

Utilisation des systèmes nationaux au Sénégal : défis, enseignements et recommandations

Introduction

Plusieurs accords internationaux appellent les donateurs à utiliser les systèmes nationaux dans toute la mesure du possible pour l'acheminement de l'aide au développement. Ces accords reconnaissent que lorsque les propres systèmes des pays sont utilisés, il existe des gains potentiels d'augmentation de l'investissement dans le renforcement de ces systèmes, s'ajoutant à une meilleure efficacité et appropriation des programmes de développement exécutés. Un mécanisme central de ces gains, est le fait que l'utilisation des systèmes nationaux permet une meilleure intégration des programmes d'aide aux propres dépenses des pays, ce qui réduit la répétition

inutile d'efforts et accroît la mobilisation des ressources d'aide au développement ainsi que la viabilité des activités et des résultats.

Cette note d'orientation, portant sur l'élimination au niveau des pays des obstacles à l'utilisation des systèmes nationaux, repose sur la recherche menée pour le dialogue sur l'utilisation des systèmes nationaux au Sénégal, lancé par le gouvernement du Sénégal (GdS) (voir Encadré 1) avec l'aide de CABRI.¹ CABRI a établi un programme de travail de longue date sur l'utilisation des systèmes nationaux pour acheminer l'aide au développement. Son intérêt découle de l'importance d'inscrire l'aide

¹ La Plateforme pour des institutions efficaces a également soutenu très tôt le projet.

Encadré 1 : Le dialogue sur l'utilisation des systèmes nationaux avec le Sénégal

CABRI et le GdS ont convenu d'entreprendre un processus de dialogue pays en 2015, après que le Rapport de suivi 2014 du Partenariat mondial avait indiqué que l'utilisation des systèmes nationaux au Sénégal avait diminué, passant d'un niveau déjà faible de 31 % en 2010 à 22 % en 2013. Et ce, en dépit de la poursuite de la mise en œuvre d'un important programme de réformes de la gestion des finances publiques au Sénégal dans le cadre des directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur la réforme budgétaire. Le dialogue pays visait à discuter et à éliminer les goulots d'étranglement techniques et politiques à l'utilisation des systèmes nationaux. Le dialogue et la recherche connexe, ont eu lieu en plusieurs phases. Au cours de la première phase, CABRI et la Plateforme pour des institutions efficaces (PIE) ont effectué une visite préparatoire au Sénégal en juin 2015, afin de présenter le projet aux principales parties prenantes et de commencer à identifier les défis majeurs liés à l'utilisation des systèmes nationaux au Sénégal. Les résultats de ce processus ont encore été affinés au cours des dialogues qui se sont tenus pendant la deuxième phase, à Dakar, en septembre 2015. À l'occasion des dialogues, les problèmes déterminés dans l'étude préliminaire ont été examinés et un consensus s'est dégagé quant à leur formulation et à leur hiérarchisation. Le GdS et ses partenaires du développement ont convenu de concentrer les travaux immédiats sur l'amélioration de l'aide au plan, au budget et aux rapports, car la faiblesse de l'offre et de la demande d'informations sur l'aide était considérée comme une préoccupation prioritaire à aborder pour améliorer l'utilisation des systèmes nationaux. Au cours de la troisième phase, CABRI a recueilli des données probantes supplémentaires sur les processus et les systèmes sénégalais d'intégration des informations sur l'aide budgétaire au processus budgétaire. Durant le premier trimestre 2016, l'équipe de recherche a tenu plus de 30 réunions et interviews avec des représentants de neuf directions différentes du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP),[†] de trois ministères dépensiers (l'Agriculture, l'Éducation et la Santé) et de partenaires techniques et financiers.^{††} Un rapport technique, finalisé au début de l'année 2017, a synthétisé les résultats des trois phases et a présenté des recommandations.

[†] La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement ; la Direction du Budget ; la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ; la Direction générale des Finances ; la Direction de l'Investissement ; la Direction générale de la Planification et des Politiques économiques ; la Direction de l'Information ; l'Unité d'Évaluation et de Performance ; et, la Direction de la Coopération économique et financière.

^{††} Les partenaires suivants ont été interviewés : l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement ; la Banque africaine de développement ; la Banque mondiale ; le Bureau de la coopération canadienne ; le G12 ; le Groupe des finances publiques du G50 ; la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH ; l'Agence coréenne de coopération internationale ; la Coopération luxembourgeoise ; l'Agence américaine pour le développement international ; et, l'Union européenne.

au développement aux budgets des pays pour assurer l'efficacité et l'efficience de ces derniers. Cette note vise à donner une vue d'ensemble des défis auxquels font communément face les pays africains et de donner une idée de la manière dont le Sénégal pourrait améliorer ses processus en vue d'intégrer l'aide au plan, au budget et aux rapports, les trois dimensions de l'utilisation des systèmes nationaux auxquelles le Sénégal a accordé la priorité. Bien que les éléments spécifiques des défis dans ces dimensions discutées dans cette note soient ancrés dans le contexte sénégalais, les questions ne sont pas particulières au Sénégal. Les conclusions et les recommandations énoncées ici devraient, par conséquent, également intéresser les autres pays africains. CABRI espère qu'elle inspirera d'autres pays à réfléchir à leurs propres processus et aux moyens de les améliorer.

Diverses évaluations au fil des ans, y compris les études réalisées par CABRI, ont révélé une faible corrélation entre la solidité des systèmes nationaux et le degré d'utilisation par les partenaires du développement de ces systèmes pour l'acheminement de l'aide. La principale raison en est que les pays et les donateurs campent sur leur position du tout ou rien. Ils estiment souvent que l'utilisation des systèmes nationaux implique l'utilisation de l'ensemble de ces systèmes (ou l'acheminement de l'appui budgétaire), plutôt que de comprendre que tous les donateurs, y compris les plus opposés à la prise de risques, peuvent et doivent utiliser quelques-uns de ces systèmes, même dans les conditions de risque fiduciaire les plus élevés. En outre, des études ont montré que les actions et les engagements internationaux sont insuffisants pour stimuler l'utilisation des systèmes nationaux en l'absence de la prise de mesures délibérées à cette fin par toutes les parties au niveau des pays. Ce n'est qu'au niveau des pays que l'on peut s'entendre sur les règles et les processus qui assurent le juste milieu entre le système spécifique au pays et les systèmes des donateurs, et où les incitations rencontrées sur le terrain peuvent être abordées. C'est à ce niveau que les intérêts immédiats des donateurs et des acteurs nationaux peuvent se traduire par une moindre utilisation plutôt que par une utilisation accrue des systèmes nationaux, malgré les engagements internationaux.

Le travail de CABRI sur l'utilisation des systèmes nationaux visait à attirer l'attention des acteurs au plan international et national sur la manière dont le système budgétaire de n'importe quel pays peut être divisé en plusieurs parties (voir Figure 1), et les avantages de développement qui pourraient découler même de l'utilisation partielle de quelques systèmes. En effet, un argument connexe critique du travail a été d'avancer que si les donateurs et les pays se mettent d'accord sur des procédures communes pour intégrer l'aide aux systèmes de planification, de budgétisation/d'approbation et de reporting (voir le texte en noir dans la Figure 1),

le risque fiduciaire est inexistant pour les donateurs, alors que les avantages potentiels de développement sont importants aussi bien pour les pays que pour les donateurs. L'élément commun pour inscrire l'aide au plan, au budget et aux rapports est qu'il implique le flux d'informations sur l'aide, qui est essentiel à l'utilisation efficace des ressources des donateurs et des pays. Bien que certaines activités puissent être menées au niveau international pour favoriser cette utilisation, la mise en œuvre opérationnelle de l'intégration de l'aide dans le processus budgétaire national dépend des accords et des dispositions au niveau des pays (voir Encadré 4).

Les participants au dialogue avec le Sénégal sur l'utilisation des systèmes nationaux ont décidé d'étudier les obstacles à l'intégration de l'aide dans ces dimensions et des moyens permettant l'amélioration de cette intégration, même lorsque les partenaires du développement gèrent eux-mêmes les apports d'aide. Cette note d'orientation fait ressortir les principaux défis et les enseignements tirés du processus. Elle présente tout d'abord les défis communs rencontrés dans chacune des dimensions particulièrement à l'étude, avant de discuter des recommandations sur la façon dont ils pourraient être relevés.

Défis liés à l'intégration de l'aide au plan, au budget et aux rapports

Les décideurs du pays et des donateurs au Sénégal sont confrontés à une série de défis pour intégrer l'aide au plan, au budget et aux rapports. Ils portent sur les incitations proposées aux institutions et aux individus pour partager les informations, sur la production des informations dans des formats appropriés à des moments opportuns pour les processus nationaux (voir Encadré 2 pour une courte définition de ce qui est considéré comme étant un bon flux d'informations sur l'aide) et sur les faiblesses du système budgétaire et du système de gestion de l'aide qui génèrent des défis pour l'intégration de l'aide. Cette note d'orientation présente les défis séparément, afin d'examiner les causes et les conséquences de chacun d'entre eux. Toutefois, comme en témoigne la discussion, ils sont interdépendants et se renforcent souvent mutuellement, ce qui suggère que la sélection des bons points d'entrée pour réformer le système pourrait déclencher un cercle vertueux adverse.

Défi n° 1 De multiples processus de collecte de données sur l'aide manquant de coordination

Dans le système sénégalais, différentes unités de l'administration publique collectent des données sur l'aide auprès des donateurs à des fins différentes, à des moments différents au cours du cycle de planification,

Figure 1 : Décomposer l'utilisation des systèmes nationaux à travers le cycle budgétaire



Encadré 2 : Définition de bonnes informations sur l'aide

La définition de CABRI de la transparence de l'aide appropriée, telle que formulée dans sa « Position sur la transparence de l'aide »,[†] a établi le cadre du dialogue pays avec le Sénégal et de la recherche et étaye les conclusions et les recommandations de cette note. Elle définit des paramètres à la fois sur la manière dont les informations relatives à l'aide doivent circuler et ce qui est considéré comme étant des informations suffisamment bonnes pour soutenir l'efficacité de l'aide, l'élaboration d'un budget sain et des systèmes de gouvernance financière publique responsables au niveau national. En résumé, la pleine intégration de l'aide exige un flux suffisant d'informations et l'accès adéquat aux informations, non seulement entre les donateurs et les gouvernements nationaux, mais aussi entre les institutions nationales. Les informations doivent circuler des donateurs aux gouvernements nationaux, entre les gestionnaires de l'aide et les gestionnaires du budget, entre les ministères à l'échelon central et les ministères dépensiers et du pouvoir exécutif aux parties prenantes nationales. Les informations doivent être exhaustives, dans les délais, fiables et utiles (et dans un format utile) et doivent porter sur les engagements d'aide, les décaissements et les flux d'utilisation réelle. Cela nécessite, en premier lieu, que les donateurs partagent les informations qui se conforment à la définition ci-dessus.

Comme l'énonce cette note d'orientation, surmonter les obstacles à l'intégration de l'aide au plan, au budget et aux rapports (voir Figure 1) concerne la mise en place à la fois par les donateurs et les pays de systèmes appropriés pour que les pays produisent, collectent, collationnent, vérifient et distribuent des informations sur l'aide.

† Consulter www.cabri-sbo.org/en/publications/cabri-position-on-aid-transparency.

de budgétisation, d'exécution du budget et de reporting (voir Figure 2). Six directions au sein du MEFP seul, recueillent des informations relatives à l'aide. La Direction de la Coopération économique et financière (DCEF), l'unité du MEFP responsable de la gestion de l'aide, et qui gère aussi la plateforme de gestion de l'aide (PGFE ou Plateforme de gestion des Financements extérieurs)², collecte des informations sur l'aide à des fins de planification et de présentation de rapports ; la Direction du Budget, à des fins de préparation de budget ; la Direction de l'Investissement, à des fins de préparation du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) ; la Direction générale de la Planification et des Politiques économiques, pour préparer le Plan national d'actions prioritaires quinquennal afin de mettre en œuvre le Plan Sénégal Émergent ; et, la Direction générale des Finances et la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, pour préparer les rapports sur l'exécution du budget. Alors que certaines informations sont partagées au sein du MEFP entre les unités – par exemple, entre la DCEF, la Direction du Budget et les unités responsables de compiler des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire – toutes les unités peuvent gérer des processus supplémentaires afin de collecter des informations pour leurs fins particulières sans une quelconque vérification par recoupement des informations.

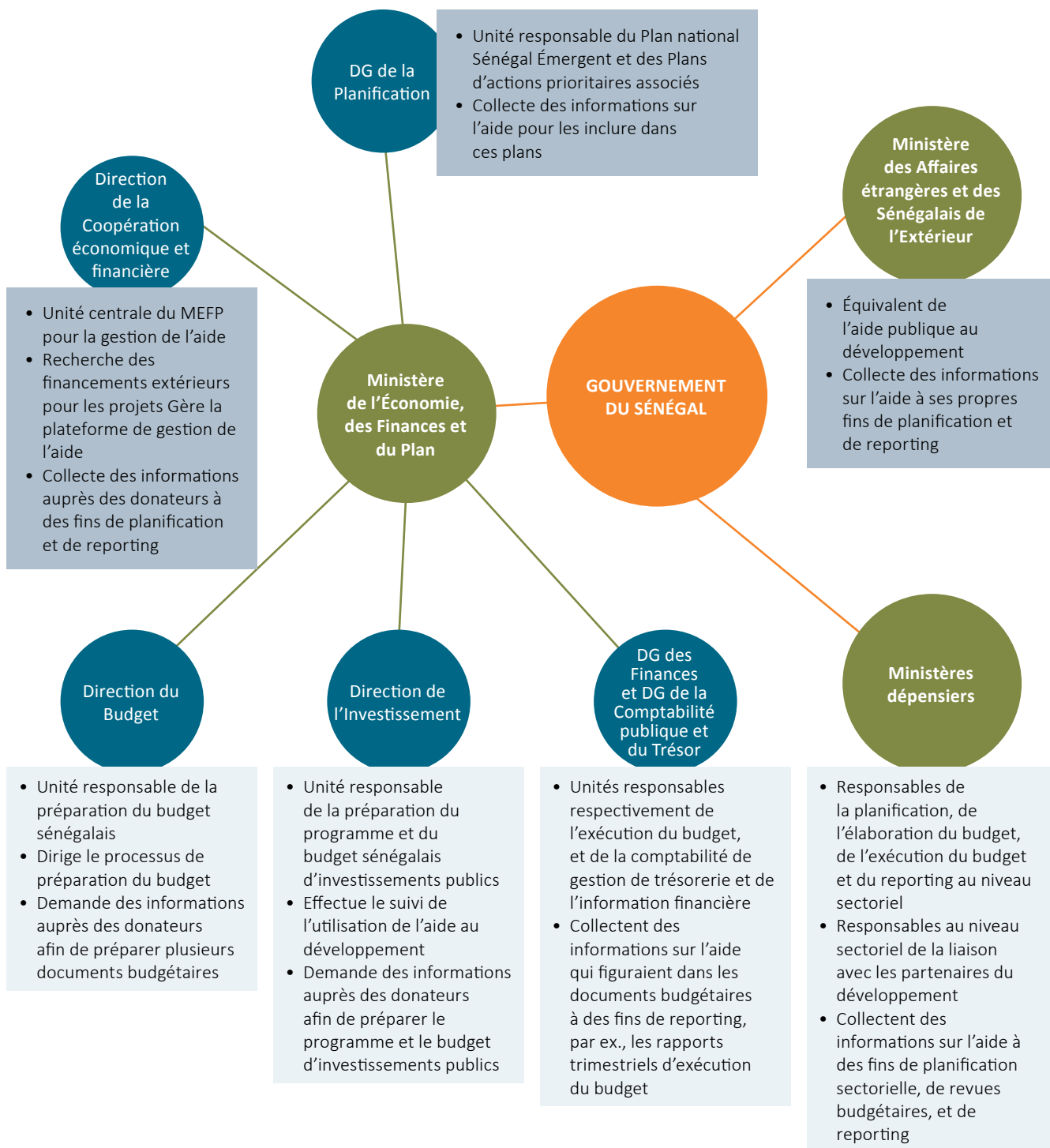
En outre, les ministères dépensiers gèrent leurs propres processus de collecte d'informations auprès des donateurs, y compris pour leurs revues sectorielles

annuelles, qui ne sont pas synchronisés pour s'aligner sur le processus de préparation du budget. Le ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, qui est l'équivalent de l'aide publique au développement (APD) au Sénégal et l'Unité d'assistance technique, collectent également des données auprès des donateurs qui ne sont pas communiquées au MEFP.

La fragmentation de la collecte des données sur l'aide conduit à la fragmentation des informations sur l'aide à intégrer dans les processus de planification, de budgétisation et de reporting, ce qui crée des incitations à gérer l'aide en dehors du système du pays. Chaque unité n'a qu'une vue partielle de l'aide, et aucune d'entre elles ne dispose d'une vue à tout moment, complète et actualisée. En outre, du fait que les processus de collecte de données demandent aux donateurs des ensembles d'informations différents dans des formats différents à des moments différents de l'année, souvent rapprochés, le coût du respect des formats du pays pour les donateurs est évoqué. Par conséquent, les donateurs font état de l'aide, largement selon leurs propres catégories et formats et souvent avec des informations périmées, d'où la difficulté de traduire les données collectées en informations utiles pour l'intégration, de sorte que l'aide reste opaque. Comme indiqué ci-dessous, il en résulte que les informations sur l'aide comprises dans les processus nationaux budgétaires sont globalement incomplètes et partiales pour chaque unité et processus. Elles sont également incohérentes au fil du temps, car elles sont transmises dans des formats différents et sur des intervalles de temps qui se recoupent. La même chose se produit en ce qui concerne les processus de reporting, qui non seulement n'ont pas une base cohérente d'informations sur l'aide prévue sur laquelle s'appuyer

² Une plateforme de gestion de l'aide est une base de données actualisée sur l'aide à un pays, avec les processus permettant de collecter et de vérifier ces informations auprès des partenaires donateurs et de les partager avec les parties prenantes. Voir le Défi n° 4 ci-après pour en savoir plus sur la plateforme sénégalaise.

Figure 2: Unités du gouvernement du Sénégal collectant des informations sur l'aide auprès des donateurs



pour produire des rapports mais, qui en soi, dupliquent les demandes. Ainsi, les rapports d'exécution de l'aide sont publiés avec un retard de plusieurs années, ce qui réduit leur utilité. Au moment où les rapports sont publiés, ils arrivent trop tard pour contribuer à l'obligation de rendre compte, il est trop tard pour utiliser ces informations afin d'améliorer la planification des apports futurs d'aide et budgétaires et ils ne sont plus utiles pour aider les parties prenantes à comprendre ce qui fonctionne et pourquoi dans leur contexte actuel.

Défi n° 2 Processus de planification et de budgétisation des ressources propres mal coordonnés

Certains des principaux facteurs liés aux processus multiples mal coordonnés en matière de collecte de données sur l'aide sont la fragmentation et le désalignement des processus et instruments de planification, de budgétisation et de reporting du Sénégal. Au moment du dialogue national, le système de planification et de préparation du budget du Sénégal, déjà

complexe, était en plein bouleversement car de nouveaux instruments de planification et des réformes budgétaires liées à l'UEMOA étaient en cours de mise en œuvre. Dans le domaine de la planification, les anciens plans stratégiques sectoriels étaient en train d'être remplacés par des Lettres de politique sectorielle de développement (LPSD) contenant des exigences différentes en matière d'informations fournies par les donateurs. Dans le domaine de la planification budgétaire et du reporting, la fragmentation du système sous-jacent entre les budgets opérationnel et d'investissement – qui ont chacun leurs propres instruments et unités (ou services) – génère une collecte d'informations différentes réunies par des services différents, discutée dans le Défi n° 1 sur le cycle budgétaire. Cette fragmentation à long terme se superpose depuis 2014 au remplacement du cadre de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT) par le Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), qui requiert les informations sur l'aide dans un format différent de celui du CDSMT. Cette fragmentation et ce chevauchement des instruments et des processus entraînent un manque de clarté et des incohérences entre les secteurs, ce qui augmente les coûts de transaction pour les donateurs tout comme pour les acteurs gouvernementaux lorsqu'ils doivent fournir et partager les informations sur l'aide.

De surcroît, les processus sectoriels pour la coordination des interventions du gouvernement du Sénégal et des partenaires du développement ne sont pas alignés sur les processus de préparation du budget national. Par conséquent, on demande aux donateurs des informations sur leurs engagements au moins deux fois par an, la première fois pour préparer le budget national (avec des requêtes différentes séparées au niveau sectoriel concernant les CDSMT/DPPD et au niveau national concernant le PTIP et le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), puis plus tard dans l'année dans le cadre des processus d'examen sectoriel. Il est également demandé aux donateurs de fournir à différents moments des informations sur les versements et dépenses réels, à la fois aux fins de reporting national et d'examens sectoriels. Ces demandes viennent s'ajouter aux requêtes de mise à jour des engagements, des versements et des informations sur les dépenses réelles sur la plateforme de gestion de l'aide.

Défi n° 3 Absence de dispositions institutionnelles claires pour les informations sur l'aide et leur intégration

Le Sénégal n'est pas doté d'une stratégie/politique approuvée pour la gestion de l'aide. Il existe bien un projet de document, mais celui-ci n'a pas été officiellement adopté par le gouvernement du Sénégal. Cette situation, conjuguée à la fragmentation des processus et des instruments de planification et de budgétisation, favorise grandement

les processus de collection multiples. Une politique et une stratégie claires et exhaustives de la gestion de l'aide permettrait non seulement l'élaboration de règles applicables à la gestion de l'aide, mais contribuerait aussi à clarifier comment les cycles de gestion de l'aide doivent être intégrés aux cycles de gestion budgétaire au Sénégal par le biais de la coordination des flux d'informations sur l'aide.

Mais en réalité, chaque unité requérant des informations sur l'aide utilise sa propre série de règles, formats et processus parfois contradictoires, pour la collecte et la communication des informations sur l'aide. En outre, il n'y a aucune unité officiellement chargée de mener la collecte et la gestion des informations sur l'aide aux fins du gouvernement. Cela signifie qu'il n'y a guère d'harmonisation des règles, pas de base formelle pour l'exécution des règles, et aucune clarté sur la personne chargée de l'application de ces règles, ce qui affaiblit la motivation des acteurs en présence pour fournir des informations exhaustives et fiables au format requis. Quant à l'inscription de l'aide au budget et dans les rapports, les répercussions de cette situation se traduisent de diverses façons pour réduire l'exhaustivité et l'utilité des informations disponibles, ainsi que la redevabilité mutuelle entre les donateurs et les pays en matière d'aide au développement.

Par suite d'un manque de processus ou de lignes directrices, l'aide extérieure n'est pas régulièrement ni systématiquement incluse dans les documents budgétaires sénégalais. La Direction du Budget du MEFP élabore le budget au sein d'un cadre budgétaire, avec des montants agrégés pour les subventions et les prêts en tant que dépenses financées par des ressources extérieures. Bien que certains types et modalités d'apports d'aide soient plus susceptibles d'être inclus dans le budget (voir Encadré 3), les projets des donateurs inscrits sur la liste du Programme triennal d'investissements publics (PTIP) sont néanmoins décidés de manière autoritaire sans qu'il y ait un ensemble de règles claires pour orienter l'inclusion/exclusion des apports. La recherche a permis de constater que les projets sans portée significative, les projets directement négociés entre les ministères sectoriels et les donateurs, et les projets qui ne passent pas par les unités du gouvernement central sont les plus susceptibles d'être exclus. Lorsque les apports ne sont pas inscrits au budget, ils sont peu susceptibles d'être pris en compte dans les rapports, et ces facteurs se combinent pour que les acteurs nationaux chargés de la redevabilité n'aient ni un tableau complet des apports d'aide vers le Sénégal ni des cycles budgétaires ou de gestion de l'aide dans un secteur donné à un moment donné, ni une idée claire des composants du tableau qui pourraient leur manquer. Ceci inclut les acteurs chargés de la redevabilité horizontale à l'intérieur et à l'extérieur du pouvoir exécutif (comme par exemple le MEFP, le Conseil des ministres et le Parlement), et les citoyens sénégalais ainsi que leurs associations.

Encadré 3 : L'utilisation des systèmes nationaux et les divers types, modalités et fournisseurs d'aide

Les apports et les fournisseurs d'aide au développement ne sont pas homogènes. Au Sénégal, comme ailleurs, les diverses modalités (moyens de fournir l'aide), les divers types d'apports (subventions/dons et prêts), et les divers fournisseurs (multilatéraux, bilatéraux et privés, et traditionnels par opposition aux nouveaux partenaires du développement) présentent tous des défis différents pour l'augmentation de l'utilisation des systèmes nationaux. Cet encadré examine brièvement ces différences.

Dans l'ensemble des pays, certaines modalités d'aide sont plus susceptibles d'être intégrées au plan, au budget et aux rapports que d'autres. D'un côté, l'appui (ou soutien) budgétaire au titre duquel un transfert de fonds vers le trésor du pays partenaire est effectué afin d'être affecté, utilisé et rapporté dans la section du budget réservé aux dépenses, sans aucun suivi ni dotation, utilise pleinement les systèmes nationaux, même si une faible prévisibilité signifie que les apports d'appui budgétaire ne seront peut-être pas conformes au plan ni « au budget » dans la mesure où ils ne sont pas inscrits de manière exacte dans les plans et les budgets nationaux. De l'autre, le soutien financier conçu et géré par les donateurs est le soutien le plus difficile à intégrer, dans la mesure où il est planifié, budgétisé, décaissé, obtenu, géré et déclaré en fonction des cycles et systèmes des donateurs. L'aide programmatique gérée par le biais d'approches sectorielles et d'approches de financement commun/ panier de fonds, se situe entre ces deux extrêmes, avec des flux d'informations réguliers et des mécanismes de reporting entre les donateurs et les acteurs nationaux au niveau sectoriel, mais elle requiert tout de même des règles spécifiques pour veiller à ce que les informations soient communiquées à l'ensemble du gouvernement.

Au Sénégal, à l'instar des autres pays partenaires, la recherche a permis de constater que si les informations sur les prêts étaient bien recueillies et fournies de façon cohérente et fiable afin d'être intégrées aux processus nationaux et reflétées dans les documents, il n'en va pas de même pour les subventions. Les donateurs multilatéraux et/ou traditionnels étaient également plus susceptibles de fournir des informations, alors que les donateurs bilatéraux et/ou nouveaux (comme la Chine et la Turquie) étaient moins susceptibles de le faire. La raison en est partiellement que les donateurs multilatéraux sont plus susceptibles de fournir des prêts, un appui budgétaire et de l'aide programmatique, alors que les donateurs bilatéraux, privés et nouveaux sont plus susceptibles d'être confrontés à des incitations individuelles et institutionnelles – malgré leurs engagements internationaux à utiliser les systèmes nationaux – à ne fournir ni appui budgétaire, ni aide programmatique/aide par financement commun/aide gérée par les systèmes nationaux, mais plutôt une aide aux projets plus visible et gérée par eux-mêmes.

Les défis et recommandations présentés dans cette note d'orientation s'appliquent en majorité aux apports d'aide autres que l'appui budgétaire, qui constituent la plus grande part de l'aide au développement versée au Sénégal (comme pour les autres pays partenaires). Toutefois, les défis et les recommandations y afférentes pour la coordination des informations sur les décaissements probables d'aide lors du cycle budgétaire à venir, s'appliquent également à l'appui budgétaire.

Outre le manque de clarté sur les raisons pour lesquelles certains projets sont inclus et d'autres non, il n'y a pas non plus de mécanismes clairs pour l'interprétation des informations sur les engagements des donateurs, ce qui affecte la fiabilité des informations sur l'aide reflétées dans le budget. Comme dans de nombreux autres pays, les donateurs ont tendance à surestimer les engagements à court terme, et à sous-estimer les engagements à moyen terme, à cause de l'exécution médiocre des projets et programmes déjà approuvés et budgétisés et du manque de certitude concernant les projets et programmes futurs avant leur approbation formelle. Afin de compenser cette situation, le MEFP du Sénégal ajuste les prévisions de décaissement des donateurs vers le bas pour l'exercice financier en cours, mais il agit unilatéralement, ce qui conduit à une faible incitation pour les donateurs à fournir

des informations de qualité. Par ailleurs, lorsqu'une différence ex-post apparaît entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives, la reddition de comptes mutuelle entre les donateurs et les pays devient évasive, dans la mesure où les acteurs ne peuvent jamais savoir s'il y a des causes sous-jacentes ou s'il ne s'agit que d'un problème de reporting. La clarté à propos du statut des informations fournies par les donateurs sur les budgets futurs à divers moments du cycle budgétaire liées aux cycles spécifiques des donateurs, et des règles claires sur la façon dont ces informations sont ajustées et pour quelles raisons, permet aux donateurs de fournir de meilleures informations à court et à moyen terme, renforce la crédibilité des informations fournies par les donateurs et les instruments étatiques qui contiennent des informations fournies par les donateurs, et améliore la redevabilité.

Encadré 4 : Les plateformes de gestion de l'aide et l'offre et la demande efficaces d'informations sur l'aide

Beaucoup de pays bénéficiaires de l'aide dans le monde ont instauré des plateformes d'information sur l'aide, en général élaborées avec l'assistance de l'un des fournisseurs internationaux. Dans quelques cas, elles sont créées par le pays lui-même. Une étude de 2012 entreprise par l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) a trouvé que ces systèmes peuvent jouer un rôle central pour mettre de bonnes informations sur l'aide à la disposition des utilisateurs nationaux, mais que ce rôle n'est pas systématique, même lorsque le système est géré par un service doté de grandes capacités. Pour que ces systèmes soient efficaces, ils doivent être le seul point désigné de collecte des données ; leurs routines de développement et de collecte de données doivent être axées sur les besoins de tous les utilisateurs d'informations sur l'aide, notamment les fonctionnaires du budget et les ministères dépensiers, et elles doivent être exploitées de manière crédible et régulière par les utilisateurs pour que les donateurs fournissent de bonnes données.[†] Ces objectifs nécessitent que les unités (ou services) gèrent les plateformes, de manière à identifier l'ensemble du gouvernement comme leurs « utilisateurs ».

L'étude a également conclu qu'aucune des plateformes d'information sur l'aide des 15 pays examinés n'organisait les données conformément aux classifications utilisées par le pays pour affecter les budgets. Une des raisons essentielles de cette différence est que les pays gèrent habituellement séparément les apports d'aide et les budgets, sauf pour refléter certains projets de donateurs au sein des budgets de développement (par projet), en particulier lorsque des fonds de contrepartie sont nécessaires. Les plateformes de gestion de l'aide ont ainsi souvent été mises au point grâce au financement et à l'assistance des donateurs, au départ par des fonctionnaires des pays chargés de gérer et de rendre compte de l'aide sans grande participation des fonctionnaires du budget. Dans un contexte où les donateurs organisaient et divulguaient eux-mêmes les informations sur l'aide pour répondre à leurs besoins de planification du développement plutôt qu'aux besoins des utilisateurs nationaux,^{††} les façons normalisées d'organiser les informations sur l'aide étaient davantage influencées par les cycles et catégories de planification et de projet que par les budgets. Par conséquent, même si beaucoup de plateformes de gestion de l'aide classent l'aide selon les catégories du plan national de développement et les concepts des cycles de projet, peu d'entre elles – s'il en est, utilisent les catégories du budget.

Certains pays comme le Népal et le Malawi ont résolu ce problème en créant des mécanismes transversaux entre leurs plateformes d'information sur l'aide et d'informations budgétaires. Si leurs solutions sont intrinsèquement techniques, sur le plan des formats et normes de données, elles impliquent aussi des processus reliant la collecte des données sur l'aide au processus budgétaire et à l'utilisation efficace d'informations crédibles. On observe également des efforts internationaux de résolution de la mauvaise interopérabilité entre les données sur l'aide et budgétaires. L'identifiant budgétaire de l'IITA est axé sur un code commun qui facilite la traduction des catégories de statistiques sur l'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE en une classification commune de l'appropriation des budgets nationaux, notamment la classification administrative. L'identifiant requiert aussi d'identifier la part de dépenses d'investissement du projet. Ce code a été testé par rapport à 40 budgets nationaux et trois systèmes de donateurs dans des pays particuliers. Ces essais pilotes ont trouvé que l'utilisation d'identifiant budgétaire permettait à 83 pour cent des projets d'être automatiquement reliés aux budgets nationaux, mais que des travaux restaient nécessaires dans les autres cas. De plus, la façon dont les donateurs maintiennent les informations sur l'aide dans leurs systèmes ne permet pas automatiquement de faire une grande distinction entre les flux de dépenses en capital et opérationnelles/récurrentes.

Les essais pilotes font bien comprendre que si les informations de l'IITA faciliteront l'amélioration des informations sur l'aide aux fins budgétaires pour les pays instaurant des systèmes d'accès et de traduction des informations, elles ne remplacent pas des travaux plus spécifiques à ce niveau. En supposant que tous ou presque tous les donateurs publient des données à jours et conformes aux normes convenues, les informations de l'IITA aideront les pays à identifier dans l'ensemble où l'aide se dirige et vers qui par rapport aux budgets, comme point de départ et/ou de vérification de l'exhaustivité et de la fiabilité des informations obtenues localement. Les pays ne pourront toutefois pas utiliser les informations de l'IITA telles qu'elles sont pour les publier sur un plan, un budget et un rapport ; pour ce faire, des vérifications et mises en correspondance plus spécifiques seront nécessaires. À cet effet, les initiatives nationales de système de gestion des informations sur l'aide qui adoptent des pratiques efficaces pour collecter, vérifier, catégoriser et diffuser exclusivement les informations auprès de tous les utilisateurs nationaux peuvent s'avérer cruciales.

[†] Fölscher AF, Carter R, Moon S, Graham G & Jeanjean F (2012) *Study on better reflecting aid flows in country budgets (Étude sur les moyens de mieux refléter les apports d'aide au sein des budgets nationaux)*. IITA.

^{††} Publish What You Fund (PWYF) (2017) *With publication comes responsibility: Using open data for accountability in Benin and Tanzania*, PWYF.

Défi n° 4 Utilisation sous-optimale de la plateforme de gestion de l'aide

Le Sénégal dispose d'une plateforme de gestion de l'aide appelée « *Plateforme de Gestion des Financements Extérieurs* » (PGFE) et gérée par la DCEF. Il s'agit d'un système d'information en ligne, conçu pour permettre aux partenaires du développement de saisir directement dans la base de données des informations sur les engagements et décaissements réels. La plateforme souffre toutefois de faiblesses exogènes et endogènes l'empêchant de remplir son rôle prévu dans la gestion de l'aide.

Tout d'abord, l'absence de cadre juridique ou politique régissant les rôles de la DCEF et de la PGFE au niveau de la gestion de l'aide entraîne des chevauchements des rôles des différentes unités du MEFP et donne lieu à des processus de collecte de données en concurrence ; cette absence signifie donc que ni le gouvernement du Sénégal ni ses partenaires du développement ne perçoivent la plateforme comme le seul point – ou du moins le principal point, où rassembler et fournir des informations crédibles sur les donateurs. Dès que les donateurs ont directement fourni des informations à différentes unités par l'intermédiaire d'autres moyens de collecte, ils considèrent qu'ils ont rempli leur devoir. La faible crédibilité de la plateforme n'en est que renforcée.

Puis, la PGFE existe sous forme de base de données mais les capacités et arrangements institutionnels nécessaires pour veiller à ce que les informations soient exhaustives, fiables et classées de manière cohérente et pour qu'elles permettent une utilisation simple, sont généralement absents. En revanche, les pays dont les plateformes de gestion de l'aide sont efficaces disposent des processus et capacités institutionnelles requises pour collecter, épurer et vérifier régulièrement et systématiquement l'exhaustivité et la qualité des données, en revérifiant les informations transmises par les partenaires du développement et les entités publiques, entre autres moyens. Au Sénégal, ces processus ne semblent pas exister et exigent pas exemple des cycles supplémentaires de collecte de données sur tableur Excel pour compiler les rapports sur l'aide.

Ensuite, la PGFE n'utilise numéro de projet unique pour désigner les programmes et projets des partenaires du développement, qui peuvent être utilisés par les acteurs du gouvernement et les partenaires de l'aide dans tous les systèmes de gestion de l'aide et de gestion budgétaire en vue d'harmoniser les données. Cette lacune génère des données qui se chevauchent et sont incohérentes sur n'importe quel projet enregistré dans ces systèmes, y compris entre les bases de données de financement externe sectoriel et la PGFE, entre les données sur la préparation du budget et les objectifs de reporting budgétaire, et entre le système de gestion de l'aide et celui de gestion budgétaire. Il n'existe ainsi aucune

manière de recouper les informations des différents processus de collecte sans passer par une vérification manuelle laborieuse, projet par projet, ainsi que par une manipulation des données.

Enfin, la PGFE est mal coordonnée ou intégrée au système budgétaire du Sénégal, ce qui limite son utilité à titre d'interface charnière entre les systèmes et cycles de gestion de l'aide et de gestion budgétaire. Ses processus de collecte des données ne sont pas pleinement coordonnés avec le calendrier de préparation du budget, ni avec les cycles de reporting en cours d'exercice et ex-post. Ils ne communiquent par ailleurs que partiellement avec le Système intégré de gestion des finances publiques du Sénégal (SIGFIP). La PGFE peut puiser dans le SIGFIP des informations sur l'exécution des projets financés en externe, mais elle ne peut pas fournir d'informations au SIGFIP. En effet, les typologies et classifications de l'aide de la PGFE sont axées sur les objectifs de gestion de l'aide, et répondent trop peu aux objectifs de gestion budgétaire et de coordination (voir discussion à l'Encadré 4 expliquant pourquoi ce problème est courant aux plateformes de gestion de l'aide, et offrant une expérience vécue ailleurs pour résoudre ce problème).

Défi n° 5 Faiblesses de la classification de l'aide au développement

Au Sénégal, toute l'aide est classée comme dépenses d'investissement aux fins de gestion budgétaire, et toutes les dépenses d'investissements sont classées comme des dépenses en capital. Cette situation n'est pas spécifique au Sénégal, et elle découle, comme dans d'autres pays, des besoins du cadre budgétaire et de la structure de la coordination budgétaire et du plan comptable.

Beaucoup de gouvernements définissent des cibles budgétaires pour la part de dépenses en capital au sein des dépenses publiques, qui, associées à leurs cibles de financement externe, servent à maintenir les apports d'aide au développement en dehors de la préparation et du reporting budgétaire, et les flux (récurrents) qui sont rapportés sont classés incorrectement. Ensemble, ces faits sapent l'efficacité des affectations (car les ressources propres sont affectées sans bonne connaissance des contributions des partenaires du développement) et la redevabilité.

Un deuxième facteur derrière la classification incorrecte de l'aide est le fait que les moyens de le faire correctement ne sont pas en place. Ainsi, la PGFE ne classe pas l'aide selon les classifications des dépenses publiques, qu'il s'agisse des dimensions économiques, administratives ou programmatiques du plan comptable. Parallèlement, le système de classification du budget et de la comptabilité ne permet pas pleinement d'y classer l'aide. Comme dans beaucoup d'autres pays, les projets d'aide au Sénégal reçoivent un code unique au sein du segment

de classification économique du plan comptable, tiré de la catégorie désignant les dépenses en capital. Toutes les dépenses dans le cadre du projet sont ensuite regroupées sous ce code de classification économique, excluant toute distinction au sein des flux d'un projet entre les différents objectifs de dépenses opérationnelles/récurrentes (comme les transports et déplacements, frais de bureau, biens et services) et en capital (comme les véhicules, fournitures de bureau, bâtiments et infrastructures). Cette situation est symptomatique du fait que les plans comptables, y compris celui utilisé au Sénégal et qui respecte la Directive n° 09/2009 de l'UEMOA, ne sont pas adaptés pour gérer efficacement les flux de l'aide, et ce malgré le fait que l'aide constitue souvent une part significative des budgets des pays partenaires.

Le manque de compétences pour traduire les informations sur l'aide en informations budgétaires utiles (et le fait que la PGFE ne joue pas ce rôle) implique également que les classifications utilisées par les donateurs ne peuvent pas être traduites avec cohérence selon les classifications utilisées par le gouvernement du Sénégal. Les ressources externes ne sont pas désagrégées en fonction de la classification pour les rapporter au budget, et elles sont donc suivies dans leur ensemble. En ce qui concerne l'aide qui a davantage recours aux systèmes nationaux, aucune donnée détaillée sur l'exécution n'est donc disponibles au sein du SIGFIP, ce qui accroît le coût de transaction du reporting sur l'aide aux donateurs, car des systèmes parallèles doivent être entretenus.

Défi n° 6 Désalignement des cycles des donateurs par rapport aux cycles de planification et de budgétisation du gouvernement

Au Sénégal comme ailleurs, le désalignement des cycles de budgétisation et de gestion de projet des donateurs par rapport aux cycles de planification et budgétaires des pays crée des problèmes au niveau de la fiabilité des informations sur l'aide. Le point central est le fait que beaucoup de donateurs ne sont pas en mesure d'établir une certitude quant à leurs versements probables sur un cycle budgétaire, au moment de l'exercice où les autorités sénégalaises ont besoin de ces informations, car ils n'en sont pas certains eux-mêmes. Pareillement, les arrangements individuels de budgétisation et de reporting instaurés pour un projet peuvent être décalés par rapport aux cycles budgétaires et de reporting du gouvernement. Le désalignement des cycles est inévitable ; la question importante est toutefois de savoir si les arrangements nationaux permettent de gérer le problème, de manière à collecter les données les plus fiables possibles et si le statut des informations réunies est compris par tous les partenaires. Comme discuté dans les Défis n° 3 et 4, les moyens potentiels de résolution de ce problème ne sont pas en place au Sénégal.

Défi n° 7 Incitations négatives et manque de crédibilité

L'apport d'informations exhaustives et de qualité sur l'aide aux utilisateurs potentiels n'est encouragé ni par le gouvernement du Sénégal ni par les pratiques des donateurs, et les freins des deux côtés se renforcent mutuellement. Il en découle des informations de mauvaise qualité, qui ne sont pas fiables ni utilisées, et freinent encore davantage la motivation à fournir des informations. Tout effort entrepris par les partenaires pour convenir des règles et procédures de collecte et de partage d'informations de qualité, et intégrer ces informations à la planification, à la budgétisation et aux processus et documents de reporting du gouvernement, devra accorder de l'attention aux incitations à faire preuve de conformité (par ex. en exploitant bien les informations sur l'aide) générées par l'évolution des arrangements institutionnels, et aux freins à la conformité (par ex. en appliquant les conséquences).

Voici des exemples des incitations et dynamiques à l'origine de la faiblesse de la fourniture, du partage et de la gestion d'informations sur l'aide au Sénégal :

- Les représentants des donateurs à l'échelle des pays sous-estiment les versements, le plus probablement pour éviter un embarras interne et vis-à-vis de leurs partenaires de mise en œuvre lorsque les budgets du siège sont confirmés aux échelles inférieures. Ils sous-estiment aussi les versements à court terme, probablement pour accroître leur pouvoir de négociation relatif lors de forums conjoints. En parallèle, le gouvernement sous-estime les versements à court terme et surestime les versements à moyen terme pour compenser. Il en résulte des informations incorrectes qui ne sont pas utilisées, ce qui diminue les incitations à fournir de bonnes données dès le départ. Par exemple, lorsque les donateurs savent que leurs estimations sont ajustées en aval, ils peuvent contrer cette tendance par des estimations revues à la hausse. Un défi clé est de modifier les incitations des donateurs à fournir de meilleures informations en instituant des règles claires définissant le statut des informations et des ajustements en fonction de la mise en œuvre des projets/donateurs/institutions dans le passé.
- Les incitations du gouvernement à réunir des informations fiables sur l'aide sont liées à la question de savoir si elles sont importantes aux fins de budgétisation : seules les informations sur l'appui budgétaire et sur les projets et programmes financés par des prêts ou nécessitant des fonds de contrepartie sont réunies dans un objectif pratique concret. Les acteurs du gouvernement eux-mêmes ne savent pas clairement pourquoi les informations sur les apports d'aide restants doivent être collectées, car ni les décideurs budgétaires ni les acteurs de la redevabilité

ne les exigent ; en effet, les informations existantes sont incomplètes et incorrectes. Ainsi, la pratique de prendre ses propres décisions en matière d'affectation des ressources, sans bonnes informations sur les activités appuyées par l'aide, est bien ancrée.

- Les donateurs ont des incitations institutionnelles et individuelles sur le plan de la visibilité, du risque fiduciaire du contrôle sur la mise en œuvre des programmes, et qui découragent l'appui budgétaire et l'utilisation des systèmes nationaux dans les autres dimensions (par ex. au Trésor, aux comptes), tous deux associés à une plus grande disponibilité de bonnes informations.
- L'apport d'informations sur l'aide est coûteux et prenant pour les donateurs, en raison des multiples procédures de collecte. Parallèlement, il ne revêt aucune importance pratique à leurs yeux : que l'aide soit inscrite au budget n'affecte aucunement leurs opérations, et l'avantage de fournir des informations au gouvernement est flou puisque ces informations ne sont pas utilisées.
- Au sein du gouvernement, les incitations de partage des informations collectées sur l'aide sont faibles. Les ministères dépensiers du Sénégal comme ailleurs sont motivés à garder les informations sur les projets convenus avec des donateurs qui ne sont pas inscrits au budget et qui ne nécessitent aucuns fonds de contrepartie, pour optimiser leur part du budget. Les services à l'échelle du gouvernement central sont aussi découragés de partager des informations ou d'utiliser les informations sur la PGFE, le plus probablement du fait que les informations collectées par les autres le sont sous des formes disparates, difficiles à harmoniser, peu fiables, et du fait qu'ils pourraient avoir intérêt à maintenir des relations individuelles avec leurs contreparties chez les donateurs.

Parmi ces exemples, certaines des incitations sont exogènes au système sénégalais (par ex. les incitations des donateurs à contrôler les programmes et sous- ou surestimer les versements). Toutefois, certaines autres sont endogènes aux pratiques sénégalaises de gestion de l'aide et de budgétisation. Savoir si les informations sur l'aide sont utilisées et de quelle manière sont des points clés dans le cadre des objectifs de budgétisation et de redevabilité, et l'absence de conséquences lorsqu'un acteur ne fournit, ne partage ou n'utilise pas d'informations de qualité affecte le type et la qualité des informations collectées. Même si les incitations exogènes et endogènes peuvent et doivent toutes deux être résolues par les arrangements institutionnels convenues par les donateurs, le Sénégal exerce davantage de contrôle sur les incitations endogènes. Ainsi, les interventions qui renforcent immédiatement la crédibilité des budgets et des informations sur l'aide doivent recevoir la priorité,

afin d'inverser le cycle négatif d'incrédulité que les informations seront bien utilisées ce qui génère des données de mauvaise qualité qui ne sont ensuite pas ou mal exploitées.

Conclusion

Les défis présentés ci-avant démontrent que la faible intégration de l'aide aux processus et documents de planification, de budgétisation et de reporting du Sénégal découle de problèmes au niveau de son système de gestion de l'aide et de son système de gestion du budget et des finances publiques, et surtout, du manque d'interface réfléchie entre ces deux systèmes et leurs cycles associés.

Enseignements tirés de l'utilisation des systèmes nationaux du Sénégal

Au Sénégal, la disponibilité de bonnes informations sur l'aide pour l'intégration des dimensions « planification », « budget » et « reporting », requiert un certain nombre d'interventions et de bons points d'entrée. Bien que les interventions ci-dessous soient spécifiques au Sénégal, elles s'appliquent aussi de façon générique à tous les contextes.

Décider quelles informations sont importantes et comment elles pourront servir de base à des règles claires

À cette fin, les autorités sénégalaises devront tout d'abord élaborer des règles claires pour : (i) la fourniture des informations ; (ii) la présentation des informations dans les divers instruments de planification, de budgétisation et de reporting ; et (iii) la gestion des diverses modalités d'aide. Les autorités sénégalaises devront adopter un ensemble de règles claires requises par les instruments et les exigences des divers instruments de financement de l'aide afin que l'aide soit incluse dans son budget. Il convient d'établir une distinction pertinente entre les dimensions « au budget » et « au parlement ».

À cet effet, le Sénégal devra décider de l'étendue et du degré de détail des informations sur l'aide dans son système budgétaire national, ainsi que les objectifs et l'ordre de priorité de ces informations. Il n'est pas nécessaire (ni même possible) de recueillir toutes les informations sur l'aide avec le même degré de détail et de fréquence. Il existe de très bonnes raisons de considérer qu'il vaut mieux avoir une bonne compréhension des apports d'aide qui sont importants aux fins du budget et de l'obligation de rendre compte des pays, et de recueillir, intégrer et refléter des informations de haute qualité concernant ces flux au regard des normes sur la portée, le degré de détail et la ponctualité du processus budgétaire plutôt que de traiter tous les apports d'aide de façon égale et de recueillir des informations de qualité médiocre. À cet effet, il faut bien comprendre quelles

sont les finalités les plus importantes de la collecte d'informations (par exemple, une gestion plus efficace de ses propres ressources ex ante, pourrait être considérée comme plus importante que la production de rapports sur l'aide ex post, où l'accent est mis davantage sur les processus de recherche d'engagements en matière d'aide pour l'année à venir).

La classification des apports d'aide spécifique à chaque pays, associée aux règles gouvernant la collecte, l'intégration, l'utilisation et la communication des données pour chaque catégorie, permettra d'éviter les incitations et les répercussions négatives résultant de décisions apparemment arbitraires concernant la sélection et les modalités d'inclusion des flux à intégrer dans la documentation nationale. Elle permettra en outre d'assurer un meilleur rapport coût-efficacité dans la collecte des données. La classification requerra vraisemblablement une distinction entre plusieurs modalités, types, dispositions de gestion, et de bénéficiaires des apports d'aide, ainsi que des implications différentes quant aux exigences relatives au budget et aux mécanismes de responsabilité interne du gouvernement du Sénégal. L'Encadré 5 présente un exemple pertinent du Rwanda.

Bien entendu, le Sénégal a des besoins de classification différents (inclus dans le Programme triennal d'investissements publics ou PTIP, les rapports d'exécution du budget, les documents budgétaires, les rapports d'exécution de l'aide, et ainsi de suite), et aura une approche différente à la démarcation des apports d'aide basée sur ses pratiques actuelles (notamment des projets exigeant un financement de contrepartie par défaut), mais certains principes seront probablement partagés, tels que l'attention portée au degré de contrôle sur l'aide exercé par le gouvernement et les moyens employés pour l'inclure dans les lois budgétaires, par opposition aux documents budgétaires.

Créer des processus/règles clairs pour la participation des donateurs à la planification et aux cycles budgétaires nationaux

Le Sénégal devrait énoncer plus clairement les attentes nationales quant au rôle joué par les donateurs dans la fourniture, la classification et la vérification des informations sur l'aide, le statut des décaissements prévus et l'utilisation effective des informations, et pour déterminer si et comment les informations sur le décaissement seront ajustées compte tenu du calendrier et des objectifs de la collecte des données. Les donateurs auront ainsi une compréhension claire de la fréquence et du fondement rationnel de la collecte des informations sur l'aide, pour mettre en place des systèmes internes rentables de collecte des informations auprès de l'administration centrale et/ou au niveau des projets, et pour prendre des décisions pertinentes quant

à l'ajustement des données en fonction de principes convenus, en vue d'une plus grande fiabilité aux fins nationales.

Si le cadre de la participation des donateurs s'articule autour d'un ensemble de principes et de règles générales, leur application spécifique à chaque donateur est différente, fournissant ainsi aux donateurs leurs propres cycles et dispositions institutionnelles tout à fait uniques. Par conséquent, il serait judicieux pour le Gouvernement du Sénégal de contacter chaque donateur individuellement, une fois que les forums conjoints ont convenu de l'approche à adopter. Toutefois, il serait également indispensable que les leaders du changement dans ce domaine, qui travaillent au sein du gouvernement du Sénégal, s'assurent que leur approche est fonctionnelle et crée une dynamique suffisante pour que la réforme puisse surmonter les incitations négatives à la participation. Plusieurs critères devraient déterminer avec quels donateurs il faut traiter en premier lieu : l'ampleur de l'assistance au développement fournie par le donateur au Sénégal, l'utilité probable des enseignements tirés des adopteurs précoces pour d'autres donateurs et secteurs, et la question de savoir si les donateurs sont prêts à participer. Il est essentiel d'avoir une part seuil du budget qui est mieux affectée et gérée de façon plus responsable grâce à une meilleure intégration de l'aide, pour faire valoir les bénéfices et convaincre les donateurs et secteurs récalcitrants à vraiment participer.

Déterminer une responsabilité claire pour la gestion des informations sur l'aide et l'appuyer politiquement

Déterminer et appliquer une nouvelle série de règles, requiert un bon leadership technique pour une gestion des informations sur l'aide appuyée par le leadership politique, afin que le gouvernement ait une voix unifiée sur les exigences et la gestion en matière d'informations sur l'aide, face à tous les acteurs au sein du gouvernement du Sénégal et aux donateurs. L'assignation claire du leadership technique à une seule unité en vue de la gestion des informations sur l'aide pour l'ensemble du gouvernement, l'habilitation de cette unité par le biais du soutien politique pour coordonner de multiples unités qui requièrent et utilisent les informations sur l'aide, sont des mesures essentielles pour éviter de multiplier les processus de collecte des données sur l'aide (et les indicateurs contradictoires quant à leur utilisation) et pour gérer les problèmes et les différends en continu.

Établir des processus centraux de collecte de fonds d'aide robustes et alignés sur le budget, et normaliser les classifications pertinentes de l'aide

Une autre intervention nécessaire serait l'ajustement des méthodes de collecte et de classification des informations sur l'aide. Une réforme essentielle consisterait à faire de

Encadré 5 : Distinction entre les apports d'aide aux fins du budget national : le cas du Rwanda

Vers la fin des années 2000, le Rwanda était confronté à des difficultés similaires à celles du Sénégal dans la collecte d'informations sur l'aide, et leur intégration aux processus et documents du gouvernement. De multiples unités recueillaient les informations, avec de multiples bases de données sans codes d'identification uniques, l'intégralité de l'aide était classée comme dépenses d'investissement, les estimations de l'aide faisaient l'objet de coupures arbitraires aux fins des cadres budgétaires, compromettant ainsi la bonne gestion de l'aide et des dépenses publics. Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement du Rwanda a désigné cinq facteurs essentiels pour décider de la manière de traiter les apports d'aide : (i) l'objectif ciblé par l'aide ; (ii) le bénéficiaire de l'aide ; (iv) la ponctualité des informations et leur intégration aux processus de planification et de budgétisation ; et, (v) le degré de contrôle exercé par le gouvernement dans la planification, l'usage et la comptabilisation des fonds alloués à l'aide.

Le Rwanda a établi une distinction importante entre l'aide « au budget » (reflétée dans les documents budgétaires) mais pas « au parlement » (qui n'est pas intégrée dans la loi budgétaire) et l'aide qui est « au parlement » (et par conséquent, automatiquement au budget). Le gouvernement a décidé de n'inclure l'aide dans la loi budgétaire que lorsqu'il avait suffisamment de contrôle sur l'usage de l'aide pour être tenu de rendre des comptes. Toutefois, en l'absence de ce degré de contrôle, l'aide fournie au secteur public serait toujours incluse au budget afin d'assurer son inclusion au plan et de rendre son flux transparent pour le parlement, les citoyens et leurs organisations.

En bref, si les apports d'aide étaient destinés au secteur public, résultaient d'un accord signé, étaient divulgués à temps pour être inclus dans les soumissions du budget des ministères dépensiers, respectaient les cinq critères des apports d'aide « sous contrôle du gouvernement » et constituaient de l'aide au gouvernement central, ils devaient être approuvés par le parlement rwandais et faire partie de la Loi de Finances (« au parlement »). En cas de violation de l'une quelconque de ces conditions, soit l'aide ne serait pas incluse dans le budget (si l'une des trois premières conditions n'était pas satisfaite) soit l'aide ne serait reflétée que dans les annexes de la Loi de Finances. Si les trois premières conditions étaient satisfaites, deux questions clés détermineraient si l'aide devait être incluse dans la Loi de Finances elle-même ou seulement dans les annexes : L'aide était-elle sous le contrôle du gouvernement et un ministère du gouvernement central était-il le partenaire principal ?

Les cinq critères pour déterminer si l'aide est « sous le contrôle du gouvernement » sont les suivants : l'entité étatique responsable participe activement aux décisions concernant l'affectation des fonds pour le projet ; la mise à disposition des fonds est approuvée par le gestionnaire du budget de l'entité ; les comptes relatifs au projet sont soumis à l'organisme budgétaire responsable ; les documents justificatifs des opérations financières sont gardés par un organisme budgétaire responsable ; et, si un tiers est le partenaire chargé de la mise en œuvre, un contrat incluant le gouvernement doit être signé.

la PGFE la principale sinon l'unique base de données sur l'aide, et de créer des identifiants de projet uniques.

Si la PGFE était le principal instrument de collecte et de gestion des données, la base de données, conçue principalement à des fins de gestion de l'aide et non à des fins de gestion budgétaire, devrait être ajustée. Notamment, la classification des informations sur l'aide devrait refléter l'ensemble des règles déterminées ci-avant, pour prendre en compte les processus différentiels de la collecte et du partage des données. Par exemple, si la base de données enregistre une quantité minimale d'informations sur tous les projets d'aide lancés de façon standard, des informations plus détaillées et des mises à jour sur l'exécution peuvent être recueillies de façon différentielle, selon qu'il s'agit d'un projet au parlement ou au budget ou seulement conforme aux rapports d'exécution de l'aide.

La classification dans la base de données, de projets qui sont au budget et au parlement devrait également être ajustée afin de refléter les dimensions du plan comptable national à un niveau de détail approprié. L'ajustement comprendrait notamment une distinction entre les dépenses récurrentes et les dépenses en capital d'un projet (même lorsque celles-ci sont inscrites en tant que dépenses de développement dans le budget), entre la principale entité étatique bénéficiaire et toutes les entités susceptibles de mettre en œuvre les composants d'un projet, et entre les divers programmes du gouvernement sur lesquels l'aide est alignée. Ceci permettrait une communication bidirectionnelle des informations entre la base de données, le budget et le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP).

Il est en outre essentiel que le Gouvernement du Sénégal établisse des processus PGFE spécifiques pour la collecte,

le nettoyage, la vérification et la gestion des données qui s’y sont accumulées au fil du temps, et veille à ce que les capacités en ressources humaines nécessaires soient en place pour exécuter les opérations. Ses processus de collecte des données doivent être ajustés pour s’aligner sur le cycle budgétaire et le cycle des rapports. Dans certains pays, les plateformes de gestion de l’aide sont très utilisées – et par conséquent actualisées et fiables – parce que leur processus de collecte des données s’aligne pleinement sur le calendrier budgétaire. Le Malawi, par exemple, émet une « circulaire budgétaire » des donateurs qui est un instrument budgétaire/ plateforme de gestion conjointe pour la collecte de données actualisées à des fins budgétaires.

Aligner les processus de gestion/examen de la gestion de l’aide sur le processus budgétaire

Pour permettre une meilleure intégration de l’aide aux décisions et au reporting budgétaires, il faut mettre en place une classification désagrégée des projets d’aide dans le plan comptable du GdS. À cette fin, il faudrait énoncer des règles pour la désignation des donateurs et des projets d’aide dans la section des recettes du plan comptable, permettant ainsi une classification exacte des composants des projets dans la section économique. Certains pays utilisent la section des recettes pour identifier le donateur et la section des programmes pour identifier le projet.

Il est également important pour le Gouvernement du Sénégal de travailler non seulement au niveau central mais également au niveau sectoriel pour améliorer la production et la diffusion des informations sur l’aide. La triangulation des informations sur l’aide des ministères sectoriels par le biais d’informations fournies par les donateurs est essentielle pour assurer l’exhaustivité et la fiabilité des informations sur l’aide utilisées au niveau central (et sectoriel). Par conséquent, la Direction du Budget du MEFP et la DCEF doivent travailler secteur par secteur pour s’attaquer conjointement aux incitations négatives à la diffusion des informations au sein du secteur et auprès du centre. Cet objectif peut être atteint en fournissant une explication claire de la méthode d’affectation des crédits budgétaires en matière d’aide, des informations qui seront disponibles au centre, en tout état de cause, et en renforçant les compétences pour l’utilisation des informations sur l’aide au niveau sectoriel. Une deuxième série de travaux sectoriels, inclurait l’harmonisation des calendriers de la gestion de l’aide et de l’élaboration des budgets afin de réduire les coûts de transaction de la collecte des données et d’améliorer l’utilisation fonctionnelle des informations.

À cet égard, le fait que le système de planification budgétaire du Sénégal se déroule dans le contexte d’une longue période de transition et de changement a été une entrave à la production d’informations fiables

sur l’aide. Toutefois, c’est aussi une opportunité ; cette situation permet une intégration plus harmonisée de l’aide aux systèmes nationaux lors de la mise en œuvre de nouveaux systèmes dans d’autres secteurs, et permet en outre de tirer des enseignements pour l’ajustement des systèmes dans les secteurs qui ont déjà adopté les nouvelles procédures.

Commencer par les systèmes existants, prêter attention aux causes sous-jacentes des obstacles empêchant ces systèmes de fonctionner correctement

Toute tentative visant à réformer les dispositions institutionnelles de gestion des informations sur l’aide et son intégration au budget du Sénégal, devrait se conformer à la règle générique régissant la réforme publique : le fait de s’attaquer aux problèmes existants par le biais d’un ajout de nouvelles règles supplémentaires et de la création de nouvelles structures sans comprendre pleinement pourquoi les règles et structures existantes ne fonctionnent pas, aura plus tendance à exacerber le problème qu’à le résoudre. Ce principe reste vrai dans la sphère des informations sur l’aide au Sénégal. La désignation d’une unité centrale qui classe l’aide et prévoit de nouveaux processus et règles pour la collecte et l’utilisation des données, requiert un examen approfondi des raisons pour lesquelles la DCEF n’a pas été à même de jouer ce rôle, la PGFE n’a pas réussi à centraliser les processus et les données ne sont pas utilisées. Le dialogue sur l’utilisation des systèmes nationaux au Sénégal a initié cet examen et a exposé quelques-unes des faiblesses systémiques, des incitations et des dissuasions dans le domaine de la gestion de l’aide et du budget. Pour réussir, de nouvelles tentatives de réforme devront commencer par les systèmes existants, utiliser les capacités existantes et continuellement réévaluer, tirer des enseignements et ajuster les interventions en conséquence.

Clairement documenter les processus, règles et responsabilités en matière de collecte, de gestion et d’utilisation des informations sur l’aide, à la fois dans le système de gestion de l’aide et dans le système de gestion budgétaire

Il faut toutefois, trouver un juste équilibre entre le fait d’avoir une base juridique pour appliquer les dispositions et la nécessité d’autoriser la réalisation relativement facile des ajustements résultant de l’apprentissage des processus.

En bref, le cas du Sénégal, comme beaucoup d’autres, montre que l’intégration effective d’informations exhaustives, fiables et utiles sur l’aide dans les systèmes nationaux requiert : (i) un leadership national technique et politique pour promouvoir la confiance aux règles convenues et unifier les systèmes ; (ii) un « point d’entrée » unique et clairement mandaté dans la base de données pour les informations sur l’aide,

associé à des processus rationalisés pour la collecte et la vérification des informations sur l'aide qui satisfont aux conditions minimales pour tous les usagers, et sont liés aux processus budgétaires nationaux ; (iii) des numéros de projet uniques utilisés pour l'ensemble des systèmes budgétaires et de gestion de l'aide, et un ensemble commun de classifications pour permettre

la transmission bidirectionnelle des données ; (iv) une interface de traitement fonctionnelle entre les systèmes de gestion de l'aide et des ressources propres en matière de planification, de budgétisation et de reporting; (v) une capacité suffisante en ressources humaines pour entreprendre la conception initiale et la gestion courante ; et, (vi) l'attention portée aux incitations.

Remerciements

Cette publication est financée en partie par la Banque africaine de développement (BAfD) et le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou leurs politiques.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter : CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI), PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa

Courriel : info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org