CABRI

Collaborative Africa Budget Reform Initiative

POSITION DE CABRI SUR LA
Transparence de l'Aide

Juin 2011

POSITION DE CABRI SUR LA TRANSPARENCE DE L'AIDE

Juin 2011

CABRI

Collaborative Africa Budget Reform Initiative

© 2011 Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)

Publié par le l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI)

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI),
c/o National Treasury
240 Vermeulen Street
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa (Afrique du Sud)

Tel: +27 12 315 5229
Fax: +27 12 315 5108

www.cabri-sbo.org

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl

INTRODUCTION

La transparence de l'aide constitue un pilier indispensable à la réalisation du développement durable en Afrique. À moins que l'aide ne soit transparente, de nombreux pays sur le continent demeureront dans l'impossibilité d'utiliser de manière optimale les ressources disponibles pour fournir les biens et les services publics essentiels pour le développement et la croissance équitables. En effet, l'aide opaque compromet les systèmes nationaux et débouche sur la prise de décisions d'affectation des ressources nationales, fondée sur des informations incomplètes qui ont une incidence négative sur l'efficacité de l'aide telle qu'énoncée dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Ce point est tout particulièrement vrai à l'égard de l'appropriation nationale et de l'alignement de l'aide sur les priorités nationales.

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui a eu lieu à Accra, a reconnu l'importance de la transparence de l'aide pour le programme de développement. Il en a résulté des engagements spécifiques pris par les donateurs entre autres, de divulguer publiquement des « informations régulières, détaillées et dans les délais prévus », qui permettraient l'élaboration du budget, la comptabilité et l'audit plus précis, effectués par les pays. En revanche, les pays partenaires, se sont engagés à mettre en place des « processus renforcés » de gestion des ressources intérieures et extérieures. Cependant, le Forum n'a pas défini ce que signifiait « régulières, détaillées et dans les délais », ni ce qui est considéré comme « processus renforcés ».

Cette position de CABRI sur la transparence de l'aide vise à rendre explicite ce que CABRI considère comme des niveaux suffisants de transparence de l'aide afin que l'aide fonctionne mieux à l'échelon national en Afrique.

Quand l'aide est-elle transparente ?

La transparence de l'aide est suffisante lorsqu'elle soutient l'efficacité de l'aide, l'élaboration d'un budget sain et des systèmes de gouvernance financière publique responsables au niveau national. La transparence de l'aide exige donc, 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. En d'autres termes, la transparence adéquate de l'aide pour le développement signifie que les informations sur l'aide doivent être transparentes : pour les gouvernements nationaux et en leur sein, à des fins d'élaboration du budget et d'efficacité de l'aide ; et, à travers les budgets nationaux devant les parlements nationaux et les citoyens pour soutenir l'obligation nationale de rendre compte.

Cette démarche requiert des informations *exhaustives, dans les délais, fiables et utiles* sur les engagements d'aide, les décaissements et les flux d'utilisation réelle dans *des formats utiles* et de *manière accessible,* fournies par les donateurs aux gouvernements nationaux, entre les gestionnaires de l'aide et les gestionnaires de budget, entre les ministères à l'échelon central et les ministères dépensiers et, fournies également par le pouvoir exécutif aux parties prenantes nationales.

Ce qui est susmentionné implique qu'aussi bien les donateurs que les pays doivent disposer de systèmes qui génèrent, rassemblent, collationnent, vérifient et diffusent les informations sur l'aide. En outre, les systèmes nationaux doivent s'assurer d'une intégration des processus de gestion de l'aide et des informations (qui, en général, sont orientés vers des cycles de projets pluriannuels) ainsi que des processus de gestion des finances publiques et des informations (qui suivent un calendrier de cycle budgétaire annuel). Non seulement, cette démarche contribuerait à une meilleure élaboration du budget des ressources nationales, mais aiderait également les pays à réduire les coûts de présentation aux donateurs de rapports sur l'aide gérée par le biais des systèmes nationaux.

INSTITUTIONS REQUISES DES DONATEURS

Les niveaux actuels de transparence de l'aide en Afrique sont insuffisants pour soutenir les systèmes d'élaboration du budget et de responsabilisation des pays. Les flux d'informations provenant des donateurs et destinés aux pays africains sur les décaissements prévus et effectifs et sur l'utilisation des fonds sont souvent incomplets et/ou peu fiables. Au niveau national, les donateurs ont une connaissance insuffisante des exigences d'informations nationales en matière d'élaboration du budget et de rapports, résultant en des occasions manquées d'améliorer la coordination et de réduire les frais d'acheminement de l'aide. La transparence efficace de l'aide exige que les systèmes des donateurs soient davantage orientés vers les besoins nationaux. En particulier, CABRI considère ce qui suit comme exigences minimales à respecter par les donateurs pour réaliser la transparence efficace de l'aide :

Flux d'informations provenant des donateurs

Il faut des informations sur l'aide qui soient exhaustives. Les informations sur l'aide sont circonstanciées lorsqu'elles permettent aux informations sur l'aide concernée d'être inscrites au plan, au budget et aux rapports, à des fins de budgétisation et d'obligation de rendre compte nationales. Par conséquent, CABRI, définit la trans-parence de l'aide adéquate comme étant le flux régulier d'informations :

- concernant toutes les aides qui financent la fourniture de biens et de services de nature publique aux citoyens, si, au titre d'un accord conclu avec le gouvernement ou non ;
- sur toutes les aides nonobstant le type, la modalité ou le canal de décaissement de l'aide ;
- par tous les donateurs (y compris les nouveaux donateurs), qu'ils soient des donateurs multilatéraux, bilatéraux ou privés ; et,
- tout au long du cycle budgétaire (en d'autres termes, sur les engagements, sur les décaissements et sur l'utilisation effective des fonds).

Même l'aide qui n'est pas apportée en vertu d'un accord passé avec le gouvernement (comme l'aide apportée par des donateurs privés, l'aide directe aux organisations de la société civile et l'aide humanitaire), doit être transparente devant le gouvernement si elle finance des services publics destinés aux citoyens, afin que les gouvernements nationaux puissent allouer leurs propres ressources de façon optimale et évaluer les demandes probables futures en ressources nationales lorsque les programmes d'aide prennent fin.

Les modalités ne comportent pas toutes les mêmes défis en matière de transparence de l'aide au niveau national. L'aide hors budget, notamment l'aide qui est gérée à l'extérieur du Trésor national et des systèmes comptables, directement par le donateur ou qui est versée à une tierce partie, reste la plus opaque. Si les donateurs préfèrent ne pas utiliser les systèmes nationaux à n›importe quel stade du cycle de gestion de l'aide, ils se doivent de fournir des informations circonstanciées et en temps opportun relatives à une telle aide afin de minimiser l'impact sur l'élaboration du budget national, les systèmes nationaux de gestion financière et la responsabilisation locale.

Il faut des informations sur l'aide qui soient fiables. Les informations sur l'aide sont fiables lorsqu'elles sont actualisées et reflètent les apports de fonds réels qui ont lieu. Lorsque des flux d'aide se produisent qui n›étaient pas prévus pour l'exercice, ou lorsque des flux d'aide prévus ne se produisent pas ou arrivent plus tard que prévus, les informations sont peu fiables du point de vue de la transparence de l'aide. CABRI reconnaît que cela constitue un défi pour les donateurs de fournir des informations prévisionnelles sur l'aide qui soient dans les délais et fiables, compte tenu de leurs propres cycles budgétaire et d'engagement. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher les donateurs de fournir des informations prévisionnelles indicatives à moyen terme afin que les pays puissent élaborer de manière efficace leur budget à moyen terme. Par conséquent, la fiabilité exige que :

- les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires conviennent de critères communs pour évaluer et indiquer le statut des informations prévisionnelles à moyen terme et la manière dont elles doivent être utilisées ;
- les donateurs indiquent le statut des informations prévisionnelles à moyen terme conformément à l'accord ;
- les donateurs veillent à ce que les informations deviennent plus fiables lorsqu'on se rapproche de l'exercice ; et,
- les donateurs s›assurent que les informations ayant trait à l'exercice à venir soient entièrement fiables au moment où le budget national est en cours de finalisation.

Les informations sur les décaissements effectifs et l'utilisation de l'aide qui est gérée par le donneur lui-même ou par une tierce partie, doivent également être fiables.

Il faut des informations sur l'aide qui soient dans les délais. Les informations sur l'aide sont dans les délais lorsqu'elles sont disponibles en temps opportun, pour que les processus nationaux budgétaires puissent les intégrer et en tenir compte, pendant tout le cycle budgétaire, selon les besoins par rapport aux institutions nationales. Par conséquent, les pays requièrent :

- des projections indicatives sur toutes les aides lorsque les processus nationaux de formulation de budget commencent ;
- des informations fiables sur les flux prévus pour l'exercice au plus tard trois mois avant que le budget ne soit déposé devant le parlement ;
- des informations au cours de l'année concernant des changements apportés aux flux prévus se rapportant à l'exercice dès que les changements surviennent, notamment pour l'aide décaissée par le biais des systèmes nationaux, mais aussi concernant les délais prévus des projets et des programmes d'aide qui sont gérés hors budget ;
- des informations préliminaires sur les décaissements et dépenses réels relatifs à l'aide hors budget, au moins trimestriellement, pour que les gouvernements puissent présenter des rapports sur l'aide aux parties prenantes nationales ; et,
- des informations contrôlées sur les décaissements et les dépenses effectifs relatifs à l'aide hors budget, dès qu›elles sont mises à la disposition du donateur afin qu'elles soient prises en compte dans les rapports nationaux.

Il faut des informations sur l'aide qui soient utiles. Les informations sur l'aide sont utiles lorsqu'elles peuvent être alignées sur les budgets nationaux et qu'elles soutiennent les processus nationaux d'obligation de rendre compte interne, législative et sociale. Par conséquent, les pays exigent :

- des informations sur l'aide (notamment pour l'aide hors budget) à classer systématiquement pour s'aligner sur les catégories et les classifications nationales utilisées pour les processus d'allocation budgétaire et d'obligation de rendre compte, peu importe que la classification soit administrative, de programmes et/ou économique. ;
- une précision sur le type, la modalité ou le canal de décaissement de l'aide ;
- des informations sur les objectifs visés, les résultats prévus et réels ainsi que sur les conditions qui se rattachent à chaque flux d'aide ;
- des informations sur le rôle des différentes institutions (qui est responsable de la gestion d'un projet ou programme d'aide, qui reçoit de l'argent et qui met en œuvre les activités) ; et,
- toute la documentation provenant du cycle de projet d'aide (y compris, la documentation d'appréciation, des programmes, d'examen et d'évaluation), pour les projets qui sont mis en œuvre en vertu d'un accord conclu avec le gouvernement.

Il faut des informations sur l'aide qui soient accessibles. Les informations sur l'aide sont accessibles lorsqu'elles sont mises régulièrement à la disposition de toutes les parties prenantes, que ce soit les gouvernements, les parlements nationaux ou les citoyens, systématiquement, suite à la mise en place de mécanismes institutionnalisés qui assurent le flux, plutôt qu'à la mise en place de processus ad hoc (temporaires). Pour les donateurs, l'accessibilité aux informations sur l'aide nécessite :

- des flux d'information systématiques passés à l'administration centrale, qui permettent l'élaboration du budget et la présentation de rapports de manière exhaustive au niveau

national et mettent fin aux incitations négatives concernant le flux interne des informations ;

- des flux d'informations entre les donateurs au niveau du pays bénéficiaire, afin de renforcer les mesures incitatives d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation et, de soutenir la responsabilité ; et,
- une mise à disposition accessible et dans les délais des informations au niveau international, afin de permettre des vérifications au niveau national quant à la transparence des gouvernements à l'égard de l'aide et, d'encourager l'intégrité dans la gestion de l'aide au niveau national.

Systèmes des donateurs

Atteindre des niveaux adéquats de transparence de l'aide pour appuyer les processus nationaux budgétaires et de responsabilisation, nécessite des changements sur la façon dont les donateurs gèrent les processus d'aide et les informations aussi bien au niveau du pays bénéficiaire qu'au niveau de leur siège. Le respect des délais, la couverture et la qualité des flux d'informations sur l'aide provenant des donateurs et destinés aux gouvernements nationaux, sont fonction de la capacité du personnel des donateurs dans les pays bénéficiaires, de leur mandat à divulguer les informations, des paramètres contre lesquels les donateurs inscrivent les informations sur l'aide et des structures inter-donateurs. Des niveaux suffisants d'informations sur l'aide requièrent que :

- le personnel des antennes (bureaux locaux) soit habilité à communiquer des informations qui correspondent aux calendriers de gestion-d'informations régulières spécifiques à chaque pays et, en réponse à des demandes précises, sans avoir besoin de demander l'autorisation de le faire au siège ;
- le personnel des antennes connaisse bien les cycles, les processus et les exigences d'informations budgétaires au niveau national, pour pouvoir faciliter l'alignement optimal sur les processus internes des donateurs ;
- les donateurs utilisent les structures de coordination d'aide entre donateur et gouvernement et entre donateur et donateur, au niveau national, en faveur de la transparence de l'aide, notamment en s'assurant en tant que collectif que les flux d'informations sur l'aide destinés au gouvernement soient exhaustifs, dans les délais et d'une qualité suffisante ;
- les donateurs investissent pour adapter leurs systèmes de gestion d'informations sur l'aide afin d'assurer des niveaux appropriés de transparence à des fins d'élaboration du budget et d'obligation de rendre compte au niveau national (une contribution essentielle à l'efficacité de l'aide) ; et,
- les donateurs passent à l'utilisation de systèmes nationaux pour gérer les flux d'aide, lorsque l'aide figure au Trésor et aux comptes, sa transparence pour ce qui est de l'alignement sur les budgets nationaux est assurée dans de nombreux pays et est facilitée dans tous.

Toutefois, l'utilisation accrue des systèmes nationaux pour la gestion des flux d'aide ne doit pas être considérée en soi, comme une mesure suffisante vers la transparence de l'aide. Comme indiqué plus haut, il est essentiel que l'aide hors budget soit transparente car elle représente une part importante des flux d'aide.

INSTITUTIONS NATIONALES REQUISES

L'intégration des informations sur l'aide dans les budgets nationaux est un facteur clé pour veiller à ce que la transparence de l'aide atteigne son objectif visé d'améliorer les systèmes budgétaires, l'efficacité des dépenses publiques et la responsabilisation nationale. Le manque d'informations sur l'aide peut compromettre cela, mais la responsabilité incombe également aux dispositions institutionnelles prises dans les pays bénéficiaires. Ces dispositions doivent s›assurer que les informations disponibles sur l'aide s'inscrivent de manière appropriée dans les processus et documents budgétaires, et que les pays, à leur tour, mettent ces informations à la disposition des parties prenantes nationales. Les questions principales à examiner sont : la fragmentation des informations sur l'aide, les processus de gestion de l'aide et les institutions

d'aide ; le manque d'intégration aux systèmes de gestion budgétaire ; les faibles flux d'informations sur l'aide au sein de l'Administration ; et, la création de processus visant à garantir la demande nationale d'informations sur l'aide et l'obligation de rendre compte à l'égard de l'aide.

CABRI considère que des règles précises concernant les informations sur l'aide et de meilleurs systèmes publics pour gérer et incorporer les informations sur l'aide dans les processus nationaux sont indispensables à la transparence appropriée de l'aide.

Règles précises concernant les informations sur l'aide

Des règles précises en matière d'informations sur l'aide. Les gouvernements des pays bénéficiaires sont chargés de s'assurer que tous les acteurs se montrent clairs quant à leurs fonctions et responsabilités pour fournir, rassembler, collationner, valider et diffuser les informations sur l'aide au niveau national. Autrement dit, les gouvernements des pays bénéficiaires doivent établir des règles précises :

- sur le flux d'informations sur l'aide provenant des donateurs, en coordination avec ses derniers ;
- concernant le flux d'informations sur l'aide, intégrées en interne au flux d'informations sur l'aide fourni par les donneurs, afin que les processus ne soient pas répétés inutilement ; et,
- sur la présentation au niveau national de rapports sur l'aide, afin que des informations régulières, circonstanciées, fiables, accessibles et dans les délais soient mises à la disposition du Parlement et des citoyens, et soient associées aux dépenses intérieures.

Les règles doivent :

- préciser quelles informations sont requises, de qui, à qui, comment et dans quels formats (des éclaircissements sont de rigueur en ce qui concerne les responsabilités des donateurs de fournir des informations, ainsi qu'en ce qui concerne la responsabilité des institutions nationales et des acteurs) ;
- énoncer qui est responsable de l'agrégation et de la collation des informations sur l'aide et de leur alignement sur les budgets nationaux ;
- définir ce que les dispositions d'informations sur l'aide dans les accords de financement couvrent et, établir des mandats précis pour leurs négociations et leur signature ;
- déterminer les responsabilités des forums conjoints donateur/gouvernement et des mécanismes de gestion tels que les comités de pilotage de projets pour assurer des flux réguliers et en temps opportun d'informations de qualité ;
- formaliser des mécanismes de rassemblement d'informations sur l'aide provenant des acteurs ;
- formaliser les instruments permettant la diffusion des informations sur l'aide aux parties prenantes nationales ;

Toutes les informations sur l'aide doivent être transparentes à travers la documentation budgétaire nationale, même si les parlements nationaux ne se sont pas appropriés l'aide et/ou que cette dernière n'est pas décaissée par le biais des systèmes nationaux de trésorerie. Du fait que les différents types et modalités d'aide sont traités différemment dans les systèmes budgétaires nationaux, il est crucial que les pays établissent des règles claires sur la manière dont les différentes formes d'aide figureront dans la documentation budgétaire.

- établir l'utilisation de numéros uniques et cohérents pour les projets d'aide, déterminés à l'échelon national pour intégrer les flux d'informations ; et,
- prendre des mesures spécifiques pour la gestion de programmes et projets d'aide à plusieurs composantes et plurilatéraux (les fonctions exercées par les différents acteurs pour fournir et canaliser les informations dans ces programmes, doivent être claires, stipulées dans l'accord de financement et suivies au moyen des structures de gestion de programmes.

Les règles concernant les flux d'informations sur l'aide doivent être rendues publiques et reposer sur une base juridique. Les gouvernements des pays bénéficiaires doivent

intégrer les règles concernant les flux d'informations sur l'aide dans le cadre juridique relatif à la gestion de l'aide et du budget. En d'autres termes :

- la législation relative à la gestion des finances publiques (et la législation sur la gestion de l'aide lorsque que mise en place), doit inclure des dispositions permettant de faire du flux des informations d'aide au sein de l'Administration, une obligation juridique ;
- les politiques de gestion de l'aide doivent être explicites au sujet des exigences relatives aux donateurs et aux acteurs internes ;
- les instruments de gestion de l'aide en cours, tels que les accords de financement et les documents de programmes et de projets d'aide, doivent inclure des dispositions visant à réglementer le flux d'informations sur les activités d'aide ; et,
- la documentation continue relative au système budgétaire, telle que les circulaires budgétaires, réglementant le processus budgétaire d'une année à l'autre, doit rendre explicite la façon dont les informations sur l'aide doivent figurer dans le budget.

Systèmes pour gérer les informations sur l'aide

Il faut établir des systèmes nationaux efficaces en matière d'informations sur l'aide. La demande nationale d'informations sur l'aide dépend de la qualité des systèmes à, rassembler, collationner et utiliser les informations de l'aide dans les processus nationaux d'élaboration du budget et d'obligation de rendre compte. Afin de mettre en place un cycle de renforcement de forte demande et de meilleures informations sur l'aide, les pays :

- doivent établir des systèmes pour rassembler et collationner systématiquement des informations sur l'aide de donateurs, tout au long du cycle budgétaire et, pour aligner les informations relatives à l'aide sur les budgets nationaux ;
- utilisent des forums entre administration centrale/sectorielle et donateurs en vue de réunir tous les acteurs afin de coordonner le flux et l'exactitude des informations ;
- doivent mettre en place des mécanismes au sein des systèmes de gestion budgétaire pour rassembler systématiquement les informations sur l'aide dans le cycle budgétaire des institutions nationales pour l'aide non gérée par le biais des systèmes nationaux (les classifications comptables et budgétaires doivent également comprendre les moyens de suivre l'aide non contenue dans l'appui budgétaire, qui est gérée par le biais des systèmes nationaux) ;
- doivent ajuster leur planification et affectation budgétaire ainsi que les processus de suivi en vue d'incorporer systématiquement les informations sur l'aide ;
- doivent mettre au point des véhicules accessibles, utiles et conviviaux, permettant de présenter des rapports sur l'aide au Parlement et au grand public, y compris en adaptant la documentation budgétaire afin de présenter des rapports de façon exhaustive sur l'aide a priori et a posteriori ;
- doivent établir les processus et les moyens de vérifier l'exactitude des données d'aide en utilisant la triangulation entre les informations des donateurs et des institutions nationales et entre les informations nationales et internationales ; et,
- doivent ajuster les processus parlementaires en vue d'inscrire systématiquement l'aide au programme de supervision.

Les bases de données sur l'aide peuvent jouer un rôle central dans la gestion des informations sur l'aide au niveau national, cependant, elles doivent être liées, harmonisées ou intégrées aux systèmes d'informations budgétaires. Elles doivent utiliser les classifications nationales budgétaires par défaut, quelles que soit les autres classifications utilisées. Les numéros uniques octroyés aux projets doivent être utilisés pour éviter la répétition inutile de dossiers.

MISE EN PLACE D'UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DE L'AIDE

CABRI reconnaît que les paramètres pour des informations appropriées sur l'aide, énoncés ci-dessus sont ardus et qu'ils ne pourront se réaliser qu'au fil du temps. Les pays participants de CABRI ont établi les points d'action suivants pour assurer des progrès optimaux à court et à moyen termes sur le programme relatif à la transparence de l'aide :

- tout d'abord les pays se concentreront sur la collaboration avec leurs donateurs les plus importants ou les plus disposés, ainsi qu'avec les institutions recevant des volumes considérables d'aide, y compris les organisations de la société civile, en vue de développer les systèmes nécessaires pour rendre l'aide transparente dans le processus budgétaire et dans le domaine public ;
- de même, les pays mettront l'accent sur l'aide hors budget comme le domaine qui exige le plus d'être amélioré ;
- les pays feront tout leur possible pour créer de meilleures mesures incitatives visant à encourager le partage d'informations de qualité sur l'aide, y compris l'utilisation de tableaux de classement des donateurs et d'analyses comparatives (lorsque cela s'avère possible) et, à promouvoir la divulgation publique des informations sur l'aide ; et,
- les pays de CABRI continueront à faire entendre une voix collective sur ces questions dans les forums internationaux afin de s›assurer que les initiatives nationales soient soutenues et durables en déployant de bonnes pratiques internationales et centrales à l'égard des donateurs.

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)

c/o National Treasury
240 Vermeulen Street
Private Bag X115
Pretoria, 0001
South Africa (Afrique du Sud)
Tel: +27 12 315 5229
Fax: +27 12 315 5108

www.cabri-sbo.org