

## Améliorer la budgétisation de l'aide au Rwanda

Les comptes publics consolidés du Rwanda en 2007 ont montré que 39%<sup>1</sup> des ressources utilisées par le gouvernement général étaient fournies par des donateurs. Par conséquent l'aide représente une part substantielle des ressources publique. De plus, la qualité de la gestion de l'aide dans le processus budgétaire est importante pour la gestion efficace de l'ensemble des finances publiques.

Pourtant, en plus de l'appui budgétaire, l'aide n'est pas systématiquement inscrite au budget et quand elle l'est, la qualité des informations est mauvaise. L'étude entreprise conjointement par CABRI et le Gouvernement du Rwanda en 2008 a indiqué qu'en valeur, le Gouvernement a utilisé 99,8% du montant total des flux d'aide qu'il avait budgétisé. Toutefois, ce constat est trompeur, étant donné que seulement 61% des projets figuraient tant sur les comptes consolidés que sur le budget (et de ce pourcentage, uniquement 51% apparaissaient également dans la Base de données sur l'aide au développement (DAD). Qui plus est, pour les projets qui sont indiqués aussi bien sur le budget que sur les comptes, il existait d'importantes divergences entre la projection des ressources et l'utilisation réelle des ressources. Cette observation indiquait que les projets et les programmes étaient mal intégrés dans les processus de planification et d'élaboration du budget, à grands frais pour l'efficacité à la fois de l'aide et du budget.

Eu égard à ces faiblesses, le Gouvernement du Rwanda a été le premier État membre de CABRI à utiliser CABRI pour aborder certaines questions opérationnelles du pays pour ce qui est d'inscrire davantage d'aide au budget. Cette Note d'information fournit un résumé des résultats de l'étude sur le Rwanda et les réalisations du processus à venir pour développer des stratégies pertinentes de réforme. Elle s'inspire de la documentation originale préparée pour l'atelier conjoint du pays et du rapport préparé pour le Séminaire Annuel 2008-2009 de CABRI.<sup>2</sup>

### L'approche de CABRI

Le cadre analytique de CABRI sur la « budgétisation de l'aide » a été élaboré au cours de 2007 au moyen d'études transfrontalières, effectuées avec le Partenariat stratégique pour l'Afrique, qui ont abouti à un Rapport de synthèse et à une Note de bonne pratique<sup>1</sup>. Le Rwanda était l'une des dix études de cas entreprises pour le projet.

Le cadre décompose la « budgétisation de l'aide » ou l'utilisation des systèmes nationaux en des phases différentes du budget, en notant qu'alors qu'à certains égards il est peut-être possible

d'inscrire l'aide au budget, à d'autres égards, cela peut être plus difficile et peut s'avérer même impossible à court terme pour certains donateurs ou certains pays. Par conséquent l'inscription de l'aide au budget peut faire référence à n'importe quelle dimension, à n'importe quelle combinaison de dimensions ou à toutes les dimensions qui suivent : l'aide au plan, au budget, au Parlement, au Trésor, à la passation des marchés, aux comptes, à l'audit et aux rapports. L'intérêt de décomposer la « budgétisation de l'aide » de cette manière est qu'il devient possible de voir où des progrès peuvent être faits en vue de réaliser une inscription transparente, responsable et exhaustive de l'aide au budget sans considérer le problème comme ayant besoin d'une solution « du tout ou rien ».

Par conséquent, le programme de soutien subséquent de CABRI pour les États membres, implique l'identification commune de questions ou phases les plus critiques pour progresser, la recherche afin de déterminer les problèmes principaux en ce qui concerne la question ou la phase et de les présenter objectivement à toutes les parties prenantes ainsi que des sessions de travail avec toutes ces parties afin de convenir de mesures concrètes pour s'occuper des problèmes. En même temps, CABRI utilise des idées, l'expertise et des solutions provenant d'autres pays du réseau. Elle peut également faire participer des pays qui sont confrontés à des problèmes similaires dans le processus pour leur apprentissage.

### Le processus du Rwanda

Le processus du Rwanda a débuté en juin 2008, par un exercice commun de détermination du champ qui a identifié le manque de clarté sur la manière de traiter les différents types, sources et utilisations de l'aide au budget, comme un obstacle clé à l'inscription supplémentaire d'aide au budget. Il a aussi souligné que les faiblesses du processus dans la gestion des informations sur l'aide ont empêché non seulement son inscription dans les documents budgétaires principaux mais aussi, et d'une manière importante, sa propre intégration dans les processus de planification et d'élaboration du budget.

Par conséquent, les objectifs de l'intervention CABRI/MINECOFIN étaient de résoudre les points suivants :

- **Quelles** seront les règles au Rwanda pour inscrire l'aide au budget : sous quelles circonstances le Rwanda inclura-t-il l'aide extérieure (i) dans sa Loi de finances ou « au Parlement », (ii) dans sa documentation budgétaire (ou « au budget ») mais pas dans sa Loi de finances et (iii) ni dans sa Loi de finances ni

dans sa documentation budgétaire.

- **De quelle manière** une inscription de qualité de l'aide au budget peut-elle être obtenue. Notamment, la façon dont les processus fragmentés et complexes existants de la gestion des informations sur l'aide pourraient être rationalisés afin de garantir la saisie d'informations suffisantes, utiles et de qualité sur l'aide extérieure à des stades pertinents pendant toute la durée du cycle budgétaire.

Le travail devait se concentrer sur la manière dont les flux d'aide d'appui non budgétaire sont gérés dans les phases de planification et d'élaboration du budget du cycle budgétaire.

La recherche a été entreprise entre juillet et septembre 2008 par une équipe composée d'un chercheur externe venant de l'équipe de recherche originale et d'un haut fonctionnaire du Ministère des finances et de la planification économique du Rwanda (MINECOFIN). L'équipe a comparé des projets et des programmes d'aide qui figuraient sur les comptes consolidés au budget et sur la DAD en vue d'identifier quels types, sources et utilisations de l'aide étaient déclarés de manière inconsistante. Puis des entretiens et des recherches supplémentaires ont suivi, essentiellement pour trouver les projets et programmes d'aide problématiques.

## Qu'est-ce qui entrave au Rwanda l'inscription de l'aide au budget ?

La recherche a mis l'accent sur plusieurs obstacles qui empêchent d'améliorer la manière dont le Rwanda budgétise l'aide. Ceux-ci peuvent être grossièrement groupés en des problèmes découlant d'un manque de règles précises ou de définitions qui résulte d'une mauvaise coordination du processus.

### *Règles et définitions*

- La recherche a confirmé l'hypothèse de l'exercice de détermination du champ selon laquelle les critères pour ce qui devrait être inscrit au parlement, ce qui devrait être inscrit au budget mais pas au parlement et ce qui devrait être inscrit aux comptes, n'étaient pas bien définis et généralement pas compris. Trop de discrétion quant à la manière dont l'aide est traitée dans le cycle budgétaire conduit à une présentation de rapports incohérents sur l'inscription de l'aide au budget.
- Les projets et programmes financés extérieurement qui ne sont pas conduits par les investissements n'ont pas de place précise au budget. Bien qu'en principe le Rwanda ait intégré le budget de développement et le budget de fonctionnement dans un seul plan comptable, dans la pratique le budget de développement est toujours préparé sur une ligne séparée, conduite par le Plan d'investissements publics et toujours agrégé séparément dans les annexes de la Loi de finances. Toutefois, dans le passé, le budget de développement comprenait non seulement les projets d'investissement, mais incluaient aussi les flux de fonctionnement financés par l'extérieur. La confusion qui règne pendant la préparation du budget quant à la manière et le moment de déclarer les flux de fonctionnement financés extérieurement, fait que certains

de ces flux ne sont pas déclarés et que les flux restants sont déclarés de manière inégale.

- Le manque de clarté sur la manière dont un projet ou programme d'aide devrait être défini à des fins de budgétisation résulte en la présentation comptable de certains groupes de projets/programmes dans un document en tant qu'une seule entité, alors que dans un autre document, chaque sous composante est déclarée séparément. Une conséquence importante de cette situation est qu'il est difficile de faire le suivi de la qualité de la mise en oeuvre des interventions d'aide.
- La période pour déclarer dans la Loi de finances (« au Parlement ») et dans les annexes (« au budget ») l'aide aux entités publiques et districts n'est pas très claire. L'un des déterminants clés est de savoir si le ministère du gouvernement central est le partenaire principal à l'accord relatif à l'aide, mais cela n'est pas précisé dans les règles budgétaires.
- La manière dont la date de démarrage d'un projet/programme influence l'inscription ou non de ce projet ou programme au budget n'est pas clairement déterminée, ce qui résulte en des différences entre les comptes et le budget.

La réduction au sein du MINECOFIN des prévisions d'utilisation de l'aide fournies par les ministères dans le processus budgétaire contribue de manière importante à sous-budgétiser. Les raisons avancées pour cette pratique ont trait en autres, à la prévision qu'habituellement les projets surestiment leur capacité de dépenser. Toutefois, il n'existe pas de règles précises sur le choix des projets qui devraient être réduits ainsi que sur le moment et la raison de cette réduction et quelles en seront les conséquences pour la mise en oeuvre des projets.

### *Problèmes concernant le processus*

- Le manque de participation de la part du MINECOFIN et le mauvais partage des informations au sein du MINECOFIN conduisent à ce que les flux d'aide restent hors budget. De nombreux projets qui n'étaient pas inscrits au budget étaient directement négociés avec l'entité bénéficiaire sans que le MINECOFIN y prenne part de manière claire et systématique. Même lorsque les unités du MINECOFIN de gestion d'aide et des projets étaient au courant des flux d'aide, les informations n'étaient pas systématiquement partagées avec l'Unité du budget national qui comptait sur les ministères pour fournir des informations dans leurs dépôts de budget.
- La multiplicité d'exercices de collecte de données, de bases de données et de définitions entraîne le rassemblement de données incomplètes pour tout exercice ou toute base de données et des différences entre les montants fournis dans les différentes assiettes. Les ministères ont supposé que s'ils déclaraient les flux d'aide et leur utilisation à une unité pour une fin au sein du MINECOFIN, les informations atteindraient toutes les unités pour toutes les fins.
- Étant donné les bases de données multiples, le manque d'identification d'un projet unique mène à des flux d'aide opaques. Faire le suivi des flux d'aide est rendu très difficile parce que les projets/programmes ne reçoivent pas un nombre

d'identification unique leur garantissant d'être déclarés de manière systématique.

- Les petits projets sont trop facilement omis de l'information budgétaire.
- Le manque des procédures de validation sur les données fournies par les donateurs sur la DAD résulte en des informations incomplètes et peu fiables sur les projets d'aide et les remboursements.

Les problèmes répertoriés ci-dessus relèvent plus ou moins de l'aptitude du Gouvernement du Rwanda à les aborder, bien que cela se fasse souvent avec la coopération de ses partenaires au développement. Il existe aussi d'autres problèmes qui échappent au contrôle du Rwanda. Il paraît évident d'après l'exercice de suivi qu'il y a quelques donateurs dont les propres exigences et procédures rendent l'intégration dans les processus budgétaires et l'inscription appropriée au budget et au Parlement difficiles. En ce qui concerne ces « donateurs difficiles » les questions ne peuvent être abordées qu'au moyen de réformes par les seuls donateurs.

### Mesures concrètes pour améliorer la gestion de l'aide dans le processus budgétaire

La recherche a fourni une contribution importante à l'atelier CABRI/ Gouvernement du Rwanda/Donateurs qui s'est tenu en octobre 2008. Des hauts fonctionnaires du budget et des fonctionnaires chargés de la gestion de l'aide du Mozambique, du Ghana, de la Tanzanie et de l'Ouganda y ont également participé, afin d'apporter leur expérience pour aborder certaines des questions clés identifiées au Rwanda au cours des discussions.

#### Critères pour gérer les flux d'aide inscrits au budget

L'atelier s'est concentré sur les facteurs suivants considérés importants pour décider de la manière dont l'aide devrait être traitée dans le processus budgétaire :

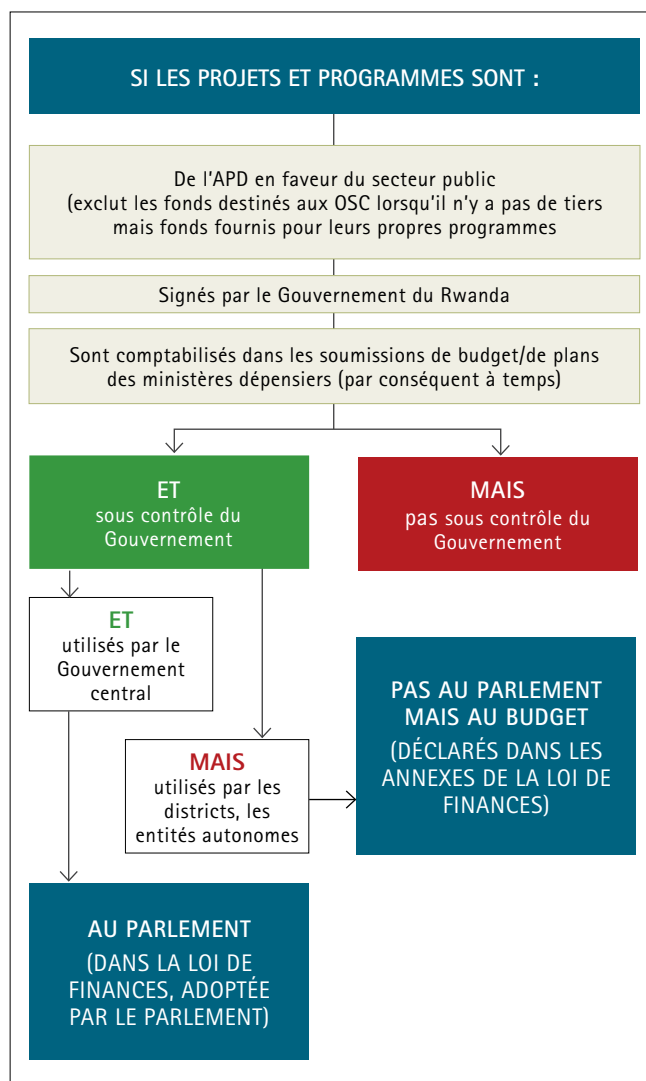
- La fin pour laquelle l'aide est utilisée ;
- Le bénéficiaire de l'aide ;
- L'actualité des données/son intégration dans le processus de planification/d'élaboration du budget ;
- Le degré de contrôle du gouvernement dans la planification, l'utilisation et la comptabilité des fonds d'aide.

Dans le contexte du Rwanda, une distinction importante existe entre l'aide qui est inscrite « au budget » mais pas « au Parlement » et l'aide qui est inscrite « au Parlement (et par conséquent automatiquement au budget) ». Le Gouvernement a défini qu'il n'inclurait l'aide au Parlement que lorsqu'il aura un contrôle suffisant sur l'utilisation de l'aide qui sera comptabilisée. Lorsque ce contrôle fait défaut, l'aide au secteur public devrait cependant être toujours inscrit « au budget » afin de garantir son inscription « au plan » et de rendre son flux transparent à l'égard du Parlement. La Figure 3 ci-dessous montre comment ces facteurs sont ordonnés pour catégoriser les différents projets et programmes.

- En bref, lorsque les flux d'aide
- sont en faveur du secteur public,
  - sont à la suite d'un accord signé,
  - sont déclarés à temps pour être intégrés dans les dépôts de budget des ministères dépensiers,
  - satisfont aux cinq critères « sous contrôle du gouvernement » et
  - correspondent à de l'aide au gouvernement central,
- ils seront approuvés par le Parlement dans le cadre de la Loi de finances (ou seront inscrits « au Parlement »).

Si n'importe laquelle de ces conditions n'est pas respectée, l'aide ne sera pas du tout inscrite au budget (quand une ou plusieurs des trois premières conditions ne sont pas remplies) ou ne sera comptabilisée que dans les annexes de la Loi de finances, mais pas dans la Loi elle-même. Si les trois premières conditions sont remplies, deux questions clés détermineront si l'aide est inscrite dans la Loi de Finances même ou seulement dans les annexes : est-ce que l'aide est sous le contrôle du gouvernement et est-ce que le partenaire principal est un ministère du gouvernement central. L'atelier a défini « sous contrôle du gouvernement » pour signifier

Figure 3: Critères pour déterminer le traitement de l'aide dans le processus budgétaire du Rwanda



que *la totalité* des cinq conditions suivantes doivent être remplies :

1. L'agence responsable d'établir le budget prend part activement dans les décisions concernant l'affectation des fonds pour le projet
2. Le décaissement des fonds est approuvé par le responsable en chef du budget de l'agence chargée d'établir le budget
3. Le projet présente ses comptes à l'agence chargée d'établir le budget
4. Les documents d'accompagnement pour les transactions financières sont conservés par l'agence responsable d'établir le budget
5. Si un tiers est impliqué en tant que partenaire exécutant (par exemple une ONG, une société de conseil, etc.), un contrat doit être signé entre l'agence chargée d'établir le budget, le partenaire exécutant et le MINECOFIN.

Tous les flux d'aide destinés au gouvernement central qui satisfont aux trois premiers critères susmentionnés mais qui ne satisfont pas à l'un ou plusieurs des cinq critères de second niveau seront déclarés au Parlement dans la documentation de budget supplémentaire mais ne seront pas approuvés par le Parlement dans la Loi de finances.

### *Rationaliser la gestion des informations sur l'aide à des fins de budgétisation*

L'atelier a convenu unanimement que la collecte des données et la gestion devraient être rationalisées d'urgence, en laissant entendre entre autres, que la coordination des informations sur l'aide sur MINECOFIN devrait être abordée. Plus particulièrement, cela implique :

- De désigner un point d'entrée unique au sein du MINECOFIN en ce qui concerne toutes les informations sur l'aide ;
- De coordonner / rationaliser les bases de données et d'attribuer des numéros uniques d'identification de projet ;
- Que MINECOFIN devrait être impliqué dans la procédure de clôture de tous les projets d'aide ;
- Que MINECOFIN devrait entreprendre de recouper les informations sur l'aide dans le budget ;
- Que MINECOFIN devrait résoudre les «réductions» peu réalistes des projets et montants d'aide ; et
- Les donateurs devraient fournir les informations sur l'aide sous forme de plan comptable.

En plus de ces recommandations centrées sur le gouvernement, l'atelier a également décidé que les donateurs fourniraient des informations détaillées dans les délais et sous les bons formats. Celles-ci comprennent des informations sur les paiements directs et l'assistance technique.

La haute direction du MINECOFIN a approuvé les recommandations en novembre 2008. L'Unité du Budget National a été chargée de préparer la feuille de route pour une autre discussion sur les recommandations avec les parties prenantes ainsi que leur mise en œuvre future. Il a été convenu à cet égard d'un processus en quatre phases.

1. Mettre à jour le Smartgov en tant que base centrale de données et mener les changements proposés sur un échantillon de projets sélectionnés pour essayer la faisabilité de la réforme. Le projet pilote a été effectué et mis à l'essai, et la réforme sera mise en œuvre au cours de la nouvelle année financière.
2. Tenir une réunion avec les Responsables en chef du budget et convenir de la mise en œuvre des recommandations avant le commencement de la nouvelle année financière (juin 2009/2010). Cette réunion s'est déroulée en mars 2009.
3. Discuter des recommandations à l'occasion d'une réunion plus générale des donateurs communs d'appui budgétaire en avril 2009 et convenir de mesures concrètes pour la voie à suivre.
4. Entreprendre un examen interne du processus à MINECOFIN en vue de rationaliser la gestion des informations du projet.

Le travail effectué pendant l'année 2008 par CABRI et le MINECOFIN a contribué à établir un programme de réforme pour la gestion de l'aide conduit par le gouvernement. Le processus qui représente une première pour CABRI dans le soutien au niveau d'un pays, a également été un terrain d'apprentissage précieux pour le réseau sur la façon d'utiliser de manière optimale l'expertise du réseau afin de soutenir les pays individuels sur les thèmes clés de CABRI.

### *Note*

- 1 Financement extérieur des dépenses publiques générales, y compris les composantes prêt et aide.
- 2 Voir Chiche, M et Ncuti, C. 2008. La Budgétisation de l'Aide au Rwanda : une voie à suivre. CABRI, Pretoria.
- 3 Voir Mokoro Limited, 2008. *La Budgétisation de l'Aide : une étude pour l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) et la Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA)*, CABRI, Pretoria.



Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter : CABRI Secretariat, National Treasury, Private Bag X115, Pretoria 0001, South Africa  
Email: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)



La publication de ce rapport a été financée par la Coopération Technique Allemande (GTZ). La GTZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité de son contenu repose entièrement sur les auteurs.