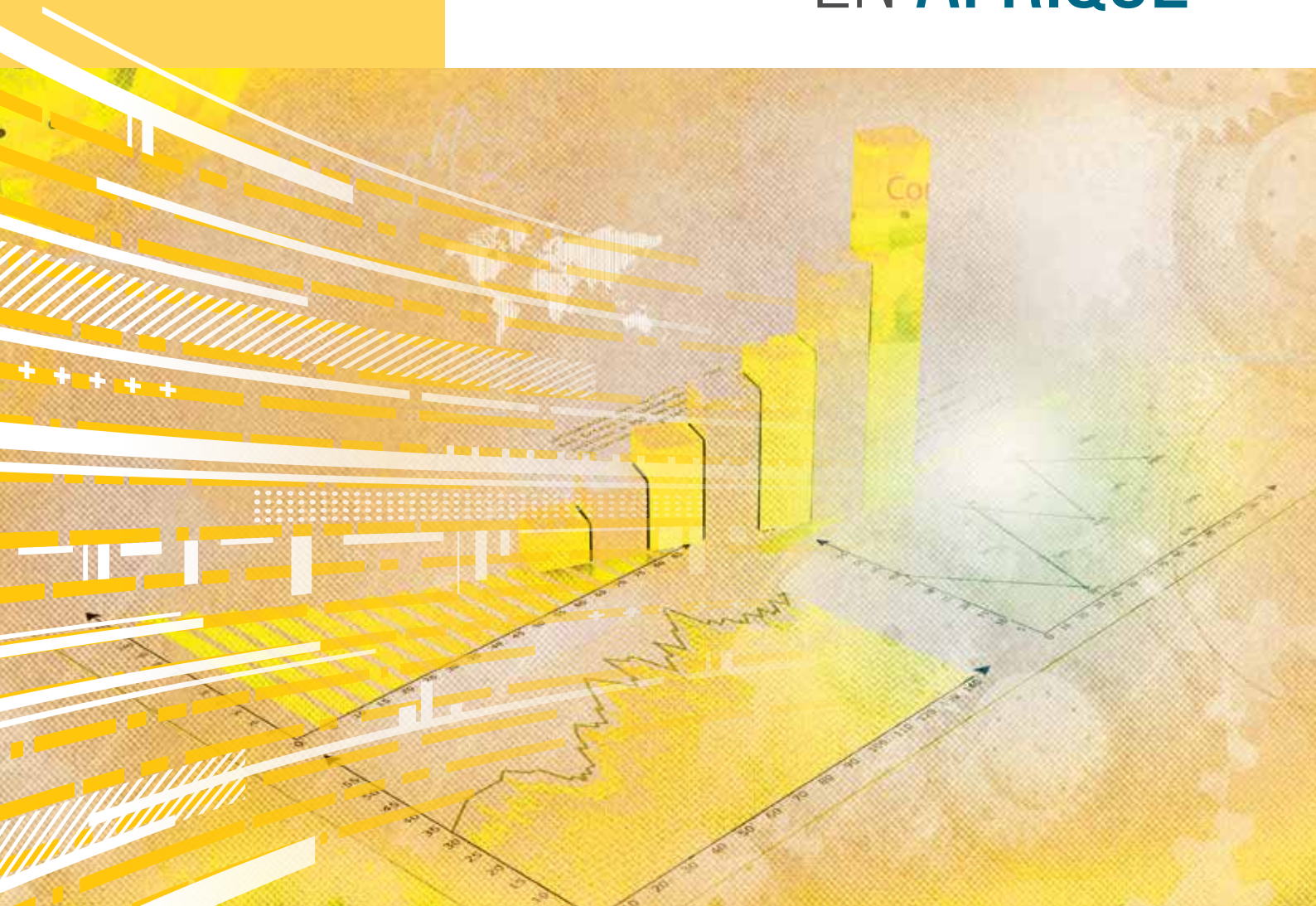


PRATIQUES ET PROCÉDURES BUDGÉTAIRES 2015 EN AFRIQUE



GÉRER L'AIDE DANS UN CONTEXTE
DE PÉNURIE DE DONNÉES

REMERCIEMENTS

CABRI tient à remercier les pays participants et les partenaires du développement pour le temps consacré et les contributions apportées qui ont rendu possible la réalisation de ces rapports. Nous adressons des remerciements particuliers aux hauts fonctionnaires du budget du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Burundi, de la République centrafricaine, des Comores, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Mali, de Maurice, de la Namibie, du Niger, des Seychelles, de la Sierra Leone, de l'Afrique du Sud, de Zanzibar, de la Gambie, de la Tunisie et de l'Ouganda, pour leurs précieuses contributions. La recherche et les rapports ont été financés avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement, d'UK Aid from the British People et du Secrétariat d'État suisse à l'économie. Les résultats et les conclusions contenues dans ces rapports ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou politiques.



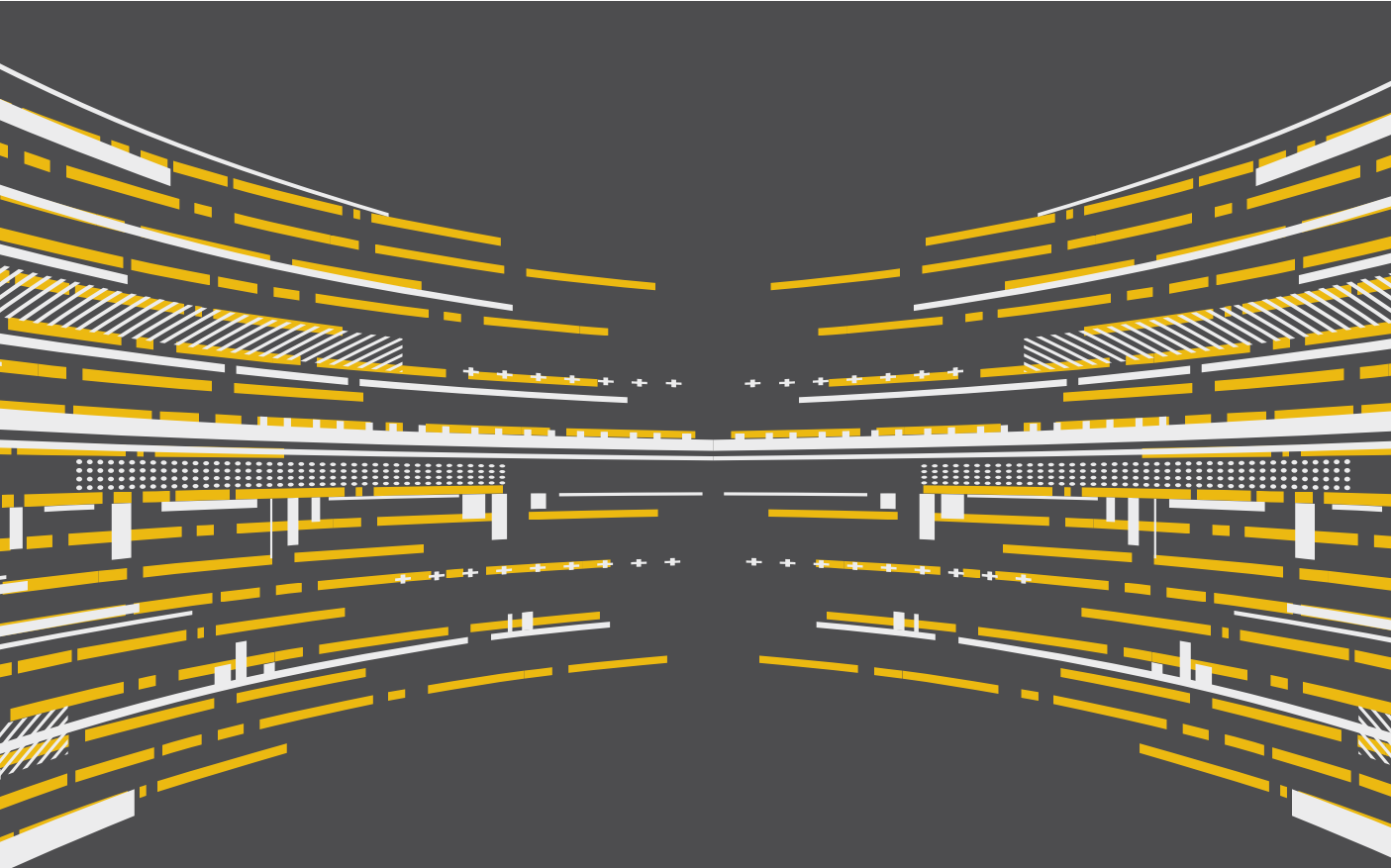


Table des matières

À propos de cette enquête	01
Gérer l'aide dans un contexte de pénurie de données	02
Situation de la fonction de la gestion de l'aide	04
Pouvoirs des ministères dépensiers pour négocier avec les donateurs	07
L'existence et le contenu des politiques de gestion de l'aide	09
Base de données sur l'aide	11

À PROPOS DE CETTE ENQUÊTE

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est une organisation inter-gouvernementale qui offre aux ministères africains des Finances et de la Planification/du Plan une plateforme pour l'apprentissage et l'échange entre pairs. La disponibilité d'informations comparatives sur la manière dont les systèmes budgétaires fonctionnent à travers le continent africain enrichit cet échange de connaissances.

L'enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires (PPB) fournit à CABRI un tableau général de l'état de la budgétisation en Afrique. Elle contribue au Pôle de CABRI en matière de connaissances sur la GFP, par le biais duquel CABRI crée une base de données probantes sur la gestion des finances publiques en Afrique. En 2008, CABRI s'est associée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour effectuer la première enquête PPB sur 26 pays africains. CABRI a réalisé une deuxième enquête en 2015, en adaptant l'enquête de 2008 afin qu'elle se rapporte davantage au contexte africain.

Le processus de l'enquête s'est déroulé de janvier à septembre 2015, impliquant les 23 pays suivants : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Burkina

Faso, le Burundi, les Comores, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Mali, Maurice, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine (RCA), les Seychelles, la Sierra Leone, la Tanzanie (Zanzibar) et la Tunisie. Ce groupe représente 60 pour cent des pays qui participent activement aux activités de CABRI.

Ce sont des hauts fonctionnaires du ministère des Finances de chaque pays qui ont répondu à l'enquête. Ensuite, les réponses de chaque pays ont été vérifiées par une équipe d'examineurs indépendants¹. Les commentaires formulés par les examinateurs ont été communiqués aux pays ayant répondu, en amont de l'atelier de validation, qui s'est tenu en juillet 2015. Les pays qui n'y ont pas participé, ont été en mesure de discuter des commentaires des examinateurs via courriel. Les données figurant dans cette série de documents sont présentées telles que convenues par les pays ayant participé à ce processus, sauf indication contraire.

Bien que l'échantillon de 23 pays nous permette de comparer les pratiques des pays et de déterminer certaines corrélations entre les indicateurs de performances budgétaires, les possibilités d'utiliser les régressions statistiques restent limitées. Les corrélations

L'ANALYSE DE L'ENQUÊTE EST COMMUNIQUÉE DANS LES SEPT DOSSIERS D'INFORMATION SUIVANTS :

1. Le processus du budget de l'exécutif : plus long certes mais s'est-il amélioré pour autant ?
2. Comprendre les pratiques de gestion budgétaires et fiscales en Afrique
3. Aperçu des pratiques de dépenses en Afrique
4. Le défi des assemblées législatives : le pouvoir sans information ou l'information sans pouvoir.
5. Examiner la taille et les pouvoirs des ministères des Finances
6. Gérer l'aide dans un contexte de pénurie de données
7. Analyse transnationale sur les réformes et l'état du système de GFP.

soulignées dans les rapports n'établissent pas forcément des liens de causalité entre les pratiques budgétaires et les résultats des finances publiques. Une recherche plus détaillée sur les résultats de l'enquête peut permettre de préciser le rapport entre les pratiques et les procédures budgétaires d'une part, et les politiques et les résultats budgétaires d'autre part.

¹ La société de conseil Mokoro Limited, a aidé à l'administration de l'enquête, au nettoyage (à l'épuration) des données et à l'analyse préliminaire des résultats.

GÉRER L'AIDE DANS UN CONTEXTE DE PÉNURIE DE DONNÉES

Pour de nombreux pays africains, la gestion de l'aide est indispensable à la réalisation de leurs objectifs de développement. Selon la base de données sur les apports d'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE,² les pays africains ont reçu plus de 50 milliards USD par an d'aide publique au développement au cours des cinq dernières années – et, ce montant ne représente que celui déclaré uniquement par les donateurs qui signalent leur aide auprès de l'OCDE. En 2014 l'aide extérieure consentie par ces derniers correspondait, en moyenne, à environ 2,3 pour cent du revenu national brut des pays bénéficiaires,³ ce qui était estimé représenter 12 % des recettes fiscales des pays.⁴ La gestion efficace de ces ressources afin que les pays puissent devenir autonomes reste un défi majeur pour de nombreux ministères africains des Finances.

Les principes clés qui devraient être suivis dans le cadre de la gestion de l'aide sont l'appropriation des politiques de développement par les pays, l'orientation vers les résultats, les partenariats pour le développement inclusif ainsi que

la transparence et la redevabilité (responsabilité) des ressources de développement. Pour donner effet à ces principes, les systèmes et les pratiques de gestion de l'aide doivent s'aligner sur le système de gestion des finances publiques.

L'enquête PPB 2015 de CABRI comprenait plusieurs questions sur les pratiques de gestion de l'aide des pays. Ces questions mettaient l'accent sur les mécanismes qui permettent aux ministères des Finances de réaliser la bonne gouvernance de l'aide, y compris l'existence et l'emplacement d'un service de gestion de l'aide, l'existence et la couverture des politiques de gestion de l'aide et des bases de données relatives aux informations sur l'aide ainsi que les règles en matière d'approbations nationales des projets et des programmes financés par l'aide. Ce dossier d'information, le sixième d'une série de sept documents, analyse les réponses des pays aux questions sur la façon dont ils gèrent l'aide.

Les principaux résultats (ou principales conclusions) de ce dossier sont les suivants :

- Dans les pays anglophones, la fonction de gestion de l'aide qui se trouve généralement au ministère des Finances est gérée par un seul service. Cependant, en ce qui concerne les pays francophones, la gestion de l'aide est plus souvent répartie entre plusieurs services, dont un au moins est situé hors ministère des Finances, ce qui complique l'alignement de la gestion de l'aide sur le budget.
- Le résultat précédent est probablement déterminé par le degré de dépendance des pays vis-à-vis de l'aide. Les pays francophones qui ont répondu à l'enquête sont généralement plus tributaires de l'aide que les pays anglophones de l'échantillon. Lors de l'évaluation de l'ensemble des pays, il a été observé qu'une plus grande fragmentation des fonctions de gestion de l'aide et une décentralisation accrue du ministère des Finances, sont associées à un niveau plus élevé de dépendance vis-à-vis de l'aide.
- En général, les pays n'autorisent pas la négociation directe de prêts entre les

² Base de données du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'aide publique au développement, <http://stats.oecd.org/qwids>, document consulté le 24 janvier 2017.

³ Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD, consulté en août 2016.

⁴ Banque africaine de développement, OCDE et Programme des Nations unies pour le développement, 2016, Villes durables et transformation structurelle : Perspectives économiques en Afrique 2016, p 60.



ministères dépensiers et les donateurs, mais ils sont plus enclins à autoriser l'accord de dons sans les mentionner au ministère des Finances.

- Beaucoup moins de pays disposent de politiques de gestion de l'aide en comparaison aux services établis de gestion de l'aide. Cependant, les politiques de gestion de l'aide étaient plus fréquentes en 2015 qu'en 2008 lors de la réalisation de la première enquête. Les instructions relatives à

l'utilisation des systèmes nationaux et à la fourniture d'informations sur l'aide apportée aux institutions des pays sont souvent absentes de ces politiques d'aide. Les pays qui reçoivent des montants élevés d'aide par rapport à leur économie ont tendance à disposer de politiques plus faibles en matière d'aide, voire d'aucune.

- Les bases de données sur la gestion de l'aide sont courantes. Leur couverture, cependant,

diffère considérablement, avec une couverture plus faible associée à une dépendance plus élevée vis-à-vis de l'aide. La valeur totale du programme d'aide et les informations sur le bénéficiaire de l'aide sont les éléments qui figurent le plus souvent, tandis qu'un budget détaillé de projet ou programme conformément aux classifications de l'État et les informations sur l'utilisation des systèmes nationaux sont les éléments le moins souvent mentionnés.

SITUATION DE LA FONCTION DE LA GESTION DE L'AIDE

Les services de gestion de l'aide jouent un rôle important dans la coordination des donateurs et de l'aide et dans l'établissement des règles afin que l'aide soit transparente et puisse être intégrée aux propres ressources de l'État. Ces services centralisent également les informations sur l'aide et sur les donateurs et veillent à ce que les pays s'approprient les politiques d'aide et la mise en œuvre des programmes.

L'enquête BPP 2015 a déterminé si les pays avaient mis en place de tels services et où se trouvaient ces derniers. Du

point de vue de la gestion des finances publiques, ces services sont les mieux placés au sein du ministère des Finances, du fait que l'une de leurs principales fonctions est de coordonner l'aide – une source de financement qui vient compléter les propres recettes fiscales des pays. Un seul service réduit la nécessité de coordonner les processus, les exigences d'information et les règles au sein du gouvernement et a de fortes chances d'aboutir à des voies uniques de communication avec les donateurs, les ministères dépensiers et le processus budgétaire.

Le Tableau 1 ci-dessous classe les réponses des pays selon les axes de décentralisation à l'écart du ministère des Finances et de fragmentation entre les services. Les pays situés dans le bloc supérieur gauche, qui affichent un niveau élevé de centralisation sur le plan du processus budgétaire et de la consolidation, risquent de mieux coordonner l'aide que les pays qui se trouvent dans les blocs supérieur droit et inférieur gauche et droit.

DÉCENTRALISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES

Dans neuf pays, la fonction

TABEAU 1 Existence et situation du service de gestion de l'aide

Fragmentation →		
↑ Centralisation au niveau du ministère des Finances	Service unique 16 pays	Plusieurs services 7 pays
	Ministère des Finances uniquement 14 pays Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Gambie, Ghana, Kenya, Maurice, Ouganda, République centrafricaine, Seychelles, Sierra Leone et Zanzibar	2 pays Lesotho et Madagascar
	Autres ministères et services de l'Administration publique 9 pays Burundi (cabinet du Vice-président), Comores (ministère de la Planification (du Plan)/de l'Économie), Namibie (commission de la Planification), Niger (ministère de la Planification/de l'Économie)	5 pays Burkina Faso (fonction partagée avec le Cabinet du Premier ministre), Côte d'Ivoire (partagée avec les ministères dépensiers), Guinée (partagée avec le ministère de la Planification/de l'Économie), Mali (partagée avec les ministères dépensiers), Tunisie (partagé avec le ministère de la Planification/de l'Économie)

TABLEAU 2 Gestion de l'aide décentralisée et dépendance vis-à-vis de l'aide

	Forte dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : > 8,3 %) 10 pays	Dépendance moyenne vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : entre 2,5 et 8,3 %) 7 pays	Faible dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : < 2,5 %) 6 pays
Ministère des Finances : contrôle total de l'aide 14 pays	4 pays Gambie, République centrafricaine, Sierra Leone et Zanzibar	6 pays Bénin, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar et Ouganda	4 pays Afrique du Sud, Botswana, Maurice et Seychelles
Ministère des Finances : moins ou pas de contrôle de l'aide 9 pays	6 pays Burkina Faso, Burundi, Comores, Guinée, Mali et Niger	1 pays Cote d'Ivoire	2 pays Namibie et Tunisie

de gestion de l'aide se situe entièrement en dehors du ministère des Finances (dans quatre pays) ou, est partagée entre deux services, dont l'un se trouve à l'extérieur (cinq pays). Ces résultats signifient que les ministères des Finances des pays ayant répondu à l'enquête, en moyenne, maîtrisaient fortement l'aide.

Cela semble être moins le cas dans les pays anglophones, où un seul (Namibie) des 12 pays anglophones ayant répondu, a signalé que la fonction se trouvait soit entièrement soit partiellement en dehors du ministère des Finances, contre huit des 11 pays francophones ayant répondu.

L'existence d'un ministère de la Planification/de l'Économie n'est pas fortement associée à la décentralisation de la

gestion de l'aide. Bien que 15 pays aient indiqué l'existence d'un ministère distinct de la Planification/de l'Économie, seuls cinq de ces ministères gèrent entièrement ou partiellement l'aide, ce qui représente environ 56 pour cent des cas décentralisés.

Toutefois, la forte dépendance vis-à-vis de l'aide est associée à une gestion de l'aide plus décentralisée. Le Tableau 2 classe l'ensemble des pays africains examinés en fonction de la part de l'aide dans le revenu national brut en 2014.⁵ Tandis que 60 % des pays fortement tributaires de l'aide ont décentralisé partiellement ou totalement la gestion de l'aide du ministère des finances, seuls 30 pour cent des pays faiblement tributaires de l'aide ont fait de même.

Il convient de noter qu'un

nombre disproportionné de pays francophones de l'échantillon se trouvent dans le groupe de pays africains fortement tributaires de l'aide par rapport à l'ensemble des pays africains francophones. Par conséquent, il s'avère impossible de tirer des conclusions à partir de cet échantillon seul pour déterminer si la gestion de l'aide décentralisée est davantage associée au fait que les pays sont francophones ou sont fortement tributaires de l'aide. À preuve, le ministère des Finances dans les pays francophones est responsable de la plupart des autres fonctions de gestion des finances publiques, ce qui suggère que la décentralisation des responsabilités en matière de gestion de l'aide hors ministère des Finances pourrait être liée à la dépendance vis-à-vis de l'aide, plutôt qu'à l'héritage administratif.

⁵ Aide publique au développement des statistiques de l'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE (Base de données du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'aide internationale au développement, <http://stats.oecd.org/qwids>, consultée le 24 janvier 2017); le revenu national brut est en USD courants (méthode Atlas) comme indiqué dans les indicateurs du développement de la Banque mondiale (Indicateurs du développement de la Banque mondiale, data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS, consultés en août 2016).

TABLEAU 3 Fragmentation de la gestion de l'aide et dépendance vis-à-vis de l'aide

	Forte dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : > 8,3 %) 10 pays	Dépendance moyenne vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : entre 2,5 et 8,3 %) 7 pays	Faible dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : < 2,5 %) 6 pays
Service unique 16 pays	7 pays Burundi, Comores, Gambie, Niger, République centrafricaine, Sierra Leone et Zanzibar	4 pays Bénin, Ghana, Kenya et Ouganda	5 pays Afrique du Sud, Botswana, Maurice, Namibie et Seychelles
Plusieurs services 7 pays	3 pays Burkina Faso, Guinée et Mali	3 pays Côte d'Ivoire, Lesotho et Madagascar	1 pays Tunisie

FRAGMENTATION DE LA GESTION DE L'AIDE

En général, la gestion de l'aide est consolidée au sein d'un seul service, avec la responsabilité qui est partagée entre plusieurs services dans seulement sept des 23 pays ayant répondu à l'enquête. Cependant, un seul de ces sept pays est anglophone. De même, seul un pays parmi ceux dans lesquels plusieurs services sont responsables de la gestion de l'aide, figure dans le groupe des pays faiblement tributaires de l'aide. En ce qui concerne la décentralisation de la gestion de l'aide du ministère des Finances, les niveaux inférieurs de la dépendance vis-à-vis de l'aide sont associés à une fragmentation moindre.

CHANGEMENTS DEPUIS 2008

Sur les 12 pays qui ont répondu à l'enquête en 2008 et 2015, huit n'ont indiqué aucun changement de l'emplacement de la fonction de gestion de l'aide (Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Mali, Maurice, Namibie, Afrique du Sud et Tunisie). Trois des

quatre pays faisant état d'un changement, ont opté pour une gestion plus centralisée, à savoir le Ghana, la Sierra Leone et l'Ouganda, alors que Madagascar dispose maintenant de deux services chargés de l'aide au sein du ministère des Finances (il en avait auparavant un seul).



POUVOIRS DES MINISTÈRES DÉPENSISERS POUR NEGOCIER AVEC LES DONATEURS

Le degré de contrôle que les ministères des Finances exercent sur la répartition du financement apporté par les donateurs dépend de la qualité des informations à leur disposition et s'ils ont voix au chapitre au sujet de

l'engagement des donateurs avec les ministères, départements et agences (MDA). Bien que les services de gestion de l'aide et les bases de données soient importants pour collecter et diffuser des informations de bonne qualité, ils ne sont

efficaces que s'ils assurent la couverture des projets et programmes soutenus. Par conséquent le mode de négociation des apports d'aide s'avère important : si le ministère des Finances participe aux négociations, il est au courant

TABEAU 4 Règles de négociations des dons et des prêts

Type d'apport d'aide	Règle	Nombre de pays et nom des pays	
Pour les projets/programmes financés par des dons	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement sans impliquer le ministère des Finances	6	Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Namibie, Sierra Leone
	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement, mais uniquement avec le consentement du ministère des Finances	9	Gambie, Kenya, Madagascar, Mali, Maurice, Niger, République centrafricaine, Seychelles, et Tunisie
	Les donateurs et les MDA ne peuvent pas négocier directement. Les donateurs doivent être envoyés aux services chargés de la gestion de l'aide ou au ministère des Finances	5	Afrique du Sud, Burkina Faso, Burundi, Lesotho et Ouganda
	N'ont pas répondu	3	Botswana, Comores et Zanzibar
Pour les projets/programmes financés par des prêts	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement sans impliquer le ministère des Finances	1	Cote d'Ivoire
	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement, mais uniquement avec le consentement du ministère des Finances	10	Bénin, Burkina Faso, Gambie, Guinée, Kenya, Mali, Maurice, Namibie, République centrafricaine et Tunisie
	Les donateurs et les MDA ne peuvent pas négocier directement. Les donateurs doivent être envoyés aux services chargés de la gestion de l'aide ou au ministère des Finances	9	Burundi, Ghana, Lesotho, Madagascar, Niger, Ouganda, Seychelles, Sierra Leone et Zanzibar
	N'ont pas répondu/ne s'applique pas	3	Afrique du Sud (aucun prêt au titre de l'aide publique au développement n'est accordé aux administrations publiques), Botswana et Comores

des projets et programmes qui lui seront signalés. Toutefois, si, les projets et les programmes sont négociés directement entre MDA et donateurs, le ministère des Finances se trouve à la merci des donateurs ou des MDA pour en être informé.

Cet aspect est beaucoup plus crucial pour les prêts accordés, car ceux-ci imposent un coût futur sur les budgets. Toutefois, il importe également que le ministère des Finances soit averti des dons octroyés, afin qu'il puisse s'assurer que le cofinancement convenu soit abordable et que les dons viennent compléter les affectations budgétaires du pays.

Le Tableau 4 reflète les réponses des pays sur les règles de

négociation applicables à l'aide. Il montre que les dons sont moins étroitement contrôlés que les prêts. Tandis qu'un seul pays autorise la négociation directe de prêts entre MDA et donateurs, six pays permettent l'accord de dons sans envoyer les donateurs au ministère des Finances ou au service de gestion de l'aide. En revanche, neuf pays ont indiqué que les prêts doivent être négociés directement avec le ministère des Finances, et cinq pays ont signalé qu'il en est de même pour les projets/programmes financés par des dons.

CHANGEMENTS DEPUIS 2008

Le Tableau 5 reflète les changements apportés entre 2008 et 2015 pour les pays qui

ont répondu aux questions les deux années.⁶ La surveillance (ou le contrôle) des projets/programmes financés par des dons et des prêts a nettement changé. En 2015, cinq pays ont signalé une surveillance moins rigoureuse qu'en 2008 de la part du ministère des Finances (ou du service de gestion de l'aide) en ce qui concerne les flux d'aide financés par des dons, tandis que trois pays ont déclaré une surveillance plus étroite. Pour les flux d'aide financés par des prêts, quatre pays ont indiqué une surveillance moins stricte et trois pays ont fait état d'une surveillance plus rigoureuse. Pour les deux types d'aide, les pratiques signalées en 2015 étaient légèrement plus faibles que les pratiques indiquées en 2008.

TABLEAU 5 Règles de négociations avec les donateurs en 2008 et 2015

Type d'apport d'aide	Règle	Année	Nombre de pays	Changement des pratiques nationales
Pour les projets/programmes financés par des dons	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement sans impliquer le ministère des Finances	2008 2015	2 4	Les pays qui ont changé : <i>Surveillance accrue de la part du ministère des Finances</i> : Afrique du Sud, Lesotho et Ouganda <i>Surveillance moins rigoureuse de la part du ministère des Finances</i> : Bénin, Ghana, Maurice, Namibie et Sierra Leone
	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement, mais uniquement avec le consentement du ministère des Finances	2008 2015	7 5	
	Les donateurs et les MDA ne peuvent pas négocier directement. Les donateurs doivent être envoyés aux services chargés de la gestion de l'aide ou au ministère des Finances	2008 2015	4 4	
Pour les projets/programmes financés par des prêts ⁷	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement sans impliquer le ministère des Finances	2008 2015	0 0	Les pays qui ont changé : <i>Surveillance accrue de la part du ministère des Finances</i> : Lesotho, Madagascar et Ouganda <i>Surveillance moins rigoureuse de la part du ministère des Finances</i> : Bénin, Burkina Faso, Maurice et Tunisie
	Les donateurs et les MDA peuvent négocier directement, mais uniquement avec le consentement du ministère des Finances	2008 2015	5 6	
	Les donateurs et les MDA ne peuvent pas négocier directement. Les donateurs doivent être envoyés aux services chargés de la gestion de l'aide ou au ministère des Finances	2008 2015	6 5	

⁶ Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Burkina Faso, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Mali, de Maurice, de la Namibie, de l'Ouganda, de la Sierra Leone et de la Tunisie.

⁷ La Namibie n'a pas répondu à cette question en 2008, et l'Afrique du Sud, quant à elle, n'octroie pas de prêts au titre de l'aide publique au développement aux administrations publiques.

L'EXISTENCE ET LE CONTENU DES POLITIQUES DE GESTION DE L'AIDE

Similaire aux services de gestion de l'aide, les politiques de gestion de l'aide sont des mécanismes clés permettant aux pays de contrôler la manière dont les ressources extérieures sont utilisées à l'intérieur de leurs frontières. Ces politiques énoncent les règles applicables à l'octroi de l'aide pour les donateurs et les bénéficiaires. L'enquête a déterminé si les pays disposent de politiques de gestion

de l'aide, et si ces politiques présentaient un contenu portant sur les principales questions de gestion de l'aide, à savoir :

- La répartition des responsabilités de gestion de l'aide au sein du gouvernement.
- Des règles ou des lignes directrices à l'intention des donateurs lorsqu'ils traitent avec le gouvernement.
- Des préférences générales pour certains types d'aide (par ex., les dons ou les prêts).
- Des préférences générales pour certaines modalités d'aide (par ex., l'aide-projet ou l'aide-programme).
- Des lignes directrices plus précises pour chaque modalité d'aide (par ex., pour l'aide-projet, l'aide-programme, l'assistance technique).
- Des exigences relatives à la fourniture d'informations par les donateurs.

TABEAU 6 Existence et couverture des politiques de gestion de l'aide

Caractéristique	Nombre de pays	Pays
La politique existe	13	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Comores, Gambie, Kenya, Lesotho, Maurice, Niger, Ouganda, Sierra Leone et Zanzibar
La répartition des responsabilités de gestion de l'aide au sein du gouvernement	8	Botswana, Burkina Faso, Comores, Gambie, Maurice, Ouganda, Sierra Leone et Zanzibar
Des règles ou des lignes directrices à l'intention des donateurs lorsqu'ils traitent avec le gouvernement	11	Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Comores, Gambie, Kenya, Lesotho, Maurice, Niger, Sierra Leone et Zanzibar
Des préférences générales pour certains types d'aide	8	Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Maurice, Ouganda et Sierra Leone
Des préférences générales pour certaines modalités d'aide	10	Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Comores, Gambie, Kenya, Maurice, Niger, Ouganda et Sierra Leone
Des lignes directrices plus précises pour chaque modalité d'aide	5	Bénin, Botswana, Burkina Faso, Maurice et Sierra Leone
Des exigences relatives à la fourniture d'informations par les donateurs	11	Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Gambie, Kenya, Lesotho, Maurice, Niger, Ouganda, Sierra Leone et Zanzibar
Des dispositions de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre de la politique de gestion de l'aide	9	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Gambie, Lesotho, Maurice, Ouganda et Sierra Leone
Des directives concernant les préférences de l'utilisation des systèmes nationaux budgétaires et de gestion des finances publiques	5	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Maurice et Ouganda
Des directives relatives à la communication d'informations sur l'aide aux institutions désignées du pays	5	Afrique du Sud, Burkina Faso, Kenya, Maurice et Ouganda

- Des dispositions de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre de la politique de gestion de l'aide.
- Des directives concernant les préférences de l'utilisation des systèmes nationaux budgétaires et de gestion des finances publiques.
- Des directives relatives à la communication d'informations sur l'aide (par institutions du pays) aux institutions désignées du pays.

Malgré l'existence commune de services de gestion de l'aide, seuls 13 des 22 pays qui ont répondu à la question⁸ avaient également mis en place des politiques de gestion de l'aide. En outre, ces politiques varient considérablement dans leur exhaustivité et leur couverture. Seul le Burkina Faso a signalé qu'il couvrait l'ensemble des neuf domaines énumérés ci-dessus.

Les autres pays indiquant une couverture élevée sont le Botswana, l'Afrique du Sud, la Sierra Leone et l'Ouganda, avec sept domaines couverts. À l'opposé se trouvent le Bénin, les Comores, le Niger et Zanzibar, qui couvraient seulement trois domaines chacun. Les domaines qui sont couverts le plus souvent sont l'inclusion de règles applicables aux donateurs lorsqu'ils traitent avec le gouvernement et l'exigence que les donateurs fournissent des informations. Les directives concernant les préférences de certaines modalités d'aide et de l'utilisation des systèmes nationaux ont été couvertes dans cinq des 13 pays qui avaient mis en place des politiques.

Une analyse de l'exhaustivité des politiques d'aide des pays par rapport à l'importance de l'aide extérieure dans leur économie, a révélé que les pays qui reçoivent

des volumes conséquents d'aide par rapport à leur économie tendent à avoir de faibles politiques d'aide, voire aucune. Parmi les 13 pays qui ne disposaient d'aucune politique ou ne couvraient que trois éléments ou moins, seulement trois figurent dans le groupe de pays faiblement tributaires de l'aide. Par contre, six pays parmi les neuf couvrant quatre éléments ou plus, étaient faiblement ou moyennement tributaires de l'aide.

CHANGEMENTS DEPUIS 2008

Le nombre de pays ayant des politiques de gestion de l'aide est passé de quatre pays (Afrique du Sud, Bénin, Maurice, et Tunisie) en 2008 à sept pays en 2015.⁹ Quatre pays ont élaboré une politique entre 2008 et 2015, tandis que la Tunisie a déclaré en 2015, qu'elle ne disposait plus d'une telle politique.

TABLEAU 7 Couverture de la politique d'aide et dépendance des pays vis-à-vis de l'aide

	Forte dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : > 8,3 %) 9 pays	Dépendance moyenne vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : entre 2,5 et 8,3 %) 7 pays	Faible dépendance vis-à-vis de l'aide (part de l'aide dans le revenu national brut : < 2,5 %) 6 pays
Aucune politique (9 pays)	3 (Guinée, Mali et République centrafricaine)	3 (Côte d'Ivoire, Ghana, et Madagascar)	3 (Namibie, Seychelles et Tunisie)
1 à 3 éléments (4 pays)	3 (Comores, Niger et Zanzibar)	1 (Bénin)	
4 à 6 éléments (3 pays)	1 (Gambie)	2 (Kenya et Lesotho)	
7 à 9 éléments (6 pays)	2 (Burkina Faso et Sierra Leone)	1 (Ouganda)	3 (Afrique du Sud, Botswana et Maurice)

TABLEAU 8 Comparaison des pratiques en matière de politique d'aide, en 2008 et 2015

		2008	
		Politique en place (4 pays)	Absence de politique (9 pays)
2015	Politique en place (7 pays)	Afrique du Sud, Bénin et Maurice	Botswana, Burkina Faso, Kenya, Sierra Leone
	Absence de politique (6 pays)	Tunisie	Ghana, Lesotho, Madagascar, Mali, Namibie

⁸ Le Burundi n'a pas répondu.

⁹ La question de l'enquête 2008 était plus précise. Elle demandait aux pays d'indiquer le statut du document de politique. Afin d'assurer la comparabilité des données, l'équipe chargée de l'enquête a utilisé les informations supplémentaires fournies en 2008 pour aligner les réponses sur 2015. En particulier, toutes les réponses indiquant qu'un document distinct existe, ont été prises comme « disposant d'un document de politique ». Toutes les réponses en 2008 qui indiquaient l'absence de politique ou que les questions relatives à l'aide étaient couvertes par d'autres documents, ont été jugées correspondre à l'absence de politique.

BASE DE DONNÉES SUR L'AIDE

Les bases de données sur l'aide peuvent jouer un rôle crucial dans la gestion de l'aide au développement, en veillant à ce que les informations soient consolidées dans une source unique et en permettant de mieux contrôler et surveiller les ressources extérieures. Vingt pays parmi les 23 ayant répondu, ont indiqué qu'ils disposaient d'une base de données sur l'aide. Seules, la Côte d'Ivoire, les Seychelles et la Tunisie n'avaient pas de base de données.

L'enquête a aussi déterminé si les informations suivantes figurent dans la base de données :

- Les termes de chaque projet ou programme (c'est-à-dire qu'il

s'agisse d'un don ou d'un prêt).

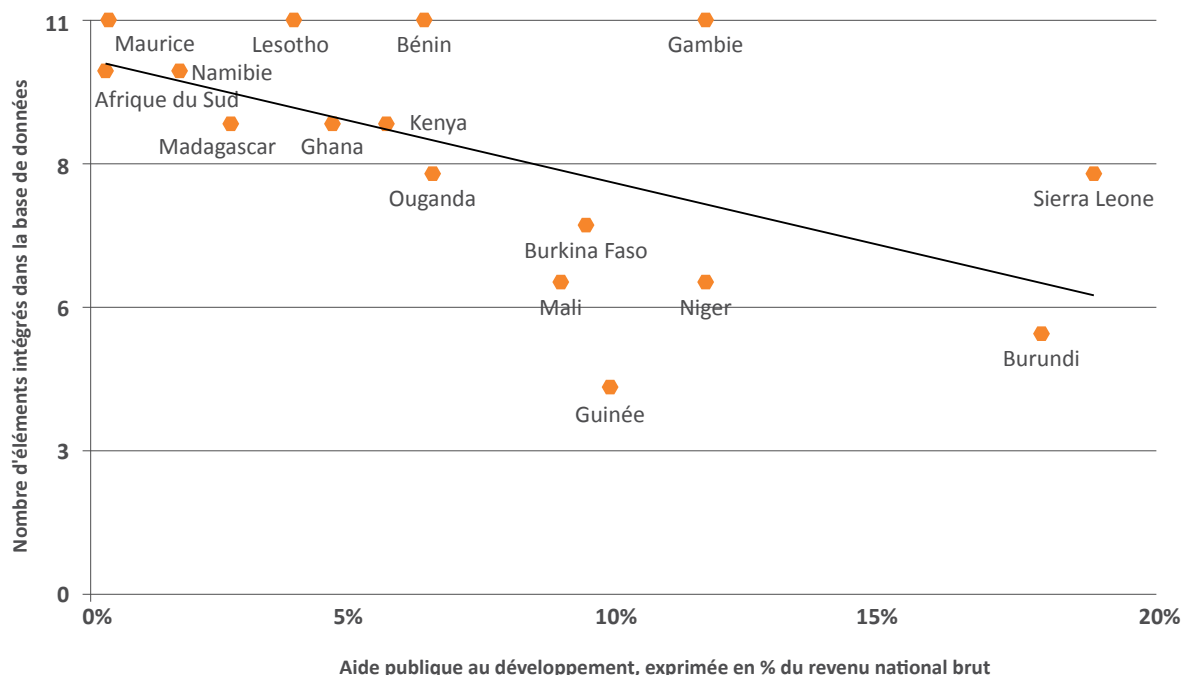
- La valeur totale de chaque projet ou programme.
- Un budget détaillé de projet ou programme conformément au système de classification (nomenclature) du gouvernement.
- Les décaissements réels des exercices précédents.
- Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire en cours.
- Les décaissements réels de l'exercice budgétaire en cours.
- Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire à venir.
- Des informations sur le bénéficiaire de l'aide.
- Des informations sur le type de flux d'aide.
- Des informations sur la modalité

(fondée sur le projet ou le programme) du flux d'aide.

- Des informations sur le degré d'utilisation par les flux d'aide des systèmes nationaux de gestion financière.

Dix-sept pays parmi les 20 qui disposent d'une base de données, ont fourni des informations sur le contenu de leurs bases de données. En moyenne, ces pays ont signalé inclure la plupart des éléments énumérés (huit éléments sur 11). Le Bénin, la Gambie, le Lesotho, Maurice et la République centrafricaine, ont indiqué intégrer l'ensemble des 11 éléments, tandis que l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, Madagascar, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, le Sierra Leone, le Togo, le Zimbabwe, le Burkina Faso, le Mali, la Guinée et le Burundi, ont indiqué en inclure moins.

FIGURE 1 Couverture de la base de données vs. la dépendance vis-à-vis de l'aide



l'Ouganda et la Sierra Leone, ont mentionné inclure huit éléments ou plus. Aucun pays n'a signalé moins de quatre éléments.

Tout comme pour la couverture des politiques d'aide, les pays qui dépendent le plus de l'aide avaient des bases de données sur l'aide plus faibles. Exception faite de la République centrafricaine,

qui était fortement tributaire de l'aide en 2014 (40,5 pour cent du revenu national brut) mais qui dispose d'une base de données exhaustive. La Figure 1 représente les pays restants en fonction du nombre d'éléments couverts dans la base de données sur l'aide et du ratio aide publique au développement

reçue/revenu national brut comme notifié au Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Les éléments figurant le plus souvent dans la base de données sur l'aide étaient la valeur totale du programme d'aide et les informations sur le bénéficiaire de l'aide, tandis qu'un budget

TABEAU 9 Inclusion des éléments de base de données sur l'aide dans les bases de données des pays

Éléments de base de données	Nombre de pays	Pays
La valeur totale de chaque projet ou programme	16	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Des informations sur le bénéficiaire de l'aide	16	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Les termes de chaque projet ou programme	15	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie, Niger, République centrafricaine et Sierra Leone,
Les décaissements réels des exercices précédents	14	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Les décaissements réels de l'exercice budgétaire en cours	14	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Des informations sur le type de flux d'aide	14	Bénin, Burundi, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire en cours	13	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Gambie, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone,
Des informations sur la modalité du flux d'aide	13	Afrique du Sud, Bénin, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Ouganda, République centrafricaine et Sierra Leone
Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire à venir	12	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Kenya, Lesotho, Mali, Maurice, Namibie, Ouganda et République centrafricaine
Des informations sur le degré d'utilisation par les flux d'aide des systèmes nationaux de gestion financière	11	Afrique du Sud, Bénin, Burundi, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie et République centrafricaine
Un budget détaillé de projet ou programme conformément au système de classification (nomenclature) du gouvernement	8	Afrique du Sud, Bénin, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Maurice et République centrafricaine

détaillé de projet ou programme conformément aux classifications de l'État et les informations sur l'utilisation des systèmes nationaux étaient les éléments compris le moins souvent. Cette constatation est préoccupante, étant donné que l'utilisation des systèmes nationaux est indispensable au renforcement des capacités de l'État et à l'appropriation de l'aide. Pour plus de précisions, voir le Tableau 9.

CHANGEMENTS DEPUIS 2008

Parmi les 14 pays¹⁰ qui ont répondu à la question dans les deux enquêtes de 2008 et de 2015, douze d'entre eux

disposaient d'une base de données pour chacune des deux années. La Namibie et le Lesotho ont développé une base de données entre 2008 et 2015, tandis que la Tunisie n'en a plus. Le Botswana n'a pas fourni d'informations sur le contenu de sa base de données.

En outre, la couverture des bases de données a augmenté entre 2008 et 2015 (voir Tableau 10). Parmi les éléments testés en 2015, huit avaient également été testés en 2008. En moyenne, les pays ont déclaré avoir six éléments en place en 2008, contre huit en 2015. L'Afrique du Sud, le Bénin, et Maurice

ont affiché l'amélioration la plus marquée. Par rapport à 2008, les éléments intégrés le plus souvent à la base de données de gestion de l'aide étaient les décaissements réels de l'exercice budgétaire en cours et du dernier exercice ainsi qu'un budget détaillé de projet ou programme conformément au système de classification du gouvernement (de l'État).

CLASSIFICATION DES INFORMATIONS FINANCIÈRES FIGURANT DANS LA BASE DE DONNÉES SUR L'AIDE

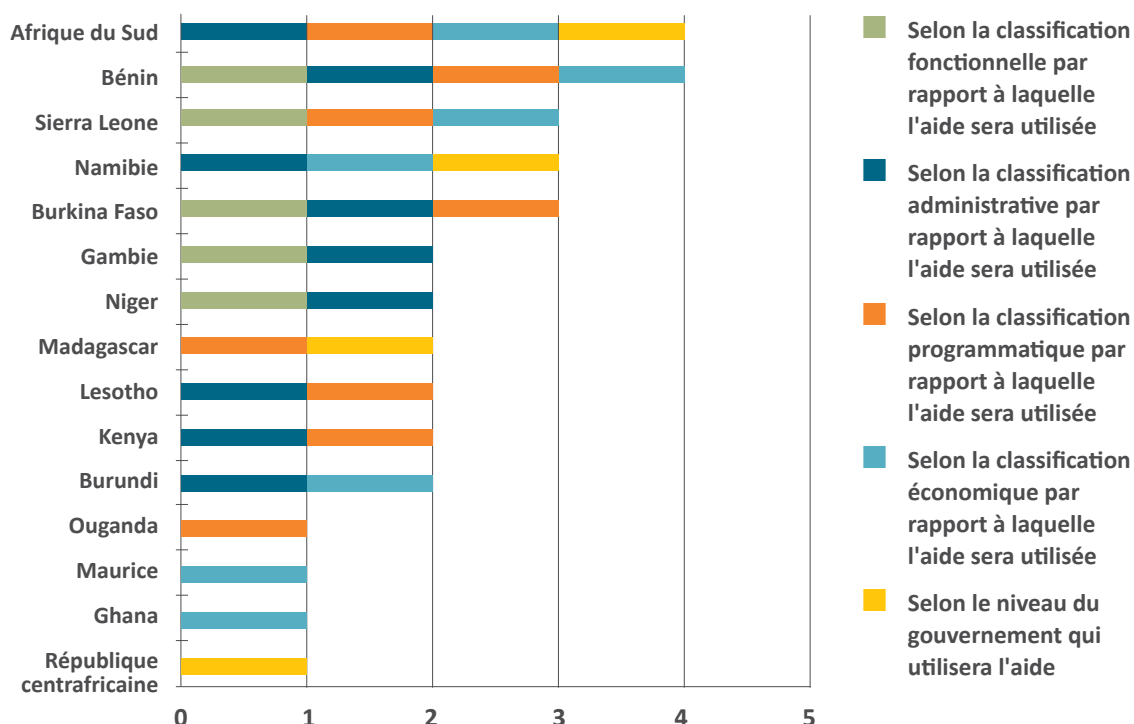
Pour que les gouvernements puissent aligner les informations

TABLEAU 10 Changement du contenu des bases de données de 2008 à 2015

Élément	Année	Nombre de pays	Changements apportés aux pratiques nationales
Les termes de chaque projet ou programme	2008 2015	8 8	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Burkina Faso et Maurice Élément qui n'est plus indiqué : Mali et Ouganda
La valeur totale de chaque projet ou programme	2008 2015	9 9	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Maurice Élément qui n'est plus indiqué : Mali
Un budget détaillé conformément au système de classification du gouvernement	2008 2015	2 5	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Afrique du Sud, Bénin, Kenya et Maurice Élément qui n'est plus indiqué : Ouganda
Les décaissements réels du dernier exercice	2008 2015	6 9	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Afrique du Sud, Bénin, Madagascar et Mali Élément qui n'est plus indiqué : Kenya
Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire en cours	2008 2015	6 8	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Afrique du Sud, Bénin et Maurice Élément qui n'est plus indiqué : Ghana
Les décaissements réels de l'exercice budgétaire en cours	2008 2015	4 9	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Bénin, Madagascar, Mali, Maurice et Sierra Leone Élément qui n'est plus indiqué : Ghana
Les engagements de dépenses de l'exercice budgétaire à venir	2008 2015	5 7	Les pays qui ont changé Ajout de l'élément : Afrique du Sud, Bénin, Mali et Maurice Élément qui n'est plus indiqué : Ghana et Madagascar

¹⁰ Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Mali, de Maurice, de la Namibie, de l'Ouganda, de la Sierra Leone et de la Tunisie.

FIGURE 2 Utilisation des dimensions de nomenclature budgétaire des pays pour classer les décaissements d'aide

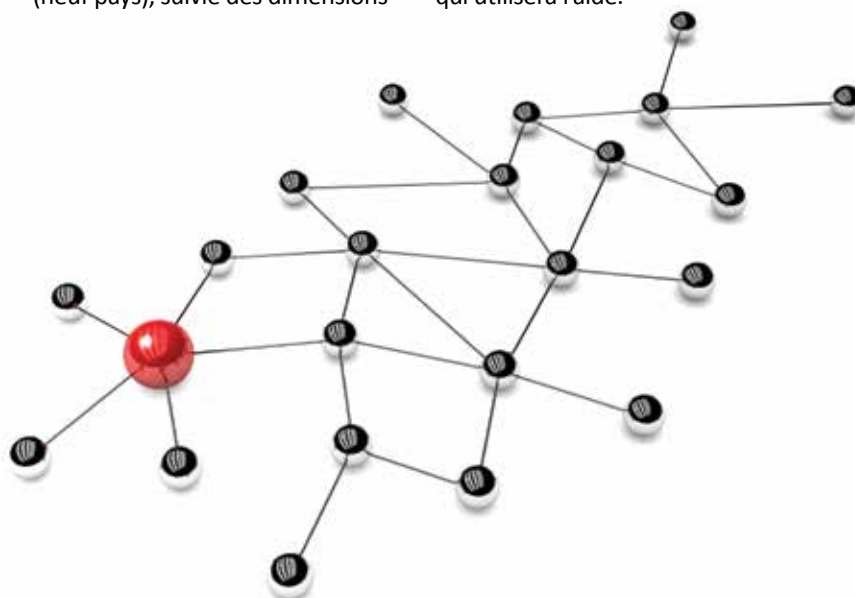


figurant dans la base de données relatives à l'aide sur les budgets nationaux, les décaissements attendus et réels doivent être classés en utilisant les systèmes de nomenclature budgétaire du gouvernement. Les pays doivent au moins être en mesure d'extraire des informations de la base de données pour le processus budgétaire par la principale classification administrative du budget, pour qu'elles correspondent aux affectations par les MDA. Les flux financiers doivent être classés comme « d'investissement » ou « de fonctionnement ».

L'enquête a demandé aux pays d'indiquer quelles sont les dimensions budgétaires gouvernementales qu'ils utilisent pour classer les informations sur les décaissements dans leur

base de données (voir Figure 2). Parmi les 20 pays qui ont une base de données, cinq d'entre eux ont indiqué ne pas utiliser de nomenclatures budgétaires gouvernementales. Quant aux autres pays, le type de classification le plus souvent utilisé est la dimension administrative (neuf pays), suivie des dimensions

programmatique (huit pays) et économique (sept pays). Seuls cinq pays représentent les flux d'aide selon la dimension fonctionnelle dans leurs bases de données sur l'aide et seulement quatre pays les représentent selon le niveau du gouvernement (ou de l'administration) qui utilisera l'aide.



BIBLIOGRAPHIE

Organisation de coopération et de développement économiques. Base de données du Comité d'aide au développement sur l'aide publique au développement. Disponible à : <http://stats.oecd.org/qwids>, document consulté le 24 janvier 2017.

Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, disponibles à : data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD, consultés en août 2016.

Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement (2016). Perspectives économiques en Afrique 2016 : *Villes durables et transformation structurelle*. Disponible à : <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2016-fr>



