

Réponse de CABRI au Programme d'Action d'Accra Utilisation des systèmes nationaux

Une coopération efficace est la prémisses d'objectifs partagés et d'intérêts mutuels, de rapports de confiance, de pratiques transparentes ainsi que du partage d'informations, de cadres précis en matière de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte, et d'investissements à long terme par les deux parties sur le plan des ressources et de la capacité. Les intentions qui sont à la base de la Déclaration de Paris parlent d'un partenariat mutuel où aussi bien les pays en développement que les pays donateurs sont encouragés à se rapprocher de l'idéal susmentionné.

Les engagements de la Déclaration reflètent un consensus selon lequel l'efficacité de l'aide dépend essentiellement des pays qui se sont appropriés leurs programmes de développement, qui les mènent et qui également dirigent la gestion de l'Aide publique au développement (APD). Une partie intégrante de l'appropriation est l'alignement de l'APD sur les stratégies de développement, les institutions, les systèmes et les procédures des pays en développement.

L'enquête 2008 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé que seulement 43 % de l'APD passent par les systèmes de pays partenaires, ce qui suggère qu'il faudra faire des progrès considérables en vue d'atteindre l'objectif 2010 (85 % de l'aide inscrite au budget) fixé dans la Déclaration. Compte tenu de ces résultats, le Programme d'Action d'Accra (PAA) présente un ensemble d'actions aussi bien pour les pays en développement que pour les donateurs en vue d'accélérer les progrès.

Le PAA résultant du Troisième Forum de Haut Niveau qui s'est tenu en septembre 2008 à Accra, exhorte les donateurs à utiliser les systèmes nationaux comme première option, en se reposant sur les évaluations diagnostiques effectuées conjointement sur la qualité des systèmes nationaux. Lorsque cette option s'avère impossible à réaliser, les donateurs se doivent de considérer des mécanismes de sauvegarde et des mesures qui renforcent plutôt que compromettent ces systèmes. Les pays en développement sont incités à définir des priorités et des programmes de réformes qui renforceront les systèmes nationaux, tandis que les donateurs sont encouragés à développer des plans qui donnent à leurs organisations des directives ainsi que des mesures incitatives pour utiliser les systèmes nationaux. Enfin, les donateurs sont tenus d'acheminer 50 % ou plus de l'aide de gouvernement à gouvernement par l'intermédiaire des systèmes fiduciaires

nationaux, y compris par l'utilisation accrue des approches basées sur les programmes.

Depuis 2007, CABRI a entrepris un certain nombre d'exercices qui ont contribué à approfondir la réflexion du réseau quant à l'utilisation des systèmes nationaux. La réponse du réseau sur l'utilisation de l'option des systèmes nationaux du PAA, contenue dans cette note d'information, s'inspire par conséquent de l'expérience pratique des hauts fonctionnaires du budget afin de s'assurer que l'utilisation des systèmes nationaux récolte les avantages désirés.

La contribution de CABRI à l'utilisation des systèmes nationaux

La contribution de CABRI aux consultations régionales du troisième Forum de Haut Niveau sur l'alignement et l'utilisation des systèmes nationaux concerne principalement les distinctions analytiques qu'elle a apportée en matière de gestion de l'aide dans le cycle budgétaire et repose sur sa compréhension croissante de la manière dont ces distinctions peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide sur le terrain. Les apports essentiels de la contribution de CABRI proviennent de l'étude sur la budgétisation de l'aide réalisée conjointement par CABRI et le PSA, des débats concernant son 4^{ème} Séminaire Annuel qui s'est déroulé en décembre 2007, des discussions qui ont eu lieu entre les pays membres et du travail au niveau national conduit par CABRI et le Gouvernement du Rwanda.¹

L'étude sur la budgétisation de l'aide expose un cadre analytique qui présente six dimensions de la budgétisation de l'aide. Les dimensions suivent les phases d'une politique et du cycle de l'élaboration du budget, telles que présentées dans l'encadré 1. L'étude a trouvé que des programmes ou projets d'aide différents utilisent les systèmes nationaux dans n'importe laquelle de ces phases ou dans une combinaison quelle qu'elle soit de ces phases budgétaires. Par conséquent dans la pratique, la budgétisation de l'aide n'implique pas que tous les systèmes nationaux devraient être utilisés en même temps : les pays peuvent faire des progrès mesurés pour inscrire l'aide au budget au fur et à mesure que cela s'avère approprié et possible.

Le cadre de la budgétisation de l'aide a souligné pour les pays participants de CABRI l'importance de ne pas associer l'inscription de l'aide « au budget » à l'appui budgétaire. Toutes

Encadré 1: Différentes dimensions du terme « Budgétisation de l'aide/inscription de l'aide »

TERME ²	DÉFINITION
Au plan	L'intégration des dépenses d'aide aux programmes et projets à la planification stratégique des agences dépendantes et documents d'appui relatifs aux intentions de politique soutenant les soumissions budgétaires.
Au budget	Le financement extérieur, y compris le financement des programmes et projets, et son utilisation prévue, qui sont indiqués dans les documents budgétaires.
Au parlement (ou « par le biais du budget »)	Le financement extérieur est compris dans les recettes et dotations approuvées par le parlement
Au trésor	Le financement extérieur est déboursé du fonds principal d'administration (des recettes) de l'État et géré par les systèmes de l'administration publique.
Aux comptes	Le financement extérieur est inscrit et pris en compte par le système de comptabilité publique, tout en respectant le système de classification de l'administration publique.
À l'audit	Les finances extérieures auditées par le système d'audit des finances publiques.
Aux rapports	Le financement extérieur compris dans les rapports ex post de l'État.

Source : Étude sur la budgétisation de l'aide réalisée conjointement par CABRI et le PSA

les formes d'aide devraient et pourraient être inscrites au budget dans une ou plusieurs des dimensions.

À cet égard, la terminologie et les règles au niveau des pays, associées à des termes spécifiques, ont été une considération importante lors du 4^{ème} Séminaire Annuel de CABRI. Les discussions du séminaire ont souligné que la définition des instruments de l'aide utilisés par certains pays pouvait en fait empêcher l'inscription de tous les flux d'aide au budget et/ou mal les représenter. Par exemple, au Mali et au Ghana, l'appui budgétaire par définition est hors budget. En même temps, la définition de l'appui budgétaire donnée par le Mali se compose des financements pour des lignes budgétaires spécifiques, affectés séparément aux ressources intérieures. Dans d'autres pays ces flux affectés seront considérés comme une aide aux projets. La session a conclu que les instruments de l'aide ne devraient pas être conçus pour être hors budget par nature étant donné les risques de développement de séparer les processus de planification, d'élaboration du budget et de rapport de ces flux de ceux des programmes de l'État. Il est possible pour toutes les modalités, y compris l'aide aux projets d'utiliser des aspects différents des systèmes nationaux. L'une des considérations clés de l'inscription de l'aide aux projets « au trésor » est que les comptes publics devraient pouvoir montrer de manière exhaustive toutes les sources des fonds ainsi que toutes leurs utilisations. Par conséquent, les systèmes et les processus doivent intégrer l'aide à diverses étapes du cycle budgétaire, nonobstant les modalités spécifiques d'aide et les conditions requises par les donateurs.

De plus le travail au niveau national de CABRI a confirmé que les distinctions claires entre les différentes modalités d'aide et la manière dont elles sont traitées dans le cycle

budgétaire sont importantes. Ce travail a indiqué que les pays en développement ont besoin de considérer des critères pertinents afin de déterminer le moment où l'aide devrait être inscrite aux diverses dimensions du cycle budgétaire. Dans le cas du Rwanda, le gouvernement a défini qu'il inclurait uniquement l'aide « au parlement », autrement dit le parlement approuve l'aide dans le cadre de la Loi de finances, lorsqu'il a un contrôle suffisant sur l'utilisation de l'aide qui doit être conservée pour les comptes. Lorsque ce contrôle fait défaut, l'aide au secteur public ne devrait être inscrite qu'« au budget », c'est-à-dire qu'elle devrait figurer dans la documentation accompagnant la Loi de finances, ce qui garantira son inscription « au plan » et rendra son flux transparent à l'égard du parlement.

Le travail effectué au Rwanda illustre également combien il est important d'avoir une interface riche en réflexion et bien gérée entre les systèmes d'aide aux pays et la gestion des finances publiques pour la qualité de l'information sur l'aide et l'inscription de l'aide au budget. Faire pression en faveur d'informations exhaustives et dans les délais sur le décaissement et l'utilisation des fonds représente une partie importante de la budgétisation de l'aide.

Une autre distinction importante est celle faite entre la présentation comptable de l'aide dans la documentation de l'État et l'intégration de manière adéquate de l'aide dans les processus publics de planification et d'élaboration du budget. L'étude sur la budgétisation de l'aide identifie trois facteurs qui déterminent si la présentation comptable de l'aide ou son inscription dans les processus du budget national aura les effets désirés. Ces facteurs sont : a) la qualité des informations sur l'aide saisies ; b) la capacité d'utiliser les informations ; et

c) la qualité des informations et des processus se rapportant aux ressources qui ne sont pas associés à l'aide. Si l'aide est simplement déclarée dans la planification du budget et dans la documentation comptable en l'absence de l'un ou plusieurs de ces facteurs, un risque important de développement et fiduciaire demeure encore pour le gouvernement partenaire en question.

La réponse de CABRI au Programme d'Action d'Accra (PAA)

CABRI reconnaît le rôle important que l'aide au développement peut jouer pour consolider les institutions et les systèmes, pour renforcer les capacités et financer les besoins en ressources. Ceux-ci sont tous destinés à améliorer la prestation de services et au bout du compte, le niveau de vie des plus démunis. En outre, CABRI se félicite des efforts internationaux réalisés afin de soutenir les pays en développement pour qu'ils prennent l'initiative de leur propre programme de développement et qu'ils le dirigent. L'appropriation et l'alignement sont des principes interdépendants qui ne peuvent pas être séparés au cours de la mise en œuvre. Les bénéfices à long terme de l'alignement devraient être examinés compte tenu de la diminution de la dépendance vis-à-vis de l'aide, de l'augmentation des recettes intérieures et de l'amélioration des situations de viabilité de la dette.

CABRI croit fermement que les pays en développement doivent mener un programme directeur reposant sur des processus crédibles. Ceci est notre engagement au partenariat mutuel. Sans des processus crédibles publics de planification, d'élaboration du budget, de comptabilité, d'audit et de présentation de rapports, il est difficile pour les gouvernements de mener des dialogues de politique globale et d'utiliser systématiquement les informations des donateurs.

Le PAA représente avant tout un compromis positif qui a abouti, entre une diversité de donateurs et de pays en développement afin de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de l'aide. Le PAA place fermement l'utilisation des systèmes nationaux sur le programme, soulignant ainsi de nouveau qu'elle est une partie cruciale de l'alignement sur les stratégies des pays partenaires et de l'appropriation. CABRI émet ci-dessous quelques avis sur la manière dont les cinq domaines d'actions sur l'utilisation des systèmes nationaux peuvent être appliqués pour obtenir l'impact maximal, s'inspirant à cet égard de son propre apprentissage.

L'utilisation des systèmes nationaux ne devrait pas s'appliquer comme une approche générale.

Tous les donateurs n'utiliseront pas la totalité des dimensions de l'ensemble des systèmes nationaux dans un avenir proche, et il est peut-être inapproprié, irréaliste ou même contraire à l'intérêt des pays en développement de s'attendre à ce qu'ils le fassent.

L'utilisation des systèmes nationaux est un moyen et non pas une fin. Nous devons être attentifs à ne pas encourager la réflexion qui se concentre uniquement sur les moyens et mène aveuglément les procédures visant à augmenter les résultats concernant les engagements de la Déclaration de Paris. La question importante lorsque l'on décide de la manière de gérer le flux d'aide est de savoir si l'acheminement de cette aide par

l'intermédiaire de ce système spécifique est plus efficace, et/ou s'il conduira à une meilleure affectation et gestion des deniers publics (intérieurs et extérieurs) à moyen et long termes?

Une approche plus nuancée pendant l'exécution devrait refléter les choix des pays en développement à propos de la manière dont les pays en développement souhaiteraient gérer leurs propres risques fiduciaires et de développement. Des considérations clés sont la mise en séquence de la manière dont les pays souhaitent renforcer leurs systèmes et le moment où l'aide devrait être inscrite au budget dans n'importe quelle dimension et le moment où elle ne devrait pas l'être.

Un pays en développement se trouve également confronté à des risques lorsqu'il inscrit l'aide aux systèmes nationaux.

Le rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux dans la GFP parle uniquement du risque fiduciaire, de développement, d'atteinte à la réputation pour les donateurs qui utilisent les systèmes nationaux. Les pays en développement font également face à des risques, y compris les risques fiduciaires et de développement lorsqu'ils inscrivent l'aide aux systèmes nationaux. Par exemple :

- les flux d'aide peu sûrs et imprévisibles réduisent la crédibilité du processus budgétaire d'un gouvernement. Cela représente un risque fiduciaire pour les pays en développement. Améliorer la prévisibilité de l'année concernée et pluriannuelle sont des actions importantes liées au PAA.
- des informations peu fiables et incomplètes sur l'aide des donateurs posent un risque de développement pour les pays en développement, lorsqu'il est impossible de faire le suivi et d'établir des rapports avec exactitude sur les décaissements et l'utilisation de l'aide qui circule en dehors des systèmes de passation des marchés et de trésorerie des pays partenaires.
- les avantages de canaliser l'aide par l'intermédiaire des systèmes de passation des marchés et de trésorerie ne l'emportent pas toujours sur ses coûts, en particulier pour de petits projets multiples à court terme.

Les informations qui ne sont pas fournies à temps par rapport aux cycles de planification et d'élaboration du budget de l'État, présentent à la fois un risque fiduciaire et un risque de développement.

Un accent plus important devrait être mis sur les éléments en amont du cycle budgétaire : la planification, l'élaboration du budget et l'adoption parlementaire.

Un accent important est mis sur les éléments en aval du cycle budgétaire lorsque les donateurs sont encouragés à acheminer 50 % ou plus de l'aide de gouvernement à gouvernement par l'intermédiaire des systèmes fiduciaires du pays. Cela est reflété par la façon dont les indicateurs sont répartis et équilibrés dans la Déclaration de Paris où l'indicateur 3 se rapporte à l'inscription de l'aide au budget et l'indicateur 5 aux systèmes en aval. C'est l'indicateur 5 qui porte le titre « utilisation des systèmes nationaux » :

L'utilisation des systèmes nationaux pour la planification et la budgétisation de l'aide représente un intérêt de développement immédiat pour les pays. Séparer la planification et la budgétisation de l'aide des systèmes fiduciaires et mettre l'accent sur les systèmes fiduciaires pour progresser, porte atteinte à l'importance des dimensions en amont pour les pays partenaires ainsi qu'à l'interdépendance des différentes phases du cycle budgétaire pour l'efficacité des dépenses. Encore plus préjudiciable, cette situation encourage l'utilisation des systèmes fiduciaires en plus des systèmes de planification, d'élaboration du budget et de présentation des rapports.

Afin de mener le programme de développement, les gouvernements doivent déterminer l'affectation des ressources à la fois intérieures et extérieures en fonction de leurs priorités. Ne pas déclarer ou inscrire l'aide à la planification ou à l'élaboration du budget des pays représente un risque de développement. Sans une vue d'ensemble de ce qui se passe dans un secteur particulier, les pays en développement ne peuvent pas évaluer où les ressources ont été ciblées ou si les programmes financés grâce à des ressources internes font double-emploi ou complètent des programmes d'aide.

Par conséquent les programmes et les projets d'aide ont besoin d'être soumis au même examen budgétaire que les projets de l'État, et cela peut signifier que certains programmes et projets d'aide seront redéfinis ou ne seront pas entrepris.

Inscrire l'aide au plan et au budget ne représente aucun risque fiduciaire pour les donateurs, mais reste vital pour l'efficacité de l'aide et l'utilisation efficace des propres ressources des pays partenaires.

Les pays en développement ont un rôle beaucoup plus important à jouer pour déterminer si l'aide doit être intégrée et à quel niveau, dans les diverses dimensions de politique et de cycle budgétaire d'un pays.

En ce moment, le PAA oblige les donateurs à utiliser les systèmes nationaux. Le rôle des pays en développement est limité à renforcer les systèmes nationaux et à s'engager dans des évaluations conjointes de ces systèmes. CABRI propose les conditions supplémentaires suivantes : les pays en développement

doivent aussi gérer leurs risques fiduciaires et de développement, i) en définissant les critères pertinents et les termes pour inclure l'aide dans les diverses dimensions du cycle budgétaire et ii) en déterminant quels systèmes ils souhaitent renforcer en priorité.

Le PAA encourage les pays à renforcer leurs systèmes de GFP et leurs systèmes de gestion de l'aide, mais dit peu de chose sur la manière dont ils sont intégrés. Dans le PAA, l'accent est surtout mis sur les systèmes de GFP. Toutefois l'alignement requiert que les pays développent des systèmes et des processus solides en vue d'intégrer l'aide, et non uniquement pour bien gérer les ressources publiques.

L'utilisation des systèmes nationaux est un élément important du programme sur l'efficacité de l'aide, et se rapporte fortement au travail d'un haut fonctionnaire du budget au sein du ministère des finances. Nous avons un rôle important à jouer pour garantir que les systèmes nationaux soient solides, non seulement pour la gestion des ressources d'aide, mais plus important encore, pour la gestion durable de nos propres ressources intérieures. Comprendre les nuances de l'utilisation des systèmes nationaux empêchera une application procédurale générale du PAA et assurera que les avantages l'emportent sur les coûts pour les pays en développement.

Note

- 1 Les consultations du Troisième Forum de Haut Niveau incluaient une réunion de l'entreprise conjointe CAD/OCDE sur la Gestion des finances publiques accueillie par CABRI en mai 2008.
- 2 L'inscription à la passation des marchés publics est une dimension supplémentaire dont la portée de l'étude n'a pas tenu compte, mais reste un élément important de l'utilisation des systèmes nationaux.

Références

- CABRI (2009) Note d'information de CABRI : « Améliorer l'inscription de l'aide au budget au Rwanda ». CABRI
- CABRI et PSA (2008) Rapport de Synthèse : « La budgétisation de l'aide ». Pretoria : CABRI
- OCDE (2008 a) Programme d'Action d'Accra
- OCDE (2008 b) Rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux dans la gestion des finances publiques. Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide- entreprise conjointe sur la gestion des finances publiques.



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

www.cabri-sbo.org

gtz

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