sont accessibles, clairs et communiqués à l'ensemble de la communauté) et donc qu'on puisse demander des comptes aux décisionnaires.

3.4 L'aide représentant une part substantielle des ressources publiques dans de nombreux pays en développement, la qualité de sa gestion influe fortement sur la qualité de la gestion générale des finances publiques. Ces préceptes de bonne pratique impliquent que l'aide doit passer par les systèmes budgétaires nationaux.¹⁵ Si ce n'est pas le cas, le budget ne peut pas être complet, la transparence des informations ne peut pas être garantie et il devient impossible de demander des comptes aux preneurs de décisions. Une absence de budgétisation de l'aide a des répercussions sur l'efficacité des ressources nationales (leur allocation est moins efficace si elle se fonde sur une vision partielle de la situation) et mène souvent à des modes de dépenses manquant de durabilité.

¹⁴ Pour une discussion plus complète, prière de consulter l'analyse documentaire.

¹⁵ La budgétisation de l'aide a été identifiée comme faisant partie des bonnes pratiques dans les textes fondamentaux sur la gestion des finances publiques rédigés dans les années 90 par Schick (1998), la Banque Mondiale (1998) et le Fonds Monétaire International (1998). Voir l'analyse documentaire pour de plus amples détails.

Efficacité de l'aide

3.5 Il est de l'intérêt des bénéficiaires d'optimiser l'efficacité de l'aide en l'associant de manière efficace aux ressources nationales. Quant à eux, les donateurs ont intérêt, du point de vue du développement et fiduciaire, à ce que leurs partenaires disposent d'une bonne gestion des finances publiques. L'OCDE a déclaré en 2006 qu'*une gestion efficace des finances publiques est essentielle à la réduction de la pauvreté dans les pays. Elle est centrale à la performance du gouvernement et à un bon acheminement de l'aide.* (Comité d'assistance au développement de l'OCDE, 2006b)

3.6 L'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), qui se concentre sur la capacité des systèmes gouvernementaux à allouer les ressources aux activités pro-pauvres, et l'approche de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), qui travaille à mettre en relation les priorités et les ressources nationales et extérieures, ont contribué à attirer l'attention sur l'efficacité des allocations et de la budgétisation stratégique des gouvernements. En conséquence, les donateurs accordent davantage d'attention au caractère complet et transparent des budgets gouvernementaux et à la mesure dans laquelle l'aide est inscrite ou non dans le budget.

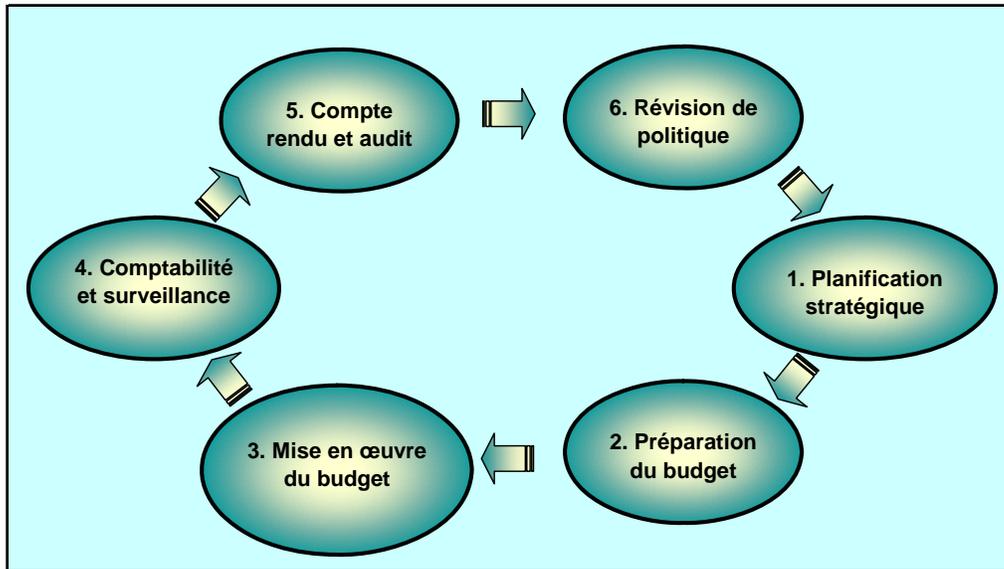
3.7 L'un des principaux objectifs de l'approche de SRP était de fournir un cadre facilitant l'alignement des donateurs avec les priorités nationales et l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs pour le versement de l'aide. Des évaluations révisées de l'efficacité de l'aide dans les années 90 ont conclu que le problème était en partie dû à des modalités d'aide inappropriées. La non-budgétisation de l'aide par les systèmes de comptabilité du gouvernement était parfois une conséquence directe des arrangements de financement des donateurs : la redevabilité à l'égard des donateurs était garantie aux dépens de la transparence et de la redevabilité dans le pays bénéficiaire (Fonds Monétaire International, 1998). La coordination des donateurs posait également problème : le grand nombre de donateurs et de programmes et projets rendait difficile le suivi des dépenses. Ceci empêchait les gouvernements de gérer leurs propres ressources et avait tendance à saper leur capacité à formuler et mettre en œuvre des politiques cohérentes.

3.8 Il existe donc un consensus actuel voulant que l'efficacité de l'aide dépend de l'appropriation par le pays de sa stratégie et du rôle premier joué par le pays dans le domaine de la gestion de l'aide. Les principes de bonne pratique adoptés lors du Forum de haut niveau de Rome en 2003 et développés lors du Forum de haut niveau de Paris en 2005 se fondent sur le principe de l'alignement des donateurs avec les stratégies et systèmes des pays partenaires ; cela est nécessaire pour garantir une appropriation efficace par le pays. L'utilisation des systèmes nationaux contribue fortement à leur renforcement et garantit leur durabilité, car des activités parallèles s'essoufflent souvent lorsqu'un financement externe prend fin.

Aide et cycle budgétaire

3.9 Comme l'impliquent les dimensions indiquées dans l'Encadré 3 (chapitre 2 ci-dessus), l'alignement de l'aide avec les systèmes gouvernementaux doit être considéré dans le contexte du cycle budgétaire. L'aide peut être (plus ou moins) alignée avec le système du gouvernement à certains stades du cycle budgétaire mais pas à d'autres, comme l'illustre l'Encadré 4 sur la Tanzanie. Les raisons sous-jacentes à l'alignement de l'aide avec les systèmes du gouvernement varient pour les différents stades du cycle, comme le montre l'Encadré 5.

Encadré 5 : Aide et Cycle budgétaire



Stade	Pertinence de la budgétisation de l'aide
1. Planification stratégique	Mobilisation des ressources; discipline macroéconomique; intégration des programmes financés par l'aide et le gouvernement; cohérence des politiques; efficacité allocative.
2. Préparation du budget	Mobilisation des ressources; discipline fiscale; intégration des programmes financés par l'aide ou le gouvernement; efficacité allocative; cohérence des politiques et dépenses; évaluation de la capacité des dépenses; durabilité financière, ainsi que liens entre le capital et les dépenses récurrentes à terme; précision quant aux engagements de co-financement du gouvernement, examen par les autorités exécutives des échanges d'aide, examen par le parlement.
3. Mise en oeuvre du budget	Déboursement d'aide en temps opportun, intégration des prévisions de la trésorerie; planification opérationnelle améliorée; renforcement des achats, engagements et systèmes de paiement, coûts de transaction réduits; efficacité améliorée par le biais d'une mise en œuvre de programmes cohérents.
4. Comptabilité et surveillance	Meilleurs systèmes comptables; information financière intégrée; surveillance et responsabilité du déboursement d'aide; contrôle des transferts d'aide aux agences de maîtrise; contrôle complet et intégré des programmes de dépenses pour une identification rapide des problèmes.
5. Compte rendu et audit	Responsabilité vis-à-vis de l'exécution budgétaire et réalisation des résultats politiques.
6. Révision de politique	Comprendre l'efficacité de l'aide, et contribution d'aide aux résultats généraux (pour s'ajouter à la planification stratégique).

3.10 Les effets désirés de l'inscription de l'aide à l'un ou plusieurs de ces stades dépendent de :

- La qualité des informations fournies, en termes de leur exhaustivité, crédibilité (prévisibilité), morcellement et détail, etc. ;
- La capacité d'utiliser ces informations, qui doivent être fournies en temps voulu et accessibles (qui détient ces informations et à quel stade du processus pertinent).
- La qualité des informations et des processus utilisés pour les ressources non liées à l'aide. Les avantages de l'inscription de l'aide risquent d'être limités si les processus de gestion des ressources nationales fonctionnent mal.

Normes et cibles internationales

Normes de gestion des finances publiques

3.11 Grâce à l'initiative Dépenses publiques et responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), un cadre de mesure de la performance de la GFP a été lancé en juin 2005.¹⁶ Ce cadre comprend une série d'indicateurs de haut niveau (28 indicateurs de performance des partenaires et 3 indicateurs de performance des donateurs) qui s'inspirent d'un certain nombre d'exercices d'évaluation antérieurs et de normes internationales (voir l'annexe B de l'analyse documentaire pour de plus amples détails). Le cadre PEFA mesure la performance opérationnelle des systèmes, processus et institutions de GFP par rapport à six dimensions clés de la performance de la GFP : crédibilité ; aspect complet et transparent ; budgétisation fondée sur des politiques ; prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ; comptabilité, enregistrement et rapports ; et examen et audits externes.

3.12 La liste complète d'indicateurs PEFA est donnée dans l'Encadré 6 ; les indicateurs les plus pertinents à la budgétisation de l'aide sont indiqués. Cependant, aucun de ces indicateurs ne concerne une dimension de la budgétisation de l'aide de façon exclusive ou précise. C'est pour cela qu'il convient de les interpréter avec soin (voir la discussion plus complète dans le chapitre 4 ci-dessous).

3.13 Plusieurs indicateurs PEFA sont directement pertinents car ils fournissent des informations sur la mesure dans laquelle l'aide est inscrite dans le système budgétaire ; ils peuvent aussi être utiles par leur capacité à mettre en lumière certains aspects du système de GFP sous-jacent affectant la quantité d'aide qui peut être inscrite dans le budget ou la qualité de cette inscription. La pertinence particulière de chacun des indicateurs soulignés est décrite ci-dessous :

Indicateur		Pertinence
PI-5	Classification du budget	inscrite dans le budget et les comptes
PI-6	aspect complet des informations comprises dans la documentation budgétaire	inscrite dans le plan, dans le budget et au Parlement
PI-7	inscription des informations liées aux recettes et aux dépenses pour les projets financés par les donateurs, même s'ils ne sont techniquement pas inscrits dans le budget ou sont gérés en dehors du système de comptabilité et de gestion budgétaire du gouvernement.	inscrite dans le budget, les comptes et les rapports
PI-27	examen législatif de la loi annuelle sur le budget	inscrite au Parlement
PI-28	examen législatif des rapports d'audits externes	inscrite au Parlement et dans les audits
D-1	prévisibilité de l'appui budgétaire	inscrite dans le plan, dans le budget
D-2	mesure dans laquelle les bailleurs fournissent des informations financières pour la budgétisation et les rapports sur l'aide projet et programme	inscrite dans le plan, le budget, les audits, les rapports et au Parlement
D-3	part de l'aide gérée à l'aide des procédures nationales	inscrite dans le budget, le Trésor et les audits

¹⁶ Le cadre a été développé entre 2003 et 2005 suite à une consultation extensive, y compris avec l'activité conjointe du CAD sur la GFP, un groupe d'experts africains de la GFP et des représentants de gouvernements d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Des praticiens de la Banque Mondiale, du FMI, d'autres partenaires PEFA, d'organismes gouvernementaux et d'organisations professionnelles y ont également contribué. (Secrétariat PEFA, 2006a)

Encadré 6 : Vue d'ensemble de la série d'indicateurs PEFA

A. DÉPENSES EFFECTIVES DE GFP : Crédibilité du budget	
PI-1	Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
B. QUESTIONS TRANSVERSALES CLÉS : Caractère exhaustif et transparence	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Aspect complet des informations comprises dans la documentation budgétaire Remarque : la couverture ou non des fonds d'aide ne concerne pas cet indicateur de façon explicite.
PI-7	Étendue des opérations gouvernementales ne faisait pas l'objet de rapports Remarque : c'est l'indicateur clé de l'« inscription » des fonds des donateurs dans les rapports budgétaires.
PI-8	Transparence des relations fiscales inter-gouvernementales
PI-9	Contrôle du risque fiscal agrégé par d'autres entités du secteur public.
PI-10	Accès public aux informations fiscales clés
C. CYCLE BUDGÉTAIRE	
C(i) Budgétisation basée sur des politiques	
PI-11	Ordre et participation au processus budgétaire annuel
PI-12	Perspective sur plusieurs années de la planification fiscale, et la politique de dépenses et de la budgétisation
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire	
PI-13	Transparence des obligations et responsabilités des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'enregistrement et d'imposition des contribuables
PI-15	Efficacité de la collecte des recettes fiscales
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Enregistrement et gestion des soldes de trésorerie, dettes et garanties de liquidités
PI-18	Efficacité des contrôles de la masse salariale
PI-19	Concurrence, rapport qualité/prix et contrôle des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non-liées aux salaires et la gestion des actifs
PI-21	Efficacité de l'audit interne
C(iii) Comptabilité, enregistrement et rapports	
PI-22	Aspect opportun et régularité de la réconciliation des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de fourniture de services
PI-24	Qualité et caractère opportun des rapports budgétaires dans l'année
PI-25	Qualité et aspect opportun des relevés financiers annuels
C(iv) Examen et audit externes	
PI-26	Champ d'action, nature et suivi de l'audit externe
PI-27	Examen législatif de la Loi de budget annuelle
PI-28	Examen législatif des rapports d'audits externes
D. PRATIQUES DES DONNEURS	
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Informations financières fournies par les bailleurs pour la budgétisation et les rapports sur l'aide projet et programme
D-3	Proportion de l'aide gérée à l'aide des procédures nationales

Source : Secrétariat PEFA, 2006a.

Encadré 7 : Engagements de la Déclaration de Paris vis-à-vis de la budgétisation de l'aide

Appropriation

(14) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

(15) *Les donateurs s'engagent à :*

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

Alignement

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

(16) *Les donateurs s'engagent à :*

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogues sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies (Indicateur 3).

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

(21) *Les donateurs s'engagent à :*

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient 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.
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide.

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

(25) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.

(26) *Les donateurs s'engagent à :*

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues.
- se caler dans toute la mesure du plus possible sur les budgétaires et comptables transparents des pays partenaires.

Harmonisation

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

(32) *Les donateurs s'engagent à :*

- Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles

(39) *Les donateurs s'engagent à :*

- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.

Gestion axée sur les résultats

(44) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.

Responsabilité mutuelle

(48) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.

(49) *Les donateurs s'engagent à :*

- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur Parlement et à leurs citoyens.

Source : Forum de Haut Niveau, 2005.

3.14 Plusieurs autres indicateurs PEFA ont également un impact sur les avantages potentiels de l'inscription de l'aide dans le budget et sur l'empressement des donateurs à budgétiser leur aide. (Par exemple, PI-12 - Perspective sur plusieurs années de la planification fiscale, de la politique de dépenses et de la budgétisation – entre en plein dans le cadre de la dimension d'« inscription dans le

plan »). Ce n'est pas tout : le score de la plupart des indicateurs s'inspire de plusieurs sous-composants différents. Dans certains cas, il peut être avantageux de mettre en relief des sous-indicateurs spécifiques (par exemple, le composant (i) de l'indicateur PI-7 n'est pas lié à l'aide, mais le composant (ii) se concentre de façon explicite sur l'inscription de l'aide dans les rapports fiscaux).

Engagements et cibles de la Déclaration de Paris pertinents

3.15 La Déclaration de Paris comprend tout un éventail d'engagements réciproques entre les agences d'aide et les gouvernements partenaires : ceux-ci sont pertinents à la budgétisation de l'aide à tous les stades du cycle budgétaire (voir l'Encadré 7 ci-dessus).

3.16 La Déclaration de Paris est sous-tendue par une série de 12 indicateurs assortis de cibles pour 2010. Ils ont été développés pour suivre et encourager les progrès réalisés par rapport à la série plus vaste d'engagements au sein des partenariats. Trois indicateurs s'intéressent directement à la budgétisation de l'aide, comme le montre l'encadré 8 :

Encadré 8 : Indicateurs de la Déclaration de Paris et objectifs de la budgétisation de l'aide

<i>Indicateur</i>	<i>Objectif</i>	<i>Contrôle</i>
Indicateur 3 : Apports d'aide alignés sur les priorités nationales	<i>Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85% des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget)</i>	L'écart entre les décaissements des donateurs à direction du secteur public et les décaissements comptabilisés dans le budget annuel par le gouvernement.
Indicateur 5a : utilisation des systèmes nationaux de GFP	<i>Score 5+ - Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires et réduction de deux tiers de la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires ; Score 3,5 à 4,5 : 90% des donateurs, un tiers de réduction¹⁷</i>	Le volume d'aide et la part de donateurs qui utilisent le système de GFP d'un pays partenaire en tant que pourcentage total de l'aide fournie au secteur public. Étudier les trois composants des procédures de GFP d'un pays : i) procédures nationales d'exécution du budget ii) procédures nationales d'informations financières iii) procédures nationales d'audit.
Indicateur 7 : l'aide est davantage prévisible	<i>Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il était prévu.</i>	L'écart entre les décaissements prévus et les décaissements réels et pris en compte dans les systèmes de comptabilité nationaux. (Il se concentre spécifiquement sur la prévisibilité dans l'année des apports d'aide au secteur public).

Source : Forum de Haut Niveau, 2005 ; OCDE, 2006a.

¹⁷ Scores de l'outil d'Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales (EPIN) de la Banque Mondiale.

Autres normes internationales

3.17 Il existe d'autres normes et processus internationaux qui concentrent également leur attention sur la budgétisation de l'aide. Le Code et le manuel de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale du FMI (publiés en 1998 et révisés en avril 2007) contiennent de nouvelles recommandations renforçant les normes pour les rapports sur le financement externe à l'aide d'une identification séparée de l'aide budgétisée.¹⁸ Le travail de développement des IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) en 2003 est également pertinent pour les rapports financiers adaptés à la comptabilité de caisse ; il vise à formuler des divulgations obligatoires et facultatives (« encouragées ») sur l'aide publique au développement. Les normes pour la comptabilité de caisse sont particulièrement utiles pour les pays en développement, la grande majorité de leurs gouvernements ne disposant pas de comptabilité d'exercice. (Voir aussi l'Encadré 30 du chapitre 6 ci-dessous).

3.18 Dans le chapitre 4, nous allons passer en revue les informations dont nous disposons sur les performances internationales par rapport aux plus importants indicateurs et objectifs sur la budgétisation de l'aide décrits ci-dessus.

¹⁸ 3.1.4 Les entrées provenant de toutes les sources de revenus majeures, y compris les activités liées aux ressources et l'assistance étrangère, doivent être identifiées séparément dans la présentation du budget annuel. (Fonds Monétaire International, 2007b)

4. QUEL EST LE VOLUME D'AIDE BUDGETISEE ?

Ce chapitre propose une vue d'ensemble des efforts internationaux pour contrôler la part d'aide budgétisée et tente d'en tirer des conclusions.

Introduction

4.1 Ce chapitre rassemble des données internationales provenant de toute une variété d'instruments et d'études diagnostiques. Il compare les données issues des dix principales études de cas et d'autres comparateurs supplémentaires. Il est nécessaire de donner au préalable certains avertissements : (a) dans la plupart des cas, les données n'ont pas été conçues à des fins de comparaison internationale et il convient donc de les manipuler avec circonspection ; (b) de même, on note une absence de série temporelle fiable au sein des pays ; (c) les études de cas de la budgétisation de l'aide et d'autres observateurs ont mis en évidence d'autres faiblesses de la principale série d'indicateurs à partir de l'étude de référence sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Étude de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris

4.2 L'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris donne des informations sur les apports d'aide en 2005. Les données ont été collectées auprès de 34 pays volontaires et d'une liste complète d'organisations donatrices représentant 37% des programmes d'aide du monde entier (OCDE, 2007a). De toutes les données disponibles sur les expériences nationales de la budgétisation de l'aide, le contrôle de la Déclaration de Paris est la seule étude quantifiée sur plusieurs pays (et donateurs).

4.3 Cependant, cette étude a connu des problèmes de cohérence des définitions dans les différents contextes. La latitude autorisée pour l'application locale des définitions fait que ses données ne permettent pas une comparaison fiable entre les pays. Le rapport issu de l'étude recommande une standardisation plus rigoureuse des mesures pour la prochaine série d'études (qui doit être réalisée en 2008).¹⁹ Ces problèmes minent déjà la possibilité de comparaisons fiables, même au sein de chaque pays individuel, entre les études de 2006 et de 2008 sur les indicateurs les plus pertinents à la budgétisation de l'aide.

Performance des pays

4.4 L'Encadré 9 montre les données du suivi de la Déclaration de Paris (DP) pour les dix pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Cette étude a été conçue de façon à fournir une base de référence pour la mesure des progrès dans l'optique des indicateurs de la DP ; son année de référence est 2005 (ou exercice financier 2004/5 lorsque l'année fiscale de correspond pas à l'année calendaire). Les catégories de l'étude ne correspondent que de façon approximative à certaines des dimensions de la budgétisation identifiées pour l'étude actuelle. Qui plus est, la méthode d'évaluation de la base de référence comprend certains biais par excès :

- L'indicateur ne fait pas la distinction entre une comptabilisation excessive ou déficitaire de l'aide dans le budget. Qui plus est, l'aide comptabilisée en tant que dépense peut être différente (par sa source ou son utilisation) de l'aide anticipée dans le budget. C'est ainsi que la similarité des totaux a priori et a posteriori peut être le résultat d'une coïncidence.
- Comme le décrit l'analyse documentaire, les pays ont bénéficié d'une certaine latitude dans l'interprétation des définitions et les personnes chargées de l'étude signalent que cela a sans sous doute poussé les scores à la hausse (en particulier au niveau des critères appliqués pour l'utilisation des systèmes nationaux).

¹⁹ Pour une discussion plus complète, prière de consulter l'analyse documentaire (en particulier l'Encadré 8).

4.5 Les doutes à l'égard de la fiabilité des données de la Déclaration de Paris ont été renforcés par des observations tirées de plusieurs études de cas pays sur la budgétisation de l'aide :

- Les rapports du Ghana et du Mali ont noté le manque de transparence de la méthode utilisée pour calculer les scores de la DP ; cela complique la vérification de ces scores et il sera difficile de comparer les chiffres nationaux entre cette étude et celles qui suivront.
- En Ouganda, certains donateurs, et en particulier la Banque Mondiale, ont indiqué que l'aide projet passait par les systèmes d'exécution budgétaire du gouvernement. Ce n'est pourtant pas le cas et en général, l'étude semble fournir une évaluation très optimiste de la comptabilisation de l'aide (voir l'étude de cas sur la budgétisation de l'aide en Ouganda, Encadré 7).
- Le rapport Rwanda souligne certaines réservations (de la part du gouvernement du Rwanda et de certains donateurs) sur le volume d'aide correctement décrit en tant qu'« aide au secteur public ». Ceci peut grandement modifier le dénominateur utilisé pour calculer la part d'aide budgétisée et pourrait avoir un impact énorme sur les scores de certains donateurs.
- L'étude de l'Afrique du Sud conclut que l'aide n'est pas systématiquement incorporée dans le budget. Cependant, le score de l'étude de la DP pour l'indicateur 3 se fonde sur le fait que certaines informations agrégées sur les apports d'aide passés, actuels et attendus à destination du Fonds pour la reconstruction et le développement (mis en place au niveau national pour recevoir les apports d'aide) semblent apparaître dans deux tableaux de la revue budgétaire.

Performance des bailleurs

4.6 L'Encadré 10 montre les performances des donateurs choisis par rapport aux indicateurs 3, 5a et 7 de la Déclaration de Paris. Ces données sont sujettes aux mêmes précautions d'usage que les données sur les performances nationales. Qui plus est, elles se basent sur une sous-série de pays (volontaires) qui reçoivent une aide de ces agences et ne peuvent donc pas être considérés comme représentatifs du portefeuille entier de chaque agence.

Données consolidées sur la performance de la GFP

4.7 L'Encadré 11 consolide les scores de contrôle de la Déclaration de Paris avec d'autres scores diagnostiques sur la GFP pour les indicateurs qui mesurent l'ampleur de la comptabilisation de l'aide dans le budget. La série de données comprend des Plans d'évaluation et d'action (AAP) PPTE, les évaluations de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque Mondiale, les évaluations PEFA et l'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris.

4.8 Les précautions d'usage s'appliquent à nouveau ici. Les scores AAP PPTE fournissent des comparaisons entre les évaluations de 2001 et 2004, mais les indicateurs sont moins sophistiqués et transparents que le diagnostic PEFA suivant. Cependant, aucun de ces indicateurs PEFA ne s'intéresse aux dimensions de la budgétisation de l'aide de façon exclusive ou précise. Il faut donc les interpréter avec prudence, comme le montre l'Annexe B de l'analyse documentaire. Il est également important de noter que la comparaison entre pays des indicateurs PEFA n'était à aucun moment un objectif du cadre.²⁰

²⁰ Le *Report on Early Experience* de PEFA explique la difficulté d'une telle comparaison :

- *La comparaison entre deux pays n'est logique que pour les indicateurs respectant dans la meilleure mesure possible la méthodologie de notation, car cela garantit une documentation cohérente et adéquate des différences. Pour les rapports actuellement disponibles, cela limite le nombre de pays pouvant être soumis à une comparaison satisfaisante.*
- *La comparaison des performances d'un pays par rapport aux moyennes mondiales et régionales pertinentes nécessite la réalisation d'évaluations dans un nombre significatif de pays avec des caractéristiques comparables, ce qui n'est pas encore le cas.* (Secrétariat PEFA, 2006b)

Encadré 9 : Données de la Déclaration de Paris pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas

Données pour 2005		Burkina Faso	Éthiopie	Ghana	Kenya	Mali	Moz.	Rwanda	Afrique du Sud	Tanzanie	Ouganda
Budgets principaux d'aide (1) notifiés au CAD	en millions de dollars US	688	1 333	1 147	793	714	1 326	545	759	1 543	1 126
Aide enregistrée dans l'enquête de 2006 (2)	en millions de dollars US	593	1 288	1 047	667	625	1 267	571	583	1 433	1 088
Appui budgétaire total décaissé	en millions de dollars US	168	356	296	65	124	337	198	0	573	391
	% de l'aide totale	28%	28%	28%	10%	20%	27%	35%	0%	40%	36%
Aide totale fournie au secteur public	en millions de dollars US	531	1 048	946	456	557	1 133	554	351	1 294	854
Inscrite au plan	% du total des décaissements										
Inscrite au budget	% du total des engagements des donateurs comptabilisé dans l'estimation budgétaire	75%	74%	90%	67%	60%	77%	52%	69%	82%	89%
	% des décaissements des donateurs comptabilisé dans l'estimation budgétaire	68%	74%	96%	91%	60%	83%	49%	71%	90%	79%
Inscrite au Parlement	% du total des décaissements	68%	74%	96%	91%	60%	83%	49%	0%	90%	79%
Inscrite au Trésor	% du total des décaissements	44%	58%	69%	47%	32%	40%	37%	36%	76%	66%
Inscrite aux comptes	% du total des décaissements	50%	45%	61%	46%	29%	35%	40%	42%	61%	48%
Prise en compte par les audits	% du total des décaissements	40%	32%	56%	49%	28%	33%	40%	36%	61%	66%
Prise en compte par les rapports	% du total des décaissements										

Remarques

(i) Les « budgets principaux d'aide » correspondent parfaitement à la définition utilisée dans l'enquête de la DP ; sont exclues la réorganisation de l'aide et l'aide humanitaire.

(2) Pour l'enquête 2006 de suivi de la DP, la couverture de l'aide par pays est allée de 62% à 118% (le rapport d'enquête indique que les différences pourraient être dues à l'aide fournie par d'autres donateurs, aux variations du moment de la comptabilisation des apports et à de légères différences de définition) (OCDE, 2007 : 65)

(3) Les scores inscrits au Parlement sont copiés à partir des scores inscrits au budget. En effet, les Parlements nationaux approuvent le budget national présenté par le gouvernement et celui-ci comprend l'aide budgétisée (à l'exception de l'Afrique du Sud, où l'aide n'est pas approuvée par le Parlement dans le cadre du budget ou séparément).

- L'ampleur de l'inscription de l'aide dans les différentes dimensions du budget peut être une « sur- » ou « sous- » inscription de l'aide. Ceci n'est pas montré dans les pourcentages ci-dessus.
- Les dimensions d'inscription « au plan » et « dans les rapports » n'ont pas été évaluées par l'Enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris.

Encadré 10 : Ratios des donateurs pour les indicateurs pertinents à la budgétisation de l'aide

	Agrégé	AfDB	AsDB	Canada	Danemark	CE	France	Allemagne	BID	Irlande	Japon	Pays-Bas	Norvège	Royaume-Uni	ONU	US	Banque Mondiale		
3. Apports d'aide alignés																			
<i>Estimations des apports d'aide dans le budget du gouvernement en % de l'aide décaissée pour le secteur public</i>	ratio de base	88%	95%	88%	75%	47%	81%	52%	55%	60%	48%	68%	70%	56%	49%	84%	30%	90%	94%
	moyenne nationale	42%	59%	62%	51%	47%	56%	43%	50%	48%	48%	30%	44%	57%	35%	45%	34%	30%	62%
5a. Utilisation des systèmes de GFP nationaux																			
<i>% de l'apport d'aide au secteur public qui utilise les systèmes de GFP nationaux</i>	ratio de base	40%	33%	69%	42%	29%	40%	28%	35%	45%	90%	29%	71%	61%	47%	75%	18%	10%	42%
	moyenne nationale	33%	28%	56%	35%	27%	38%	28%	29%	90%	16%	60%	56%	40%	53%	15%	15%	36%	
7. L'aide est plus prévisible																			
<i>Décaissements notifiés par le gouvernement en % des décaissements d'aide prévus par les donateurs</i>	ratio de base	70%	56%	91%	73%	49%	65%	45%	75%	82%	72%	66%	65%	50%	54%	90%	32%	45%	68%
	moyenne nationale	41%	52%	86%	42%	50%	49%	30%	48%	88%	63%	34%	52%	55%	48%	48%	18%	26%	63%

Source : Enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris (OCDE, 2007).

Remarques :

- Remarque générale : L'ampleur de l'inscription de l'aide dans les différentes dimensions du budget peut être une « sur- » ou « sous- » inscription de l'aide. Ceci n'est pas montré dans les pourcentages ci-dessus.
- Le ratio de base représente une moyenne pondérée fondée sur le portefeuille de chaque donneur dans le pays étudié. Résultats de l'Enquête de la Déclaration de Paris pour l'année de référence 2005. Il s'agit de la valeur agrégée du numérateur divisée par la valeur agrégée du dénominateur. Autrement dit, chaque pays est pondéré en fonction du volume d'activité. (OCDE, 2007 : 89)
- La moyenne nationale est une moyenne non pondérée. Elle fournit une mesure comparative des chiffres de base, quel que soit le volume d'activité de chaque pays. Autrement dit, la même pondération a été utilisée pour chaque pays. Elle offre une indication de la variabilité des chiffres de base de chaque pays individuel par rapport à la moyenne pondérée. (OCDE, 2007 : 89)
- Dans le guide de l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris, les agences de l'ONU encouragent les personnes qui répondent à l'enquête à offrir des rapports individuels et collectifs. Dans le rapport d'enquête, les informations pour l'ONU représentent le total pour cette organisation.

Encadré 11 : Scores consolidés des pays (tirés du tableau D3 de l'analyse documentaire)

	Déclaration de Paris (2005)			Évaluations PEFA (évaluations réalisées en 2006 ou 2007) (*1)									PPTE/AAP	EPIN
	Indicateur 3 : % d'apports d'aide budgétisés	Indicateur 5a : % d'apports d'aide utilisant la GFP nationale	Indicateur 7 : % de l'aide décaissée conformément au calendrier	PI-5	PI-6	PI-7	PI-27	PI-28	D-1	D-2	D-3	Indicateur 4(2004, scores 2001 entre parenthèses)	indicateur 13 (2006) (*2)	
Moyennes	88%	40%	70%										3.2	
Bangladesh	88%	53%	91%	C	C	D	D	C	B	C	B	n/a	3.0	
Bolivie	71%	26%	63%	Pas d'évaluation prévue									A (A)	3.5
Botswana	s/o	s/o	s/o	Rapport préliminaire d'évaluation prévu début 2008									s/o	s/o
Burkina Faso	68%	45%	92%	A	A	B+	B+	C+	A	C+	C	C (C)	4.0	
Éthiopie	74%	45%	96%	Évaluation commencée en 2007									B (B)	4.0
Ghana	96%	62%	92%	B	C	A	C+	C+	C+	C	D	B (B)	4.0	
Kenya	91%	47%	44%	C	B	C	D+	D+	D	D	D	s/o	3.5	
Mali	60%	29%	71%	C	C	C+	B+	D	D	D+	D	B (B)	3.5	
Mozambique	83%	36%	70%	B	B	C+	B+	C+	C+	D+	D	B (B)	3.5	
Nicaragua	73%	44%	70%	Évaluation terminée en décembre 2006, pas encore rendue publique									scores non communiqués	4.0
Rwanda	49%	39%	66%	A	D	B	C+	D+	B+	D	D	B (B)	4.0	
Sénégal	89%	23%	69%	Évaluation commencée en 2007									B (B)	3.5
Afrique du Sud	71%	38%	44%	Pas d'évaluation prévue									s/o	s/o
Tanzanie	90%	66%	70%	C	A	B	C+	C	A	C	C	B (B)	4.5	
Ouganda	79%	60%	84%	B	B	C	C+	D+	C+	D+	C	B (A)	4.0	
Vietnam	81%	32%	78%	Évaluation commencée en 2008									s/o	4.0

Source: Literature Review, Table D3.

Remarques : Les pays surlignés sont les pays supplémentaires dont le profil est donné dans cette annexe.

(*1) Indicateurs PEFA : 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, P-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif, 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 afférant et D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

(*2) Les plans d'évaluation et d'action PPTE évaluent la mesure dans laquelle les fonds des donateurs sont comptabilisés dans les budgets des gouvernements centraux, nationaux et locaux et/ou dans les rapports fiscaux. La définition de l'aide budgétisée utilisée dans les AAP est vaste (pas de morcellement de l'aide inscrite dans le budget pour différentes dimensions du cycle budgétaire et rapports a priori et a posteriori des donateurs compris dans le même indicateur) et l'AAP donne des informations sur le manque de précision de l'aide comptabilisée dans le budget (les scores généraux utilisés sont « toute », « incomplète », « aucune »). (Voir l'annexe B de l'analyse documentaire pour plus de détails).

(*3) Ces scores sont tirés des résultats 2006 de l'exercice annuel EPIN réalisé par la Banque Mondiale et qui couvre les pays éligibles pour la subvention IDA. L'indicateur 13 concerne la qualité de la gestion budgétaire et financière.

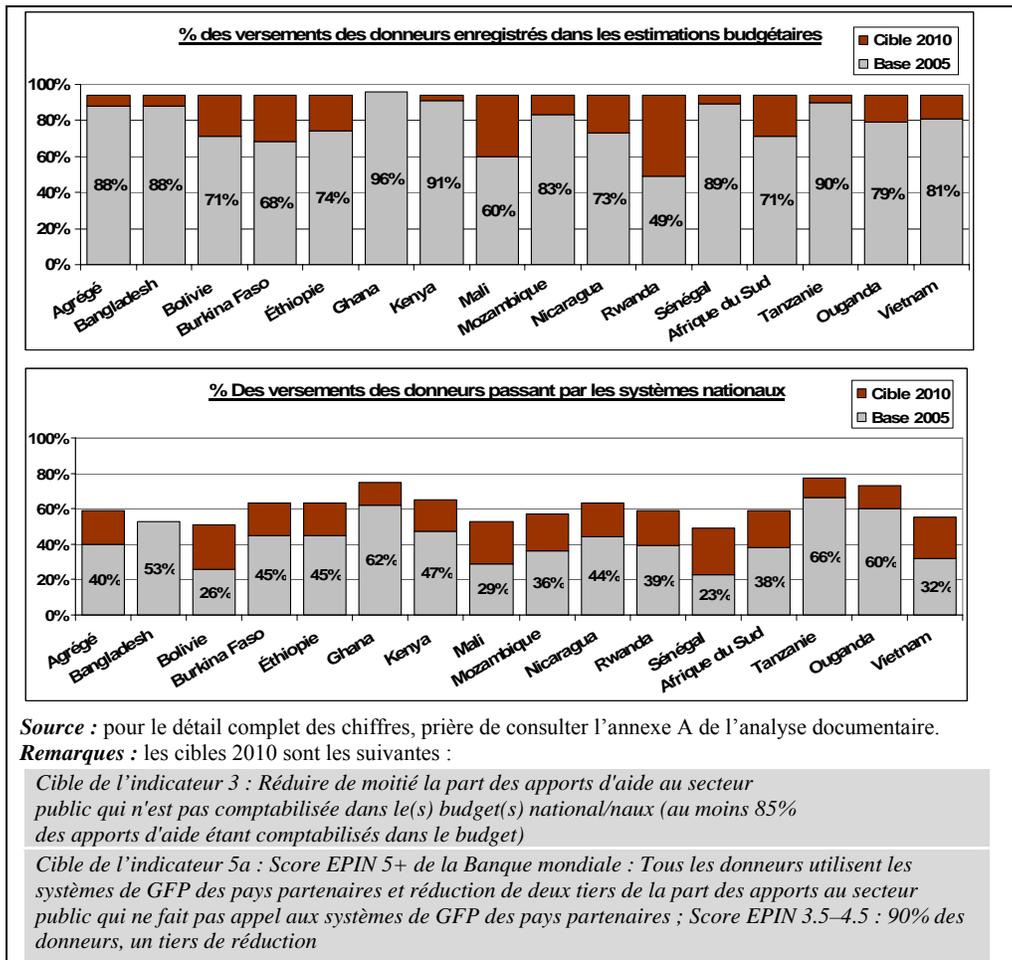
Conclusions tirées des données

4.9 Les efforts d'évaluation de la mesure dans laquelle les apports d'aide sont comptabilisés et la qualité de cette comptabilisation sont de plus en plus systématiques. Comme le détaille le paragraphe ci-dessus, les données présentent des limitations majeures du point de vue de leur couverture et de leur cohérence. Cependant, elle permettent de tirer les conclusions générales suivantes.

D'importants volumes d'aide sont (toujours) non-budgétisés

4.10 L'Encadré 12 illustre les conclusions de l'étude de la DP (au niveau national) pour les indicateurs 3 et 5a de la DP. Les résultats agrégés de l'indicateur 3 « versements des donateurs comptabilisés dans les estimations du budget » sont élevés (88%) et plusieurs pays sont décrits comme inscrivant plus de 80% de l'aide dans leur budget (Bangladesh, Ghana, Kenya, Mozambique, Sénégal, Tanzanie et Vietnam). Cependant, à la fois du point de vue agrégé et national, les résultats de l'étude semblent avoir tendance à surestimer l'inscription de l'aide dans le budget (voir le paragraphe 4.4 ci-dessus). Les conclusions de l'étude montrent que le volume d'aide passant par les systèmes nationaux est largement inférieur à celui suggéré par les documents budgétaires.²¹

Encadré 12 : Suivi de la Déclaration de Paris– résultats par pays pour les indicateurs 3 et 5a



²¹ Les pourcentages de l'« utilisation des systèmes nationaux » dans l'Encadré 12 représentent l'utilisation moyenne des systèmes nationaux pour l'exécution budgétaire et les rapports et audits financiers ; pour des estimations distinctes de chaque élément, voir l'Encadré 9 ci-dessus.

4.11 Les trois indicateurs des performances des donateurs compris dans la série d'indicateurs PEFA donnent aussi des scores faibles. Ceux-ci mesurent la prévisibilité de l'appui budgétaire direct (D-1), les informations financières données par les donateurs pour la budgétisation et la comptabilisation de l'aide projet et programme (D-2) et la part d'aide faisant appel aux procédures nationales (D-3). D-2 et D-3 sont particulièrement pertinents. Les scores donnés pour ces trois critères sont presque tous faibles dans tous les pays évalués (ayant donné lieu à des scores PEFA), comme le montre l'Encadré 13. (Voir aussi l'Encadré 16 à la fin de ce chapitre qui montre le classement des scores des pays par rapport aux indicateurs de l'Encadré 13).

Encadré 13 : Scores des différents pays par rapport aux indicateurs de performance PEFA

Indicateur		A	B+	B	C+	C	D+	D
B. Questions transversales clés : caractère exhaustif et transparence								
PI-5	Classification du budget	6%	0%	35%	6%	53%	0%	0%
PI-6	Aspect complet des informations comprises dans la documentation budgétaire	16%	0%	47%	5%	26%	0%	5%
PI-7	Étendue des documentations du gouvernement ne faisant pas l'objet de rapports	12%	6%	18%	18%	18%	24%	6%
C(iii) Comptabilité, enregistrement et rapports								
PI-27	Examen législatif de la Loi de budget annuelle	0%	16%	0%	37%	11%	26%	11%
PI-28	Examen législatif des rapports d'audits externes	0%	0%	6%	13%	25%	31%	25%
D. Pratiques des donateurs								
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	25%	0%	8%	17%	17%	17%	17%
D-2	Informations financières fournies par les bailleurs pour la budgétisation et le reporting sur l'aide projet et programme	14%	0%	0%	7%	21%	36%	21%
D-3	Part de l'aide gérée à l'aide des procédures nationales	0%	0%	8%	0%	42%	0%	50%
Tous	Moyenne des 31 indicateurs	10%	3%	14%	14%	22%	21%	17%

Source : Secrétariat PEFA, 2006b.

Remarque : Les pays concernés par ces données sont les suivants : Afghanistan, Bangladesh, Congo Brazzaville, Fidji, Ghana, Guatemala, République kirghize, Lesotho, Malawi, Moldovie, Mozambique, Panama, Papouasie Nouvelle-Guinée, Syrie, Tanzanie, Ouganda, Zambie. Aucun de ces rapports n'a été rendu public.

Les niveaux d'aide budgétisée dépendent fortement de l'aide à l'appui budgétaire (qui, par définition, est inscrite dans le budget). Dans de nombreux cas, les parts d'aide non budgétisée restent très élevées pour les autres modalités d'aide.

4.12 L'appui budgétaire est par définition inscrit dans le budget. Par conséquent, si l'on considère que l'appui budgétaire est entièrement inscrit dans le budget, il est possible d'inférer la mesure (limitée) dans laquelle les autres modalités sont inscrites. Prenons par exemple le Rwanda :

« 49% de l'APD totale fournie au Rwanda en 2005 était inscrite dans le budget national. Si l'on considère que l'appui budgétaire représente environ 41%²² du total de l'APD versée au Rwanda en 2005 et que l'appui budgétaire est comptabilisé à 100% dans le budget, on peut en conclure qu'une part infime d'aide projet passe par le budget national. » (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Rwanda : 23.)

4.13 L'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris capture le volume d'aide fourni en tant qu'appui budgétaire. Ceci permet de calculer la part d'aide comprise dans les estimations du budget gouvernemental qui vient s'ajouter à l'appui budgétaire. L'Encadré 14 utilise les données

²² Source du gouvernement du Rwanda pour les statistiques sur l'appui budgétaire, qui estiment que le volume d'appui budgétaire dans l'aide totale est 6% supérieur au chiffre donné par l'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris.

de l'étude de la DP pour montrer la proportion d'appui budgétaire dans l'aide budgétisée et le volume d'aide fourni au secteur public (autre que l'appui budgétaire) qui est inscrit dans le budget. Les données sont organisées par ordre de pourcentage des autres aides au secteur public qui sont budgétisées.²³ Ceci permet de voir si les pays qui reçoivent un fort volume d'appui budgétaire parviennent à budgétiser les autres apports d'aide (projet) qu'ils reçoivent. Il semble que ce soit le contraire qui se produise. Parmi les pays ayant les plus faibles proportions d'aide budgétisée entrant dans la catégorie d'appui non-budgétaire (projet), on note un grand nombre des plus grands bénéficiaires de l'appui budgétaire.

4.14 L'inscription des autres modalités dans le Trésor est encore plus faible. Comme le note le chapitre 2, dans certains pays, il est considéré que les projets ne passent pas par le Trésor (voir ¶2.12(d) ci-dessus).

Différences importantes (et parfois curieuses) entre les scores des donneurs.

4.15 En ce qui concerne la mesure dans laquelle les versements des donneurs sont comptabilisés dans les estimations budgétaires des gouvernements, l'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris indique que le détail des chiffres révèle des « différences saisissantes » entre les donneurs ayant des relations avec des nombres et types de pays comparables (OCDE, 2007a). Cependant, la cohérence limitée de l'application des définitions, pour les donneurs comme pour les pays, fait qu'il est impossible de tirer des conclusions de ces données.

4.16 En ce qui concerne la question du caractère opportun des versements par rapport au programme, l'étude a conclu que certains donneurs majeurs effectuent des décaissements trop ou pas assez importants, mais elle ne détermine pas s'il existe une explication liées au sous-groupe de pays étudiés pour ces agences. (ibid.)

Pas de corrélation forte entre l'utilisation des systèmes nationaux et la qualité de la gestion des finances publiques.

4.17 L'utilisation des systèmes nationaux connaît des variations considérables entre les pays ; d'autre part, la corrélation entre la qualité du système de GFP d'un pays et l'utilisation qu'en font les donneurs est assez faible²⁴ – Voir l'Encadré 15. Des pays tels que le Bangladesh, le Mozambique ou le Kenya, dont les systèmes de GFP sont défaillants selon l'index EPIN de la Banque Mondiale, obtiennent un niveau d'inscription de l'aide dans le budget comparable à ceux de pays dont les systèmes de GFP obtiennent de meilleurs scores EPIN. D'un autre côté, des pays tels que le Vietnam ou l'Éthiopie, dont les systèmes de GFP obtiennent certains des meilleurs scores de ce groupe de pays, font partie de ceux qui voient une part d'aide plus faible passer par les systèmes de GFP nationaux.

4.18 Ceci suggère que des facteurs autres que la qualité des systèmes affectent l'empressement des donneurs à les utiliser. (Les études de cas pays suggèrent que ces autres facteurs peuvent comprendre la nature des relations politiques et les perceptions sur le désir du pays à résorber les faiblesses de la GFP).

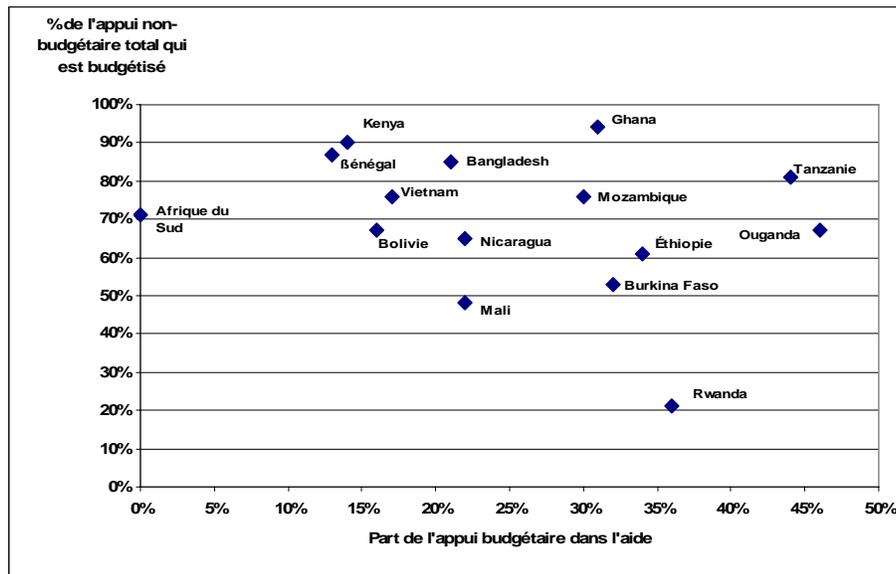
La qualité est essentielle

4.19 En ce qui concerne l'efficacité de l'aide, il est très important d'aller au-delà des pourcentages et de considérer la qualité de l'inscription de l'aide à différentes étapes du processus budgétaire. C'est le point principal abordé par les études de cas présentées dans le chapitre 6.

²³ Comme il est discuté dans les paragraphes 4.4-4.5 (du Rapport de Synthèse), ces chiffres sont très élevés à cause des biais méthodologiques, qui ont tendance à pousser les résultats vers le haut.

²⁴ L'Enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris attire l'attention sur ce point (OCDE, 2007a).

Encadré 14 : Données sur l'appui budgétaire et les inscriptions budgétaires dans l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris



Données

	APD			Aide fournie au secteur public				6
	1	2	3	4	5	5(i)	5(ii)	
	Total	Appui budgétaire	Autres modalités d'aide	Total	Ratio de base de l'aide budgétisée	Part inscrite dans le budget Appui budgétaire en tant que part de l'aide fournie au secteur public.	Proportion du ratio de base (col.5) qui n'est pas de l'appui budgétaire	
en millions de dollars US	%	%	dollars US	%	%	%	%	
Rwanda	571	35%	65%	554	49%	36%	13%	21%
Mali	625	20%	80%	557	60%	22%	38%	48%
Burkina Faso	593	28%	72%	531	68%	32%	36%	53%
Éthiopie	1 288	28%	72%	1 048	74%	34%	40%	61%
Nicaragua	533	17%	83%	418	73%	22%	51%	65%
Bolivie	791	13%	87%	628	71%	16%	55%	67%
Ouganda	1 088	36%	64%	854	79%	46%	33%	67%
Afrique du Sud	583	0%	100%	351	71%	0%	71%	71%
Mozambique	1 267	27%	73%	1 133	83%	30%	53%	76%
Vietnam	1 956	17%	83%	1 941	81%	17%	64%	76%
Tanzanie	1 433	40%	60%	1 294	90%	44%	46%	81%
Bangladesh	1 837	16%	84%	1 414	88%	21%	67%	85%
Sénégal	515	12%	88%	453	89%	13%	76%	87%
Kenya	667	10%	90%	456	91%	14%	77%	90%
Ghana	1 047	28%	72%	946	96%	31%	65%	94%

Source : OCDE, 2007a ; OCDE, 2007b.

Remarques : APD : L'Aide Publique au Développement (APD) comprend toutes les transactions définies dans le paragraphe 35 des directives statistiques du CAD/OCDE, y compris les transactions officielles qui : 1) se donnent comme objectif principal la promotion de l'aide sociale et du développement économique dans les pays en développement ; et 2) à des termes financiers concessionnels, avec un élément de subvention d'au moins 25%. L'étude exclue : les transactions à destination de bénéficiaires ne résidant pas dans le pays recevant l'APD ou d'organisations régionales, la réorganisation/restructuration des dettes et l'assistance de secours et d'urgence.

Aide fournie au secteur public : selon les informations fournies par les donateurs, le décaissement de l'APD dans le contexte d'un accord avec les administrations - ministères, services, agences ou municipalités - autorisées à recevoir des revenus ou à effectuer des dépenses au nom du gouvernement central, dont les travaux, les biens ou services délégués ou sous-traités par le gouvernement à d'autres entités (par exemple, ONG et sociétés privées).

Aide totale inscrite dans le budget : comprise dans les estimations budgétaires. Conformément aux informations données par le gouvernement, l'APD comptabilisée dans le budget annuel sous forme de revenus ou de dons. (Suite des remarques au verso)

(Suite de l'Encadré 14)

Les sources des données et calculs pour chaque colonne du tableau de données de la page précédente sont les suivants :

1. Tableau A.0 de l'enquête de suivi de la DP. Aide enregistrée dans l'enquête de 2006
2. Tableau A.9 de l'enquête de suivi de la DP. Appui budgétaire en tant que % de l'aide totale inscrite
3. % de l'aide totale inscrite autre que l'appui budgétaire
4. Tableau A.3 de l'enquête de suivi de la DP. Aide fournie par les donateurs au secteur public.
5. Tableau A.3 de l'enquête de suivi de la DP. Ratio de base de l'aide fournie par les donateurs compris dans les estimations budgétaires du gouvernement.
 - 5(i). Appui budgétaire en tant que % de l'aide fournie au secteur public.
 - 5(ii). Proportion du ratio de base (col.5) qui n'est pas de l'appui budgétaire.

% de l'aide qui n'est pas de l'appui budgétaire fourni au secteur public (calculé à partir du volume d'aide versée donné dans le Tableau A.3 de l'enquête de suivi de la DP moins le volume d'appui budgétaire donné dans le Tableau A.9 de l'enquête de suivi de la DP) passant par le budget (calculé à partir du volume d'aide budgétisée donné par le Tableau A.3 de l'étude de la DP moins le volume d'appui budgétaire donné dans le Tableau A.9 de l'étude de la DP).

Encadré 15 : Qualité de la GFP comparée à l'utilisation des systèmes de GFP

	Contrôle de la Déclaration de Paris (données 2005)		EPIN
	Indicateur 5a : % d'apports d'aide utilisant la GFP nationale	Rang pour l'indicateur 5a	Indicateur 13 (2006) [qualité de la GFP]
Moyennes	40%		3.20
Tanzanie	66%	1	4.50
Ghana	62%	2	4.00
Ouganda	60%	3	4.00
Bangladesh	53%	4	3.00
Kenya	47%	5	3.50
Éthiopie	45%	6=	4.00
Burkina Faso	45%	6=	4.00
Nicaragua	44%	8	4.00
Rwanda	39%	9	4.00
Mozambique	36%	10	3.50
Vietnam	32%	11	4.00
Mali	29%	12	3.50
Bolivie	26%	13	3.50
Sénégal	23%	14	3.50

Source : données tirées de l'Encadré 11 ci-dessus.

Recommandations pour le contrôle de l'aide inscrite dans le budget

4.20 La mesure de la part d'aide qui passe par les systèmes nationaux dans les différentes dimensions de la « budgétisation » est une tâche complexe. Les recommandations d'action conjointe entre le gouvernement et ses partenaires d'aide visent à renforcer le contrôle des engagements de la Déclaration de Paris en :

- mettant en place des définitions standard et moins flexibles au niveau international ;
- contrôlant la part d'aide projet inscrite dans le budget ;
- continuant à se concentrer sur l'utilisation des systèmes gouvernementaux au niveau national et à fixer des cibles nationales.

Encadré 16 : Classement des scores PEFA disponibles

Le cadre PEFA évalue la performance de la GFP des pays participants à l'aide de 28 indicateurs de la GFP. Chacun reçoit une note allant de A (note la plus élevée) à D (note la plus basse). Les pays des études de cas sur la budgétisation de l'aide sont mis en surbrillance et l'analyse sous-jacente aux scores est comprise dans les rapports des études de cas.

Le diagnostic PEFA n'est pas conçu pour produire des classements internationaux de la GFP. Il est donc important de ne pas accorder une importance trop importante à ce classement. Il est cependant intéressant de noter les points suivants :

- Pour la plupart des indicateurs, les scores varient énormément entre les études de cas et les différents indicateurs donnent lieu à des classements présentant des différences significatives. Ceci suggère que l'échantillon d'études de cas est varié et donc utile.
- Pour les indicateurs D-2 et D-3 (performance des donateurs à l'égard de la communication d'informations et de l'utilisation des procédures nationales), *tous* les pays de l'étude obtiennent des notes faibles. (C'est aussi vrai de l'indicateur PI-28 – examen législatif de l'audit externe.)

PI-5 Classification du budget		
Burkina Faso	(avr 2007)	A
Éthiopie	(07)	A
Rwanda	(sept 2007)	A
Ukraine	(mars 2007)	A
Ghana	(juin 2006)	B
Mozambique	(mars 2006)	B
Ouganda	(juil 2006)	B
Afghanistan	(déc 2005)	C+
Zambie	(déc 2005)	C+
Bangladesh	(juil 2007)	C
Kenya	(juil 2006)	C
République du Kirghizistan	(jan 2006)	C
Mali	(mars 2007)	C
Moldovie	juin 2006	C
Tanzanie	(juin 2006)	C

PI-6 Aspect complet des informations comprises dans la documentation budgétaire		
Burkina Faso	(avr 2007)	A
Moldovie	(juin 2006)	A
Tanzanie	(juin 2006)	A
Ukraine	(mars 2007)	A
Éthiopie	(07)	B
Kenya	(juil 2006)	B
République du Kirghizistan	(jan 2006)	B
Mozambique	(mars 2006)	B
Ouganda	(juil 2006)	B
Zambie	(déc 2005)	B
Afghanistan	(déc 2005)	C
Bangladesh	(juil 2007)	C
Ghana	(juin 2006)	C
Mali	(mars 2007)	C
Rwanda	(sept 2007)	D

Pi-7 Étendue des opérations gouvernementales ne faisant pas l'objet de rapports		
Ghana	(juin 2006)	A
Burkina Faso	(avr 2007)	B+
Moldovie	(juin 2006)	B+
Afghanistan	(déc 2005)	B
Rwanda	(sept 2007)	B
Tanzanie	(juin 2006)	B
Mali	(mars 2007)	C+
Mozambique	(mars 2006)	C+
Kenya	(juil 2006)	C
Ouganda	(juil 2006)	C
Éthiopie	(07)	D+
Ukraine	(mars 2007)	D+
Zambie	(déc 2005)	D+
Bangladesh	(juil 2007)	D
République du Kirghizistan	(jan 2006)	Pas de note

PI-27 Examen législatif de la Loi de budget annuelle		
Burkina Faso	(avr 2007)	B+
Mali	(mars 2007)	B+
Moldovie	(juin 2006)	B+
Mozambique	(mars 2006)	B+
Ukraine	(mars 2007)	B+
Ghana	(juin 2006)	C+
Rwanda	(sept 2007)	C+
Tanzanie	(juin 2006)	C+
Ouganda	(juil 2006)	C+
Zambie	(déc 2005)	C+
Éthiopie	(07)	D+
Kenya	(juil 2006)	D+
République du Kirghizistan	(jan 2006)	D+
Afghanistan	(déc 2005)	D
Bangladesh	(juil 2007)	D

PI-28 Examen législatif des rapports d'audits externes		
Burkina Faso	(avr 2007)	C+
Éthiopie	(07)	C+
Ghana	(juin 2006)	C+
Mozambique	(mars 2006)	C+
Zambie	(déc 2005)	C+
Bangladesh	(juil 2007)	C
Tanzanie	(juin 2006)	C
Kenya	(juil 2006)	D+
Moldovie	(juin 2006)	D+
Rwanda	(sept 2007)	D+
Ouganda	(juil 2006)	D+
Ukraine	(mars 2007)	D+
Afghanistan	(déc 2005)	D
République du Kirghizistan	(jan 2006)	D
Mali	(mars 2007)	D

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct		
Afghanistan	(déc 2005)	A
Burkina Faso	(avr 2007)	A
Tanzanie	(juin 2006)	A
Rwanda	(sept 2007)	B+
Bangladesh	(juil 2007)	B
Ghana	(juin 2006)	C+
République du Kirghizistan	(jan 2006)	C+
Mozambique	(mars 2006)	C+
Ouganda	(juil 2006)	C+
Éthiopie	(07)	C
Mali	(mars 2007)	D
Kenya	(juil 2006)	D
Zambie	(déc 2005)	D
Moldovie	(juin 2006)	Pas
Ukraine	(mars 2007)	Pas

D-2 Informations financières fournies par les bailleurs pour la budgétisation et le reporting sur l'aide projet et programme		
Burkina Faso	(avr 2007)	C+
Bangladesh	(juil 2007)	C
Éthiopie	(07)	C
Ghana	(juin 2006)	C
Tanzanie	(juin 2006)	C
Afghanistan	(déc 2005)	D+
Mali	(mars 2007)	D+
Mozambique	(mars 2006)	D+
Ouganda	(juil 2006)	D+
Zambie	(déc 2005)	D+
Kenya	(juil 2006)	D
Moldovie	(juin 2006)	D
Rwanda	(sept 2007)	D
Ukraine	(mars 2007)	D
République du Kirghizistan	(jan 2006)	Pas de

D-3 Part de l'aide gérée à l'aide des procédures nationales		
Bangladesh	(juil 2007)	B
Burkina Faso	(avr 2007)	C
Tanzanie	(juin 2006)	C
Ouganda	(juil 2006)	C
Afghanistan	(déc 2005)	D
Ghana	(juin 2006)	D
Kenya	(juil 2006)	D
Mali	(mars 2007)	D
Moldovie	(juin 2006)	D
Mozambique	(mars 2006)	D
Rwanda	(sept 2007)	D
Ukraine	(mars 2007)	D
Zambie	(déc 2005)	D
Éthiopie	(07)	Pas de
République du Kirghizistan	(jan 2006)	Pas de

Source : évaluations PEFA des pays individuels.

Remarques : les notes de l'Afghanistan ont été adaptées au classement de A à D à partir du classement original de 1 à 4 utilisé.

5. APPROCHE DES ETUDES DE CAS

Ce chapitre décrit les différentes perspectives des différentes agences et parties prenantes. Il souligne l'importance des incitations pour la fourniture et l'utilisation d'informations et l'importance probable du contexte national. Les études de cas ont été choisies de manière à illustrer une gamme de contextes.

Introduction

5.1 Ce chapitre décrit l'approche double utilisée par cette étude pour analyser les études de cas. Elle commence par proposer une brève vue d'ensemble des perspectives et incitations des deux côtés de la relation d'aide ; en effet, il y a de fortes chances que celles-ci aient une influence sur l'utilisation ou non des systèmes budgétaires nationaux et sur les méthodes utilisées. Les études de cas explorent l'interaction de ces facteurs dans un contexte national particulier. La seconde partie de ce chapitre explique les raisons sous-jacentes au choix des pays pour les études de cas et l'intérêt particulier accordé par l'étude à la qualité de l'inscription de l'aide.

Perspectives des parties prenantes et facteurs d'incitation pour l'inscription de l'aide

5.2 La comptabilisation de l'aide dans les budgets gouvernementaux nécessite un travail des gouvernements et des donateurs. Les caractéristiques techniques du processus budgétaire sont intéressantes, mais une comptabilisation efficace de l'aide dépend avant tout des perspectives des différents acteurs et des facteurs incitatifs auxquels ils obéissent.

Perspectives et facteurs d'incitation des donateurs

L'influence des caractéristiques des instruments d'aide

5.3 Les caractéristiques des instruments d'aide ont une forte influence sur leur inscription ou non dans les documents et les processus budgétaires. L'appui budgétaire est par définition budgétisé (dans la plupart des dimensions tout du moins).²⁵ Les procédures légales et le besoin d'anticiper le service de la dette font que les prêts sont plus susceptibles d'être budgétisés que les dons. L'assistance technique et les autres formes d'aide en nature sont moins susceptibles d'être inscrites au budget (en particulier l'aide d'urgence, qui est par nature déconnectée du cycle budgétaire). L'aide décaissée par le biais de partenaires non étatiques ou par des niveaux sous-nationaux du gouvernement a aussi moins de chance d'être inscrite que l'aide fournie au gouvernement central.

L'influence des caractéristiques des agences d'aide

5.4 Les agences d'aide ont des mandats variés, rendent des comptes à des publics spécifiques et fonctionnent avec des degrés de flexibilité différents au niveau national. Tous ces facteurs peuvent limiter les instruments d'aide qu'elles peuvent utiliser et qui plus est, elles ont des perspectives différentes sur l'aide et des attitudes contrastées face au risque, y compris face aux risques fiduciaires associés à l'utilisation des systèmes gouvernementaux. Bien que toutes sortes d'agences d'aide (et de gouvernements partenaires) aient signé la Déclaration de Paris, son interprétation peut varier de façon significative. Ces différences d'interprétation sont étudiées dans l'analyse documentaire et décrites de façon succincte dans l'Encadré 17 ci-dessous.

²⁵ Cependant, cette étude a trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires. Une notification tardive et des décaissements imprévisibles peuvent aussi compliquer l'inscription de l'appui budgétaire dans le plan.

Encadré 17 : Partage des informations et utilisation des systèmes du gouvernement

Les différents donateurs adoptent des approches fortement contrastées pour la budgétisation de l'aide. Certains pensent qu'il suffit de fournir des informations sur les apports d'aide aux pays partenaires pour que ceux-ci soient inscrits dans le budget. En revanche, d'autres sont convaincus qu'il faut « intégrer » l'aide dans le budget à l'aide des systèmes nationaux, et ce à chaque étape du cycle budgétaire.

Un exemple de la première approche est donné par le Millennium Challenge Corporation (MCC). Les directives du MCC sur la transparence fiscale décrivent les exigences nécessaires pour refléter l'aide sans pour autant passer par les systèmes nationaux :

« Le MCC exige, à chaque fois que cela est possible, que les activités de programmes MCC soient reflétées dans les documents budgétaires du pays bénéficiaire. ...
Refléter les activités dans les documents budgétaires n'est pas forcément synonyme de gestion des ressources de MCC par les systèmes de dépenses publiques existants. »
(Millennium Challenge Corporation, 2006 : 5)

À l'autre extrême se trouve Sida. Sida interprète de la façon suivante l'engagement de budgétiser l'aide formulé par la Déclaration de Paris :

« Conformément à la Déclaration de Paris, Sida s'alignera dans toute la mesure du possible sur les systèmes nationaux. » (Sida, 2007 : 27)

La fourniture d'informations sur l'aide budgétisée et l'intégration de l'aide dans le budget ne sont pas des activités mutuellement exclusives, mais elles ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre. La mise à disposition d'informations sur l'aide budgétisée diffère de l'intégration de l'aide dans le processus budgétaire ; cette fourniture d'informations ne s'accompagne pas forcément des avantages procurés par l'intégration.

Différence des intérêts et incitations au sein des agences d'aide et des gouvernements

5.5 Les intérêts du personnel travaillant pour les agences d'aide (comme dans la plupart des organisations) peuvent parfois être contradictoires. Les attitudes des sièges face aux risques et à l'utilisation des systèmes nationaux peuvent varier en fonction de la perspective du personnel basé dans le pays. Les priorités et préférences des généralistes peuvent différer de celles des spécialistes du secteur. L'impact de ces tensions potentielles sur l'utilisation des systèmes nationaux par l'agence dépendra des procédures, des politiques et surtout des incitations personnelles du personnel. Par exemple, un écart entre les politiques et la pratique peut émerger en présence d'un conflit entre les politiques et les motivations du personnel en termes de développement professionnel à court terme.

5.6 La même situation de conflits d'intérêts et de tensions se produit aussi du côté du gouvernement. Par exemple, les ministères des finances et sectoriels ont souvent une image différente des mérites des fonds acheminés directement aux secteurs ; les organismes gouvernementaux peuvent connaître des divergences similaires selon qu'ils fonctionnent au niveau local ou national ; et les unités de gestion de projet ont intérêt à ce que des systèmes parallèles perdurent. L'Encadré 18 illustre le jeu entre les incitations du point de vue des donateurs et du gouvernement.

Encadré 18 : Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle

On trouve au sein des agences donatrices et des gouvernements bénéficiaires des facteurs encourageant la survivance et la reproduction des cercles vicieux associés à une appropriation nationale limitée des efforts de développement. Des études des cas réalisées au niveau des secteurs au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda suggèrent l'importance des facteurs suivants :

- Au sein des gouvernements bénéficiaires, les modalités de projet disposant de mécanismes de financement et de gestion parallèles sont source de multiples avantages matériels et autres pour les ministres et les fonctionnaires travaillant dans les secteurs concernés : bonus mensuels, indemnités, véhicules de fonction, opportunités de formation et de voyages et prestige. Les ministres, parlementaires et autorités locales recherchent le prestige politique associé à l'acquisition d'un projet autonome pour un secteur ou domaine spécifique. Les flux de ressources provoqués par un projet autonome sont visibles, fiables et relativement simples à contrôler. Les fonctionnaires du gouvernement au niveau sectoriel ou du gouvernement local n'aiment pas le manque de prévisibilité, les rigidités et les exigences de rapports associées aux financements passant par le budget national, sur lesquels ils n'ont qu'un contrôle limité. En plus de cela, il est plus facile de traiter avec un donneur unique qu'avec plusieurs d'entre eux fournissant des fonds en commun ou un arrangement d'appui budgétaire. Les donateurs peuvent s'allier contre le ministère et donc limiter son pouvoir.
- D'un autre côté, les agences donatrices bénéficient de la visibilité associée à des projets gérés séparément et clairement identifiés. Elles contribuent à la défense du budget d'aide devant les comités parlementaires et autorités d'audit et du budget des services concernés au sein des agences. Dans certaines agences, les collaborateurs ont plus de chance d'être promus si un important projet spécifique peut être présenté comme le travail d'un individu ou d'une équipe réduite. En revanche, les projets multi-donneurs plus programmatiques s'accompagnent d'un manque de visibilité, et il devient difficile d'attribuer les résultats de développement à l'aide fournie par un donneur particulier. Cette préoccupation est particulièrement forte lorsque les agences donatrices sont fortement concentrées dans un domaine particulier ou lorsqu'un donneur est de taille plus réduite que les autres organismes travaillant dans le même environnement. Les donateurs préfèrent aussi les projets autonomes par peur du risque. La fausse assomption, qui veut que les projets peuvent être étroitement gérés tandis que l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion de projets ou de programmes requiert un « acte de foi », a toujours cours. Elle est pourtant contredite par les faits sur le terrain.

Source : Williamson et Kizilbash Agha (2008) (à partir de Booth et al 2008).

Les effets sur les incitations à la budgétisation de l'aide

5.7 Les études de cas préparées pour les biens de ce rapport illustrent certains des problèmes liés à la budgétisation de l'aide provenant du conflit entre les intérêts et les incitations qui existe souvent au sein des gouvernements bénéficiaires de l'aide. Par exemple, l'étude de cas du Mozambique indique la manière dont les efforts de budgétisation de l'aide ont été entravés par les agences gouvernementales (ministères, gouvernements des provinces, districts), qui craignaient que la budgétisation de l'ensemble de l'aide reçue mène à une réduction des fonds en provenance du budget d'État. Autrement dit, elles craignaient que le ministère des Finances soit tenté de soustraire au financement budgétaire de ces projets l'équivalent de l'aide fournie par l'aide donateurs s'il connaissait le véritable montant du financement total dont elles bénéficiaient. L'Encadré 19 décrit des facteurs incitatifs tout aussi pervers en Éthiopie et en Ouganda découlant des tentatives explicites de comptabiliser l'aide dans les allocations de ressources globales ; il illustre également les facteurs incitatifs pervers qui peuvent résulter de la manière dont les cibles du déficit budgétaire sont définies.

5.8 L'étude de cas Mozambique décrit également la manière dont les tensions continues entre les deux principaux partis politiques du pays, Frelimo et Renamo,

compromettent la qualité et l'ampleur des débats parlementaires sur le budget, y compris des questions liées au financement du budget par l'aide. Comme l'indique le chapitre 6 ci-dessous, le cadre politique est tout aussi important dans un grand nombre des pays étudiés.

Encadré 19 : Exemples de facteurs incitatifs pervers

Plafonds et compensations

Des facteurs incitatifs poussent les ministères, services et organismes et agences d'aide à ne pas budgétiser (la totalité de) l'aide s'ils craignent qu'une telle comptabilisation risque de mener à une réduction de l'allocation des ressources nationales. Ce problème s'est présenté en Éthiopie, où les dons aux gouvernements sous-nationaux ont été ajustés pour compenser l'aide versée directement à ce niveau. Plus récemment, l'Ouganda a décidé d'inclure l'aide non-budgétisée aux plafonds du CDMT et a connu un problème similaire de sous-comptabilisation. (L'ampleur de la sous-comptabilisation a été révélée par un inventaire distinct des programmes d'aide des donateurs. Ceci souligne l'importance qu'il y a à trianguler les informations lorsque des facteurs incitatifs pervers risquent de voir le jour).

Avant cela, les facteurs incitatifs avaient l'effet inverse en Ouganda : Les ministères, services et organismes exagéraient le volume des apports d'aide pour optimiser l'allocation de fonds de contrepartie.

Cibles pour le déficit

Les distorsions (involontaires) générées par la cible du déficit primaire national auparavant incluse dans le programme de soutien fiscal et macroéconomique du FMI au Mozambique présentent un exemple intéressant de la manière dont les mandats des agences de développement peuvent saper le processus de budgétisation de l'aide (voir l'étude pays Mozambique). Cet indicateur, en général utilisé pour contrôler la discipline et la durabilité fiscale, a entravé par le passé les efforts de budgétisation accrue de l'aide en créant des facteurs incitant à sous-comptabiliser et à mal classifier l'aide fournie au gouvernement. Deux dynamiques principales semblent avoir été à l'œuvre :

- (a) Tout d'abord, une augmentation des fonds d'aide a eu tendance à pousser à la hausse la valeur du budget primaire de l'État lorsque ces fonds n'étaient pas dans leur totalité voués aux investissements. Ceci a fourni au gouvernement une forte incitation à garder hors du budget toute hausse inattendue des dépenses financées en externe qui n'était pas prise en compte dans la cible du déficit primaire du FMI pour ce pays.
- (b) Ensuite, la cible du déficit primaire a créé de fortes incitations à la mauvaise classification des dépenses budgétaires et à comptabiliser en tant que dépense d'investissement la totalité des projets financés par les donateurs, même lorsqu'une part significative de ces fonds finançait des dépenses récurrentes.

Le FMI a depuis révisé son approche des cibles macroéconomiques afin d'éviter ces facteurs incitatifs pervers.

Conclusion

5.9 Les solutions techniques et législatives sont vouées à l'échec si elles ne sont pas suffisamment alignées avec les intérêts des acteurs impliqués. La complexité des systèmes en cours d'investigation (le nombre de facteurs et intérêts liés dans toutes les différentes phases du cycle de planification et budgétaire) fait que les principes généraux vont sans doute devoir être adaptés aux différents contextes nationaux.

Les études de cas

Choix des pays des études de cas

5.10 Des études de cas ont été réalisées dans dix pays d'Afrique sub-saharienne : Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Rwanda, Afrique du Sud, Tanzanie et Ouganda. Tous ont fait l'objet d'une analyse factuelle accompagnée d'études plus approfondies dans cinq pays : Ghana, Mali, Mozambique, Rwanda et Ouganda.

5.11 Un bon éventail de pays a été choisi pour l'étude générale et les études plus approfondies. Les pays appartiennent à des régions différentes : Afrique centrale (Rwanda), Afrique orientale (Éthiopie, Kenya, Tanzanie et Ouganda), Afrique du sud (Mozambique et Afrique du Sud) et Afrique occidentale (Burkina Faso, Ghana et Mali). Ces pays présentent des cultures administratives et linguistiques distinctes : ce groupe est constitué de pays francophones, lusophones et anglophones. Ils offrent aussi un vaste éventail d'expériences du fédéralisme et de la décentralisation. À un extrême, l'Éthiopie est un État fédéral avec des gouvernements régionaux et de districts dévolus. Les autres pays couverts comprennent des États unitaires qui ont mis en œuvre la décentralisation à des degrés variés ; dans plusieurs d'entre eux, la décentralisation doit encore s'accélérer.

Encadré 20 : APD - données de base pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas

	moyenne 2003–2005		
	APD * (en millions d'USD)	Aide / PIB (%)	Aide par tête (en USD)
Afrique du Sud	694,7	0,3%	15,2
Kenya	812,7	4,0%	24,3
Burkina Faso	653,0	12,6%	51,0
Ghana	1 696,2	13,0%	78,3
Mali	715,0	13,1%	54,6
Tanzanie	1 017,1	14,9%	27,1
Ouganda	1 256,3	15,9%	45,1
Éthiopie	1 890,5	18,8%	27,0
Mozambique	1 251,8	21,9%	64,4
Rwanda	502,6	25,9%	56,5

Remarque : les pays en **gras** ont fait l'objet d'études de cas autonomes.

* APD = total des nouveaux prêts fournis et des dons décaissés

Source : Statistiques sur l'aide au développement international du CAD/OCDE (DAC Online, OECD.Stat.).

5.12 Détail important pour cette étude de la budgétisation de l'aide, les pays offrent un vaste éventail d'expériences dans les dimensions suivantes de l'aide au développement :

- *Ratio de l'aide par rapport au produit intérieur brut* (voir l'Encadré 20) : l'Afrique du Sud compte le plus faible ratio d'aide par rapport au produit intérieur brut (0,3%). Les autres sont tous des pays significativement dépendants de l'aide, l'aide excédant en moyenne 10% du PIB dans huit des dix pays (seuls l'Afrique du Sud et le Kenya ont des ratios inférieurs à 10%). Le Mozambique et le Rwanda sont les pays les plus dépendants de l'aide (ratios de 22% et 26% respectivement).

- *Configurations des donneurs* : différents donneurs sont actifs dans différents pays, mais la Banque Mondiale et la CE ont tendance à offrir un fort volume d'aide à la plupart des pays. Tous les pays reçoivent une aide d'agences bilatérales et multilatérales. L'environnement de l'aide est extrêmement congestionné dans certains pays (par exemple, près de 40 donneurs sont actifs au Mozambique et en Ouganda).
- *Types de modalités d'aide utilisés* : la part d'APD fournie par le biais de différentes modalités d'aide varie en fonction des pays. On note pourtant certaines tendances communes. Dans la plupart des pays, la majorité de l'APD est fournie sous forme de subventions (84% de l'APD au Rwanda, 75% au Kenya et 73% en Tanzanie) tandis qu'en Afrique du Sud, la politique du gouvernement veut que l'ensemble de l'APD fournie au secteur public se présente sous forme de dons en espèces et d'assistance technique. Autre tendance notable, l'utilisation en hausse de l'appui budgétaire. Au cours des récentes années, l'appui budgétaire est devenu une importante modalité d'aide dans tous les pays à l'exception de l'Afrique du Sud. Par exemple, l'appui budgétaire général s'élevait à 26% de l'APD en 2005 au Burkina Faso, à 33% au Mali et à 34% au Ghana.
- *Progrès à l'égard des institutions de gestion de l'aide et des programmes d'alignements et d'harmonisation* : on note des similarités (générales) dans la manière dont les pays embrassent les approches PPTTE et CSLP. Tous sont parvenus au point d'achèvement PPTTE et la plupart en sont à leur seconde génération de CSLP, à l'exception de deux pays : le Kenya, qui n'est pas parvenu au seuil de dette PPTTE mais a introduit le CSLP pour satisfaire aux conditions d'accès à de nouveaux prêts concessionnels du FMI et de la Banque Mondiale, et l'Afrique du Sud, qui n'est pas un pays fortement endetté et n'a donc pas préparé de CSLP. De même, tous les pays sont en train de mettre en œuvre des programmes d'alignement et d'harmonisation, et dans le cadre de ces efforts, les dix pays participent au contrôle des progrès des indicateurs de la Déclaration de Paris (voir l'enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris (OCDE, 2007a) et à l'enquête 2008 à venir. Parmi les pays ayant fait l'objet d'études de cas, plusieurs ont fait des efforts concertés pour budgétiser l'aide, expérience qui peut être riche d'enseignements (par exemple, le Mozambique, où plusieurs donneurs ont créé en 2005 une force de travail spéciale pour la budgétisation de l'aide et l'Ouganda, où en 2006, un exercice de division du labeur a été lancé pour, entre autres, améliorer l'alignement des engagements des donneurs avec la mise en œuvre du plan d'action d'éradication de la pauvreté).
- Tous les pays disposent de *programmes de réforme de la GFP* en cours assortis de priorités et de points de départ différents.

Approche des études de cas

5.13 Les études de cas n'ont pas donné lieu à une nouvelle étude quantitative. Dans chaque pays, les chercheurs ont collecté les meilleures informations disponibles à partir de sources existantes. Leur travail a avant tout consisté à essayer d'expliquer les tendances de l'inscription de l'aide. Tous les chercheurs connaissaient déjà bien les pays étudiés et ont bénéficié de la collaboration de hauts fonctionnaires responsables du budget associés à CABRI et de représentants des principaux donneurs.

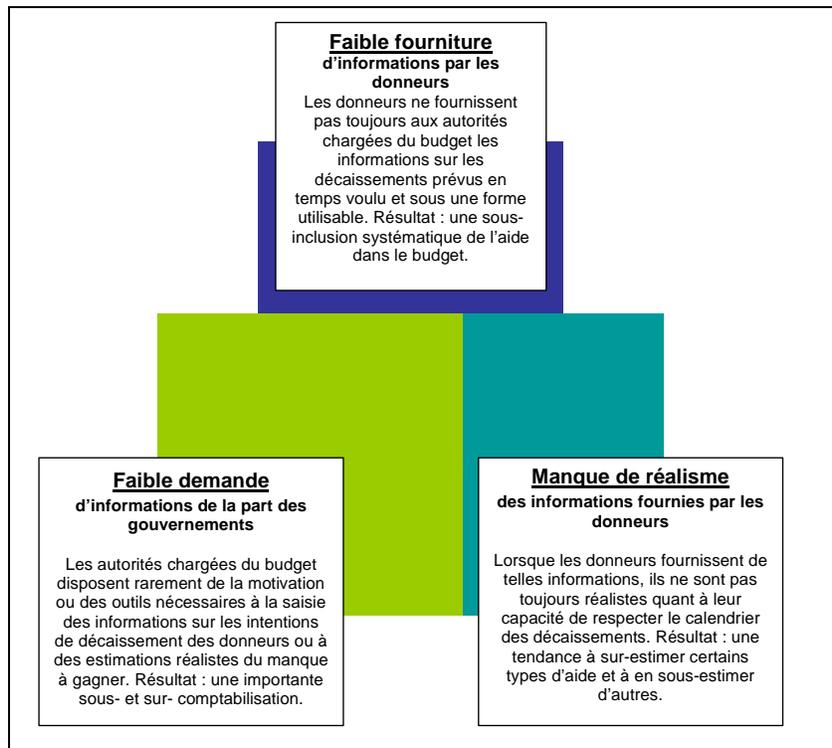
5.14 Les chercheurs ont analysé non seulement les facteurs techniques impliqués (en particulier les caractéristiques et la qualité des systèmes de gestion des finances publiques) mais aussi les intérêts et facteurs incitatifs des deux côtés de la relation d'aide (conformément à la discussion en début de ce chapitre). Les chercheurs ont pris en compte les différentes dimensions des phases de la budgétisation de l'aide (Chapitre 2, Encadré 3) et ont essayé d'évaluer la qualité de l'inscription de l'aide pour chaque phase. Ils ont adopté la perspective suivante : « la budgétisation de l'aide est le fruit des pratiques des donateurs et des gouvernements. Lorsque l'aide est mal inscrite dans le budget, c'est le résultat des lacunes conjuguées du travail des donateurs et du gouvernement » (analyse documentaire : ¶51). Qui plus est, une bonne inscription des informations dépend de la demande d'informations et de la capacité technique à les fournir.

5.15 L'attention prêtée à la fois à l'offre et à la demande, la qualité et les facteurs incitatifs sont illustrés dans l'Encadré 21. Elle est également reflétée par le format choisi pour les rapports. Dans l'ensemble des dix pays, les chercheurs ont préparé des rapports résumés sous forme de matrice qui, pour chaque dimension de la budgétisation de l'aide, ont pris en compte les éléments suivants :

- (a) preuve de l'inscription (qu'est-ce qui est inscrit ?)
- (b) qualité de l'inscription (qualité ? utilité ?)
- (c) explications (pourquoi/pourquoi pas ?).

Les matrices des études de cas qui ont résulté de ce travail sont données en annexe B de ce rapport.

Encadré 21 : Facteurs affectant la qualité de l'inscription de l'aide au budget



Source : Auteur, fondé sur OCDE, 2007a.

- 5.16 En matière de critères de qualité, les chercheurs ont dû considérer :
- la qualité technique des informations fournies (exhaustivité, crédibilité, morcellement et détail, etc.) ;
 - leur promptitude et leur accessibilité (qui détient les informations et à quel stade du processus pertinent) ;
 - les informations ont-elles été utilisées ? Si oui, comment ? (Les informations influencent-elles les décisions et les choix ? Les fournisseurs reçoivent-ils des informations en retour, et celles-ci influencent-elles les budgets futurs ?)
- 5.17 On s'attendait à ce que la capacité d'exploiter au mieux les informations sur l'aide dépende dans une grande mesure de la qualité des informations et des processus liés aux ressources extérieures à l'aide.

6. ENSEIGNEMENTS TIRES DES ETUDES DE CAS

Ce chapitre souligne les conclusions tirées des études de cas effectuées pour les biens de ce rapport. Les conclusions principales tirées des dix études de cas des pays africains sont résumées en annexe B et des rapports séparés ont été publiés pour cinq études de cas. Ce chapitre se concentre donc sur les conclusions clés pertinentes au niveau global.

Introduction

6.1 L'expérience de la budgétisation de l'aide dans dix pays africains a fait l'objet d'études spécifiques pour ce rapport. Ce chapitre souligne les conclusions clés qui ont semblé particulièrement pertinentes à l'identification de bonnes pratiques futures. Les conclusions sont analysées sous les en-têtes de chaque dimension de la budgétisation de l'aide. Il ne s'agit cependant que d'un choix pratique pour la présentation. Comme les conclusions elles-mêmes vont l'illustrer, on note de nombreux recoupements et interactions entre les différentes dimensions. Pour commencer, nous considérons la pertinence de chaque dimension sur le plan pratique, puis citons les principaux facteurs d'influence sur l'inscription de l'aide ; enfin, nous soulignons les bonnes (et mauvaises) pratiques qui ont été identifiées. Ces informations sont suivies d'une discussion transversale sur la décentralisation.

Inscription de l'aide dans le plan

La pertinence de l'inscription de l'aide dans le plan

6.2 La bonne pratique exige que les budgets annuels soient guidés par des stratégies à moyen terme. Lorsque l'aide représente une part significative des ressources, il est important qu'elle soit prise en compte dans les plans à moyen terme du gouvernement. Il est essentiel de pouvoir au moins anticiper le volume d'aide qui viendra s'ajouter ou se substituer aux ressources nationales au cours de l'exercice budgétaire à venir. Les responsables de la planification doivent considérer la disponibilité de l'aide et des autres ressources sur une période largement plus étendue. Les exigences d'information varient en fonction du court/moyen terme et des différentes modalités. L'aide doit être comprise (de manière générale) dans les ressources, même si elle n'a pas encore été allouée à des dépenses (spécifiques). Comme le note le rapport pays de l'Ouganda : « en général, l'inscription de l'aide dans le [CSLP] et les plans stratégiques est appropriée. L'aide projet dans le CDMT global, qui est présentée par secteur, contribue à faciliter le processus décisionnaire de haut niveau inter et intrasectoriel, tandis que l'appui budgétaire est inscrit, et c'est approprié, en tant que recette uniquement. »

6.3 La prise en compte de l'aide dans le processus de planification devrait influencer les choix pris par les gouvernements et les donateurs. Le rapport de pays Rwanda souligne la différence qu'il y a entre la collecte de données et un réel exercice de planification. Le chercheur de l'étude Afrique du Sud a noté que les informations sur les plans du gouvernement avaient tendance à influencer les choix liés à l'aide ; « on n'assiste pas à une utilisation réciproque des informations : les données sur l'aide n'influencent pas les choix budgétaires. »

Facteurs influençant l'inscription de l'aide dans le plan

Qualité du processus de planification du gouvernement

6.4 L'inscription de l'aide dans le plan n'est utile que si le gouvernement dispose d'un système de planification efficace. Parmi les éléments clés d'une planification efficace, un processus de planification transparent assorti d'un calendrier clair, une évaluation réaliste du coût des alternatives, et, dans l'idéal, un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) déterminant des budgets annuels dans une perspective plus longue. En l'absence de processus de planification gouvernemental crédible, il est difficile d'utiliser de façon systématique les informations fournies par les donateurs. Pour les donateurs, il est facile de s'« aligner » avec des objectifs non priorisés. Du point de vue pratique, les pays de l'étude de cas font preuve de degrés variés de sophistication et de discipline au niveau de la planification ; les CDMT sont à des stades différents de développement et la qualité du lien entre plan et budget peut fortement varier entre les différents secteurs.

6.5 La qualité de l'inscription dépend aussi de la capacité à utiliser les informations disponibles ; elle est tributaire non seulement des systèmes mais aussi de la capacité des personnes qui y travaillent. Parmi les éléments incontournables d'un système, un calendrier budgétaire clair, car le moment où les informations sont mises à disposition affecte grandement leur utilité. Il est aussi important de disposer de solides processus de planification sectorielle.

CSLP et approches sectorielles

6.6 Parmi les conclusions générales, le fait que les CSLP ont renforcé l'action commune du gouvernement et des donateurs malgré une qualité variable de la planification qu'ils facilitent. Des efforts visant à mettre en relation les CSLP à des CDMT plus rigoureux se poursuivent. Les approches sectorielles ont contribué à renforcer la planification sectorielle et l'objectif principal d'inscription de l'aide au niveau sectoriel. En effet, l'intégration de l'aide n'est couronnée de succès que si l'inscription au niveau sectoriel est de bonne qualité. La coordination se fait au niveau central et l'intégration au niveau sectoriel. En cas de faiblesse des processus sectoriels, l'inscription de l'aide dans le plan, et au bout du compte, dans le budget, manquera d'efficacité.

6.7 C'est pour cela que les approches sectorielles et les groupes de travail sectoriels peuvent revêtir une importance extrême. Leur rôle a été mis en évidence, par exemple, dans les études de cas du Mozambique, du Rwanda, de la Tanzanie et de l'Ouganda. Cependant, tous les groupes de travail de ce type n'ont pas réussi à intégrer avec efficacité les projets des donateurs dans la planification et la budgétisation sectorielles. Dans certains cas, ils se concentraient exclusivement sur la politique ou il pouvait aussi arriver que la participation effective du gouvernement et des donateurs clés manque d'efficacité. Les donateurs qui ont participé n'ont pas toujours fourni des informations utiles sur leurs programmes. Du côté des éléments positifs, les études ont révélé que les approches sectorielles (SWAp) ont souvent développé et soutenu une capacité d'analyse technique tout en contribuant au dialogue et aux flux d'informations pour la planification. Il est difficile de garantir une appropriation égale des processus sectoriels (dont les Revues des Dépenses Publiques, RDP, en Ouganda, en Tanzanie et au Kenya) par le gouvernement et les donateurs, et que les processus sectoriels s'articulent autour du plan et du budget généraux (l'Ouganda est un bon exemple d'une telle articulation).

Inscription dans le plan des différentes modalités

6.8 Comme pour les autres dimensions, il existe une hiérarchie des modalités d'aide les plus susceptibles d'être inscrites dans le plan :

- (a) En principe, l'appui budgétaire général (ABG) est entièrement intégré avec les ressources nationales. Dans la pratique, et c'est aussi vrai pour l'ABG, la qualité de l'inscription dans le plan peut être compromise par un manque de prévisibilité. En même temps, l'appui budgétaire contribue à la saisie des autres modalités : le dialogue qui entoure l'ABG crée une demande de documents de planification à moyen terme cohérents et renforce les efforts globaux de renforcement de la GFP (influençant par là même toutes les modalités et dimensions).
- (b) Comme il a déjà été noté, les approches sectorielles sont souvent synonymes de planification plus systématique pour le secteur en question. Comme l'AGB, elles fournissent au dialogue entre le gouvernement et les donateurs un axe susceptible d'améliorer la qualité de la planification. L'appui budgétaire sectoriel et les fonds communs sont en général d'une grande visibilité dans l'optique de la planification (même si certains fonds communs ont suivi des processus de planification parallèles et, comme on le verra plus loin, les fonds communs peuvent être non-budgétisés dans de nombreuses dimensions).
- (c) Les projets sont plus susceptibles d'être inscrits dans le plan s'ils sont financés par des prêts plutôt que par des dons. Les projets eux-mêmes peuvent prendre plusieurs formes. Du point de vue de la planification (et financier), les implications de projets d'infrastructure de grande échelle sont différentes des interventions plus modestes et adaptables. Des « plans d'investissement » et des « budgets de développement » séparés sont des outils traditionnels permettant d'inscrire les projets dans le plan et dans le budget, mais ils peuvent causer des problèmes en déconnectant l'aide des ressources nationales (voir la discussion plus poussée ci-dessous, en particulier l'Encadré 27).
- (d) Les formes d'aide les moins susceptibles d'être inscrites dans le plan sont l'assistance technique et autres aides en nature (certaines étant fournies dans des situations d'urgence et donc difficiles à prévoir) et l'aide versée par les organismes non-étatiques. L'aide versée directement aux niveaux décentralisés du gouvernement est également plus difficile à comptabiliser.

Le paradoxe des projections des agences d'aide

6.9 Les informations fournies par les donateurs d'aide renferment des partis-pris systématiques. Les bailleurs sont extrêmement prudents à l'égard de la fourniture de prévisions d'aide qui ne se fondent pas sur des engagements fermes. Ceci mène à un paradoxe. Les projections des donateurs à l'égard des décaissements durant l'exercice budgétaire ont tendance à être trop optimistes (les donateurs respectant rarement la totalité de leurs engagements²⁶). En même temps, les projections des donateurs à l'égard de l'aide à moyen terme ont tendance à être trop pessimistes. En effet, ceux-ci rechignent à faire des projections supérieures à leurs engagements formels, même quand ils savent que de nouveaux projets et programmes risquent d'être mis sur pied. L'encadré 22 utilise le cas de l'Ouganda pour illustrer ce problème.

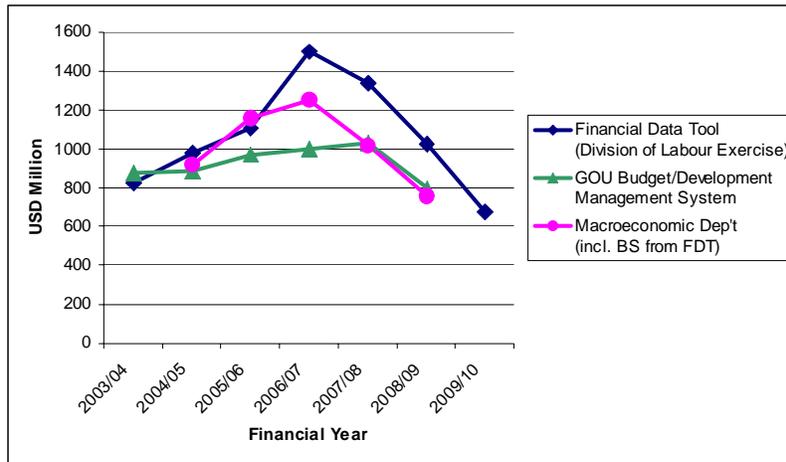
Même si les fonds commis sont disponibles, les dépenses peuvent être inférieures aux prévisions, en particulier si les fonds arrivent en fin d'exercice budgétaire.

Encadré 22 : Projections d'aide paradoxales (cas de l'Ouganda)

En général, les projections de l'aide fournies par les donateurs surestiment les décaissements à court terme et sous-estiment les apports d'aide à moyen terme. L'Ouganda offre une bonne illustration de ce paradoxe. Voici ce que note l'étude de cas Ouganda :

Données sur la qualité de l'aide : les données sur l'aide fournies par les donateurs se fondent largement sur les engagements financiers et les donateurs refusent ou sont incapables de fournir des estimations à moyen terme de l'aide pour laquelle ils ne se sont pas engagés. Cette situation s'accompagne de deux problèmes. Tout d'abord, les données sur l'aide fournies par les secteurs et les agences donatrices pour l'exercice budgétaire sont en général complètes mais très optimistes ; autrement dit, au bout du compte les donateurs ne respectent pas tous leurs engagements. Ensuite, les projections d'aide à plus long terme ont tendance à sous-estimer les niveaux futurs de l'aide, les engagements existants se prolongeant à moyen terme. Le diagramme ci-dessous montre les données compilées par le ministère du travail et les données (non actualisées) du service macroéconomique compilées directement à partir des donateurs. Les deux courbes montrent une réduction graduelle et significative de l'aide à moyen terme (exercice budgétaire 2006/2007).

Comparaison des projections de l'aide au moment du budget 2006/2007 en Ouganda



Au niveau agrégé, à des fins de gestion macroéconomique, le ministère des finances tente de faire des projections réalistes de l'aide en la retirant de l'exercice budgétaire en cours (l'appui budgétaire et les projets font l'objet de différentes actualisations) et en faisant des projections réalistes de l'appui budgétaire (autrement dit en allant au-delà des niveaux promis) à moyen terme. Le deuxième est source d'erreurs, en particulier à cause du manque de réalisme des données sur l'aide fournies par les donateurs et les secteurs. Pendant ce temps, les allocations qui apparaissent dans le budget annuel (les estimations de revenus et de dépenses) se fondent sur les engagements annuels des donateurs et non pas sur le nombre revu à la baisse qui apparaît dans le cadre macroéconomique et le CDMT. Cela est dû au fait qu'il est difficile de prédire quel projet ou programme individuel risque d'obtenir des performances décevantes.

Source : étude de cas Ouganda (Graphique tiré d'ODI: 2007.)

Considérations de bonnes pratiques

Les progrès de la budgétisation stratégique

6.10 L'inscription de l'aide dans le plan dépend des progrès réalisés par le gouvernement dans le domaine de la budgétisation stratégique. Bien que la planification à long terme doive prendre en charge les échanges entre secteurs, des progrès utiles peuvent être réalisés au niveau sectoriel. Il est essentiel que le gouvernement occupe le rôle de leader tout au long de ce processus. Les principes de budgétisation stratégique sont généraux, mais lorsque l'aide est prééminente, il est important :

- de ne pas prendre les informations des donateurs au pied de la lettre mais de les utiliser pour élaborer différents scénarios (voir l'Encadré 23) ;
- d'encourager la participation des donateurs à un processus de planification dirigé par le gouvernement (Encadré 24).

Encadré 23 : Inscription de l'aide dans le plan : projections réalistes et planification de scénarios

Un certain nombre de gouvernements reconnaissent le parti-pris et le manque de certitude des projections des donateurs à l'égard de leurs propres flux d'aide (voir l'Encadré 8) et répondent en actualisant les estimations des décaissements à court terme et en développant leurs propres scénarios alternatifs des apports d'aide à moyen et long terme.

Estimations budgétaires revues à la baisse

L'étude du Rwanda fournit un bon exemple et un raisonnement convaincant pour la révision à la baisse des estimations :

Certains projets étant mal exécutés et le budget du développement ayant par le passé eu tendance à être « sous-utilisé », le ministère du budget revoit à la baisse (à des taux variables) les décaissements attendus pour les projets. Les montants compris dans le budget de développement sont donc souvent inférieurs aux estimations de décaissement fournies par les coordinateurs de projets (qui, pour des raisons opposées, ont fait preuve par le passé d'une tendance à surestimer les décaissements prévus).

L'Ouganda sait d'expérience qu'il faut revoir à la baisse les estimations des décaissements d'appui budgétaire pour éviter d'autoriser des dépenses ne disposant pas d'un financement. Le Ghana agit de même.

Planification de scénarios

Plusieurs pays ont publié différents scénarios de financement pour leurs CSLP/plans de dépenses à moyen terme. L'Éthiopie décrit différents scénarios de dépenses pour différents niveaux de financement par les donateurs. Au Mozambique, le CSLP le plus récent se fonde sur trois scénarios de dépenses. À cause du manque de prévisibilité de son appui budgétaire, le Kenya ne comprend pas l'appui budgétaire dans son budget principal ; il ne l'utilise que dans un scénario alternatif pour son plan de dépenses. En Tanzanie, le gouvernement et les donateurs collaborent à la définition commune de scénarios alternatifs.

Encadré 24 : Encourager la participation des donneurs à la planification à moyen terme

Les processus de planification à moyen terme en Ouganda, en Tanzanie et, récemment, au Kenya, cherchent à favoriser une participation transparente des donneurs à l'analyse et aux études réalisées dans le cadre de la planification et de la budgétisation. En Tanzanie, par exemple, les structures de planification et de budgétisation prévoient la participation des donneurs et autres parties prenantes à des groupes de travail sectoriels et thématiques. L'utilisation généralisée des approches sectorielles favorise une meilleure inscription de l'aide dans le plan. La qualité varie en fonction des secteurs et dépend de la qualité du fonctionnement des structures et de la capacité analytique du secteur.

La transparence du processus et la mise à disposition des documents du cadre budgétaire national et sectoriel aux groupes de travail sectoriels et à l'ensemble du gouvernement sont des éléments positifs en Ouganda. Le Kenya publie également tous ses documents cadre sectoriels et nationaux.

Dans les trois pays, des efforts sont réalisés pour intégrer des revues systématiques des dépenses publiques au calendrier de planification et de budgétisation.

Le processus d'ABMD (appui budgétaire multi-donneurs) au Ghana offre un autre exemple de collaboration efficace entre le gouvernement et les donneurs (et de processus dirigé par un gouvernement).

La participation à de tels processus fait que les informations (dans les deux sens) ont plus de chance d'être fournies, remises en cause et utilisées.

Les inconvénients de systèmes de planification et budgétaire fragmentés

6.11 Des budgets de développement séparés peuvent être considérés comme un outil permettant de continuer à inscrire l'aide dans le plan et dans le budget tout en accédant aux demandes des agences d'aide, qui souhaitent que leurs fonds soient identifiés séparément. Au fil du temps, cependant, les « budgets d'investissement » se transforment souvent en « budgets d'aide » ; c'est ainsi que l'aide apparaît dans le budget de développement même si elle finance des coûts récurrents. Les inconvénients d'une budgétisation double ont été exacerbés lorsque les responsabilités quant aux budgets de développement et récurrent ont été réparties entre deux ministères distincts : celui des finances et celui de la planification. Dans de nombreux pays, certains inconvénients liés à la budgétisation double persistent, mais il est possible de les atténuer en adoptant des classifications, documents et processus budgétaires plus intégrés. Au Rwanda par exemple, la division dépenses récurrentes/d'investissements est compensée par une nouvelle charte des comptes qui montre les dépenses de chaque ministère au lieu d'utiliser un budget de développement distinct à ces fins. (Voir aussi l'Encadré 27 ci-dessous.)

Inscription de l'aide dans le budget

La pertinence de l'inscription de l'aide dans le budget

6.12 Les budgets annuels sont un outil de gestion universel. Le document budgétaire formel est à la base de l'autorité législative pour les dépenses, puis du contrôle des décaissements budgétaires et du suivi de la mise en œuvre du budget. Cependant, on peut noter des déviations entre un budget formellement approuvé et ce qui se passe par la suite. Les documents budgétaires ne sont qu'un point de départ permettant de déterminer si l'aide est incorporée à la formulation, à l'autorisation et à la mise en œuvre des budgets gouvernementaux, et la qualité de cette incorporation.

6.13 Les budgets doivent indiquer les sources de financement et des informations détaillées sur les dépenses publiques. Ces deux aspects sont déterminants si l'on veut donner à la législature une image complète des choix qu'elle est censée approuver au niveau des dépenses. Comme il est noté dans la discussion sur l'inscription de l'aide dans le plan, il est important d'incorporer les ressources d'aide disponibles à la planification stratégique, et ce dès le début de ce travail, avant même que leur utilisation soit déterminée en détail. Dans un document budgétaire annuel, la mesure dans laquelle les utilisations sont spécifiées dépend en grande partie de la modalité d'aide. Le financement de projet ciblé peut être ramené à des postes de dépense spécifiques dans le budget, tandis que l'appui budgétaire général est traité de la même manière que la majorité des recettes nationales (autrement dit, il n'est pas assigné à des postes de dépense spécifiques mais sous-tend l'ensemble du budget).

Facteurs influençant l'inscription de l'aide dans le budget

Facteurs incitatifs et dissuasifs pour l'inscription de l'aide dans le budget

6.14 Les donateurs rechignent à inscrire l'aide dans le budget principalement à cause du manque de crédibilité du budget et du fait qu'il ne favorise pas une bonne visibilité de leurs fonds spécifiques. La *crédibilité* est mise à mal par les écarts entre les budgets et les dépenses effectives (voir l'Encadré 25). Le désir de *visibilité* a un aspect fiduciaire (moyen de montrer que les fonds sont utilisés de la manière convenue), mais il peut aussi être lié au fait qu'une agence doit démontrer les résultats obtenus et donc que son aide a eu un impact concret. Ainsi, les nomenclatures gouvernementales, qui compliquent l'identification des différentes utilisations et des différents donateurs, ont tendance à avoir un effet dissuasif sur l'inscription de l'aide dans le budget.

Encadré 25 : Déviations entre les budgets et les dépenses effectives

La crédibilité des budgets est reconnue comme étant le critère clé d'une gestion des finances publiques efficace.²⁷ Dans plusieurs des études de cas pays, de fortes déviations entre les budgets approuvés et les dépenses effectives ont ébranlé la confiance des donateurs et fourni un motif de non-budgétisation de l'aide.

Les écarts budgétaires peuvent se produire de différentes manières :

- Les liquidités peuvent être insuffisantes et les fonds budgétisés ne sont alors pas libérés. Ceci arrive souvent dans les pays disposant de systèmes de rationnement des liquidités, parfois rendus nécessaires par une instabilité macroéconomique, mais aussi souvent parce que les prévisions fiscales manquent de fiabilité.
- Le budget approuvé à l'origine peut être radicalement révisé durant sa mise en œuvre. Dans certains domaines, les demandes de dépenses peuvent être supérieures à celles prévues dans le budget. Résultat : des fonds prévus pour un domaine de dépenses sont alloués à un autre domaine déficitaire. Cette demande peut être en grande partie due au manque de discipline dans l'exécution du budget, lorsque des activités non prévues sont mises en œuvre malgré le fait qu'elles n'étaient pas autorisées par le budget et auraient pu être prévues ou évitées. Elle peut aussi être provoquée par des changements de l'environnement externe, comme une catastrophe naturelle ou autre situation d'urgence. Souvent cependant, elle est due au fait que la budgétisation n'a pas correctement estimé le coût des programmes ou que des dépenses majeures (comme la masse salariale) connaissent des changements hors du processus budgétaire.
- Certains écarts peuvent refléter la manière dont l'aide est gérée. Il peut arriver que les fonds d'aide budgétisés n'arrivent pas (ce qui a des conséquences sur les fonds en contrepartie fournis par le pays) ou que le gouvernement manque à remplir les conditions déclenchant leur décaissement. Les dépenses d'aide passant par les canaux 2 et 3 peuvent être sous-enregistrées si les agences d'aide ou les unités de mise en œuvre des projets fournissent les données de dépenses en retard ou sous des formats non valides.

6.15 Du côté du gouvernement, on a noté que les pays de l'étude de cas ont des attitudes différentes à l'égard de l'incorporation de l'aide dans le budget. Certains gouvernements proactifs (comme le Rwanda) considèrent que l'aide ne doit apparaître dans le budget national que s'ils bénéficient d'une réelle discrétion nationale quant à son utilisation. D'autres (comme l'Éthiopie) obéissent à une législation qui les oblige à rendre compte de toute l'aide dans le budget, même la part d'aide qui ne passe pas par les procédures de décaissement du gouvernement. (Comme on l'a déjà noté dans le chapitre 5, les ministères, services ou organismes peuvent avoir intérêt à protéger leur pouvoir de discrétion en n'inscrivant pas dans le budget l'aide versée directement aux secteurs).

6.16 Le gouvernement se préoccupe également de la crédibilité (les fonds promis vont-ils arriver ?) et des questions pratiques de compatibilité des systèmes d'information (les donateurs fournissent-ils les informations dans les temps voulus ? Sous un format compatible avec le budget gouvernemental du point de vue du détail de la classification et du calendrier ?). À l'avenir, les informations relatives au budget a priori seront-elles accompagnées d'informations opportunes sur les dépenses réelles ?

6.17 Dans de nombreux cas, il est apparu que dans un contexte où les efforts de comptabilisation de l'aide peuvent être assez coûteux pour les deux parties, la non inscription de l'aide dans le budget n'a pas eu de conséquences significatives sur les

²⁷ Ceci est reflété dans les quatre premiers indicateurs PEFA.

organisations directement concernées. Par exemple, dans certains cas, les représentants des donateurs n'ont jamais vérifié si leur aide apparaissait dans les budgets gouvernementaux, indiquant que son incorporation ne revêtait aucune importance pratique à leurs yeux.

Les approches des différentes modalités d'aide

6.18 Différentes modalités d'aide ont tendance à être traitées différemment en termes des efforts accomplis pour les incorporer au budget. Le besoin de prévoir le service de la dette et les stipulations légales font que les prêts et les crédits ont tendance à être incorporés. L'appui budgétaire doit par nature être incorporé (encore qu'on relève des différences marquées au niveau de la qualité des informations fournies sur l'appui budgétaire en tant que source de financement ; dans un cas précis, le Mali, celui-ci n'était pas décrit de façon explicite dans le budget a priori). Dans certains pays (Ghana, Mali), la non-budgétisation est considérée comme une caractéristique inhérente des projets. Dans le cas du Mali, ceci est en partie dû à la tradition francophone qui exclut du budget principal toute dépense qui n'est pas également inscrite dans le Trésor. De telles assumptions sont contraignantes et gênantes, car elles interdisent une étude active de la manière dont l'aide projet peut être inscrite dans le budget et peuvent mener à des interprétations extrêmement restrictives de l'appui budgétaire sectoriel (voir l'Encadré 26).

Encadré 26 : « Appui budgétaire sectoriel » au Mali

Les définitions standard de l'appui budgétaire (voir le Chapitre 2) veulent qu'il ne soit pas lié à des activités de projet spécifiques.

Cependant, cette définition ne s'applique pas à la modalité connue sous le nom d'« appui budgétaire sectoriel » au Mali. Comme le décrit l'étude de cas Mali :

La hausse récente de l'appui budgétaire sectoriel est due au passage d'accords de financement communs à l'appui budgétaire sectoriel, avant tout fourni par des bailleurs qui avaient auparavant contribué aux accords de financement communs.

Les tableaux détaillés, par ministère, comprennent une rubrique qui identifie séparément les dépenses financées par l'appui budgétaire sectoriel et donnent le détail des bailleurs le fournissant. Ainsi, grâce aux codes de classification pertinents, il est possible de contrôler l'utilisation (exécution) de l'appui budgétaire sectoriel par rubrique économique.

Théoriquement, l'appui budgétaire sectoriel devrait être planifié de la même manière que les ressources nationales, à une différence près : les ministères sectoriels pertinents doivent obtenir les résultats prévus par la matrice de politiques sectorielles. Au Mali, ces ressources sont dans la pratique traitées différemment des ressources nationales : on les considère comme des ressources de projets prévues séparément, leur utilisation est identifiée dans une rubrique distincte et suivie dans le budget et les rapports d'exécution budgétaire. En plus de cela, les ressources sont consacrées à l'atteinte d'objectifs particuliers (ateliers de formation par exemple) qui peuvent différer de ceux auxquels elles auraient été attachées si elles avaient été planifiées en même temps que le reste des ressources du ministère.

Bien que cette approche ne soit pas conforme à la définition généralement acceptée de l'appui budgétaire, elle suggère la présence d'un mécanisme permettant de budgétiser l'aide projet au Mali.

Source : Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mali.

Considérations de bonnes pratiques

Les priorités de la réforme de la GFP

6.19 Les programmes de réforme de la GFP doivent chercher à encourager les partenaires à inscrire l'aide dans le budget en renforçant la crédibilité du budget et en facilitant le processus pratique d'incorporation de l'aide dans le budget. Parmi les domaines clés (liés) du renforcement de la GFP pour l'inscription de l'aide dans le budget:

- charte des comptes et nomenclatures budgétaires permettant une identification claire des sources et de l'utilisation des fonds dans le budget et leur contrôle pendant l'exécution du budget ;
- mesures garantissant une gestion du budget disciplinée (pour une étroite correspondance entre le budget et les dépenses effectives - voir l'Encadré 25 ci-dessus) ;
- calendrier de planification et de budgétisation indiquant les moments où les donateurs doivent apporter leur contribution, associé à des lignes de communication claires au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les agences d'aide.

Budget décloisonné - budgets récurrent et de développement

6.20 Des budgets de développement séparés peuvent améliorer la visibilité de l'aide, mais souvent au prix de la fragmentation du système de planification et de budgétisation. Les réformes au Rwanda (Encadré 27) cherchent à intégrer les budgets récurrent et de développement de manière à garantir que les sources et utilisations des fonds d'aide sont clairement identifiées.

6.21 D'autres pays disposant de budgets doubles ne sont pas parvenus à une intégration aussi poussée que celle visée par le Rwanda. Cependant, même si les budgets de développement et récurrent sont présentés séparément, les liens entre eux peuvent être renforcés à l'aide d'un système de classification commun. Autre méthode compensatoire importante : on peut garantir que la même unité administrative prépare les deux budgets (aux niveaux central et sectoriel). Ceci peut réduire les problèmes liés à l'intégration de l'aide projet et programme dans les budgets.

Encadré 27 : Intégration des budgets récurrent et de développement - l'approche du Rwanda

Avant le budget 2007, tous les projets de développement étaient intégrés au « budget de développement » à l'aide d'une classification économique spécifique qui n'autorisait pas la séparation des dépenses récurrentes et d'investissement. (75% du budget de développement était financé par des sources extérieures).

Des réformes majeures de la présentation du budget devraient commencer à être mises en œuvre dans le budget 2008. Au lieu d'avoir un budget de développement séparé prenant en charge les projets des donateurs, les dépenses financées au niveau national et par des sources extérieures seront présentées conjointement pour chaque ministère. La même charte des comptes sera utilisée pour classer les dépenses financées sur le plan national et les projets des donateurs.

Le budget 2008 commencera à utiliser la nouvelle charte des comptes, qui ne prévoit plus de « budget de développement » séparé, mais opère une distinction claire entre les dépenses récurrentes et d'investissement. En conséquence, les dépenses projet devront être classifiées conformément à la même charte des comptes que le reste du budget, autrement dit en séparant les dépenses récurrentes et d'investissement.

L'intégration des projets au budget national nécessitera également la formation de coordinateurs de projet et du personnel des ministères pour garantir que la nouvelle nomenclature budgétaire est correctement appliquée aux projets. Il sera également essentiel de diviser les gros projets multi-sectoriels en composants distincts pour garantir qu'ils sont clairement identifiés (secteur, ministère, programme).

Source : étude de cas Rwanda

Montrer l'utilisation de l'aide

6.22 La non-budgétisation de l'aide est une des stratégies pouvant être utilisées par une agence d'aide désirant garantir que son aide est identifiée séparément et utilisée à des fins spécifiques. Cependant, un tel ciblage peut être possible dans le budget si la nomenclature budgétaire permet d'identifier les sources et l'utilisation détaillée des fonds (et si le système de comptabilité normal fournit des rapports opportuns et crédibles sous le même format).

6.23 Pour de nombreux donateurs cependant, le ciblage n'est pas le but suprême. Ils cherchent à garantir que leur aide viendra s'ajouter aux ressources totales consacrées à des objectifs particuliers (par exemple, atteindre les OMD dans les secteurs de la santé ou de l'éducation). Un certain nombre de pays ont adopté des mécanismes de suivi plus vastes qui, dans le contexte du dialogue avec les partenaires d'aide, contribuent à démontrer l'axe et l'additionnalité de l'aide sans exiger que l'aide programmatique soit strictement réservée à des lignes budgétaires spécifiques. Par exemple :

- En Ouganda, un Fonds de lutte contre la pauvreté théorique est utilisé pour canaliser les ressources PPTTE et l'appui budgétaire en direction des secteurs prioritaires et pour identifier les lignes budgétaires protégées contre les compressions budgétaires dans l'année.²⁸
- En Éthiopie, le projet de Protection des services de base complète les dons fédéraux aux régions et aux districts, leur permettant d'entretenir et d'élargir leurs services fondamentaux dans les domaines de la santé et de l'éducation, entre autres. Les agences d'aide et le gouvernement fédéral contrôlent conjointement l'additionnalité du financement du projet de protection des services de base,

²⁸ Le MDDBS du Ghana a aussi été très efficace pour canaliser les fonds des donateurs consacrés à la réduction de la pauvreté. Voir l'évaluation 2007 du MDDBS du Ghana (Lawson et al, 2007).

l'aspect équitable des allocations sous-nationales et les performances des régions/districts, sans pour cela remettre en cause la discrétion des autorités locales à l'égard de la gestion de leurs propres budgets.

- En Tanzanie, le système d'allocation budgétaire stratégique relie les dépenses du budget non pas à des secteurs prioritaires des stratégies de réduction de la pauvreté mais aux résultats prioritaires.

Ces mécanismes permettent une inscription plus complète de l'aide dans le budget tout en contrôlant les risques fiduciaires et l'efficacité.

Améliorer l'accès aux informations du budget

6.24 Les informations contenues dans le budget sont souvent brouillées par une mauvaise présentation. Les études pays ont révélé que la forte agrégation des informations sur l'aide en tant que source de financement rendait impossible toute vérification. La division des informations entre les budgets récurrent et de développement peut faire qu'il est difficile d'obtenir une image globale de la situation (autrement dit, au niveau des secteurs ou des agences). Les documents budgétaires peuvent offrir des quantités énormes de détails sur les différents postes, mais sans résumés analytiques ou explications. Une mauvaise présentation complique souvent le passage d'une planification stratégique de l'aide à une budgétisation annuelle et compromet la qualité de l'inscription de l'aide dans le budget.

Inscription de l'aide au Parlement

La pertinence de l'inscription de l'aide au Parlement

6.25 L'interprétation stricte de l'inscription de l'aide au Parlement est que le financement extérieur doit être inclus dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement. Le Parlement est légalement responsable de l'autorisation des dépenses effectuées par la branche exécutive. L'inclusion de l'aide au budget affecté signifie que le gouvernement doit rendre des comptes au Parlement pour toutes les dépenses financées par l'aide.

6.26 Dans la pratique cependant, la manière dont l'aide est présentée au Parlement ne correspond pas à une affectation formelle. Les études de cas pays ont donc étudié le rôle global des Parlements au sein du processus budgétaire ; elles ont vérifié la mesure dans laquelle les Parlements sont informés de l'aide et la mesure dans laquelle l'aide fait l'objet d'un débat et d'un examen parlementaire, même en l'absence d'une affectation formelle. La participation du Parlement peut se faire à trois niveaux : au niveau du cadre stratégique pour les budgets, au niveau de l'approbation des budgets annuels et en particulier des accords d'aide et au niveau de l'analyse des rapports d'audit (voir la discussion sur l'inscription de l'aide dans les audits au paragraphe 6.48ff ci-dessous).

Facteurs influençant l'inscription de l'aide au Parlement

Champ d'action de l'approbation parlementaire

6.27 Des variations de la mesure dans laquelle les financements externes sont incorporés et rendus visibles dans les budgets soumis au Parlement à des fins d'approbation ont été mises à jour dans les pays de l'étude de cas. Ceci reflète en partie les différences des cadres juridiques, mais également les degrés différents de diligence à l'égard du respect des exigences légales. Même dans les pays où le Parlement approuve

de façon explicite l'aide projet (et n'est pas simplement informé à son égard), les débats parlementaires ont tendance à être limités. Prenons le cas du Rwanda :

Le Parlement approuve la totalité de la loi budgétaire, qui comprend l'appui budgétaire et les projets financés par les donateurs présentés dans le budget de développement. Le débat parlementaire se concentre néanmoins sur le budget récurrent et le budget de développement financé en interne. La seule modalité d'aide sous le contrôle du Parlement est donc l'appui budgétaire. Dans la pratique, bien que la part du budget financée en externe passe devant le Parlement, elle ne comprend que les projets qui ont déjà été approuvés et ne peuvent donc pas être modifiés. En ce qui concerne les prêts, l'article 54 de la loi sur les finances et la propriété de l'État stipule que chacun d'entre eux doit être approuvé par le Parlement. Par conséquent, alors que le ministre des Finances doit approuver l'ensemble de l'aide financée par des fonds externes, le Parlement n'approuve que les prêts. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Rwanda).

Qualité de l'examen parlementaire

6.28 La qualité de l'examen parlementaire est généralement faible. Ce constat est vrai pour toutes les ressources et reflète les faiblesses de la capacité et du personnel des Parlements : calendriers serrés pour les examens, documents budgétaires dont la présentation laisse à désirer et souvent, un environnement politique où les propositions présentées devant le Parlement ne sont pas fortement contestées (à cause d'une solide cohésion des partis au sein de l'exécutif et du Parlement²⁹). Le responsable de l'étude Kenya a noté la conclusion générale suivante :

L'absence d'examen parlementaire des propositions sur l'utilisation du financement externe est moins liée à la transparence de l'utilisation proposée qu'à une participation faible et même inappropriée du Parlement au processus budgétaire et à une capacité faible.

6.29 La situation est similaire au Mozambique : une capacité restreinte limite l'étendue et la qualité des débats parlementaires sur l'aide et le budget. Selon l'étude de cas Mozambique, ces problèmes ont été aggravés par le peu d'attention prêté au Parlement par les agences donatrices au cours de la décennie qui vient de s'écouler :

... la qualité de l'approbation et de l'examen du budget et des documents à l'appui est généralement considérée comme étant faible (voir par exemple de Renzio et Sulemane, 2006). Ceci est partie dû au manque de ressources techniques, humaines et financières du Parlement, qui compromettent sa capacité de contrôle et d'analyse approfondie des propositions et exécutions budgétaires, y compris dans sa composante externe. En dépit du fait que certains donateurs soutiennent de façon directe ou indirecte les initiatives de renforcement de la capacité du Parlement du Mozambique, l'ampleur limitée de ces projets et les capacités techniques et humaines extrêmement faibles du Parlement suggèrent qu'un travail significatif peut être réalisé à ce niveau. De cette manière, le contrôle parlementaire du budget national pourra être amélioré, y compris dans sa composante externe. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mozambique).

6.30 Autre facteur important identifié dans l'étude de cas Mozambique, le contexte politique dans lequel les activités parlementaires liées au budget (approbation du budget, contrôle des dépenses parlementaires, etc.) se déroulent :

Non seulement la capacité du Parlement est faible, mais à cela vient s'ajouter la « politisation » et les tensions sous-jacentes entre le parti au pouvoir (FRELIMO) et le principal parti d'opposition (RENAMO) : ces facteurs gênent un examen approfondi et plus objectif des propositions budgétaires du gouvernement et donc les performances budgétaires. Au bout du compte, ces tensions finissent par affecter la qualité des débats parlementaires sur le budget. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mozambique).

²⁹ Il s'agit aussi d'un facteur pour les Parlements de nombreux pays donateurs.

Considérations de bonnes pratiques

6.31 Les causes de la faible participation du Parlement au processus de budgétisation sont profondes et difficiles à transformer rapidement. La question de savoir si et comment l'aide est « inscrite au Parlement » n'est pas vraiment liée à la gestion de l'aide mais plutôt à la gestion de l'ensemble du budget. Néanmoins, il est conseillé de :

- Garantir que les exigences légales liées au rôle du Parlement sont respectées par les gouvernements et les partenaires donateurs.
- Garantir que le Parlement reste informé des apports d'aide, même lorsqu'il ne les approuve pas formellement.
- Renforcer la participation des Parlements dans le processus budgétaire général, par exemple en :
 - Invitant le Parlement à participer aux discussions sur les stratégies à moyen terme.
 - Améliorant l'accessibilité³⁰ et la transparence du budget et des documents qui y sont liés.
 - Renforçant les procédures et le personnel parlementaires (par exemple en recrutant des spécialistes pour les différents comités).
- Aidant la société civile à obtenir que le gouvernement rende des comptes à l'égard des dépenses publiques. (Ceci peut inclure le renforcement du rôle joué par les partis politiques dans les processus budgétaires au niveau du Parlement).
- Demandant que des comptes soient rendus aux donateurs de manière à compléter et non fragiliser la responsabilité nationale du gouvernement, y compris sa responsabilité devant le Parlement.

Inscription de l'aide au Trésor

La pertinence de l'inscription de l'aide au Trésor

6.32 L'aide est inscrite au Trésor lorsque « le financement extérieur est décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux » (définition donnée dans l'Encadré 3 du chapitre 2). L'inscription de l'aide au Trésor renforce les systèmes et la capacité de gestion financière du gouvernement, facilite une gestion efficace des liquidités et l'inscription de l'aide dans d'autres dimensions et contribue à la discipline financière. Tous les fonds acheminés aux corps gouvernementaux ne sont pas inscrits au Trésor (voir la distinction entre les décaissements du canal 1 et du canal 2 également décrite dans le chapitre 2). De même, l'aide peut être inscrite dans le budget mais pas au Trésor. Cependant, l'inscription au Trésor est une dimension centrale par son importance directe et son influence sur les autres dimensions. Ainsi, lorsque l'aide est décaissée par le biais du système du Trésor, celui-ci doit recevoir les informations nécessaires pour déclencher les décaissements, ce qui renforce aussi les dimensions d'inscription dans le budget et dans les comptes.

³⁰ « Accessibilité » est synonyme de bonne présentation, pas seulement d'une mise à disposition des documents.

Facteurs influençant l'inscription de l'aide au Trésor

Facteurs incitatifs et dissuasifs pour l'inscription de l'aide au Trésor

6.33 L'utilisation des systèmes du Trésor par les donateurs pour les versements d'aide dépend de leur évaluation des risques qu'ils courent sur le plan financier et de la capacité technique du système du Trésor à satisfaire leurs autres exigences (qui, comme la discussion sur l'inscription de l'aide dans le budget l'indique, peuvent inclure une identification et un ciblage séparés des fonds d'un donneur). Ainsi, un grand nombre des facteurs analysés dans le cadre de l'inscription de l'aide dans le budget sont aussi pertinents à la dimension d'inscription dans le Trésor. En plus de cela, l'efficacité des procédures de décaissements du Trésor, pas seulement leur probité, est souvent source d'inquiétudes. Les ministères, services et organismes, ainsi que les donateurs, peuvent préférer des systèmes de décaissement parallèles s'ils pensent qu'ils sont plus susceptibles de verser les fonds (en temps voulu) à des secteurs particuliers ou aux niveaux sous-nationaux. Dans la pratique, les préoccupations liées aux normes de passation de marché sont un obstacle à l'inscription de l'aide dans le Trésor, même si l'aide peut être inscrite dans le Trésor tout en respectant les procédures de passation de marché spécifiques des donateurs ; c'est d'ailleurs souvent le cas.³¹

Les approches des différentes modalités d'aide

6.34 L'appui budgétaire sous toutes ses formes est par définition inscrit dans le Trésor. D'un autre côté, plusieurs pays de l'étude de cas utilisaient très peu les systèmes du Trésor pour les versements d'aide projet. Comme on l'a noté, c'est presque une définition au Ghana et c'est un corollaire du cadre juridique dans les pays francophones. En Ouganda, aucun système n'a été introduit pour les versements des projets d'aide passant par le canal 1 (cela en dépit du fait que, depuis 2003, le Parlement a légalement approuvé l'aide projet dans le budget, ce qui semble refléter la volonté du gouvernement d'utiliser l'appui budgétaire en tant que modalité préférée d'incorporation de toute l'aide dans les systèmes gouvernementaux). En revanche, la Tanzanie a délibérément créé un canal pour verser l'aide projet par le biais du système du Trésor.

6.35 Plusieurs pays ont réalisé des gains notable en inscrivant dans le Trésor des fonds sectoriels communs autrefois gérés en parallèle. Cela a été l'axe suivi par les efforts conjoints du gouvernement et des donateurs pour budgétiser davantage d'aide au Mozambique et en Tanzanie. Les fonds communs passent dorénavant dans le Trésor au Burkina Faso et au Mali (voir l'Encadré 26 ci-dessus). En Éthiopie, les décaissements du canal 2 ont pour la plupart laissé la place au canal 1 (avec et sans ciblage).

Considérations de bonnes pratiques

Les priorités de la réforme de la GFP

6.36 Les caractéristiques des systèmes de GFP qui permettent d'inscrire l'aide dans le budget servent aussi à inscrire l'aide au Trésor (voir les paragraphes 6.19–6.21 ci-dessus). Pour que le système de versement du Trésor inspire la confiance des donateurs (et des bénéficiaires), il est particulièrement important d'améliorer la discipline et l'efficacité des décaissements du Trésor. Parmi les mesures qui se sont révélées efficaces dans les pays de l'étude de cas, le renforcement du traitement des dépenses associé à des nomenclatures

³¹ Le fonds RDP de l'Afrique du Sud présente un cas spécial : les fonds qu'il verse sont inscrits au Trésor, mais comme ils ne passent pas par le fonds de recettes central, leurs procédures de passation de marché peuvent être spécifiées dans l'accord d'aide. En règle générale, l'aide ciblée inscrite au Trésor peut être assortie de stipulations spéciales pour la passation de marchés.

budgétaires réformées et au renforcement de la capacité. Dans certains cas (comme pour le système SISTAFE au Mozambique), l'introduction de modules IFMIS a contribué au renforcement des systèmes du Trésor.³²

6.37 Dans plusieurs pays, l'introduction d'un compte unique du Trésor et les efforts liés pour renforcer la gestion des comptes bancaires se sont accompagnés de bons résultats. Le rapport pays Mozambique en offre un exemple - voir l'Encadré 28. Le Ghana et le Rwanda sont parmi les autres pays à mettre en œuvre de telles réformes. En Ouganda, dans une mesure séparée, le gouvernement a demandé que les comptes bancaires utilisés pour l'aide projet soient détenus par la banque centrale et non pas par des banques commerciales ; cela a amélioré les informations fournies et la supervision par le ministre des finances.

Encadré 28 : Inscription de l'aide dans le Trésor grâce au compte unique du Trésor au Mozambique

Le gouvernement du Mozambique et ses partenaires fournisseurs d'aide travaillent à rassembler tous les comptes financiers en un compte unique du Trésor, le *Conta Única do Tesouro*, CUT. Ils cherchent à placer toutes les sources de financement disponibles, intérieures comme extérieures, sous le contrôle du budget intégré et du système de GFP du Mozambique. Les agences donatrices qui appartiennent au groupe de partenaires fournissant une aide programme ont convenu de verser au gouvernement au moins 60% de leur aide au développement à l'aide du système de compte unique du Trésor au plus tard en 2009.

Depuis 2007, certains des fonds communs sectoriels les plus importants sont gérés à travers le CUT et sont donc inscrits dans le Trésor. Parmi ceux-ci, des fonds communs pour l'agriculture, la santé et l'éducation (ainsi qu'un fonds soutenant la réforme de la GFP !).

La mise en place du compte unique du Trésor a été déterminante pour le processus d'inscription de l'aide dans le budget au Mozambique, qui s'est accompagné d'avantages au niveau de la GFP. Sa création s'attaque directement à l'une des causes principales du phénomène de non-budgétisation : le manque de transparence du système du Trésor, qui dissuade les donateurs d'utiliser les systèmes de gestion financière nationaux. En même temps, c'est peut-être l'une des manifestations les plus visibles de l'impact positif de l'inscription de l'aide dans le Trésor sur la GFP, étant donné les avantages immédiats dont bénéficie le gouvernement/Trésor suite à la disparition d'une multitude de comptes en faveur d'un compte unique.

Source : étude de cas Mozambique.

Pratiques des donateurs

6.38 Les donateurs peuvent contribuer à une meilleure efficacité de l'inscription de l'aide au Trésor, et ce de plusieurs manières :

- durant la préparation des interventions d'aide, en travaillant très tôt au développement de procédures de décaissement prenant en compte les différents mécanismes du système de GFP du pays partenaire ;

³² Cependant, l'introduction d'un IFMIS ne représente pas la panacée. Des études réalisées en 2003 (Dorotinsky, 2003, cité dans Parry, IMCL, 2003) montrent que pour 34 projets IFMIS dans 27 pays financés par la Banque Mondiale (pour une moyenne de 12,3 millions de dollars par pays) : seuls 21% se soldaient par un succès ; à peine 6% étaient considérés durables ; et il a fallu en moyenne 7 ans pour les mener à bien.

- en inscrivant les fonds communs existants au Trésor et en développant de nouveaux fonds communs de façon à ce qu'ils soient inscrits au Trésor dès le départ ;
- en améliorant la prévisibilité et le paiement anticipé de l'appui budgétaire (afin de faciliter la gestion des liquidités et l'autofinancement du gouvernement).

Inscription de l'aide dans les comptes

La pertinence de l'inscription de l'aide dans les comptes

6.39 L'aide est inscrite dans les comptes lorsque « le financement externe est inscrit et comptabilisé par le système comptable du gouvernement conformément au système de classification du gouvernement » (définition fournie dans l'Encadré 3 du chapitre 2). L'aide n'est pas complètement inscrite dans les comptes si des rapports financiers supplémentaires sont exigés (voir la discussion de l'aide inscrite dans les rapports au paragraphe 6.56ff ci-dessous). Une utilisation aussi poussée que possible du système de comptabilité du gouvernement renforce les systèmes financiers du gouvernement, minimise les coûts de transaction et les demandes imposées à la capacité du gouvernement et garantit que les comptes du gouvernement fournissent un tableau complet de ses finances.

6.40 L'aide peut être inscrite dans les comptes, mais pas dans d'autres dimensions. Par exemple, il est possible de ne pas inscrire l'aide dans le Trésor ou dans le budget tout en l'inscrivant dans les comptes du gouvernement. Cependant, l'inscription de l'aide dans le Trésor et dans les comptes crée une bonne synergie : les besoins de justification des décaissements encouragent le gouvernement à conserver à jour ses documents comptables. Une comptabilité crédible et opportune pour les versements peut être un facteur crucial incitant les agences d'aide à utiliser le canal 1.

Facteurs influençant l'inscription de l'aide dans les comptes

Facteurs incitatifs et dissuasifs pour l'inscription de l'aide dans les comptes

6.41 L'inscription de l'aide dans les comptes est en grande partie un corollaire des facteurs incitatifs pour son inscription au Trésor, mais ces facteurs fonctionnent dans les deux sens, une comptabilité fiable étant une préoccupation centrale dans les deux cas. Les préférences des donateurs sont fortement influencées par les questions soulevées par la nomenclature budgétaire et la charte des comptes qui ont déjà été abordées, mais un facteur crucial est la capacité du système comptable du gouvernement à fournir des rapports de dépenses fiables et en temps voulu. Dans plusieurs pays de l'étude de cas, les longs retards au niveau de la fermeture des comptes gouvernementaux et de la rédaction des rapports représentent un problème majeur. Cependant, des efforts importants ont été réalisés pour réduire ces retards et renforcer les systèmes comptables dans le cadre des réformes de la GFP et du renforcement de la capacité.

Les approches des différentes modalités d'aide

6.42 L'appui budgétaire est par nature inscrit dans les comptes ; son utilisation stimule l'intérêt des donateurs vis-à-vis de la qualité des systèmes comptables du gouvernement. Les programmes de réforme de la GFP et les conditions liées au PPTE et à l'appui budgétaire ont été essentiels au renforcement des systèmes de comptabilité du gouvernement.

6.43 Les approches des gouvernements à l'égard de l'inscription dans les comptes de l'aide projet sont influencées par différentes traditions légales. Le Mali reflète l'approche francophone, où la responsabilité du contrôleur financier est expressément limitée à la comptabilité des fonds inscrits dans le Trésor ; à l'exception de l'appui budgétaire, les fonds d'aide sont versés par des unités de mise en œuvre des projets et comptabilisés séparément. La production de comptes consolidés ne semble pas être une priorité pour le gouvernement ou les donateurs. Plus récemment, la Tanzanie a fait d'énormes efforts pour inscrire toutes les modalités dans ses comptes. Elle dispose d'arrangements selon lesquels les fonds qui ne sont pas inscrits dans le Trésor sont inscrits dans les comptes (à cause des fonds communs passant par des systèmes de décaissement parallèles et la comptabilité du gouvernement) ; le même mécanisme permet d'incorporer l'aide en nature dans les comptes (voir l'Encadré 29).

Considérations de bonnes pratiques

6.44 Tous les donateurs n'étant pas en mesure d'effectuer leurs décaissements par le biais du Trésor (ou cela n'étant pas approprié pour tous les types d'aide), les mécanismes d'enregistrement de l'aide en nature dans les comptes du gouvernement s'inscrivent dans le cadre des bonnes pratiques (voir l'Encadré 29 ; le Kenya tente également d'inscrire l'aide en nature conformément à sa législation financière). De façon plus fondamentale, les réformes de la comptabilité ont grandement contribué à l'amélioration de la vitesse et de la qualité de la comptabilité gouvernementale dans de nombreux pays.

Encadré 29 : La Tanzanie – aide en nature et entrées pro forma

Les passages suivants, extraits des directives de la Tanzanie, illustrent une approche d'inscription de l'aide en nature dans le système de comptabilité générale du gouvernement.

Versements directs pour le compte de projets et aide « en nature »

Il arrive que les donateurs effectuent des versements directs au titre de projets ou apportent une aide en nature (passation de marchés par le donneur, recrutement de consultants, personnel du projet travaillant dans les locaux du donneur). [...] Le gouvernement encourage tous les donateurs à acheminer leurs ressources par l'intermédiaire du Trésor Public. En cas de versement direct, la procédure suivante doit être utilisée pour comptabiliser de telles transactions :

- (i) Le donneur verse les fonds ou met les biens et services à la disposition du projet.
- (ii) Les responsables du projet notifient au ministère, service ou organisme compétent les sommes ou la valeur des biens, services ou équipements reçus ou achetés, justificatifs à l'appui.
- (iii) Le ministère, service ou organisme intéressé remplit un formulaire de demande TFN 358 conformément à la procédure normale. Comme dans ce cas, les dépenses ont déjà été encourues, il y joint des copies des quittances et autres justificatifs de paiement (...).
- (iv) Après vérification, la division du budget délivre une autorisation de déblocage au Comptable général.
- (v) Le Comptable Général établit une notification pro forma d'émission sur le compte du Trésor Public (à des fins comptables uniquement puisqu'il n'y a aucune sortie effective d'espèces), émission qui se trouvera de ce fait comptabilisée dans le système intégré de gestion financière. Ainsi, la dépense aura été intégrée dans les comptes de l'administration.

Source: Government of Tanzania, 2005.

6.45 Pour les donateurs qui n'effectuent pas leurs décaissements par le biais du canal 1, la bonne pratique exige la fourniture en temps voulu des informations liées aux dépenses sous des formats compatibles avec la nomenclature comptable du gouvernement.

6.46 Les bonnes pratiques clés pour les gouvernements cherchant à inscrire les fonds extérieurs dans les comptes sont les suivantes :

- garantir que le système de comptabilité fournit un cadre de qualité pour le compte-rendu de transactions, y compris celles impliquant des fonds extérieurs ;
- renforcer la capacité pour garantir la qualité et l'à-propos des comptes du gouvernement à tous les niveaux.

6.47 Il existe maintenant des normes de comptabilité reconnues sur le plan international à la portée des pays utilisant des systèmes de comptabilité de caisse - voir l'Encadré 30.

Encadré 30 : Bonnes pratiques : respecter les normes internationales de comptabilité de l'aide (IPSAS)

En 2003, les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standard), normes comptables reconnues sur le plan international pour la comptabilité de caisse, ont été publiées par l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) de l'International Federation of Accountants. Elles sont particulièrement utiles pour les pays en développement, la grande majorité de leurs gouvernements ne disposant pas de comptabilité d'exercice.

Le besoin se faisait sentir d'une norme comptable acceptée sur le plan international pour la comptabilisation de l'aide extérieure lors de l'utilisation de la comptabilité de caisse. Depuis 2005, l'IPSASB a mis en œuvre un processus de consultation sur les exposés-sondages afin d'amender les normes IPSAS sur la comptabilité de caisse et y ajouter des divulgations requises et encouragées supplémentaires pour les bénéficiaires d'aide extérieure. Il a émis l'exposé-sondage 24 en 2005 et l'exposé-sondage 32 en 2006. L'exposé-sondage 32 propose de distinguer les divulgations obligatoires et recommandées dans la comptabilité de caisse.

Parmi les exigences obligatoires, celles de « montrer séparément l'aide extérieure totale reçue en espèces, montrer [l'aide en nature], autrement dit les paiements faits au nom du gouvernement par un tiers, le détail des différents fournisseurs, le détail des dons et des prêts séparément », entre autres.

Suite aux tests sur le terrain réalisés en 2007, l'IPSASB a approuvé l'IPSAS, *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. Les normes IPSAS (qui seront comprises aux IPSAS pour la comptabilité de caisse) doivent être émises début 2008. Pour plus de détails, consultez le site Web de l'IPSASB : <http://www.ifac.org/PublicSector/ProjectHistory.php?ProjID=0067>

Inscription de l'aide dans les audits

La pertinence de l'inscription de l'aide dans les audits

6.48 L'aide est inscrite dans les audits lorsque le « financement extérieur passe par le système d'audit du gouvernement » (définition donnée dans l'Encadré 3, chapitre 2). Comme pour les autres dimensions, les études de cas pays sont allées au-delà de la question formelle de savoir si l'aide est prise en compte par les audits du gouvernement et

ont aussi étudié la qualité des audits réalisés. Les donateurs (en particulier ceux qui fournissent l'appui budgétaire) soutiennent bien entendu l'audit des dépenses financées au niveau national. L'utilisation des systèmes d'audit nationaux vise à respecter la redevabilité des procédures nationales et à soutenir le renforcement des systèmes nationaux.

Facteurs influençant l'inscription de l'aide dans les audits

6.49 La question de savoir si l'aide doit passer par le processus d'audit national dépend du cadre légal du pays, de la disponibilité pratique des documents analysés par les audits et de la capacité des organismes d'audit et du processus d'audit.

6.50 Les exigences légales nationales pour l'audit des dépenses financées en externe excèdent souvent ce à quoi on assiste dans la pratique. Par exemple, les lois tanzaniennes sur les finances publiques exigent de façon explicite que toute aide, qu'elle soit fournie en espèces ou sous forme de biens et de services, doit être auditée par le contrôleur et l'auditeur général. De même, la législation kenyane exige que toutes les dépenses financées par les donateurs passent par l'auditeur général. Dans la pratique, le champ d'action des audits du gouvernement est généralement limité aux fonds inscrits dans le budget et dans les comptes ; ils peuvent donc exclure de façon implicite la majorité de l'aide (bien que l'appui budgétaire soit par nature pris en compte). Il est plusieurs fois arrivé que les auditeurs eux-mêmes soulignent cette anomalie. Ainsi :

- L'étude du Burkina Faso a noté que les dépenses d'APD non ABG ne sont pas comprises dans les comptes du gouvernement et ne sont donc pas régulièrement contrôlées par la Cour des Comptes. La Cour en est consciente. Les recommandations faites pendant la vérification de la loi de gestion financière 2003 et répétées depuis sont que « le financement externe traité par [le Directeurat pour la coopération] doit être envoyé au Trésor pour qu'il soit intégré à la comptabilité ». Ceci est prévu pour 2008.
- En Ouganda, dans son rapport 2004/2005, l'auditeur général note ce qui suit :
« Un examen du budget approuvé a révélé que des projets variés ont reçu un financement de sources/donneurs non affectés. L'étude d'un échantillon a montré que 23 972 298,87 USD... ont été versés à des projets ne faisant pas partie du budget approuvé. Il semble donc qu'en ce qui concerne les projets financés par les donateurs, les informations soumises pour approbation devant le Parlement sont inadéquates. »

6.51 Même lorsque les bureaux d'audit nationaux effectuent un bon travail, ils ont tendance à disposer de ressources insuffisantes et à ne pouvoir gérer qu'un volume de travail limité ; c'est pour cela que la proportion de fonds/d'agences soumis à l'audit dans une année donnée peut sembler très bas. Les auditeurs subissent aussi des contraintes liées aux retards de la soumission des comptes. En conséquence, il arrive que leurs rapports soient soumis en retard, ce qui contribue à des performances généralement décevantes du Parlement en ce qui concerne le suivi des conclusions des audits. (Voir aussi la discussion sur la capacité parlementaire au paragraphe 6.26ff.)

6.52 Dans un tel contexte, les arrangements d'audit sont souvent soumis à des conditions spéciales rattachées à des instruments d'aide spécifiques. Ceux-ci peuvent devoir être soumis à un audit externe ou à un audit spécial sous la houlette de (ou commandé par) l'auditeur général.

Considérations de bonnes pratiques

Soutien à la capacité d'audit

6.53 Le soutien à la capacité des organismes d'audit est souvent prévu à long terme et pourrait compléter les efforts continus de renforcement des comités des comptes publics du Parlement et répondre aux demandes de reddition de comptes de la société civile. Un soutien direct peut être complété par un travail de renforcement de la demande de services d'audit. Par exemple, l'étude de cas Ouganda note que, dans le contexte du passage à l'appui budgétaire, l'auditeur général a bénéficié d'un fort soutien institutionnel au cours des dernières années, et la préparation opportune des audits a été l'un des objectifs clés de la conditionnalité. Ceci a contribué à renforcer les progrès réalisés au niveau de la qualité et du caractère opportun des rapports d'audit. Des développements similaires sont constatés au Mozambique où, pour accompagner la hausse du volume d'appui budgétaire fourni au gouvernement, plusieurs donateurs ont commencé à offrir un soutien au tribunal administratif (l'organisme responsable des audits externes) par le biais de diverses initiatives de renforcement de la capacité qui ont amélioré le champ d'action et la qualité de ses audits du budget, y compris de ses composants bénéficiant d'un financement extérieur.

6.54 Lorsque des audits spéciaux sont commandés, les donateurs peuvent éviter de marginaliser les organismes nationaux d'audit en obtenant leur participation lors de la commande d'audits. (Dans plusieurs pays, cette participation est exigée par la loi.) Il est également possible d'harmoniser les exigences d'audit des donateurs (comme cela se passe grâce aux formes variées de financement commun).

Approches complémentaires du fiduciaire et autres assurances recherchées par les donateurs

6.55 Les audits formels a posteriori ne sont qu'un élément de l'assurance fiduciaire. Les donateurs cherchent souvent à être immédiatement rassurés à l'égard de l'utilisation de leurs fonds ; ils s'intéressent à des questions plus vastes concernant la qualité de l'exploitation des ressources. Parmi les compléments pertinents, l'audit interne, élément de l'environnement de contrôle lors du passage des fonds dans le Trésor, des rapports et examens financiers pour vérifier la mise en œuvre (et dans certains cas, l'additionnalité) des fonds d'aide et des études diagnostiques telles que les revues des dépenses publiques et les études de suivi des dépenses publiques. Il est donc nécessaire de réfléchir à la vaste gamme d'« audits » qui peuvent être requis pour la reddition de comptes, le contrôle et l'amélioration de l'efficacité de l'aide et pour les mettre en œuvre de manière à obtenir la participation des gouvernements et à harmoniser les efforts des donateurs.

Inscription de l'aide dans les rapports

La pertinence de l'inscription de l'aide dans les rapports

6.56 Dans son passage sur l'aide « inscrite dans les rapports », cette étude cherchait à déterminer si le financement extérieur est inclus dans les rapports a posteriori du gouvernement (définition donnée dans l'Encadré 3 du chapitre 2). Cette dimension reconnaît que le contrôle des dépenses publiques implique un éventail de rapports (financiers et autres) bien plus important que celui fourni par le système de comptabilité formel. Il est possible que l'aide qui n'est pas incorporée aux comptes publics formels apparaisse cependant dans de tels rapports.

6.57 La définition d'un « rapport pertinent » est assez ouverte, mais l'étude sur la budgétisation de l'aide se concentrait sur les rapports du gouvernement qui sont consolidés. En plus des documents comptables formels qui sont produits, d'autres rapports (rapports d'exécution du budget, rapports sectoriels consolidés) peuvent potentiellement fournir de précieuses informations de gestion et intégrer des activités bénéficiant d'un financement extérieur à ce processus. Par exemple, de tels rapports peuvent fournir des informations supplémentaires sur des fonds qui, en termes de budgétisation, sont versés sous forme de subvention globale aux différents organismes ou échelons du gouvernement.

Facteurs influençant l'inscription de l'aide dans les rapports

6.58 Une absence généralisée de solides systèmes de contrôle et d'évaluation gouvernementaux fait que le contrôle et l'évaluation de l'aide sont incomplets. Les rapports dans l'année sont souvent de mauvaise qualité et, dans certains cas, le fait que le gouvernement rechigne à partager ses informations limite leur valeur plus globale. Dans certains pays (comme le Rwanda et le Kenya), des efforts sont réalisés pour produire des rapports systématiques sur l'aide au niveau national ou par ministère, mais des problèmes au niveau de la capacité du gouvernement à obtenir, assembler et utiliser de telles informations sont rendus manifestes par des écarts persistants entre les informations provenant de différentes sources (données collectées par le pays contre apports d'aide signalés au CAD/OCDE). En même temps, le programme d'harmonisation du CAD a stimulé les efforts de fourniture et d'utilisation d'informations pertinentes sur l'aide. Les approches sectorielles et les groupes de travail sectoriels ont stimulé la préparation de rapports généraux et spécifiques à certains secteurs.

6.59 Les efforts les plus ambitieux sont les soi-disant systèmes de gestion des informations liées à l'aide (AIMS) (voir la discussion dans l'analyse documentaire aux paragraphes 41–43), les plus notables dans les pays de l'étude étant la Plate-forme de gestion de l'aide en Éthiopie (AMP) et la base de données ODAMOZ au Mozambique. Cette dernière sert d'accessoire utile aux efforts de budgétisation directe de l'aide (voir l'Encadré 31), mais l'AMP éthiopien, bien que plus ambitieux, ne fonctionne pas encore comme une ressource efficace partagée par les gouvernements et les donateurs. Dans de nombreux cas (parmi lesquels le Rwanda et la Tanzanie sont des exemples notables), de nombreuses bases de données pour les dépenses, la comptabilité et les rapports se sont accumulées. Cependant, des liens faibles entre ces bases de données portent atteinte à l'exhaustivité et à la qualité des rapports. Ceci fait qu'il est difficile de relier les rapports financiers aux rapports non-financiers (activités, résultats et impacts). Souvent, la multiplicité des rapports et bases de données reflète une fragmentation des responsabilités au sein du gouvernement ; il devient donc nécessaire de rationaliser et de simplifier de tels rapports. Il existe un risque que les rapports, lorsqu'ils sont disponibles, ne parviennent pas aux parties prenantes nationales mais répondent avant tout aux exigences des agences d'aide externes.

Encadré 31 : La base de données ODAMOZ au Mozambique

Les agences de développement international travaillent au Mozambique à la compilation, mise sous forme de rapports et publication systématiques des informations sur les projets d'ADP qu'elles mettent en œuvre ou soutiennent. Ces informations sont maintenant régulièrement intégrées à la base de données Internet ODAMOZ (voir www.odamoz.org.mz), qui comprend des informations détaillées pour tous les projets financés par les agents participant à ce projet de dissémination de l'aide. Pour le gouvernement, c'est une importante source de données sur l'APD.

Depuis 2006, cette base de données est gérée par le ministère de la planification et du développement et des efforts sont faits pour encourager les donateurs et les agences gouvernementales à l'utiliser.

L'ODAMOZ a représenté une étape importante de l'amélioration des flux d'informations entre les donateurs et le gouvernement, et d'autres pays gagneraient à l'émuler, mais les efforts de *budgétisation de l'aide* ne devraient pas être réduits à une hausse de la production et de l'échange d'informations.

Source : étude de cas Mozambique.

Considérations de bonnes pratiques

6.60 Les rapports sont coûteux et pour en garantir la qualité, il est essentiel d'inciter les personnes chargées de les rédiger à fournir des informations opportunes et précises. Les rapports consolidés peuvent ajouter de la valeur en prenant en compte un volume d'aide supérieur à celui reflété dans les systèmes de gestion financière du gouvernement, en particulier si les données financières peuvent être reliées à des informations sur les activités, les résultats obtenus et les objectifs atteints. Le manque de compatibilité des catégories, calendriers et formats des rapports représente un défi constant. Pour augmenter la valeur de leurs rapports, les donateurs doivent s'adapter aux méthodes du gouvernement, à ses nomenclatures, à la devise, aux délais et aux calendriers de rapport. En même temps, les exigences liées aux rapports doivent prendre en compte la capacité et être reliées aux efforts de renforcement de la capacité analytique en particulier.

Décentralisation

6.61 Les pays de l'étude de cas utilisent des approches variées pour la décentralisation. L'Éthiopie dispose d'un système fédéral à part entière avec des échelons inférieurs avant tout financés à l'aide de transferts ciblés en provenance du gouvernement fédéral. L'Ouganda dispose également d'un système de transfert intergouvernemental hautement développé mais fondé sur des dons ciblés sur des objectifs spécifiques et soumis à un contrôle beaucoup plus étroit. Plusieurs autres pays (comme le Rwanda et le Mozambique) ont mis en œuvre des réformes de décentralisation visant à améliorer la reddition de compte et les dépenses publiques aux niveaux locaux. Ils demandent aussi aux agences d'aide de faire passer le soutien financier local par le système financier du gouvernement.

6.62 La décentralisation pose dans tous les cas un défi spécial à la budgétisation de l'aide. D'un côté, il est souvent difficile de comptabiliser l'aide fournie aux organismes décentralisés ou à des zones géographiques spécifiques à des fins de planification et de budgétisation. D'un autre côté, l'un des facteurs dissuadant les donateurs d'inscrire l'aide dans le budget est la crainte que les décaissements devant atteindre le niveau local seront versés de manière inéquitable et inefficace s'ils sont effectués par le biais du gouvernement central (canal 1). Le Mozambique illustre parfaitement ce dilemme. Le gouvernement et les partenaires donateurs d'aide travaillent à inscrire un volume accru

d'aide dans le budget par le biais de fonds sectoriels en commun ; ces efforts sont reliés au renforcement des sous-systèmes de gestion financière et à l'introduction d'un système de gestion financière informatisé. Des progrès substantiels ont été constatés, mais la fourniture de ressources au niveau local par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux pose toujours problème.

6.63 L'étude de cas Ouganda comprenait une revue spéciale de la décentralisation dans le contexte de la budgétisation de l'aide. Ses conclusions sont résumées dans l'Encadré 32. Les expériences en Éthiopie³³ et en Ouganda montrent que, loin de créer des mécanismes parallèles par le biais de projets et de fonds communs, l'appui budgétaire sectoriel peut passer par un système de transfert intergouvernemental pour soutenir la fourniture de services au niveau local. Ceci contribue au développement de systèmes budgétaires et prenant en charge la fourniture de services, tandis que le suivi des ressources facilité par le système de transfert et le développement de systèmes locaux répond aux préoccupations fiduciaires des donateurs. Cependant, dans les deux pays, le soutien politique à la décentralisation était fort le ministère des finances central était en mesure de garantir l'efficacité des versements de dons aux niveaux sous-nationaux.

Encadré 32 : Budgétisation des services décentralisés en Ouganda

Le cas de l'Ouganda démontre que la capacité peut être renforcée avec efficacité tout en utilisant le système de transfert inter-gouvernemental et les systèmes des gouvernements locaux, même en partant d'un niveau très faible. Il démontre également qu'une initiative forte du gouvernement a contribué à inscrire l'aide dans le budget et dans les systèmes de gestion financière des gouvernements locaux. En conséquence, le volume de fonds en communs non-budgétisés a fortement baissé en Ouganda par rapport à d'autres pays comparables dépendant de l'aide (Tanzanie, Mozambique).

Les enseignements suivants peuvent être tirés :

- Tout d'abord, on peut noter l'importance du développement par le gouvernement d'un système de transfert fiscal clair et transparent facilitant une identification claire des dons aux gouvernementaux locaux dans le budget.
- Ensuite, il est nécessaire de répondre directement aux préoccupations fiduciaires des donateurs en développant des initiatives garantissant que les transferts sont protégés et suivis ; les systèmes comptables, budgétaires et de rapports des gouvernements locaux doivent aussi être renforcés.
- Enfin, plus la capacité des gouvernements locaux est nécessaire, plus elle est renforcée. On peut y parvenir en utilisant les systèmes existants et en offrant des intéressements explicites par le biais d'initiatives telles que l'évaluation du Programme de développement des administrations locales (Local Government Development Programme, LGDP).

Pourtant, il montre également qu'un système gouvernemental fragmenté peut avoir un effet nuisible, tout comme la fragmentation des projets, et mener à une hausse des coûts de transaction. Ces coûts doivent être comparés aux avantages de l'utilisation de transferts sectoriels ciblés pour suivre les ressources fournies aux services de base.

Source : étude de cas Ouganda.

³³ Voir les détails au paragraphe 6.23 sur le projet de protection de services de base (PBS) en Éthiopie.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ce chapitre propose des recommandations (pour les gouvernements et donateurs individuels et pour une action commune). Ces recommandations se concentrent avant tout sur les méthodes pratiques pouvant être utilisées pour renforcer l'efficacité de l'aide par le biais de sa budgétisation.

Introduction

7.1 En général, cette étude a constaté des progrès indéniables, déjà réalisés et en cours, au niveau de la budgétisation de l'aide. La marge d'amélioration de l'alignement et de l'intégration des ressources extérieures et nationales reste cependant importante. Ceci nécessite qu'on prête attention à la qualité de l'inscription dans toutes les dimensions et au volume d'aide comptabilisé dans les documents budgétaires. Le chapitre 6 a identifié de nombreuses bonnes (et certaines mauvaises) pratiques liées à chacune des dimensions de la « budgétisation » prises en compte dans cette étude. Ce chapitre final s'en inspire pour présenter une série cohérente de recommandations aux gouvernements et aux donateurs et pour une action conjointe des gouvernements et des donateurs. Il commence par s'intéresser à l'approche globale et à la marge de progrès des différentes modalités d'aide.

Approche globale de l'amélioration de l'inscription de l'aide

Les moteurs des progrès de la budgétisation de l'aide

7.2 Les études pays soulignent les manières dont un partenariat de travail entre les gouvernements et les donateurs (en particulier lorsque le gouvernement est à la tête de ce processus) peut renforcer l'efficacité, y compris la budgétisation de l'aide. Souvent, le dialogue qui entoure l'appui budgétaire et les approches sectorielles est extrêmement précieux. (Les progrès les plus importants réalisés par la budgétisation de l'aide sont dus à l'utilisation de l'appui budgétaire et à l'inscription des fonds communs dans le budget.)

7.3 Les améliorations de la GFP sont un facteur fondamental de la budgétisation de l'aide. Au niveau global, elles peuvent améliorer la confiance des donateurs à l'égard des systèmes du gouvernement et favoriser un cercle vertueux où l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux renforce ces derniers et encourage une intégration plus massive de l'aide. Les mécanismes d'intégration de l'aide sont ceux du système de GFP.

7.4 Les caractéristiques d'une GFP efficace (soutenues par de nombreuses directives de bonne pratique et résumées dans les critères PEFA) font l'objet d'un consensus grandissant. Toutes les études pays observent que le programme d'harmonisation et d'alignement du CAD, maintenant incarné par la Déclaration de Paris, a galvanisé les efforts des donateurs et gouvernements partenaires au niveau national.

7.5 En même temps, la qualité de la GFP n'est pas le seul facteur important, comme l'implique la corrélation assez faible entre les mesures globales de la qualité de la GFP et l'utilisation des systèmes budgétaires d'un pays - voir ¶4.17-4.18 et l'encadré 15 ci-dessus). Une étude récente des approches des donateurs vis-à-vis du risque lié à l'utilisation des systèmes nationaux explore les facteurs, financiers ou non, qui sont impliqués. Elle est aussi fortement pertinente aux questions abordées dans ce rapport. (Mokoro Ltd et CIPFA, 2008.)

Où se situent les gains potentiels ?

7.6 L'appui budgétaire est automatiquement budgétisé dans la plupart des dimensions, sinon toutes. Pour cette raison entre autres, il est logique que les pays partenaires créent des conditions favorables pour l'appui budgétaire (général et sectoriel) et encouragent les donateurs à fournir un volume plus important d'aide sous cette forme. L'appui budgétaire s'accompagne de risques pour les bénéficiaires comme pour les donateurs ; il est de l'intérêt des deux parties de concevoir des formes d'appui budgétaire réduisant au maximum ces risques.

7.7 Cependant, l'appui budgétaire a des limites et l'aide projet est en hausse. Les problèmes associés à une aide projet mal intégrée n'ont pas disparu et la budgétisation de l'aide projet représente un défi encore plus important (voir l'Encadré 14 du chapitre 4).

L'étude Rwanda note la présence des défis suivants :

Il est clair que le passage à l'appui budgétaire est et demeure la méthode la plus efficace et la plus complète d'« inscrire l'aide dans le budget ». Néanmoins, il est possible de grandement améliorer la manière dont les projets s'intègrent aux processus nationaux de planification, de budgétisation, de redevabilité, de comptabilité et d'audit. La pression internationale qui a poussé certains donateurs à passer à l'appui budgétaire a jusqu'à présent mené à des résultats moins concrets en termes d'inscription des projets dans le budget. Cela peut être en partie lié à la complexité de cette question. À cet égard, l'inscription de l'aide dans le budget n'est qu'une des premières étapes de ce processus. Il s'agit d'une étape fondamentale, car la transparence s'accompagne d'une amélioration de la planification, de l'allocation et de la redevabilité.

Il est néanmoins essentiel que les donateurs locaux et le gouvernement poursuivent leur réflexion et aillent au-delà d'une simple collecte de données. Ils doivent en particulier déterminer comment garantir que la planification et le déroulement des projets sont alignés avec les priorités du gouvernement, comment les projets peuvent être intégrés au compte unique du Trésor et comment l'exécution des projets peut passer par SMARTGOV (système de gestion financière) et respecter la Loi sur le financement et la propriété de l'État. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Rwanda).

7.8 Plusieurs pays ont accordé une attention spéciale à la conception de procédures pour la gestion de projets bénéficiant de sources de financement extérieures au sein des systèmes du gouvernement. (Par exemple, la Tanzanie ; le soi-disant appui budgétaire sectoriel au Mali, décrit dans l'Encadré 26 du chapitre 6, en est un autre.) Dans d'autres cas, et cela est surprenant, l'intégration des projets a été négligée. L'étude Ouganda note ce qui suit :

L'aide projet peut apparaître dans le budget des recettes et passer par les systèmes de passation de marchés du gouvernement, mais aucun projet n'utilise les systèmes de comptabilité du gouvernement. Cependant, aucun mécanisme n'a été développé à ce jour permettant aux dépenses projets financées par l'aide des donateurs d'utiliser le système de comptabilité automatisé du gouvernement central ou un système manuel.

L'un des problèmes clés est le fait que les systèmes budgétaires pour les projets n'ont pas suivi l'évolution du CDMT et des processus sectoriels. Cela est en grande partie dû à la perception générale que l'appui budgétaire allait devenir la modalité dominante, mais l'aide projet est toujours là et son volume recommence à croître.

Autre implication : le manque de réflexion à l'égard de la manière dont les projets peuvent utiliser les systèmes d'exécution des budgets nationaux. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide en Ouganda).

Priorités et séquençage

7.9 Différents pays ayant différents contextes institutionnels, les préférences des gouvernements à l'égard des relations avec les donateurs varient. De plus, leurs systèmes de GFP sont à des stades différents de développement et de réforme. Les stratégies pour la budgétisation de l'aide doivent être personnalisées en fonction de ces différentes circonstances. Parmi les considérations pertinentes :

- En général, plus les pays dépendent de l'aide, plus les questions d'inscription de l'aide dans le budget sont importantes.³⁴
- Les secteurs où des apports d'aide substantiels soutiennent les services publics méritent de recevoir plus d'attention.
- La capacité est partout limitée (y compris celle des organismes d'aide), et quoi qu'il en soit, les solutions techniques échouent en l'absence des bons facteurs incitatifs.
- La budgétisation de l'aide doit être considérée dans le cadre d'une stratégie globale pour la GFP, qui influence fortement la séquence des réformes.

7.10 Le cadre analytique de cette étude, qui établit une distinction entre les différentes dimensions du système budgétaire, peut représenter un modèle de réflexion utile pour le choix et la conception des instruments d'aide. Le chapitre 6 aborde la question des modalités d'aide les plus/les moins à même d'être inscrites dans différentes dimensions. Souvent, les bonnes pratiques qu'il identifie ont des implications pour la conception d'instruments d'aide spécifiques et la vaste gamme de modalités. Il est important de réfléchir aux dimensions les plus importantes pour chaque cas et à la question de savoir si les inconvénients d'une non-budgétisation dans certaines dimensions peuvent être atténués dans d'autres. (Par exemple, si l'inscription de l'aide dans le budget ou le Trésor n'est pas une solution pratique dans un cas particulier, est-elle au moins inscrite dans le plan et les rapports ? Ou, dans le cas de la Tanzanie, l'inscription de l'aide dans les comptes peut compenser le fait qu'elle n'est pas inscrite dans le Trésor). Aussi, étant donné que différents donateurs ont des préférences et contraintes variées à l'égard de la conception des modalités et des instruments, peuvent-ils se concentrer sur des secteurs et interventions qui exploitent leurs points forts ?

7.11 Le rapport Mozambique est un bon exemple de ce mode de pensée :

Il est nécessaire de réfléchir à l'urgence et à la nécessité de *budgétiser l'ensemble des fonds des donateurs à tous les niveaux*, en particulier compte tenu du caractère récent de certaines réformes clés mises en œuvre au Mozambique dans la sphère de la gestion des finances publiques et des défis qu'il reste à relever. Dans certains cas, par exemple lors de vastes projets d'infrastructures ayant un fort impact sur le développement, comme la construction de routes, de ponts ou d'installations hydrauliques ou énergétiques, les avantages de la non-inscription de l'APD dans le Trésor (qui peut cependant être inscrite dans le plan ou le budget) peuvent l'emporter sur les coûts potentiels du passage des fonds de ces projets dans les systèmes de GFP nationaux. Cela peut par exemple être le cas si les systèmes de GFP existants sont faibles ou peu fiables et donc incapables de répondre aux exigences du financement et de comptabilité nécessaires à la bonne mise en œuvre de ce type de projet. (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mozambique).

³⁴ D'un autre côté, les pays moins dépendants de l'aide comme l'Afrique du Sud ont tendance à disposer de systèmes de GFP plus solides. Par conséquent, même si la budgétisation de l'aide est moins critique dans ces pays, elle devrait aussi être plus simple à réaliser et les donateurs devraient en profiter.

Recommandations pour les gouvernements

Le programme de GFP

7.12 La budgétisation de l'aide devrait faire partie du programme général de réforme de la GFP. Elle doit être abordée dans le cadre des programmes complets de réforme de la GFP sous la houlette des pays envisagés dans l'« approche renforcée » de PEFA (Public Expenditure Working Group, 2005). Il est important que les gouvernements fassent connaître leurs systèmes, en soulignent les améliorations et promulguent leurs exigences procédurières auprès des donateurs.

7.13 Les priorités de GFP suivantes sont particulièrement pertinentes à l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux :

- Renforcer la planification transparente des dépenses à moyen terme (pour inscrire l'aide « dans le plan »).
- Mettre en place un calendrier de planification et de budgétisation clair pour intégrer la gestion de l'aide au processus de planification et de budgétisation.
- Améliorer la nomenclature et la présentation du budget. (Les normes IPSAS, qui viennent d'être approuvées, sont pertinentes dans ce contexte - voir l'Encadré 30 ci-dessus). Parmi les améliorations particulièrement utiles :
 - identification précise des dépenses récurrentes et d'investissement (tout en abandonnant l'idée de budgets « récurrent » et « de développement » séparés) ;
 - décider de codes « sources » pour permettre le suivi des fonds des donateurs, le cas échéant.
- Discipline de l'exécution du budget (qui peut être renforcée par un grand nombre des initiatives suivantes).
- Compte unique du Trésor (et contrôle strict des comptes bancaires du gouvernement).
- Rapports et comptes produits dans les temps voulus.
- Mécanismes transparents et efficaces pour le financement des gouvernements sous-nationaux.
- Des documents budgétaires plus transparents :
 - qui mettent en lumière les liens stratégiques entre le plan et le budget ;
 - qui montrent les sources d'aide dans le financement du budget et les utilisations agrégées de l'aide ;
 - qui facilitent une revue parlementaire plus significative.

Stratégies pour la gestion de l'aide

7.14 Peu de pays disposent de stratégies bien articulées pour la gestion de l'aide (par rapport à sa mobilisation). Il arrive souvent que les responsabilités de la gestion de l'aide au sein du gouvernement soient mal définies et que les lignes de communication avec les donateurs manquent de clarté. Malgré une préférence claire à l'égard de l'appui budgétaire, les donateurs disposent de peu d'informations sur la manière de fournir d'autres formes d'aide par le biais des systèmes nationaux. Les liens réciproques entre l'aide et la GFP ne sont pas toujours reconnus. Certains pays ont reconnu qu'il est nécessaire de disposer de stratégies plus explicites : par exemple, le Rwanda est en train de développer un manuel sur la gestion de l'aide pour étoffer sa Politique pour l'aide 2006 ; l'Afrique du Sud dispose

déjà d'un manuel de ce type ; le Ghana prépare une stratégie d'aide - voir l'Encadré 33, et c'est aussi le cas du Mozambique.

- 7.15 Des stratégies explicites favorisant l'efficacité de l'aide doivent :
- (a) Relier la stratégie de gestion de l'aide à une réforme plus solide de la gestion des finances publiques (efficacité de toutes les ressources). Le lien est créé à partir du développement de politiques durant le processus budgétaire et se poursuit à toutes les étapes du cycle budgétaire.
 - (b) Dans le cadre de ces efforts : résoudre les problèmes de responsabilités se recoupant pour la coordination de la planification et de la budgétisation (voir les commentaires précédents sur l'intégration des budgets récurrent et de développement et les responsabilités quant à leur préparation, ainsi que la nécessité de relier la gestion de l'aide aux responsabilités de budgétisation).
 - (c) Utiliser les informations des donateurs pour informer la planification de scénarios pour les plans de dépenses à moyen terme/CSLP et utiliser la planification de scénarios pour obtenir un engagement à plus long terme pour l'aide.
 - (d) Aller au-delà de la fourniture de préférences quant à la modalité d'appui budgétaire et spécifier les bonnes pratiques pour les donateurs et les procédures standard du gouvernement pour les autres modalités.
 - (e) Faciliter un dialogue sur l'utilisation et l'additionnalité des fonds d'aide afin de réduire les demandes des donateurs à l'égard du ciblage et de la gestion rapprochée des fonds des donateurs. (Voir la discussion sur le projet éthiopien Pauvreté des services de base et le Fonds d'action contre la pauvreté en Ouganda au chapitre 6, paragraphe 6.23, ainsi que la discussion sur les approches plus larges d'« inscription de l'aide dans les audits » au paragraphe 6.55.)

Encadré 33 : Préparation d'une stratégie complète pour l'aide au Ghana

Le gouvernement du Ghana est en train de développer une politique d'aide complète intitulée **Politique de gestion et de mobilisation des ressources externes**. Elle en est au stade de la note conceptuelle.

Cette stratégie vient en réponse aux préoccupations exprimées par le gouvernement et les donateurs suite aux résultats de l'étude de la Déclaration de Paris 2006. Ceux-ci ont révélé :

- un manque d'accord entre le gouvernement et les partenaires du développement à l'égard des définitions et concepts liés à l'efficacité de l'aide ;
- des incohérences dans les rapports sur les activités financées à l'aide de dons et de prêts des donateurs, qui ont mené à des différences substantielles dans les données mises à la disposition du gouvernement et des partenaires du développement ;
- la fragmentation des efforts des donateurs (prêts et dons) due à l'absence de politiques pertinentes guidant l'allocation d'aide extérieure ;
- le manque d'exhaustivité de l'aide comprise dans le budget ;
- la mauvaise coordination de l'aide technique.

Elle reconnaît également que le gouvernement doit prendre en charge l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

En réponse à ces besoins, les objectifs de la politique d'aide sont doubles : (a) améliorer l'efficacité des ressources extérieures fournies au Ghana ; et (b) fournir une base permettant la mobilisation de l'aide supplémentaire dont le Ghana a besoin pour satisfaire ses exigences d'investissement à court et moyen terme.

La politique d'aide comprendra des critères, directives et procédures pour : la mobilisation des ressources d'aide, les procédures de gestion de différents types d'aide, les rapports sur l'aide et les directives pour améliorer les cadres de politiques sectorielles. Elle spécifiera également les rôles et responsabilités quant à la gestion de l'aide à tous les échelons du gouvernement.

Recommandations pour les donateurs

7.16 L'engagement de la Déclaration de Paris d'encourager l'utilisation d'approches programmes devrait continuer à faciliter une intégration plus importante de l'aide dans les systèmes du gouvernement. Les organismes d'aide doivent revoir la conception de leurs instruments d'aide, au niveau central et national, du point de vue de l'alignement et de l'intégration avec les systèmes nationaux pour toutes les dimensions soulignées dans cette NBP.

7.17 Les organismes doivent en particulier revoir la mesure dans laquelle ils utilisent les systèmes *normaux* du gouvernement. Un investissement sera nécessaire pour comprendre les systèmes et procédures des bénéficiaires spécifiques et former le personnel des organismes à ces fins. Il est important de réfléchir dès les premières étapes de la conception et de l'intervention à l'utilisation des systèmes du gouvernement ; il s'agit d'une réelle priorité. (L'Encadré 21 souligne les bonnes pratiques appliquées par les Pays-Bas).

7.18 Les organismes doivent aussi améliorer la prévisibilité à moyen terme de leur aide (un domaine qui a vu relativement peu de progrès) et fournir des informations sur les flux d'aide reliés à l'exercice fiscal, au calendrier de planification et budgétaire et aux nomenclatures budgétaires du gouvernement.

Recommandations d'action conjointe

- 7.19 Ensemble, les gouvernements et leurs partenaires d'aide doivent :
- Reconnaître l'importance à long terme d'une action conjointe entre le gouvernement et les donateurs (au niveau général et sectoriel) pour favoriser une utilisation plus généralisée des systèmes du gouvernement.
 - Incorporer les objectifs de « la budgétisation de l'aide » grâce à des stratégies de gestion des finances publiques sous la houlette du pays et à des stratégies conjointes favorisant une plus grande efficacité de l'aide.
 - Renforcement du contrôle des engagements de la Déclaration de Paris :
 - mettre en place des définitions standard et moins flexibles au niveau international ;
 - contrôler la part d'aide projet inscrite dans le budget ;
 - continuer à se concentrer sur l'utilisation des systèmes gouvernementaux au niveau national et à fixer des cibles nationales.
 - Rationnaliser les bases de données sur l'aide et collaborer au partage d'informations sur tous les types d'aide.

7.20 Il est particulièrement important de mettre en place et de contrôler conjointement les standards et cibles pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux ; en effet, rares sont les mesures efficaces sanctionnant la performance des donateurs, mis à part la pression des pairs et les obligations volontaires de redevabilité mutuelle entre les donateurs et les gouvernements partenaires.

Étapes suivantes

7.21 De nombreuses actions peuvent être prises à court terme, mais il est essentiel d'adopter une perspective à long terme. Comme le note l'étude pays du Mozambique :
Étant donné sa nature structurelle et globale, le processus de *budgétisation de l'aide* va sans doute exiger que toutes les parties prenantes consacrent du temps et adoptent une perspective à long terme et une approche graduelle prenant en compte les nombreuses interdépendances qui existent entre les différentes sphères de politiques. Sans cela, il sera difficile d'atteindre les objectifs de budgétisation de l'aide à tous les niveaux du cycle budgétaire. (étude de cas Mozambique.)

7.22 Une grande partie des « bonnes pratiques de budgétisation de l'aide » identifiées dans cette NBP sont des bonnes pratiques générales. L'utilisation des systèmes budgétaires nationaux fait partie d'un programme plus vaste pour l'aide et la gestion des finances publiques. Les efforts de budgétisation de l'aide ne doivent pas se transformer en tâche distincte et fragmentée ; ils doivent s'incorporer à des programmes plus vastes de renforcement de la GFP et faire partie du travail effectué par les forums généraux et sectoriels existants pour alimenter le dialogue entre les gouvernements des pays bénéficiaires et leurs partenaires d'aide.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie comprend des documents dont il est fait référence dans le texte et une sélection d'autres documents clés. L'analyse documentaire de la budgétisation de l'aide propose une bibliographie plus détaillée, et les rapports pays sur la budgétisation de l'aide donnent la liste de documents spécifiques aux différents pays utilisés dans le cadre de l'étude de cas.

Aid on Budget Study Outputs:

- Mokoro Ltd. (2007). *Putting Aid On Budget Inception Report*. (12 June 2007).
Mokoro Ltd. (2008a). *Putting Aid On Budget Literature Review*. (Final 25 March 2008).
Mokoro Ltd. (2008b). *Good Practice Note: Using Country Budget Systems*. (Draft 29 February 2008).

Country case studies:

Group A (background working papers):

- Lanser, P. (2008). *Putting Aid On Budget. Burkina Faso Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Bladon, R. (2008). *Putting Aid On Budget. Ethiopia Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. Kenya Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. South Africa Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. Tanzania Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd

Group B (free-standing reports):

- Betley, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Ghana Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Betley, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Mali Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Warren-Rodríguez, A. (2007). *Putting Aid On Budget. Mozambique Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Chiche, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Rwanda Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Williamson, T. (2008). *Putting Aid On Budget. Uganda Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd

For brevity when referenced in this report, the above Aid On Budget study outputs are referred to as:

- Inception Report
- Literature Review
- Aid On Budget Case Studies.

Other references:

- Booth et al (2008). *Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice*. Final Synthesis Report. Synthesis by David Booth and Verena Fritz. (February 2008). Research project of the Advisory Board for Irish Aid. CDD-Ghana, Economic and Social Research Council, ODI and Chr. Michelsen Institute.
- Dorotinsky, W. (2003). *Implementing Financial Management Information System Projects: The World Bank Experience*. World Bank.
- Government of Tanzania (2005). *A Practical Guide to Using the Government of Tanzania Exchequer System*. (May 2005).
- High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Revised edition with targets. (February 28 – March 2).
- IDD & Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. (May 2006). London: DFID.
- International Monetary Fund (1998). *Manual on Fiscal Transparency*. Prepared by the Fiscal Affairs Department.
- International Monetary Fund (2001). *Manual on Fiscal Transparency*. Prepared by the Fiscal Affairs Department. (March 23 2001). Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2007a). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2007b). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: IMF.
- International Public Sector Accounting Board (2006). *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. Exposure Draft 32. Proposed Amendment to International Public Sector Accounting Standard – Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting. (November 2006). New York: International Federation of Accountants.
- Lawson et al (2007). *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana. Final Report. Volume One: Evaluation Results and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDBS*. Report to the Government of Ghana and to the MDBS Partners by Andrew Lawson, Gyimah Boadi, Ato Ghartey, Adom Ghartey, Tony Killick, Zainab Kizilbash Agha and Tim Williamson (June 2007). ODI and CDD-Ghana.
- Millennium Challenge Corporation (2006). *Fiscal Accountability Guidelines*. (November 2006).
- Mokoro and CIPFA (2008 forthcoming). *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk When Using Country Systems*.
- ODI (2007). *Interim Report on the Uganda Division of Labour Exercise*. London.
- OECD Development Assistance Committee (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. High Level Forum, Paris, March 2. Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2006a). *Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Documents 1-5*. Explanatory Note, Donor Questionnaire, Government Questionnaire, Country Worksheet, Definitions & Guidance. (Final Version 2 May 2006).
- OECD Development Assistance Committee (2006b). *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 2. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*. Pre-Publication Copy. Paris: OECD.

- OECD (2007b). *Definitions and Guidance for PFM Indicators*. Joint Venture on Public Finance Management. (Final 13 December 20).
- Parry, M. (2004). *Why Government IFMS procurements so often get it wrong*. (IMCL). ACCA International Public Sector Bulletin, Issue 4, January 2005.
- PEFA Secretariat (2006a). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. (Reprinted May 2006). Washington D.C.: World Bank.
- PEFA Secretariat (2006b). *PFM Performance Measurement Framework. Report on Early Experience from Application of the Framework*. (November 3 2006). PEFA.
- Public Expenditure Working Group (2005). *Supporting Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to Supporting PFM Reforms*. Current Consultative Draft. (Updated June 2005).
- de Renzio, P. and Sulemane, J.A. (2006). *Integrating Reporting of PRS and Budget Implementation: The Mozambican Case*. London: ODI.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank Core Course "Budgetary Processes and the Analysis and Management of Public Expenditure. (May 1998). International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
- Sida (2007). *Public Finance Management in Development Co-operation*. A Handbook for Sida Staff. (April 2007). Stockholm: Sida.
- Williamson, T. and Kizilbash Agha, Z. (2008). *Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level*. Working Paper 6. Tim Williamson and Zainab Kizilbash Agha, with Liv Bjornstad, Gerald Twijukye, Yamungu Mahwago and George Kabelwa. (January 2008). Research project of the Advisory Board for Irish Aid. CDD-Ghana, Economic and Social Research Council, ODI and Chr. Michelsen Institute.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. PREM (Poverty Reduction and Economic Management) Network. (June 1998). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.