

La Budgétisation de l'aide

Note de bonne pratique :
Utilisation des systèmes budgétaires
nationaux

AVRIL
2009

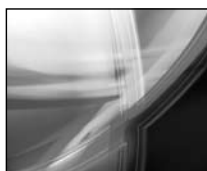
Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
Email: info@cabri-sbo.org
www.africa-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.

Conception et mise en page par Compress.dsl www.compressdsl.com



L'ÉTUDE SUR LA BUDGÉTISATION DE L'AIDE

Au début de l'année 2007, l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) et le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) ont commandé une étude sur « la budgétisation de l'aide »^a.

Cette étude a produit les documents suivants :

- Un **rapport préparatoire**, qui a défini les questions à aborder et la méthodologie de recherche.
- **Dix études de cas** d'Afrique sub-saharienne. Sur ces dix pays, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda ont fait l'objet d'études approfondies et des rapports pays séparés sont disponibles. Les expériences du Burkina Faso, de l'Éthiopie, du Kenya, de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie ont aussi été examinées. Les conclusions tirées des études des dix pays ont été incorporées au Rapport de synthèse.
- Une **analyse documentaire**, qui (a) a donné la liste des documents existants sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'incorporation de l'aide aux budgets des pays bénéficiaires ; (b) a examiné les politiques et les directives des agences multilatérales et bilatérales majeures dans la mesure où elles ont un impact sur l'incorporation de leur aide aux budgets nationaux ; et (c) a détaillé les expériences pertinentes des efforts faits pour inscrire l'aide aux budgets nationaux, par le biais entre autres d'examens documentaires de quelques autres pays, y compris de pays en dehors de l'Afrique.
- Un **rapport de synthèse**, qui s'est inspiré de toutes les autres composantes de l'étude pour parvenir à des conclusions et recommandations générales.
- Une **note de bonne pratique**, qui détaille les enseignements tirés de l'étude à l'intention des donateurs et des gouvernements partenaires.

Les détails de tous les rapports peuvent être trouvés dans la bibliographie. Ces rapports peuvent être téléchargés sur le site Web de CABRI à : <http://www.cabri-sbo.org>

L'étude s'est principalement concentrée sur les perspectives pays par pays, mais l'analyse documentaire comprend une analyse et des résumés des pratiques des donateurs.

^a L'étude a été financée par le Ministère britannique du développement international (DFID) avec le soutien supplémentaire de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et de quelques autres financiers principaux. Elle a été réalisée par la société *Mokoro Limited*, située à Oxford, au Royaume-Uni.

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes et abréviations	vi
1 Introduction	1
1.1 Engagements internationaux à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux	1
1.2 Qu'est-ce que la Note de bonne pratique ?	3
1.3 Messages clés	4
2 Concepts clés et raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux	5
2.1 Pourquoi utiliser les systèmes budgétaires nationaux ?	5
2.2 Utilisation des systèmes budgétaires durant la totalité du cycle budgétaire	6
2.3 Autres concepts clés	7
2.4 Idées fausses à éviter	7
2.5 Comprendre les institutions et les facteurs d'incitation	9
3 Problématiques et bonnes pratiques d'utilisation des systèmes budgétaires nationaux	13
3.1 Inscription de l'aide au plan	13
3.2 Inscription de l'aide au budget	16
3.3 Inscription de l'aide au Parlement	20
3.4 Inscription de l'aide au Trésor	21
3.5 Inscription de l'aide aux comptes	23
3.6 Inscription de l'aide à l'audit	25
3.7 Inscription de l'aide aux rapports	26
3.8 Utilisation et soutien des systèmes budgétaires décentralisés	27
4 Comment les gouvernements et les donateurs peuvent-ils aller de l'avant ?	29
4.1 Approche globale pour améliorer l'inscription de l'aide	29
4.2 Stratégies sur mesure pour s'adapter aux différentes situations	30
4.3 Recommandations pour les gouvernements	31
4.4 Recommandations pour les donateurs	33
4.5 Recommandations d'action conjointe	34
4.6 Étapes suivantes : Une perspective à long terme et un programme plus étendu	34
Bibliographie	36

ENCADRÉS

Encadré 1	Engagements de la Déclaration de Paris sur l'utilisation des systèmes nationaux	1
Encadré 2	Sous-ensemble d'indicateurs et de cibles convenu pour le suivi et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	3
Encadré 3	Différentes dimensions du terme « budgétisation de l'aide/inscription de l'aide »	6
Encadré 4	Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur public	8
Encadré 5	Partage des informations et utilisation des systèmes nationaux	10
Encadré 6	Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle	11
Encadré 7	Facteurs affectant la qualité de l'inscription de l'aide au budget	12
Encadré 8	Projections d'aide paradoxales (cas de l'Ouganda)	15
Encadré 9	Encourager la participation des donateurs à la planification à moyen terme en Ouganda, en Tanzanie et au Kenya	16
Encadré 10	Inscription de l'aide au plan : projections réalistes et planification de scénarios	17
Encadré 11	Déviations entre les budgets et les dépenses effectives	18
Encadré 12	Suivi des dépenses grâce à la charte des comptes et à la classification budgétaire	19
Encadré 13	Intégration des budgets de fonctionnement et de développement : l'approche du Rwanda	19
Encadré 14	Moutrer la contribution générale de l'aide aux priorités des dépenses	20
Encadré 15	Inscription de l'aide au Trésor grâce au compte unique du Trésor au Mozambique	23
Encadré 16	Les normes comptables internationales (IPSAS) pour l'aide du secteur public	24
Encadré 17	Aide en nature et entrées pro forma en Tanzanie	25
Encadré 18	La base de données ODAMOZ au Mozambique	27
Encadré 19	Bonne pratique de budgétisation des services décentralisés en Ouganda	28
Encadré 20	Préparation d'une stratégie complète pour l'aide au Ghana	33
Encadré 21	L'intérêt important que les Pays-Bas accordent à l'utilisation des systèmes nationaux	34



ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACRONYME	DESCRIPTION
APD	Aide publique au développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (ou Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté : DSRP)
DFID	Ministère britannique du développement international
GFP	Gestion des finances publiques
IFMIS	Système intégré d'informations relatif à la gestion financière
IFMS	Système intégré de la gestion financière
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
IPSASB	Conseil des normes comptables internationales du secteur public
MCC	<i>Millennium Challenge Corporation</i>
MDA	Ministères, services et agences
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PEFA	Initiative des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PPTe	Pays pauvres très endettés (ou Pays pauvres lourdement endettés : PPLE)
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
Sida	Agence suédoise de développement international
SWAp	Approche sectorielle

1

INTRODUCTION

Ce chapitre donne une vue d'ensemble de la Note de bonne pratique. À titre indicatif, il examine les engagements pris par les donateurs et les pays partenaires sur l'utilisation des systèmes nationaux tels que formulés dans la Déclaration de Paris. Puis il discute des origines et des objectifs de la note de bonne pratique, en récapitulant ses messages clés et la présentation de sa structure.

1.1 Engagements internationaux à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux

La Déclaration de Paris comprend une coordination des engagements pris par les donateurs et les pays partenaires afin de passer plus rapidement à une utilisation plus importante des systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide.

Encadré 1 : Engagements de la Déclaration de Paris sur l'utilisation des systèmes nationaux

Appropriation
<p>(14) Les pays partenaires s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.• Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé. <p>(15) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.
Alignement
<p>Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires</p> <p>(16) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogues sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies (indicateur 3).
<p>Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés</p> <p>(21) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes nationaux, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires.• Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide.

Encadré 1 suite

<p>Consolider les capacités de gestion des finances publiques</p> <p>(25) Les pays partenaires s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget. <p>(26) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide dans les délais prévus et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues.• Se caler dans toute la mesure du plus possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires.
<p>Harmonisation</p>
<p>Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures</p> <p>(32) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort.
<p>Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles</p> <p>(39) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
<p>Gestion axée sur les résultats</p>
<p>(44) Les pays partenaires s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
<p>Responsabilité mutuelle</p>
<p>(48) Les pays partenaires s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Renforcer, en cas de besoin, le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets. <p>(49) Les donateurs s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none">• Fournir dans les délais prévus des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur Parlement et à leurs citoyens.

Le contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'est concentré sur une sous-série d'indicateurs et cibles convenus, dont plusieurs liés aux aspects spécifiques de l'utilisation des systèmes nationaux.

Ces indicateurs spécifiques et les cibles associées sont utiles, mais ne doivent pas prendre le pas sur les engagements et objectifs plus vastes qui les sous-tendent.

Les données internationales sur l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux montrent que :

- D'importants volumes d'aide évitent toujours les systèmes budgétaires nationaux à de nombreuses étapes cruciales.
- L'appui budgétaire représentant une proportion significative de l'aide qui passe par les systèmes nationaux, la proportion d'aide non-budgétisée des autres modalités est souvent très élevée.
- Des différences marquées (et parfois étonnantes) dans l'utilisation des systèmes nationaux par les différentes agences d'aide.
- Il n'existe pas de corrélation forte entre l'utilisation des systèmes nationaux et les classements de la qualité de la GPF.

Le rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide¹ donne une analyse détaillée de l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris et des données de l'Initiative des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA).

Encadré 2 : Sous-ensemble d'indicateurs et de cibles convenu pour le suivi et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Indicateur	Contrôle	Objectif
Indicateur 3 : apports d'aide alignés sur les priorités nationales	L'écart entre les décaissements des donateurs en direction du secteur public et les décaissements comptabilisés dans le budget annuel par le gouvernement.	Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 pour cent des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).
Indicateur 5a : utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP)	Le volume d'aide et la part de donateurs qui utilisent le système de GFP d'un pays partenaire en tant que pourcentage total de l'aide fournie au secteur public. Étudier les trois composantes des procédures de GFP d'un pays : i. procédures nationales d'exécution du budget ; ii. procédures nationales d'informations financières ; iii. procédures nationales d'audit.	Score 5+/- : Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires et réduction de deux tiers de la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires ; Score 3,5 à 4,5 : 90% des donateurs, et un tiers de réduction
Indicateur 7 : l'aide est davantage prévisible	L'écart entre les décaissements prévus et les décaissements réels et pris en compte dans les systèmes de comptabilité nationaux. (Il se concentre spécifiquement sur la prévisibilité dans l'année des apports d'aide au secteur public).	Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il était prévu.

Source : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et suivi de la Déclaration de Paris (Forum de haut niveau de 2005 ; et CAD de l'OCDE, 2006a).

1.2 Qu'est-ce que la note de bonne pratique ?

L'objectif de l'étude sur la budgétisation de l'aide était de « donner de meilleurs outils aux gouvernements pour le développement du processus de budgétisation de l'aide », mais elle reconnaît que cet objectif exige des efforts de la part des gouvernements et des donateurs, avec un suivi conjoint et une responsabilité mutuelle à l'égard des engagements sous-jacents de la Déclaration de Paris. Cette note de bonne pratique détaille les enseignements tirés de l'étude sur la budgétisation de l'aide.

Le travail d'information sur la note de bonne pratique s'est concentré essentiellement sur les expériences au niveau national. Mais les agences d'aide au niveau de leur siège se doivent aussi de revoir leurs politiques et leurs pratiques quant à l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux.

La note de bonne pratique sur la budgétisation de l'aide :

- vise les agences d'aide et les gouvernements partenaires ;
- met l'accent sur l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux ;
- offre des directives sur la manière dont l'aide peut utiliser de façon plus généralisée et plus efficace les systèmes nationaux budgétaires, et ce à toutes les étapes du cycle budgétaire ;
- identifie le champ d'application pour des actions immédiates ; et
- identifie d'autres domaines pouvant faire l'objet d'une analyse et d'un suivi plus approfondis.

Cette note se divise en quatre parties principales :

1. Introduction
2. Les concepts principaux et les raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux
3. Les questions et les bonnes pratiques liées à l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux
4. La manière dont les gouvernements et les donateurs peuvent aller de l'avant.

1.3 Messages clés

- Adopter une approche globale des systèmes nationaux dans le cadre de l'ensemble du cycle budgétaire.
- Aller au-delà de l'inscription de l'aide dans les documents budgétaires et chercher à déterminer la manière dont l'aide peut être intégrée aux processus budgétaires nationaux, de la planification à l'audit en passant par la préparation du budget, les dépenses et la comptabilité.
- Utiliser les systèmes nationaux est pertinent à toutes les modalités d'aide, pas seulement à l'appui budgétaire. Inscrire l'aide projet au budget représente un défi particulier. Les gouvernements devraient spécifier des bonnes pratiques pour les donateurs et des procédures gouvernementales standard afin de gérer l'aide projet.
- Les progrès à l'égard de l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux ne reposent pas uniquement sur la quantité d'aide incorporée aux systèmes nationaux : la qualité des processus d'incorporation de l'aide est aussi déterminante.
- L'inscription au Trésor, ou le décaissement de l'aide par le biais du système de gestion financière normal du gouvernement, est une dimension centrale de l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux.
- Comprendre le cadre institutionnel et les facteurs incitatifs et dissuasifs qui pèsent sur les gouvernements et les bailleurs de fonds à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux pour ce qui est de l'aide.
- Des progrès réguliers sont possibles, mais il faut veiller à ce que les garde-fous et les compromis ne représentent pas un obstacle aux avantages recherchés.
- La gestion de l'aide est étroitement liée à la GFP. La majorité des bonnes pratiques pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux s'inspirent des principes généraux d'une bonne GFP. Établir un lien plus fort entre les stratégies des pays partenaires qui améliorent l'efficacité de l'aide et celles qui renforcent la GFP.
- Les progrès réalisés par l'inscription de l'aide dans les systèmes budgétaires nationaux sont particulièrement évidents lorsque le gouvernement et les donateurs travaillent ensemble sous la direction du gouvernement.
- Le travail de recherche qui a donné lieu à cette NBP s'est avant tout concentré sur les contextes nationaux. Les sièges des agences d'aide doivent aussi revoir leurs politiques et pratiques à l'égard de l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux.

2

CONCEPTS CLÉS ET RAISONS D'UTILISER LES SYSTÈMES BUDGÉTAIRES NATIONAUX

Ce chapitre présente les raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux, discute des concepts pertinents et des idées fausses à éviter et examine l'influence des cadres institutionnels et des facteurs d'incitation sur les donateurs et les gouvernements.

2.1 Pourquoi utiliser les systèmes budgétaires nationaux ?

2.1.1 Appropriation et direction nationales

Les engagements de la Déclaration de Paris (voir l'encadré 1) reflètent un consensus voulant que l'efficacité de l'aide dépende de l'appropriation par le pays de sa stratégie et du rôle premier joué par le pays dans le domaine de la gestion de l'aide. Les principes de bonne pratique adoptés lors du Forum de haut niveau de Rome en 2003 et développés lors du Forum de haut niveau de Paris en 2005 se fondent sur le principe de l'alignement des donateurs sur les stratégies et systèmes des pays partenaires et ce, afin de garantir une appropriation nationale efficace. L'utilisation des systèmes nationaux contribue fortement à leur renforcement. Elle est aussi considérée comme une façon de garantir leur durabilité, puisque les activités parallèles s'essoufflent souvent lorsqu'un financement externe prend fin.

2.1.2 Gestion saine des finances publiques

Les éléments sous-jacents qui garantissent une GFP efficace font aussi l'objet d'un consensus. Le renforcement de la GFP n'est pas une fin en soi, mais un moyen de renforcer la prestation des services publics. Les principes fondamentaux suivants, qui garantissent une gestion financière et une budgétisation solides, s'appliquent dans les pays en développement comme dans les pays développés.

- Les budgets doivent être **complets** (comprendre tous les revenus et toutes les dépenses) pour permettre au gouvernement de mettre en place une bonne gestion macroéconomique et de promouvoir l'efficacité des affectations.
- La **transparence fiscale** (les décisionnaires disposent de toutes les informations pertinentes) est le moteur de l'amélioration de la gestion fiscale.
- La transparence est aussi essentielle pour garantir la **redevabilité** (les décisions et leurs motifs, les résultats et les coûts sont accessibles, clairs et communiqués à l'ensemble de la communauté) de manière à ce qu'on puisse demander des comptes aux décisionnaires.

L'aide représente une part substantielle des ressources publiques dans de nombreux pays en développement et par conséquent, la qualité de sa gestion influe fortement sur la qualité de la gestion globale des finances publiques. Ces principes de bonne pratique impliquent donc que l'aide devrait passer par les systèmes budgétaires nationaux.

2.1.3 Normes de gestion des finances publiques – les indicateurs PEFA

Grâce à l'initiative de Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), une série d'indicateurs de la performance de la GFP a été élaborée, à savoir le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.²

Les indicateurs PEFA :

- résument les principes de consensus concernant les bons systèmes de la GFP; et
- permettent de contrôler les progrès réalisés pour la consolidation de la GFP au niveau national.

Les indicateurs PEFA sont utiles pour inscrire « l'aide au système », et ce de plusieurs manières.

- Certains des indicateurs (y compris les trois indicateurs s'intéressant à la performance des bailleurs de fonds) révèlent la mesure de l'inscription de l'aide aux systèmes nationaux à différents stades du cycle budgétaire.
- La presque totalité des indicateurs peut aider les donateurs à décider si les différentes composantes des systèmes nationaux sont assez solides pour canaliser l'apport d'aide.
- Le suivi PEFA périodique devrait permettre de contrôler les progrès à moyen terme du renforcement des systèmes de GFP nationaux.

2.2 Utilisation des systèmes budgétaires durant la totalité du cycle budgétaire

La série d'indicateurs PEFA identifie les liens entre la planification et l'élaboration du budget et entre les différentes étapes du cycle budgétaire. L'étude sur la « budgétisation de l'aide » fait la distinction entre sept dimensions ou étapes du cycle budgétaire.

Encadré 3 : Différentes dimensions du terme « budgétisation/inscription de l'aide »

Terme	Définition
Au plan	Intégration des dépenses d'aide aux programmes et projets à la planification stratégique des agences dépensières et documents d'appui relatifs aux intentions de politique soutenant les soumissions budgétaires.
Au budget	Financement extérieur, y compris le financement des programmes et projets, et son utilisation prévue, qui sont indiqués dans les documents budgétaires.
Au Parlement	Financement extérieur est compris dans les recettes et dotations approuvées par le Parlement.
Au Trésor	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	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	Finances extérieures auditées par le système d'audit des finances publiques.
Aux rapports	Financement extérieur compris dans les rapports ex post de l'État.

Source : Rapport initial sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd 2007a).

Le contexte devrait indiquer si le terme « au budget » est utilisé dans le sens plus général que cette définition précise. Dans cette note de bonne pratique, le terme « au système » est également utilisé pour faire référence en général à l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux dans la gestion de l'aide.

L'encadré 3 n'est pas exhaustif : d'autres dimensions des systèmes gouvernementaux peuvent aussi être pertinentes. Par exemple, la dimension d'inscription « à la passation des marchés publics ». Les dépenses financées par des fonds extérieurs peuvent ou non respecter les procédures standard du gouvernement pour la passation

2 Secrétariat PEFA 2006.

des marchés publics (même si à d'autres égards elles sont inscrites au système). En vertu de la Déclaration de Paris (indicateur 5a) l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés publics est suivie séparément. L'étude menée sur la « budgétisation de l'aide » a noté que la qualité perçue des systèmes de passation des marchés publics avait souvent une forte influence sur l'inscription de l'aide dans d'autres dimensions.

2.3 Autres concepts clés

2.3.1 Sources et utilisations

Les documents budgétaires devraient clairement indiquer à la fois les **sources** (financement du budget) et les **utilisations** du financement budgétaire (affectation des dépenses). Le plan à moyen terme rationnel nécessite une vue d'ensemble des sources de financement au stade de planification du cycle budgétaire, autrement dit, quelques années avant le budget annuel.

2.3.2 Canaux de décaissement

Lorsqu'on parle de la dimension d'inscription « au Trésor », il est important de bien préciser de quels canaux de décaissement de l'aide il est question.

On peut distinguer trois canaux principaux :

- Le canal 1 est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide du canal 1 est versée au ministère des finances de l'État (ou « Trésor »). De là, elle est acheminée par le biais des procédures publiques normales aux ministères, services ou agences (MDA) responsables de l'exécution du budget. Il convient de noter que les fonds d'aide passant par le canal 1 peuvent être réservés à des dépenses spécifiques ou non.
- Dans le canal 2, les fonds externes sont fournis directement à un MDA particulier, le plus souvent un ministère sectoriel, et gérés par le biais de comptes spéciaux hors du système normal de l'administration publique. Les fonds du canal 2 peuvent être administrés par une unité de mise en œuvre de projet sous le contrôle du gouvernement. Ainsi, les fonds du canal 2, bien qu'ils soient en la possession d'un organisme d'État, ne suivent pas les procédures publiques normales.
- Dans le canal 3, les dépenses sont prises en charge par l'agence donatrice elle-même ou en son nom par des agents non publics. Les actifs ou services sont fournis en nature au gouvernement, qui ne reçoit pas les fonds.

Ainsi, les fonds qui sont versés par le biais du gouvernement ne suivent pas nécessairement les voies normales de l'administration publique et ne sont pas forcément inscrits « au budget ». Cela est particulièrement vrai pour les fonds du canal 2, mais cela peut aussi être le cas pour les fonds du canal 1. Par exemple, les projets du système de l'ONU qui suivent les procédures « d'exécution nationale » ne sont en général pas inscrits au Trésor ou ne sont également pas inscrits au système pour d'autres dimensions pertinentes.

Les fonds qui ne sont pas versés par le biais du gouvernement (canal 3) sont souvent complètement hors système, mais ce n'est pas une nécessité. Il est possible d'anticiper de tels fonds dans les plans de l'État et de les inscrire dans les budgets et comptes nationaux.

2.4 Idées fausses à éviter

Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur public (voir l'encadré 4). Cependant, les discussions sur l'inscription de l'aide au budget sont souvent embrouillées par de nombreuses conceptions erronées. Les paragraphes suivants clarifient cinq points qui prêtent souvent à confusion :

Encadré 4 : Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur public

L'engagement de la Déclaration de Paris de budgétiser l'aide couvre l'ensemble de l'aide décaissée pour le secteur public, quelle que soit la manière dont elle est exécutée.

L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a fourni la définition suivante pour les « décaissements à l'intention du secteur public » suivis dans le cadre des objectifs de la budgétisation de l'aide pour l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris :

Le décaissement de l'Aide publique au développement (APD) dans le contexte d'un accord avec le secteur public, y compris les travaux, les biens ou services délégués ou sous-traités par le gouvernement à d'autres entités [par exemple à des organisations non gouvernementales (ONG), à des sociétés privées].

Le secteur public est défini de la manière suivante :

Les administrations, autrement dit les ministères, services, agences ou municipalités, autorisées à recevoir des recettes ou à réaliser des dépenses au nom du gouvernement central (Suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : Définitions et Directives).^a

a CAD de l'OCDE, 2006a.

2.4.1 « La budgétisation de l'aide » n'est pas synonyme d'appui budgétaire

Citons la définition utilisée dans l'évaluation de l'appui budgétaire général du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE :

Les caractéristiques générales de **l'appui budgétaire** sont qu'il est directement fourni aux gouvernements partenaires à l'aide de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire comprennent le transfert d'une somme forfaitaire de devises étrangères ; les différences [par ex. entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel] surviennent ensuite de l'ampleur de l'affectation des fonds et des niveaux et de l'axe de la conditionnalité et du dialogue sur les politiques (Évaluation de l'appui budgétaire générale : Rapport de synthèse³).

L'appui budgétaire est donc par définition inscrit au budget (cependant, l'étude sur la budgétisation de l'aide a trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires). D'autres modalités d'aide, y compris l'aide projet, l'assistance technique et d'autres formes d'aide en nature peuvent également être budgétisées.

2.4.2 « L'appui budgétaire sectoriel » de même doit, par définition, être inscrit au budget. Cependant, le terme « appui budgétaire sectoriel » (ABS) est souvent utilisé de façon impropre

Une partie de la définition standard de l'appui budgétaire (voir le paragraphe 2.4.1) veut qu'il ne soit pas lié à des activités de projet spécifiques. Cependant, dans certains cas pays, le terme « appui budgétaire sectoriel » est utilisé pour décrire un financement étroitement ciblé a priori (ex ante) sur des lignes budgétaires spécifiques. L'étude sur la budgétisation de l'aide décrit de tels cas au Mali et au Burkina Faso.

De même, l'appui budgétaire sectoriel utilise par définition les systèmes propres d'affectations, de passation de marchés et de comptabilité de l'État. Cependant, des arrangements de financement communs n'utilisant pas les systèmes normaux de l'État sont souvent décrits à tort comme un appui budgétaire sectoriel.

2.4.3 L'expression approche sectorielle (SWAp) n'est pas synonyme de financement en commun (ou de fonds communs)

Pour tenter de déterminer si l'aide est inscrite au budget, il faut considérer des instruments d'aide spécifique. Toutefois une SWAp n'est pas en soi, un instrument d'aide spécifique mais une façon de travailler au niveau

3 IDD & Associates 2006.

sectoriel. Une SWAp peut recevoir le soutien d'instruments d'aide variés, comme des fonds mis en commun par des donateurs, mais une SWAp peut également (et en même temps) bénéficier du soutien d'autres instruments, comme des projets et un appui budgétaire tant sectoriel que général (série des lignes directrices et ouvrages de références du CAD : Harmoniser les pratiques des donateurs pour l'acheminement d'une aide efficace⁴).

2.4.4 Les projets ne sont pas forcément hors budget

L'utilisation de systèmes parallèles est très courante pour les projets bénéficiant d'un financement externe et la modalité de projet a souvent été utilisée pour contourner les systèmes nationaux. Cependant, il est tout à fait possible de budgétiser l'aide projet à certains ou à tous les stades du cycle budgétaire. Il est donc faux de penser que l'aide projet est caractérisée par l'utilisation de systèmes parallèles.

Certaines des études de cas pays offrent des exemples d'une telle utilisation. Par exemple, voici ce qu'a noté l'étude pays du Ghana :

Au Ghana, un projet est considéré comme étant une série d'activités ayant un objectif commun, gérées par une unité de mise en œuvre et financées par des ressources conservées dans des comptes bancaires séparés (en général désignés par le gouvernement) indépendants du Fonds consolidé (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Ghana⁵).

Une utilisation similaire est observée au Mali (Étude de cas sur la budgétisation de l'aide au Mali⁶). L'utilisation de la terminologie liée aux projets peut facilement renforcer l'idée erronée que le passage à l'appui budgétaire est la seule manière d'inscrire davantage d'aide au budget.

2.4.5 L'inscription de l'aide dans le budget ne se résume pas à la fourniture d'informations par les donateurs aux gouvernements

Comme il est expliqué ci-dessous (voir l'encadré 5), certaines agences d'aide soulignent le fait qu'elles informent les gouvernements de l'aide apportée, tandis que d'autres visent à intégrer l'aide fournie à d'autres ressources publiques tout au long du cycle budgétaire. Cependant, la présentation de rapports sur l'aide mise à la disposition du budget ne revient pas à utiliser pleinement les systèmes budgétaires nationaux et la présentation de rapports n'entraînera pas forcément les mêmes avantages que ceux qui peuvent être tirés de l'intégration.

2.5 Comprendre les institutions et les facteurs d'incitation

La budgétisation de l'aide n'est pas seulement une question technique. Le comportement des différents acteurs, du côté des gouvernements comme des donateurs, dépend du cadre institutionnel dont ils disposent et des mesures incitatives auxquelles ils font face. Différentes sections des gouvernements ont des perspectives différentes, et du côté des donateurs, différentes contraintes affectent différents types d'aides et différentes agences d'aide.

2.5.1 L'influence des caractéristiques des instruments d'aide

Dans cette Note de bonne pratique, le mot « aide » fait référence à l'aide publique au développement (APD) telle qu'elle est définie par le CAD de l'OCDE :

Dons ou prêts accordés aux pays et territoires de la partie I de la liste des bénéficiaires d'aide (pays en développement) établie par le CAD, qui sont : (a) pris en charge par le secteur officiel ; (b) se donnent comme objectif principal la promotion du développement économique et de l'aide sociale ; (c) à des conditions financières préférentielles [si un prêt est constitué à 25 pour cent au moins d'une subvention]. En plus des flux financiers, l'aide comprend un volet de coopération technique. Sont exclus les dons, les prêts et les crédits à des fins militaires (Glossaire du CAD⁷).

L'APD comprend à la fois les dons et les prêts ainsi que les contributions en liquide et en nature. Il est important de faire la distinction entre ces différents types d'aide, car l'utilisation de formes particulières d'APD a un impact sur les chances d'inscrire l'aide aux systèmes budgétaires.

- **L'appui budgétaire** est par définition inscrit (du moins dans la plupart des dimensions tout).

4 CAD de l'OCDE, 2006b.

5 Betley, 2008.

6 Betley, 2008.

7 Direction de la coopération pour le développement, www.ocde.org

Cependant, l'étude sur la budgétisation de l'aide a trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires. Une notification tardive et des décaissements imprévisibles peuvent aussi compliquer l'inscription de l'appui budgétaire au plan.

- Les procédures légales et le besoin d'anticiper le service de la dette font que **les prêts** sont plus susceptibles d'être inscrits que **les dons**.
- **L'assistance technique et les autres formes d'aide en nature** sont moins susceptibles d'être inscrites (en particulier l'aide d'urgence, qui a moins de chances de suivre le cycle budgétaire).
- **L'aide décaissée par le biais de partenaires n'appartenant pas au gouvernement ou par des niveaux infranationaux de l'administration publique** a aussi moins de chance d'être incorporée que l'aide fournie au gouvernement central.

2.5.2 L'influence des caractéristiques des agences d'aide

Les agences d'aide ont des mandats variés, rendent des comptes à des publics spécifiques et fonctionnent avec des degrés de flexibilité différents au niveau national. Tous ces facteurs peuvent limiter leur utilisation des instruments d'aide. Qui plus est, elles ont des perspectives différentes sur l'aide et des attitudes contrastées face au risque, y compris face aux risques fiduciaires associés à l'utilisation des systèmes de l'État. Bien que toutes sortes d'agences d'aide (et de gouvernements partenaires) aient signé la Déclaration de Paris, son interprétation peut varier de façon significative (voir l'encadré 5). Ces différences d'interprétation sont analysées dans l'analyse documentaire sur la budgétisation de l'aide.⁸

Encadré 5 : Partage des informations et utilisation des systèmes nationaux

Les différents donateurs adoptent des approches fortement contrastées pour la budgétisation de l'aide. Certains pensent qu'il suffit de fournir des informations sur les apports d'aide aux pays partenaires pour que ceux-ci soient inscrits au budget. En revanche, d'autres sont convaincus qu'il faut « intégrer » l'aide au budget à l'aide des systèmes nationaux, et ce à chaque étape du cycle budgétaire.

Un exemple de la première approche est donné par l'entreprise gouvernementale *Millenium Challenge Corporation* (MCC). Les directives de la MCC sur la transparence fiscale décrivent les exigences nécessaires pour refléter l'aide sans pour autant passer par les systèmes nationaux :

La MCC exige, à chaque fois que cela est possible, que les activités de programmes MCC soient reflétées dans les documents budgétaires du pays bénéficiaire. ... Refléter les activités dans les documents budgétaires n'est pas forcément synonyme de gestion des ressources de la MCC par les systèmes de dépenses publiques existants (Directives de la responsabilité fiscale^b).

À l'autre extrême se trouve l'interprétation par l'Agence suédoise de développement international (Sida) de l'engagement de la Déclaration de Paris de budgétiser l'aide :

Conformément à la Déclaration de Paris, Sida s'alignera dans toute la mesure du possible sur les systèmes nationaux (Gestion des finances publiques dans la coopération pour le développement^c).

L'établissement de rapports sur l'aide budgétisée et l'intégration de l'aide au budget ne sont pas des activités mutuellement exclusives, mais elles ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre. La mise à disposition d'informations sur l'aide budgétisée diffère de l'intégration de l'aide dans le processus budgétaire et n'aura pas forcément pour résultat les mêmes avantages que ceux procurés par l'intégration.

^b *Millenium Challenge Corporation, 2006.*

^c *Sida, 2007.*

Source : Analyse documentaire de la budgétisation de l'aide (*Mokoro Ltd, 2007b*).

Encadré 6 : Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle

On trouve aussi bien au sein des agences donatrices que des gouvernements bénéficiaires des facteurs encourageant la survivance et la reproduction des cercles vicieux associés à une appropriation nationale limitée des efforts de développement. Des études des cas réalisées au niveau des secteurs au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda suggèrent l'importance des facteurs suivants :

- Au sein des gouvernements bénéficiaires, les modalités de projet disposant de mécanismes de financement et de gestion parallèles sont source de multiples avantages matériels et autres pour les ministres et les fonctionnaires travaillant dans les secteurs concernés : bonus mensuels, indemnités, véhicules de fonction, opportunités de formation et de voyages et prestige. Les ministres, parlementaires et autorités locales recherchent le prestige politique associé à l'acquisition d'un projet autonome pour un secteur ou domaine spécifique. Les flux de ressources provoqués par un projet autonome sont visibles, fiables et relativement simples à contrôler. Les fonctionnaires d'État au niveau sectoriel ou de l'administration locale préfèrent éviter l'imprévisibilité, les rigidités et les exigences de rapports associées aux financements passant par le budget national, sur lesquels ils n'ont qu'un contrôle limité. En plus de cela, il est plus facile de traiter avec un donateur unique qu'avec plusieurs d'entre eux fournissant des fonds en commun ou un arrangement d'appui budgétaire. Les donateurs peuvent s'allier contre le ministère et donc limiter son pouvoir.
- D'un autre côté, les agences donatrices bénéficient de la visibilité associée à des projets gérés séparément et clairement identifiés. Elles contribuent à la défense du budget d'aide devant leurs propres commissions parlementaires et autorités d'audit et du budget des services concernés au sein des agences. Dans certaines agences, les collaborateurs ont plus de chance d'être promus si un important projet spécifique peut être présenté comme le travail d'un individu ou d'une équipe réduite. En revanche, les projets multi-donateurs plus programmatiques s'accompagnent d'un manque de visibilité, et il devient difficile d'attribuer les résultats de développement à l'aide fournie par un donateur particulier. Cette préoccupation est particulièrement forte lorsque les agences donatrices sont fortement concentrées dans un domaine particulier ou lorsqu'un donateur est de taille plus réduite que les autres organismes travaillant dans le même environnement. Les donateurs préfèrent aussi les projets autonomes par peur du risque. L'hypothèse normale qui n'est pas toujours confirmée dans la pratique, selon laquelle les projets peuvent être étroitement gérés tandis que l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion de projets ou de programmes requiert un « acte de foi », a toujours cours.

Source : Éléments constitutifs ou obstacles ? L'efficacité des nouvelles approches de l'acheminement de l'aide au niveau sectoriel. Williamson et Kizilbash Agha (2008) (reproduit à partir de Booth et al 2008).

2.5.3 Facteurs d'incitation mixtes pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux

Les donateurs ont évité depuis de nombreuses années les systèmes budgétaires pour des raisons variées et frustrantes :

- Le manque de transparence et de responsabilité de l'utilisation des fonds par les gouvernements bénéficiaires.
- Les fonds ne parvenaient pas aux projets prévus.
- Les fonds étaient détournés à des fins corrompues.
- La demande de davantage de redevabilité de la part des Parlements nationaux.

Cependant, l'utilisation de systèmes parallèles pour la gestion de projet s'est également révélée insatisfaisante :

- Les structures parallèles ont contribué à l'affaiblissement des systèmes du gouvernement en attirant du personnel et des ressources clés.
- Les donateurs ont poursuivi des programmes de développement non coordonnés.
- Les projets ne pouvaient pas seuls s'attaquer au mauvais environnement politique et institutionnel qui les menaçait.

- La durabilité des projets était compromise par le manque d'appropriation de l'État et l'absence de leurs budgets de maintenance et d'exploitation.

La situation est maintenant différente : il est reconnu qu'il est nécessaire de mieux intégrer l'aide dans les politiques, budgets et procédures financières des gouvernements bénéficiaires. Cependant, les préoccupations légitimes des donateurs à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux sont toujours présentes et le gouvernement est tiraillé par l'envie de suivre des voies différentes.

2.5.4 Offre et demande d'informations et leur qualité

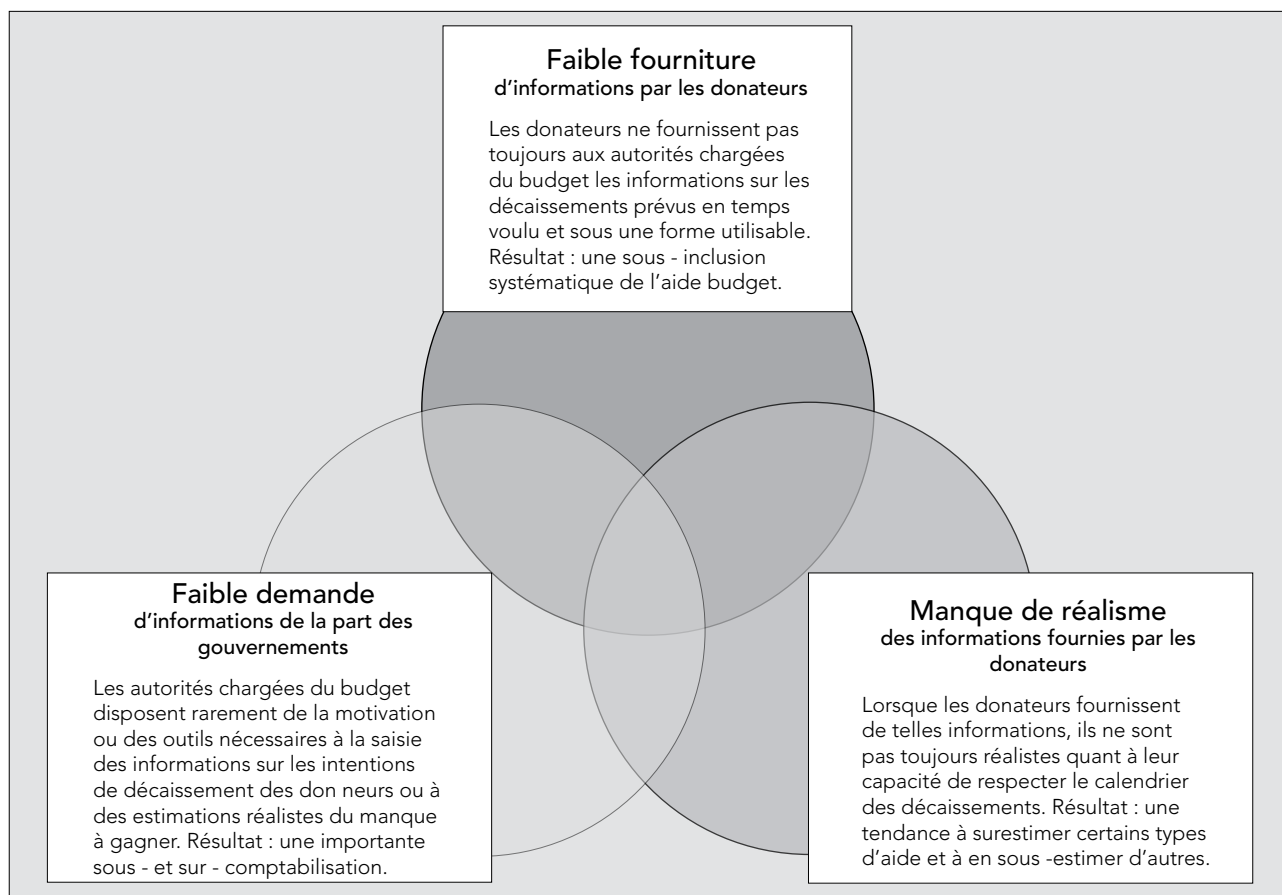
Ces facteurs d'incitation mixtes, présents des deux côtés de la relation d'aide, contribuent à expliquer la faiblesse de l'offre et de la demande d'informations. (Voir l'encadré 7). Les mêmes facteurs d'incitation peuvent causer des distorsions de l'information. Par exemple, les ministères sectoriels et les donateurs peuvent rechigner à divulguer l'aide fournie directement au secteur s'ils craignent que cela provoquera une réduction des affectations d'autres ressources. Il est donc toujours essentiel de prendre en compte la qualité des informations fournies au processus budgétaire à ses différentes étapes.

Qu'est-ce qui définit l'information de qualité ?

- L'aspect **technique** des informations fournies : leur exhaustivité, crédibilité, morcellement et détail.
- Leur **actualité** et leur **accessibilité** : qui détient les informations et à quel stade du processus ?
- **Les informations ont-elles été réellement utilisées ?** : Si oui, comment ? Les informations influencent-elles les décisions et les choix ? Les fournisseurs reçoivent-ils des informations en retour, et celles-ci influencent-elles les budgets futurs ?

L'étude sur la budgétisation de l'aide a confirmé que la capacité d'exploiter au mieux les informations sur l'aide dépend dans une grande mesure de la qualité des informations et des processus liés aux ressources extérieures à l'aide. L'inscription de l'aide au budget doit donc être traitée dans le cadre plus vaste des réformes de GFP.

Encadré 7 : Facteurs affectant la qualité de l'inscription de l'aide dans le budget



Source : Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide, Mokoro Ltd 2008a, (d'après l'OCDE 2007a).

3

PROBLÉMATIQUES ET BONNES PRATIQUES D'UTILISATION DES SYSTÈMES BUDGÉTAIRES NATIONAUX

Ce chapitre de la note de bonne pratique analyse chacune des dimensions de « la budgétisation/ inscription de l'aide » et propose des bonnes pratiques afin d'utiliser et de soutenir les systèmes budgétaires nationaux, aussi bien dans chaque dimension qu'au moyen de liens entre les différentes dimensions. Mais il faut décider de choix précis de bonnes pratiques en fonction de chaque contexte national. Les questions concernant le classement par ordre de priorité et la mise en séquence (ordonnancement) sont traitées au chapitre 4.

Les différentes dimensions du système budgétaire (voir l'encadré 3) sont les suivantes :

- Au plan
- Au budget
- Au parlement
- Au trésor
- Aux comptes
- À l'audit
- Aux rapports.

3.1 Inscription de l'aide au plan

Les dépenses d'aide-projet et programme inscrites « **au plan** » sont intégrées dans la planification stratégique des agences dépensières et dans les documents justificatifs présentant les intentions politiques qui motivent les présentations budgétaires.

3.1.1 Vue d'ensemble

La bonne pratique exige que les budgets annuels soient guidés par des stratégies à moyen terme. Lorsque l'aide représente une part significative des ressources, il est important qu'elle soit prise en compte dans les plans à moyen terme du gouvernement. Il est essentiel de pouvoir au moins anticiper le volume d'aide qui viendra s'ajouter ou se substituer aux ressources nationales au cours de l'exercice budgétaire à venir. Les responsables de la planification doivent aussi considérer la disponibilité de l'aide et des autres ressources sur une période largement plus étendue. Les exigences d'information varient en fonction du court/moyen terme et des différentes modalités. L'aide doit être comprise (de manière générale) dans les ressources, même si elle n'a pas encore été affectée à des dépenses spécifiques.

L'inscription de l'aide au plan n'est utile que si le gouvernement dispose d'un système de planification efficace. Parmi les éléments clés d'une planification efficace, un processus de planification transparent assorti d'un calendrier clair, une évaluation réaliste du coût des alternatives, et, dans l'idéal, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) déterminant des budgets annuels dans une perspective plus longue.

En l'absence de processus de planification gouvernemental crédible :

- il est difficile pour les gouvernements d'utiliser de façon méthodique les informations fournies par les donateurs ;
- il est facile pour les donateurs de s'« aligner » sur des objectifs non priorités.

Des systèmes de budgétisation doubles, avec des budgets de développement et de fonctionnement séparés, sont un obstacle à une planification et à une élaboration de budget cohérentes dans de nombreux pays dépendant de l'aide. Il est ironique que les budgets de développement, qui devaient dans une grande mesure être utilisés pour l'inscription de l'aide au budget, aient mené à des distorsions et à une fragmentation substantielles de la gestion des dépenses publiques (voir le paragraphe 3.2.4 et l'encadré 13).

3.1.1.1 Le paradoxe des projections des agences d'aide

En général les projections d'aide établies par les donateurs surestiment les décaissements à court terme et sous-estiment les flux d'aide à moyen terme. Les projections durant l'exercice budgétaire ont tendance à être trop optimistes. Les donateurs respectent rarement la totalité de leurs engagements. (Même si les fonds commis sont entièrement disponibles, les dépenses peuvent être inférieures aux prévisions, en particulier si les fonds arrivent en fin d'exercice budgétaire). En même temps, les projections à moyen terme ont tendance à être trop pessimistes. En effet, ceux-ci rechignent à faire des projections supérieures à leurs engagements formels, même quand ils savent que de nouveaux projets et programmes risquent d'être mis sur pied.

3.1.2 Bonnes pratiques : Faire participer les donateurs à l'élaboration stratégique du budget dirigée par le gouvernement

L'inscription de l'aide au plan dépend des progrès réalisés par le gouvernement dans le domaine de l'élaboration stratégique du budget. Les gouvernements ne peuvent pas affecter les ressources de manière efficace sans prendre en compte l'ensemble du budget afin de leur permettre de s'occuper des compensations entre les différents secteurs. Le ministère des finances/de la planification y joue un rôle déterminant. En même temps, de nombreuses contributions clés à la planification stratégique se faisant au niveau sectoriel, il est nécessaire de bien articuler les processus centraux et sectoriels.

Le gouvernement doit absolument tenir les rênes du processus de planification stratégique, en étroite collaboration avec la fonction de financement/planification. Les principes de l'élaboration stratégique du budget sont généraux, mais lorsque l'aide est proéminente, il est important :

- d'encourager la participation des donateurs à un processus de planification à moyen terme dirigé par le gouvernement (Voir l'encadré 9) ;
- de ne pas prendre les informations des donateurs au pied de la lettre mais de les utiliser pour élaborer des projections réalistes et la planification de scénarios différents (voir l'encadré 10).

3.1.3 Bonne pratique : projections réalistes et planification de scénarios

Un nombre de gouvernements a reconnu que les projections des flux d'aide donateurs sont biaisées et incertaines. Ainsi ces gouvernements compensent en escomptant les estimations à court terme des décaissements et en développant leurs propres scénarios alternatifs des flux d'aide à moyen et long terme.

Encadré 8 : Projections d'aide paradoxales (cas de l'Ouganda)

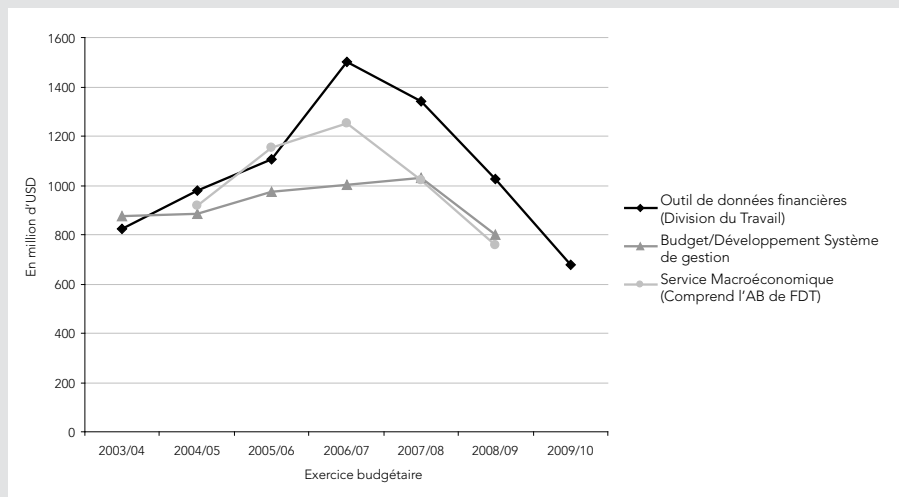
Données sur la qualité de l'aide : Les données sur l'aide fournies par les donateurs se fondent largement sur les engagements financiers et les donateurs refusent ou sont incapables de fournir des estimations à moyen terme de l'aide pour laquelle ils ne se sont pas engagés. Cette situation s'accompagne de deux problèmes.

Tout d'abord, les données sur l'aide fournies par les secteurs et les agences donatrices pour l'exercice budgétaire sont généralement complètes mais trop optimistes ; autrement dit, dans l'ensemble, les donateurs ne respectent pas tous leurs engagements.

Ensuite, les projections d'aide à plus long terme ont tendance à sous-estimer les niveaux futurs de l'aide, du fait que les engagements existants diminuent à moyen terme.

Le diagramme ci-dessous montre les données compilées par la division du travail et les données (non actualisées) du service macroéconomique tirées directement des informations fournies par les donateurs. Les deux courbes montrent une réduction graduelle et significative de l'aide à moyen terme (exercice budgétaire 2006/2007).

Comparaison des projections de l'aide au moment du budget 2006/2007 en Ouganda



Source: *Interim Report on the Uganda Division of Labour Exercise (ODI 2007)*.

Au niveau agrégé, à des fins de gestion macroéconomique, le Ministère des Finances tente de faire des projections réalistes de l'aide en la retirant de l'exercice budgétaire en cours (l'appui budgétaire et les projets font l'objet de différentes actualisations) et en faisant des projections réalistes de l'appui budgétaire (autrement dit en allant au-delà des niveaux promis) à moyen terme. Le deuxième est source d'erreurs, en particulier à cause du manque de réalisme des données sur l'aide fournies par les donateurs et les secteurs. Pendant ce temps, les affectations qui apparaissent dans le budget annuel (les estimations de recettes et de dépenses) se fondent sur les engagements annuels des donateurs et non pas sur le nombre actualisé qui apparaît dans le cadre macroéconomique et le CDMT. Cela est dû au fait qu'il est difficile de prédire quel projet ou programme individuel risque d'obtenir des performances décevantes.

Source : *Budgétisation de l'aide - étude de cas de l'Ouganda (Williamson 2008)*.

Encadré 9 : Encourager la participation des donateurs à la planification à moyen terme en Ouganda en Tanzanie et au Kenya

Les processus de planification à moyen terme en Ouganda, en Tanzanie et, récemment, au Kenya, cherchent à favoriser une participation transparente des donateurs à l'analyse et aux études réalisées dans le cadre de la planification et de l'élaboration du budget.

En **Tanzanie**, par exemple, les structures du processus de planification et d'élaboration du budget prévoient la participation des donateurs et autres parties prenantes à des groupes de travail sectoriels et thématiques. L'utilisation généralisée des approches sectorielles (Swap) favorise une meilleure inscription de l'aide au plan. La qualité varie en fonction des secteurs et dépend de la qualité du fonctionnement des structures et de la capacité analytique du secteur.

La transparence du processus et la mise à disposition des documents du cadre budgétaire national et sectoriel aux parties prenantes dans les groupes de travail sectoriels et à l'ensemble du gouvernement sont des éléments positifs en **Ouganda**.

Le **Kenya** publie également tous ses documents de cadre sectoriels et nationaux.

Dans les trois pays, des efforts sont réalisés pour intégrer des examens systématiques des dépenses publiques au calendrier de planification et d'élaboration du budget.

Le Processus d'appui budgétaire multi-donateurs (ABMD) au **Ghana** offre un autre exemple de collaboration efficace entre le gouvernement et les donateurs (et d'un processus dirigé par un gouvernement).

La participation à de tels processus fait que les informations (dans les deux sens) ont plus de chance d'être fournies, remises en cause et utilisées.

Source : Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd, 2008)

3.2 Inscription de l'aide au budget

Les financements extérieurs inscrits « **au budget** », y compris les financements de programmes et de projets et leur utilisation prévue, sont consignés dans la documentation budgétaire.

3.2.1 Vue d'ensemble

Les budgets annuels sont un outil de gestion universel. Le document budgétaire formel est à la base de l'autorité législative pour les dépenses, puis du contrôle des décaissements budgétaires et du suivi de l'exécution du budget. Cependant, on peut noter des déviations entre un budget formellement approuvé et ce qui se passe par la suite. Les documents budgétaires ne sont qu'un point de départ permettant d'établir si l'aide est incorporée à la formulation, à l'autorisation et à l'exécution des budgets de l'État, ainsi que de déterminer la qualité de cette incorporation.

Les documents budgétaires peuvent être évalués pour déterminer avec quelle clarté ils décrivent l'aide en tant que source de financement et, le cas échéant, en tant que source de financement réservée à des dépenses particulières. La qualité est évaluée du point de vue du détail et de la précision des informations, mais le point le plus important est de savoir si l'incorporation de l'aide dans les documents budgétaires contribue à un processus d'élaboration du budget efficace.

3.2.2 Facteurs incitatifs et dissuasifs pour l'inscription de l'aide au budget

Les donateurs rechignent à inscrire l'aide au budget principalement à cause du manque de crédibilité du budget et du fait qu'il ne favorise pas une bonne visibilité de leurs fonds spécifiques.

- La **crédibilité** est mise à mal par les écarts entre les budgets et les dépenses effectives (voir l'encadré 11).
- Le désir de **visibilité** comporte un aspect fiduciaire. Il contribue à montrer que les fonds sont utilisés de la manière convenue, mais il peut aussi être lié au fait qu'une agence doit démontrer les résultats obtenus et donc que son aide a eu un impact concret. Ainsi, les classifications de l'État, qui compliquent l'identification des différentes utilisations et des différents donateurs, ont tendance à avoir un effet dissuasif sur l'inscription de l'aide au budget.

Encadré 10 : Inscription de l'aide au plan : projections réalistes et planification de scénarios

Estimations budgétaires actualisées

L'étude du **Rwanda** fournit un bon exemple et un raisonnement convaincant de l'actualisation des estimations :

Certains projets étant mal exécutés et le budget du développement ayant par le passé eu tendance à être « sous-utilisé », le service du budget au cours du processus de préparation du budget actualise (à des taux variables) les décaissements attendus pour les projets. Les montants compris dans le budget de développement sont donc souvent inférieurs aux estimations de décaissement fournies par les coordinateurs de projets (qui, pour des raisons opposées, ont fait preuve par le passé d'une tendance à surestimer les décaissements prévus).

L'**Ouganda** sait d'expérience qu'il faut actualiser les estimations des décaissements d'appui budgétaire pour éviter d'autoriser des dépenses ne disposant pas d'un financement. Le **Ghana** agit de même.

Planification de scénarios

Plusieurs pays ont publié différents scénarios de financement pour leurs Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)/Plans de dépenses à moyen terme.

L'**Éthiopie** décrit différents scénarios de dépenses pour différents niveaux de financement par les donateurs.

Le CSLP le plus récent du **Mozambique** se fonde sur trois scénarios de dépenses. À cause de l'imprévisibilité de son appui budgétaire, le **Kenya** n'inclut pas l'appui budgétaire dans son budget principal mais ne l'utilise que dans un scénario alternatif pour son plan de dépenses. En **Tanzanie**, le gouvernement et les donateurs collaborent à la définition commune de scénarios alternatifs.

Engagements d'aide à plus long terme

La planification de scénarios ne suffit pas à répondre à un manque de cohérence fondamental dans le comportement des donateurs : la communauté des donateurs aspire à atteindre des objectifs à long terme (les Objectifs du millénaire pour le développement [OMD]) exigeant des dépenses de fonctionnement et des investissements substantiels, et pourtant les instruments de financement des donateurs sont individuels et à court terme.

En **Tanzanie**, le gouvernement et les donateurs étudient les alternatives suivantes :

- Engagement collectif des donateurs à l'égard des flux d'aide agrégés à moyen terme et nomination d'un donateur de dernier recours (la Banque mondiale par exemple).
- Mise en place d'un Fonds de stabilisation capable de fournir des fonds si les apports d'aide sont inférieurs aux montants prévus (un tel fonds est en train d'être mise en place au Mozambique).

Certains donateurs individuels (comme la Commission européenne) réfléchissent également à l'utilisation de nouveaux instruments d'aide capables de fournir un financement prévisible à moyen terme.

Source : Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd, 2008a).

3.2.3 Bonne pratique : Renforcer la réforme de la GFP

Les programmes de réforme de la GFP doivent chercher à encourager les partenaires à inscrire l'aide au budget en renforçant la crédibilité du budget et en facilitant le processus pratique d'incorporation de l'aide au budget.

Les domaines clés (et intimement liés) du renforcement de la GFP pour l'inscription de l'aide au budget comprennent donc :

- les plans comptables et les classifications budgétaires permettant une identification claire des sources et de l'utilisation des fonds dans le budget et leur contrôle pendant l'exécution du budget (voir l'encadré 12) ;
- les mesures garantissant une gestion du budget disciplinée (pour une étroite correspondance entre le budget et les dépenses effectives (voir l'encadré 11) ;

- le calendrier de planification et d'élaboration du budget indiquant les moments où les donateurs doivent apporter leur contribution, associé à des lignes de communication claires au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les agences d'aide.

Toutes ces réformes sont indispensables au renforcement du système national de GFP. Le rôle qu'elles jouent en vue d'encourager l'intégration de l'aide reste secondaire.

3.2.4 Bonne pratique : Intégrer les budgets de fonctionnement et de développement

Les budgets de développement ont souvent été créés pour améliorer la visibilité des fonds des donateurs (et des investissements) dans le budget. Cependant, de solution ils se sont transformés en problème, car ils déforment le budget et le processus budgétaire et accentuent la fragmentation de la planification du côté du gouvernement.

- Les expériences négatives découlant de l'existence de deux budgets démontrent que le gouvernement doit absolument donner la priorité à la cohérence de sa planification (et donc à la coordination de l'aide). Il vaut mieux que les mêmes personnes prennent en charge les budgets de fonctionnement et de développement dans chaque secteur/agence.
- La distorsion liée à la budgétisation double se produit en partie lorsque le budget alloué au développement se transforme en budget d'aide ; les coûts de fonctionnement et l'assistance technique financés par l'aide se retrouvent par erreur inclus dans ce qui est avant tout un budget d'investissement. Les donateurs doivent faire preuve de transparence à l'égard de leur financement des frais courants et de réalisme quant à la durée probable d'un tel financement.

Encadré 11 : Déviations entre les budgets et les dépenses effectives

La crédibilité des budgets est reconnue comme étant le critère clé d'une GFP efficace, reflété dans les quatre premiers indicateurs PEFA. Dans plusieurs des études de cas pays, de fortes déviations entre les budgets approuvés et les dépenses effectives ont ébranlé la confiance des donateurs et fourni un motif de non-budgétisation de l'aide.

Les écarts budgétaires peuvent se produire de différentes manières :

- **Les liquidités peuvent être insuffisantes** et les fonds budgétisés ne sont alors pas débloqués. Ceci arrive souvent dans les pays disposant de systèmes de rationnement des liquidités, parfois rendus nécessaires par une instabilité macroéconomique, mais souvent parce que les prévisions fiscales manquent de fiabilité.
- **Le budget approuvé à l'origine peut être radicalement révisé durant son exécution.** Dans certains domaines, les demandes de dépenses peuvent être supérieures à celles prévues dans le budget, ce qui a pour résultat l'affectation des fonds prévus pour un domaine de dépenses à un autre domaine déficitaire. Cette demande peut être en grande partie due au manque de discipline dans l'exécution du budget, lorsque des activités non prévues sont mises en œuvre malgré le fait qu'elles n'étaient pas autorisées par le budget et auraient pu être prévues ou évitées. Elle peut aussi être provoquée par des changements de l'environnement externe, comme une catastrophe naturelle ou autre situation d'urgence. Souvent cependant, elle est due au fait que l'élaboration du budget n'a pas correctement estimé le coût des programmes ou que des dépenses majeures (comme la masse salariale) connaissent des changements qui se produisent hors du processus budgétaire.
- **Certains écarts peuvent refléter la manière dont l'aide est gérée.** Il peut arriver que les fonds d'aide budgétisés n'arrivent pas (ce qui a des conséquences sur les fonds de contrepartie fournis par le pays) ou que le gouvernement manque à remplir les conditions déclenchant leur décaissement. Les dépenses d'aide passant par les canaux 2 et 3 peuvent ne pas être toutes enregistrées si les agences d'aide ou les unités de mise en œuvre des projets fournissent les données de dépenses en retard ou sous des formats non valides.

Source : Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide (Mokoro Ltd, 2008a)

Encadré 12 : Suivi des dépenses grâce à la charte des comptes et à la classification budgétaire

Un bon système de classification budgétaire doit être capable de produire des informations de gestion utiles tout en facilitant le contrôle des dépenses.

Les systèmes informatisés pour le budget et la comptabilité peuvent accélérer le traitement de telles informations. Ils peuvent permettre de créer des résumés et analyses des budgets et des dépenses respectant les classifications fonctionnelles, programmatiques et administratives. Il est aussi possible d'attribuer des codes aux dépenses en fonction des sources des fonds. Ainsi des rapports sur le financement affecté des donateurs peuvent être produits directement par le système de comptabilité nationale.

L'affectation de fonds a toujours des inconvénients : il réduit la flexibilité du budget, en particulier lorsqu'on l'utilise pour permettre aux priorités des donateurs de l'emporter sur celles du gouvernement. Cependant, si les fonds des donateurs doivent être suivis, il vaut mieux le faire par le biais du système budgétaire public que de manière parallèle.

Le risque de distorsion et de perturbation est plus important si les dépenses motivées par les donateurs sont incorporées au budget au dernier moment. Il existe trois bonnes pratiques pour remédier à cette situation :

- Veiller à ce que les fonds des donateurs soient engagés dès les débuts du processus de planification (bien avant l'exercice budgétaire) pour qu'ils soient intégrés de manière cohérente au cadre de dépenses général.
- Axer le dialogue avec les donateurs sur les plans de dépenses généraux.
- Utiliser de meilleures classifications budgétaires pour soutenir un meilleur système de rapports et d'analyses sur la qualité de l'ensemble des dépenses publiques, pas seulement pour suivre les fonds des donateurs individuels (voir l'encadré 14).

Encadré 13 : Intégration des budgets de fonctionnement et de développement : l'approche du Rwanda

Avant le budget 2007, tous les projets de développement étaient classés au « budget de développement » à l'aide d'une classification économique spécifique qui n'autorisait pas la séparation des dépenses courantes et d'investissement (75 pour cent du budget de développement était financé par des sources extérieures).

Des réformes majeures de la présentation du budget devraient commencer à être mises en œuvre dans le budget 2008. Au lieu d'avoir un budget de développement séparé prenant en charge les projets des donateurs, les dépenses financées au niveau national et par des sources extérieures seront présentées conjointement pour chaque ministère. Le même plan comptable sera utilisé pour classer les dépenses financées sur le plan national et les projets des donateurs.

Le budget 2008 commencera à utiliser le nouveau plan comptable, qui ne prévoit plus un budget de développement séparé, mais opère une distinction claire entre les dépenses courantes et d'investissement. En conséquence, les dépenses projet devront être classifiées conformément au même plan comptable que le reste du budget, autrement dit en séparant les dépenses courantes et d'investissement.

L'intégration des projets au budget national nécessitera également la formation de coordinateurs de projet et du personnel des ministères dépensiers pour s'assurer que la nouvelle classification budgétaire soit correctement appliquée aux projets. Il sera également essentiel de diviser les gros projets multisectoriels en composantes distinctes pour s'assurer qu'ils soient comptabilisés dans les bonnes rubriques (secteur, ministère, programme) au lieu d'être regroupés dans une même rubrique.

Source : Budgétisation de l'aide : étude de cas du Rwanda (Chiche, 2008)

3.2.5 Bonne pratique : Montrer l'utilisation globale de l'utilisation de l'aide

La non-budgétisation de l'aide est une stratégie pouvant être utilisée par une agence d'aide désirant s'assurer que son aide soit identifiée séparément et utilisée à des fins spécifiques. Cependant, une telle affectation peut être possible dans le budget si les codes budgétaires permettent d'identifier tant les sources que les utilisations détaillées des fonds (et si le système de comptabilité normal fournit des rapports ponctuels et crédibles sous le même format) (voir l'encadré 12). Le dommage potentiel subi par le système budgétaire est moindre si l'aide affectée est fournie en amont, durant la phase de planification.

Pour de nombreux donateurs cependant, l'affectation n'est pas une fin en soi. Ils cherchent à garantir que leur aide viendra s'ajouter aux ressources totales consacrées à des objectifs particuliers [par exemple, atteindre les OMD dans les secteurs de la santé ou de l'éducation]. Un certain nombre de pays ont adopté des mécanismes de suivi plus généraux qui, dans le contexte du dialogue avec les partenaires d'aide, contribuent à démontrer l'axe et l'additionnalité de l'aide sans exiger que l'aide programmatique ne soit strictement réservée à des lignes budgétaires spécifiques.

Encadré 14 : Montrer la contribution générale de l'aide aux priorités des dépenses

En **Ouganda**, un Fonds de lutte contre la pauvreté théorique est utilisé pour canaliser les ressources des Pays pauvres très endettés (PPTÉ) et l'appui budgétaire en direction des secteurs prioritaires et pour identifier les lignes budgétaires protégées contre les compressions budgétaires de l'exercice en cours.

En **Éthiopie**, le projet de Protection des services de base (PBS) complète les dons fédéraux aux régions et aux districts, leur permettant d'entretenir et d'élargir leurs services primaires de santé, d'éducation et autres. Les agences d'aide et le gouvernement fédéral contrôlent conjointement l'additionnalité du financement du PBS, l'aspect équitable des affectations infranationales et les performances des régions/districts, sans pour cela remettre en cause le pouvoir d'appréciation des autorités locales à gérer leurs propres budgets.

En **Tanzanie**, le système d'affectation budgétaire stratégique relie les dépenses du budget non pas à des secteurs prioritaires des stratégies de lutte contre la pauvreté mais aux résultats prioritaires.

Ces mécanismes montrent la manière dont l'aide complète les ressources nationales et contribue à une budgétisation plus complète de l'aide en réduisant les risques perçus par les donateurs sans remettre en cause l'appropriation par le gouvernement ou sans introduire les effets nuisibles de l'affectation.

3.2.6 Bonne pratique : Rendre l'information budgétaire plus accessible au public interne et externe

Les informations contenues dans le budget sont souvent difficiles à assimiler; « ce qui peut compromettre la qualité du débat intra-gouvernemental, parlementaire et public ». De nos jours, l'Internet facilite grandement la publication des budgets et des informations relatives aux dépenses. Cependant, le budget est souvent volumineux et présenté à un niveau de détails qui sert peut-être les objectifs administratifs, mais qui voile ses thèmes et objectifs stratégiques.

Des documents et résumés supplémentaires peuvent améliorer la transparence en montrant :

- comment le budget reflète la stratégie de développement ;
- comment le budget annuel s'intègre aux plans à moyen terme ; et
- comment le financement extérieur est utilisé (voir l'encadré 14).

3.3 Inscription de l'aide au Parlement

Le financement extérieur inscrit « **au Parlement** » est compris dans les recettes et les dotations approuvées par le Parlement.

3.3.1 Vue d'ensemble

L'un des arguments principaux pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux est le renforcement de la responsabilité des institutions nationales à l'égard de l'utilisation des ressources. Dans de nombreux pays bénéficiaires de l'aide, le Parlement représente le maillon faible de la chaîne de responsabilité nationale.

L'interprétation stricte de l'inscription de l'aide au Parlement est que le financement extérieur doit être inclus dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement. Le Parlement est légalement responsable de l'autorisation des dépenses effectuées par la branche exécutive. L'inclusion de l'aide au budget affecté signifie que l'Exécutif doit rendre des comptes au Parlement pour toutes les dépenses financées par l'aide. Dans la pratique cependant, la manière dont l'aide est présentée au Parlement ne correspond pas à une affectation formelle.

La participation du Parlement peut se faire à trois niveaux :

- en examinant le cadre stratégique pour les budgets ;
- en adoptant les budgets annuels et en particulier les accords d'aide ; et
- en analysant les rapports d'audit.

La loi exige en général que les prêts soient approuvés par le Parlement, ce qui explique qu'ils soient plus susceptibles d'être pris en compte par le budget que les dons.

3.3.2 Bonne pratique : contribuer au renforcement du rôle du Parlement dans le système budgétaire

Les causes de la faible participation du Parlement au processus de budgétisation sont profondes et difficiles à transformer rapidement. La question de savoir si et comment l'aide est inscrite « au Parlement » n'est pas vraiment liée à la gestion de l'aide mais plutôt à la gestion de l'ensemble du budget. Néanmoins, il est conseillé de :

- S'assurer que les exigences légales liées au rôle du Parlement soient respectées. Les donateurs devraient stipuler que leurs instruments d'aide doivent respecter les exigences légales du pays bénéficiaire.
- Garantir que le Parlement reste bien informé des apports d'aide, même lorsqu'il ne les approuve pas formellement (voir le paragraphe 3.2.6).
- Renforcer la participation des Parlements dans le processus budgétaire général, par exemple en :
 - o invitant le Parlement à participer aux discussions sur les stratégies à moyen terme;
 - o améliorant l'accessibilité et la transparence du budget même et des documents connexes;
 - o renforçant les procédures et le personnel parlementaires (par exemple en recrutant des spécialistes pour les différentes commissions).
- Aider la société civile à obtenir que les gouvernements rendent des comptes à l'égard des dépenses publiques (ceci peut inclure le renforcement du rôle joué par les partis politiques dans les processus budgétaires au niveau du Parlement).
- Demander que des comptes soient rendus aux donateurs de manière à compléter et non compromettre la responsabilité nationale du gouvernement, y compris sa responsabilité de rendre compte devant le Parlement.

3.4 Inscription de l'aide au Trésor

Le financement extérieur inscrit « au Trésor » est décaissé dans les fonds principaux de recettes de l'État et géré par le biais des systèmes de l'administration publique.

3.4.1 Vue d'ensemble

Les raisons pour lesquelles il est important d'inscrire l'aide au Trésor sont de :

- renforcer les systèmes et la capacité de gestion financière de l'État ;

- faciliter une gestion efficace des liquidités et consolider la discipline financière ; et
- faciliter l'inscription de l'aide dans d'autres dimensions du système budgétaire.

Tous les fonds versés aux organismes publics ne sont pas inscrits au Trésor. Par exemple, les fonds du canal 1 sont versés par le biais des procédures publiques normales aux MDA chargés de l'exécution du budget, tandis que les fonds du canal 2 sont versés directement à un MDA particulier et gérés en dehors du système public normal (voir paragraphe 3.7). De même, l'aide peut être inscrite au budget sans être inscrite au Trésor.

Cependant, l'inscription au Trésor est une dimension centrale par son importance directe et son influence sur les autres dimensions. Ainsi, lorsque l'aide est décaissée par le biais du système du Trésor, celui-ci doit recevoir les informations nécessaires pour déclencher les décaissements, ce qui renforce aussi les dimensions d'inscription au budget et aux comptes. Cela renforce aussi la discipline financière.

Les donateurs et les agences publiques sont influencés par des facteurs les incitant à ne pas inscrire l'aide au Trésor et à ne pas la soumettre au contrôle immédiat des autorités centrales, et ce, afin de contrôler plus étroitement ces ressources (voir l'encadré 6). Ils peuvent également craindre, et c'est légitime, que les décaissements effectués par le Trésor n'atteignent pas les niveaux de prestation de services de manière efficace.

3.4.1.1 Traiter des systèmes de passation des marchés publics

Les donateurs s'inquiètent souvent de la qualité des systèmes de passation de marchés des pays partenaires ; ce souci vient fréquemment justifier leur prudence à l'égard de l'inscription de l'aide au Trésor. Il est possible de décaisser des fonds extérieurs par le biais du système du Trésor tout en mettant en œuvre des garde-fous supplémentaires pour la passation de marchés dans le cadre des dépenses utilisant une source extérieure de financement (par exemple, en spécifiant des procédures d'appel d'offre acceptables sur le plan international et en organisant un suivi de ces procédures par une agence d'aide qui pourrait comporter l'approbation préalable des gros contrats). En tout cas, le renforcement des procédures de passation de marchés devrait représenter une priorité des programmes de réforme de la GFP.

3.4.2 Bonnes pratiques : les priorités de la réforme de la GFP

Les caractéristiques des systèmes de GFP qui permettent d'inscrire l'aide au budget servent aussi à inscrire l'aide au Trésor. Pour que le système du Trésor inspire la confiance des donateurs (et des bénéficiaires), il est particulièrement important d'améliorer la discipline et l'efficacité des décaissements du Trésor. Parmi les mesures qui se sont révélées efficaces dans les pays de l'étude de cas, le renforcement du traitement des dépenses associé à des classifications budgétaires réformées et au renforcement des capacités.

3.4.2.1 Système intégré d'informations relatif à la gestion financière

Dans certains pays, l'introduction de modules de Systèmes intégrés d'informations relatifs à la gestion financière (IFMIS) a contribué au renforcement des systèmes du Trésor, comme par exemple le système SISTAFE au Mozambique. Cependant, l'introduction d'un IFMIS ne représente pas toujours la panacée. Des recherches effectuées en 2004 ont montré que pour 34 projets IFMIS dans 27 pays (financés par la Banque mondiale, pour une moyenne de 12,3 millions d'USD par pays), seuls 21 pour cent se soldaient par un succès et uniquement 6 pour cent étaient considérés comme étant durables. De plus, il a fallu en moyenne sept ans pour mener à bien ces projets.

3.4.2.2 Comptes uniques du Trésor et autres mesures de gestion des comptes bancaires

Dans plusieurs pays, l'introduction de comptes uniques du Trésor et les efforts liés pour renforcer la gestion des comptes bancaires, se sont accompagnés de bons résultats. Le Mozambique en offre un exemple. (Voir l'encadré 15). Le Ghana et le Rwanda sont parmi les autres pays à mettre en œuvre de telles réformes. En Ouganda, dans une mesure séparée, le gouvernement a demandé que les comptes bancaires utilisés pour l'aide projet soient détenus par la banque centrale et non pas par des banques commerciales ; cela a amélioré les informations fournies et la supervision par le comptable général.

Encadré 15 : Inscription de l'aide au Trésor grâce au compte unique du Trésor au Mozambique

Le gouvernement du Mozambique et ses partenaires fournisseurs d'aide travaillent à rassembler tous les comptes financiers en un compte unique du Trésor, le Conta Única do Tesouro, CUT. Ils cherchent à placer toutes les sources de financement disponibles, intérieures comme extérieures, sous le contrôle du budget intégré et du système de GFP du Mozambique. Les agences donatrices qui appartiennent au groupe des partenaires fournissant une aide programme ont convenu de verser au gouvernement au moins 60 pour cent de leur aide au développement à l'aide du système de compte unique du Trésor d'ici 2009.

Depuis 2007, certains des fonds communs sectoriels les plus importants sont gérés à travers le CUT et sont donc inscrits au Trésor. Parmi ceux-ci, des fonds communs pour l'agriculture, la santé et l'éducation (ainsi qu'un fonds soutenant la réforme de la GFP !). La plus grande difficulté du CUT a été de faire face aux multiples devises.

La mise en place du compte unique du Trésor a été déterminante pour le processus d'inscription de l'aide au budget du Mozambique, qui s'est accompagné d'avantages au niveau de la GFP. Sa création s'attaque directement à l'une des causes principales du phénomène de non-budgétisation : le manque de transparence du système du Trésor, qui dissuade les donateurs d'utiliser les systèmes de gestion financière publics. En même temps, c'est peut-être l'une des manifestations les plus visibles de l'impact positif de l'inscription de l'aide au Trésor sur la GFP, étant donné les avantages immédiats dont bénéficie le gouvernement/Trésor suite à la disparition d'une multitude de comptes en faveur d'un compte unique.

Source : Budgétisation de l'aide, étude de cas du Mozambique (Warren-Rodriguez, 2007).

3.4.3 Bonne pratique des donateurs

- En analysant leurs propres critères (au niveau de leur siège) et directives à l'égard des systèmes nationaux **pour supprimer les obstacles inutiles ou involontaires** à l'utilisation de ces systèmes.
- Durant la préparation des interventions d'aide, **en travaillant très tôt au développement de procédures de décaissement** prenant en compte les différents mécanismes du système de GFP du pays partenaire.
- **En inscrivant les fonds communs existants au Trésor** et en élaborant de nouveaux fonds communs de façon à ce qu'ils soient dès le départ inscrits au Trésor.
- En **améliorant la prévisibilité et le paiement anticipé de l'appui budgétaire** afin de faciliter la gestion des liquidités et l'autofinancement du gouvernement.

3.5 Inscription de l'aide aux comptes

Le financement extérieur « **aux comptes** » est inscrit et pris en compte par le système de comptabilité publique conformément au système de classification de l'administration publique.

3.5.1 Vue d'ensemble

L'aide n'est pas complètement inscrite « aux comptes » si les donateurs exigent des rapports financiers supplémentaires spéciaux (voir le paragraphe 3.7). Une utilisation aussi poussée que possible du système de comptabilité publique :

- renforce les systèmes financiers de l'État ;
- minimise les coûts de transaction et les demandes imposées à la capacité de l'administration publique ; et
- garantit que les comptes publics fournissent un tableau complet de ses finances.

L'aide peut être inscrite aux comptes, mais pas dans d'autres dimensions. Par exemple, il est possible de ne pas inscrire l'aide au Trésor ou au budget tout en l'inscrivant d'une certaine manière aux comptes de l'État. Cependant, l'inscription de l'aide au Trésor et aux comptes crée une bonne synergie : les besoins de justification

des décaissements encouragent le gouvernement à conserver à jour ses documents comptables. Une comptabilité crédible et opportune pour les versements peut être un facteur crucial incitant les agences d'aide à utiliser le canal 1.

3.5.2 Bonne pratique : Fournir un cadre approprié de déclaration

S'assurer que le système de comptabilité publique fournisse un cadre de qualité pour le compte-rendu des transactions, y compris celles impliquant les fonds extérieurs.

3.5.3 Bonne pratique : Renforcer la capacité de comptabilité

Renforcer la capacité pour garantir la qualité et l'à-propos des comptes publics à tous les niveaux.

3.5.4 Bonne pratique : Respecter les normes internationales de comptabilité de l'aide

Encadré 16 : Les normes comptables internationales (IPSAS) pour l'aide du secteur public

En 2003, les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), normes comptables reconnues sur le plan international pour la comptabilité de caisse, ont été publiées par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) de la Fédération des comptables (Conseil des normes comptables internationales du secteur public, 2006). Elles sont particulièrement utiles pour les pays en développement, la grande majorité de leurs gouvernements ne disposant pas de comptabilité d'exercice.

Lorsque les IPSAS ont été adoptées, le besoin se faisait sentir d'une norme comptable acceptée sur le plan international pour la comptabilisation de l'aide extérieure. Depuis 2005, l'IPSASB a mis en œuvre un processus de consultation sur les exposés-sondages afin d'amender les normes IPSAS sur la comptabilité de caisse et y ajouter des divulgations requises et encouragées supplémentaires pour les bénéficiaires d'aide extérieure. Il a émis l'exposé-sondage (ED) 24 en 2005 et l'ED 32 en 2006.

L'ED 32 propose de séparer les divulgations (ou présentation de l'information financière) obligatoires des divulgations recommandées. Parmi les exigences obligatoires, celles de « montrer séparément l'aide extérieure totale reçue en espèces, montrer [l'aide en nature], autrement dit les paiements faits au nom du gouvernement par un tiers, la ventilation des différents fournisseurs, montrer les dons et les prêts séparément et autres ».

Suite aux tests sur le terrain réalisés en 2007, l'IPSASB a approuvé les divulgations recommandées qui ont été publiées en janvier 2008 en tant que l'IPSAS relative à la présentation de l'information financière tenue en comptabilité de caisse : information à fournir pour les bénéficiaires de l'aide extérieure.

3.5.5 Bonne pratique : Inscrire l'aide en nature

Tous les donateurs n'étant pas en mesure d'effectuer leurs décaissements par le biais du Trésor, ou cela n'étant pas approprié pour tous les types d'aide, les mécanismes d'enregistrement de l'aide en nature dans les comptes nationaux s'inscrivent dans le cadre des bonnes pratiques. L'approche de la Tanzanie afin d'inscrire l'aide en nature dans le système de comptabilité publique générale est illustrée à l'encadré 17. Le Kenya tente également d'inscrire l'aide en nature conformément à sa législation financière.

3.5.6 Bonne pratique : Fournir l'information sur les décaissements

Pour les donateurs qui n'effectuent pas leurs décaissements par le biais du canal 1, la bonne pratique exige la fourniture en temps voulu des informations liées aux dépenses sous des formats compatibles avec la nomenclature comptable du gouvernement (voir aussi l'inscription « dans les rapports », paragraphe 3.37 ci-dessous).

Encadré 17 : Aide en nature et entrées pro forma en Tanzanie

Versements directs sur le compte d'aide –projet et « en nature »

Il arrive que les donateurs effectuent des versements directs au titre de projets ou apportent une aide en nature (passation de marchés par les donateurs, recrutement de consultants, personnel du projet embauché pour travailler dans les locaux du donateur). [...] Le gouvernement encourage tous les donateurs à acheminer leurs ressources par l'intermédiaire du Trésor Public. Cependant en cas de versement direct, la procédure suivante doit être utilisée pour comptabiliser de telles transactions :

- i. Le donateur verse les fonds ou met les biens et services à la disposition du projet.
- ii. Les responsables du projet notifient au ministère, service ou agence compétent les sommes ou la valeur des biens, services ou équipements reçus ou achetés, justificatifs à l'appui.
- iii. Le ministère, service ou agence intéressé remplit un formulaire de demande TFN 358 conformément à la procédure normale. Comme dans ce cas, les dépenses ont déjà été encourues, il y joint des copies des quittances et autres justificatifs de paiement (...).
- iv. Après vérification, la division du budget délivre une autorisation de déblocage au comptable général.
- v. Le comptable Général établit une notification pro forma d'émission sur le compte du Trésor Public (à des fins comptables uniquement puisqu'il n'y a aucune sortie effective d'espèces), émission qui se trouvera de ce fait comptabilisée dans le système intégré de gestion financière. À ce stade, la dépense aura été intégrée dans les comptes de l'administration publique.

Source : Guide pratique d'utilisation du système du Trésor tanzanien (mai 2005).

3.6 Inscription de l'aide à l'audit

Le financement extérieur inscrit « à l'audit » est audité par le système d'audit de l'État.

3.6.1 Vue d'ensemble

L'utilisation des systèmes d'audit national vise :

- à respecter les procédures nationales de comptabilité ; et
- à soutenir le renforcement des systèmes nationaux.

Du point de vue formel, il reste à déterminer si l'aide est prise en compte dans les audits du gouvernement et si la qualité de ces audits est satisfaisante. Les donateurs (en particulier ceux qui fournissent l'appui budgétaire) soutiennent l'audit des dépenses financées au niveau national en plus de celui de l'aide. Une condition préalable à un audit est la soumission des comptes dans les temps voulus. Deux raisons principales expliquent que les donateurs peuvent vouloir réaliser un audit séparé de leurs fonds : la faible capacité nationale pour les audits et les retards de la clôture des comptes publics.

3.6.2 Bonne pratique : Soutenir la capacité d'audit

Le soutien à la capacité des organismes d'audit doit sans doute viser le long terme et pourrait compléter les efforts continus de renforcement des commissions des comptes publics du Parlement et répondre aux demandes de reddition de comptes de la société civile. Un soutien direct peut être complété par un travail de renforcement de la demande de services d'audit.

Par exemple, en **Ouganda**, dans le contexte du passage à l'appui budgétaire, l'auditeur général a bénéficié d'un fort soutien institutionnel au cours des dernières années, et la préparation opportune des audits a été l'un des objectifs clés de la conditionnalité. Ceci a contribué à renforcer les progrès réalisés au niveau de la qualité et du caractère opportun des rapports d'audit.

Des développements similaires sont constatés au **Mozambique** où, pour accompagner la hausse du volume d'appui budgétaire fourni au gouvernement, plusieurs donateurs ont commencé à offrir un soutien au tribunal administratif (l'organisme responsable des audits externes) par le biais de diverses initiatives de renforcement de la capacité qui ont amélioré le champ d'action et la qualité de ses audits du budget, y compris de ses composantes bénéficiant d'un financement extérieur.

3.6.3 Bonne pratique : Impliquer les gouvernements dans la commande d'audits spéciaux

Lorsque des audits spéciaux sont commandés, les donateurs peuvent éviter de marginaliser les organismes nationaux d'audit en obtenant leur participation lors de la commande d'audits. Dans plusieurs pays, cette participation est exigée par la loi.

3.6.4 Bonne pratique : Harmoniser les exigences d'audit

Il est également possible d'harmoniser les exigences d'audit entre les donateurs, comme cela se passe grâce aux formes variées de financement commun.

3.6.5 Bonne pratique : Approches complémentaires du fiduciaire et autres assurances

Les audits formels a posteriori ne sont qu'un élément de l'assurance fiduciaire. Les donateurs cherchent souvent à être immédiatement rassurés à l'égard de l'utilisation de leurs fonds et s'intéressent à des questions plus vastes concernant la qualité de l'exploitation des ressources (voir l'encadré 14).

Les compléments au fiduciaire et aux autres assurances, comprennent :

- l'audit interne, élément de l'environnement de contrôle lors du passage des fonds au Trésor ;
- les rapports et examens financiers continus pour vérifier la mise en œuvre (et dans certains cas, l'additionnalité) des fonds d'aide ; et
- des études diagnostiques telles que les examens (ou revues) des dépenses publiques ainsi que des études de suivi des dépenses publiques.

Il est donc nécessaire de réfléchir à la vaste gamme d'« audits » qui peuvent être requis pour l'obligation de rendre compte, le suivi et l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Qui plus est, ces audits devront être mis en œuvre de manière à obtenir la participation des gouvernements et à harmoniser les efforts des donateurs.

3.7 Inscription de l'aide aux rapports

Le financement extérieur inscrit « **aux rapports** » est inclus dans les rapports ex post de l'État.

3.7.1 Vue d'ensemble

La dimension « aux rapports » du système budgétaire reconnaît que le contrôle des dépenses publiques nécessite une gamme de rapports (financiers et autres) bien plus importante que ceux fournis par le système de comptabilité formel. Il est possible que l'aide qui n'est pas incorporée aux comptes publics formels apparaisse cependant dans de tels rapports.

La définition des rapports pertinents est assez ouverte. L'étude sur la budgétisation de l'aide se concentrait sur les rapports des gouvernements qui étaient consolidés. Par exemple, les rapports d'exécution du budget et les rapports sectoriels consolidés peuvent potentiellement fournir de précieuses informations de gestion et intégrer des activités bénéficiant d'un financement extérieur à ce processus. De tels rapports peuvent fournir des informations supplémentaires sur des fonds qui, en termes de budgétisation, sont versés sous forme de donation globale aux différents organismes ou échelons de l'administration publique.

Les rapports qui relient les données financières aux autres dimensions de la performance s'inscrivent parfaitement dans le cadre des engagements de la Déclaration de Paris pour une gestion axée sur les résultats (voir l'encadré 1).

3.7.2 Bonne pratique : Consolider les rapports

Les rapports sont coûteux et pour en garantir la qualité, il est essentiel d'inciter les personnes chargées de les rédiger à fournir des informations ponctuelles et précises. Les rapports consolidés peuvent ajouter de la valeur en prenant en compte l'aide qui figure directement dans les systèmes de gestion financière publics, en particulier si les données financières peuvent être reliées à des informations sur les activités, les résultats obtenus et les objectifs atteints. Les rapports consolidés peuvent rassembler des informations :

- sur tous les secteurs (en particulier lorsqu'un secteur recoupe plusieurs portefeuilles ministériels) ;

- sur les échelons centraux et décentralisés de l'État ; et
- sur les canaux de décaissement (voir le paragraphe 2.3.2).

3.7.3 Bonne pratique : S'adapter aux systèmes publics

L'incompatibilité des systèmes de présentation de rapports représente un défi constant. Pour augmenter la valeur de leurs rapports, les donateurs doivent s'adapter aux méthodes du gouvernement, à ses classifications, à sa devise, aux délais et aux calendriers de rapport. En même temps, les exigences des donateurs liées aux rapports doivent prendre en compte la capacité de l'administration publique et être reliées en particulier aux efforts de renforcement de la capacité analytique de l'État.

3.7.4 Bonne pratique : Relations cohérentes et disciplinées avec les donateurs

Du point de vue du gouvernement, il est essentiel de communiquer avec les donateurs de façon cohérente et disciplinée.

Il existe souvent une certaine confusion et répétition inutile des tâches lorsque :

- les services de planification et de financement distincts demandent des informations se recoupant et présentées sous des formats différents ;
- les efforts des ministères sectoriels ne sont pas coordonnés avec le gouvernement central ; et
- les fonctions de coordination de l'aide sont déconnectées de la fonction budgétaire (ce qui peut se produire au niveau du gouvernement central et des ministères sectoriels).

3.7.5 Bonne pratique : Rationaliser les bases de données

L'étude sur la budgétisation de l'aide a révélé la prolifération de bases de données mal reliées entre elles. Il existe un réel potentiel de simplification : les gouvernements devraient créer des canaux de communication clairs, tant au sein de l'administration publique qu'entre les donateurs et les organismes publics. Les bases de données qui se concentrent sur l'aide extérieure peuvent être utiles (voir l'encadré 18), mais elles ne représentent pas en elles-mêmes une solution à la « budgétisation de l'aide ». Il est possible qu'elles améliorent le partage d'informations, mais ce n'est qu'un premier pas vers l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux.

Encadré 18 : La base de données ODAMOZ au Mozambique

Les agences de développement international travaillent au Mozambique à la compilation, mise sous forme de rapports et publication systématiques des informations sur les projets d'APD qu'elles mettent en œuvre ou soutiennent. Ces informations sont maintenant régulièrement intégrées à la base de données Internet ODAMOZ (voir www.odamoz.org.mz), qui comprend des informations détaillées pour tous les projets financés par les agents participant à ce projet de dissémination de l'aide. Pour le gouvernement, c'est une importante source de données sur l'APD.

Depuis 2006, cette base de données est gérée par le ministère de la planification et du développement et des efforts sont faits pour encourager les donateurs et les organisations de l'État à l'utiliser.

L'ODAMOZ a représenté une étape importante de l'amélioration des flux d'informations entre les donateurs et le gouvernement, et d'autres pays gagneraient à l'émuler, mais les efforts de budgétisation de l'aide ne devraient pas être réduits à une hausse de la production et de l'échange d'informations.

Source : Budgétisation de l'aide, étude de cas du Mozambique (Warren-Rodriguez, 2007).

3.8 Utilisation et soutien des systèmes budgétaires décentralisés

La décentralisation pose dans tous les cas un défi spécial à la budgétisation de l'aide. D'un côté, il est souvent difficile de comptabiliser l'aide fournie aux organismes décentralisés ou à des zones géographiques spécifiques à des fins de planification et d'élaboration du budget. D'un autre côté, l'un des facteurs dissuadant les donateurs d'inscrire l'aide au budget est la crainte que les décaissements devant atteindre le niveau local seront versés de

manière inéquitable et inefficace s'ils sont effectués par le biais du gouvernement central (canal 1).

Le **Mozambique** illustre parfaitement ce dilemme. Le gouvernement et les partenaires donateurs d'aide travaillent à inscrire un volume accru d'aide au budget par le biais de fonds sectoriels en commun ; ces efforts sont reliés au renforcement des sous-systèmes de gestion financière et à l'introduction d'un système de gestion financière informatisé. Des progrès substantiels ont été constatés, mais la fourniture de ressources au niveau local par l'intermédiaire des systèmes publics pose toujours problème.

Dans un système fédéral tel que celui de l'**Éthiopie**, l'aide peut être inscrite au budget à certains niveaux de l'administration publique mais pas à d'autres. Par exemple, certains dons spéciaux fournis par le gouvernement aux régions apparaissent dans le budget fédéral, mais pas dans le budget régional.

Encadré 19 : Bonne pratique de budgétisation des services décentralisés en Ouganda

Tout d'abord, l'étude de cas de l'Ouganda a démontré que la capacité peut être renforcée avec efficacité tout en utilisant le système de transfert intergouvernemental et les systèmes des pouvoirs locaux, même en partant d'un niveau très faible. Elle a démontré également qu'une initiative forte du gouvernement a contribué à inscrire l'aide au budget et aux systèmes de gestion financière de l'administration locale. En conséquence, le volume de fonds communs hors budget a fortement baissé en Ouganda par rapport à d'autres pays comparables dépendant de l'aide (comme la Tanzanie et le Mozambique).

Les enseignements suivants peuvent être tirés :

- Tout d'abord, on peut noter l'importance du développement par le gouvernement d'un système de transfert fiscal clair et transparent facilitant une identification claire des dons aux pouvoirs locaux dans le budget.
- Ensuite, il est nécessaire de répondre directement aux préoccupations fiduciaires des donateurs en développant des initiatives garantissant que les transferts sont protégés et suivis ; tout en renforçant les systèmes comptables, budgétaires et de rapports de l'administration locale.
- Enfin, plus la capacité des pouvoirs locaux est nécessaire, plus elle est renforcée. On peut y parvenir en utilisant les systèmes existants et en offrant des incitations explicites par le biais d'initiatives telles que l'évaluation du Programme de développement des collectivités locales (LGDP).

Pourtant, il montre également qu'un système public fragmenté peut avoir un effet nuisible, tout comme la fragmentation des projets, et peut mener à une hausse des coûts de transaction. Ces coûts doivent être comparés aux avantages de l'utilisation de transferts sectoriels ciblés pour suivre les ressources affectées aux services de base.

Source : Budgétisation de l'aide, étude de cas de l'Ouganda (Williamson, 2008).

4

COMMENT LES GOUVERNEMENTS ET LES DONATEURS PEUVENT-ILS ALLER DE L'AVANT ?

Ce chapitre s'intéresse à l'utilisation et au renforcement des systèmes budgétaires nationaux. Il récapitule les bonnes pratiques déjà identifiées en cherchant à déterminer comment les gouvernements et les donateurs, séparément et ensemble, peuvent aller de l'avant en respectant l'esprit de la Déclaration de Paris. Il suggère aussi comment identifier des priorités pour les progrès à réaliser dans les pays partenaires individuels et par les donateurs individuels.

4.1 Approche globale pour améliorer l'inscription de l'aide

4.1.1 Les moteurs des progrès de la budgétisation de l'aide

- **Utilisation de l'appui budgétaire et budgétisation des fonds communs**

Les études pays ont souligné les manières dont un partenariat de travail entre le gouvernement et les donateurs (en particulier lorsque le gouvernement est à la tête de ce processus) peut renforcer l'efficacité, y compris la budgétisation de l'aide. Souvent, le dialogue qui entoure l'appui budgétaire et les approches sectorielles est extrêmement précieux. (Donc, comme discuté, les progrès les plus importants réalisés par la budgétisation de l'aide sont dus à l'utilisation de l'appui budgétaire et à l'inscription des fonds communs au budget.)

- **Amélioration de la gestion des finances publiques**

Les améliorations de la GFP sont un facteur fondamental de la budgétisation de l'aide. Au niveau global, elles peuvent améliorer la confiance des donateurs à l'égard des systèmes publics et favoriser un cercle vertueux où l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux renforce ces derniers et encourage une intégration plus massive de l'aide. À un niveau spécifique, les mécanismes d'intégration de l'aide sont ceux du système de la GFP.

4.1.2 Défis à relever pour progresser

4.1.2.1 *L'appui budgétaire est automatiquement budgétisé*

L'appui budgétaire est automatiquement budgétisé dans la plupart des dimensions, sinon toutes. Pour cette raison entre autres, il est logique que les pays partenaires créent des conditions favorables pour l'appui budgétaire (général et sectoriel) et encouragent les donateurs à fournir un volume plus important d'aide sous cette forme. L'appui budgétaire s'accompagne de risques pour les bénéficiaires comme pour les donateurs ; il est de l'intérêt des deux parties de concevoir des formes d'appui budgétaire réduisant au maximum ces risques. Cela comprend

de chercher un équilibre des opérations complémentaires d'appui budgétaire général et sectoriel.

4.1.2.2 Le défi de budgétiser l'aide-projet

Cependant, l'appui budgétaire a des limites et l'aide-projet est en hausse. Les problèmes associés à une aide-projet mal intégrée n'ont pas disparu et la budgétisation de l'aide projet représente un défi encore plus important.

L'étude **Rwanda** a noté la présence des défis suivants :

Il est clair que le passage à l'appui budgétaire est et demeure la méthode la plus efficace et la plus complète d'inscrire l'aide au budget. Néanmoins, il est possible de grandement améliorer la manière dont les projets s'intègrent aux processus nationaux de planification, d'élaboration du budget, de redevabilité, de comptabilité et d'audit. La pression internationale qui a poussé certains donateurs à passer à l'appui budgétaire a jusqu'à présent mené à des résultats moins concrets en termes d'inscription des projets au budget. Cela peut être en partie lié à la complexité de cette question. À cet égard, l'inscription de l'aide au budget n'est qu'une des premières étapes de ce processus. Il s'agit d'une étape fondamentale, car la transparence s'accompagne d'une amélioration de la planification, de l'affectation et de la redevabilité.

Il est néanmoins essentiel que les donateurs locaux et le gouvernement poursuivent leur réflexion et aillent au-delà d'une simple collecte de données. Ils doivent en particulier déterminer comment garantir que la planification et le déroulement des projets sont alignés sur les priorités du gouvernement, comment les projets peuvent être intégrés au compte unique du Trésor et comment l'exécution des projets peut passer par SMARTGOV (le système de gestion financière) et respecter la loi relative aux finances publiques et au patrimoine de l'État (Budgétisation de l'aide : étude de cas du Rwanda⁹).

Plusieurs pays ont accordé une attention spéciale à la conception de procédures pour la gestion de projets bénéficiant de sources de financement extérieures au sein des systèmes publics. La Tanzanie en est un exemple. Dans d'autres cas, et cela est surprenant, l'intégration des projets a été négligée.

L'étude sur l'**Ouganda** note ce qui suit :

L'aide-projet peut apparaître dans le budget des recettes et passer par les systèmes de passation de marchés publics, mais aucun projet n'utilise les systèmes de comptabilité publique. Cependant, aucun mécanisme n'a été développé à ce jour permettant aux dépenses-projets financées par l'aide des donateurs d'utiliser le système de comptabilité publique centrale automatisé ou un système manuel.

L'un des problèmes clés est le fait que les systèmes budgétaires pour les projets n'ont pas suivi l'évolution du CDMT et des processus sectoriels. Cela est en grande partie dû à la perception générale que l'appui budgétaire allait devenir la modalité dominante, mais l'aide-projet est toujours là et son volume recommence à croître. Une autre implication est le manque de réflexion à l'égard de la manière dont les projets peuvent utiliser les systèmes d'exécution des budgets nationaux (Budgétisation de l'aide : étude de cas de l'Ouganda¹⁰).

L'abandon de la modalité de projet tant par les donateurs que par les gouvernements reflète également les facteurs d'incitation contradictoires (voir l'encadré 6) qui s'opposent toujours à l'utilisation des systèmes nationaux. Toute stratégie de renforcement de l'utilisation des systèmes nationaux doit se fonder sur l'identification des obstacles à surmonter.

4.2 Stratégies sur mesure pour s'adapter aux différentes situations

Différents pays ayant différents contextes institutionnels, les préférences des gouvernements à l'égard des relations avec les donateurs varient. De plus, leurs systèmes de GFP sont à des stades différents de développement et de réforme.

9 Chiche, 2008.
10 Williamson, 2008.

Il faudra tenir compte de ce qui suit :

- En général, plus les pays dépendent de l'aide, plus les questions d'inscription de l'aide au budget sont importantes. D'un autre côté, les pays moins dépendants de l'aide comme l'Afrique du Sud ont tendance à disposer de systèmes de GFP plus solides. Par conséquent, même si la budgétisation de l'aide est moins critique dans ces pays, elle devrait aussi être plus simple à réaliser et les donateurs devraient en profiter.
- Les secteurs où des apports d'aide substantiels soutiennent les services publics méritent de recevoir plus d'attention.
- La capacité est partout limitée (y compris celle des organismes d'aide), et quoi qu'il en soit, les solutions techniques échouent en l'absence des bons facteurs incitatifs.
- La budgétisation de l'aide doit être considérée dans le cadre d'une stratégie globale pour la GFP, qui influence fortement la séquence des réformes.

Le cadre analytique de l'étude sur la budgétisation de l'aide doit servir de modèle de réflexion à l'égard du choix et de la conception des instruments d'aide, en particulier les distinctions entre les différentes dimensions des systèmes budgétaires nationaux et les différents canaux de décaissement (voir le chapitre 2).

Il est important de réfléchir aux dimensions les plus importantes pour chaque cas et à la question de savoir si les inconvénients d'une non-budgétisation dans certaines dimensions peuvent être atténués dans d'autres.

L'étude de cas du **Mozambique** fournit un exemple de cette approche :

Il est nécessaire de réfléchir à l'urgence et à la nécessité de budgétiser l'ensemble des fonds des donateurs à tous les niveaux, en particulier compte tenu du caractère récent de certaines réformes clés mises en œuvre au Mozambique dans la sphère de la gestion des finances publiques et des défis qu'il reste à relever. Dans certains cas, par exemple lors de vastes projets d'infrastructures ayant un fort impact sur le développement, comme la construction de routes, de ponts ou d'installations hydrauliques ou énergétiques, les avantages de la non-inscription de l'APD au Trésor (qui peut cependant être inscrite au plan ou au budget) peuvent l'emporter sur les coûts potentiels du passage des fonds de ces projets dans les systèmes de GFP nationaux. Cela peut par exemple être le cas si les systèmes de GFP existants sont faibles ou peu fiables et donc incapables de gérer les exigences du financement et de comptabilité associées à ce type de projet, avec la fiabilité et la qualité nécessaires pour garantir leur mise en œuvre dans les délais (Budgétisation de l'aide : étude de cas du Mozambique¹¹).

4.3 Recommandations pour les gouvernements

4.3.1 Le programme de la gestion des finances publiques

La budgétisation de l'aide, dans le sens général de maximiser l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux, devrait faire partie du programme général de réforme de la GFP. Elle doit être abordée dans le cadre des programmes complets de réforme de la GFP qui sont envisagés dans l'« approche renforcée »¹² de PEFA. Il est important que les gouvernements fassent connaître leurs systèmes, en soulignent les améliorations et promulguent leurs exigences procéduriales auprès des donateurs.

Les priorités de GFP pour incorporer l'aide dans les systèmes nationaux :

- Renforcer **la planification transparente des dépenses à moyen terme** (pour inscrire l'aide « au plan »).
- Mettre en place un **calendrier de planification et d'élaboration du budget clair** pour intégrer la gestion de l'aide au processus de planification et d'élaboration du budget.
- Améliorer **la classification et la présentation du budget**, en particulier l'identification précise des dépenses courantes et d'investissement (tout en abandonnant l'idée de budgets de fonctionnement et de développement séparés, voir l'encadré 13), la détermination de codes « sources »

11 Warren-Rodríguez, 2007.

12 Groupe de travail sur les dépenses publiques, 2005.

pour permettre le suivi des fonds des donateurs, le cas échéant (voir l'encadré 12). Les normes IPSAS, qui viennent.

- Exercer **la discipline de l'exécution du budget** (qui peut être renforcée par un grand nombre des initiatives suivantes).
- Établir **des Comptes uniques du Trésor et le contrôle strict des comptes bancaires de l'État** (voir l'encadré 15).
- Fournir des **rapports et comptes produits dans les délais voulus**.
- Établir **des mécanismes transparents et efficaces pour le financement de l'administration publique infranationale**.
- Fournir **des documents budgétaires plus transparents** :
 - o qui mettent en lumière les liens stratégiques du plan/budget ;
 - o qui montrent les sources d'aide dans le financement du budget et les utilisations globales de l'aide ;
 - o qui facilitent un examen parlementaire plus poussé ;
 - o qui promulguent une meilleure compréhension du public dans les pays donateurs et bénéficiaires.

4.3.2 Stratégies pour la gestion de l'aide

Peu de pays disposent de stratégies bien articulées pour la gestion de l'aide (par opposition à sa mobilisation). Il arrive souvent que les responsabilités de la gestion de l'aide au sein du gouvernement soient mal définies et que les lignes de communication avec les donateurs manquent de clarté. Malgré une préférence claire à l'égard de l'appui budgétaire, les donateurs disposent de peu d'informations sur la manière de fournir d'autres formes d'aide par le biais des systèmes nationaux. Les liens réciproques entre l'aide et la GFP ne sont pas toujours reconnus.

Certains pays ont reconnu qu'il est nécessaire de disposer de stratégies plus explicites : par exemple, le **Rwanda** est en train de développer un manuel sur la gestion de l'aide pour étoffer sa politique d'aide 2006 ; l'**Afrique du Sud** dispose déjà d'un manuel de ce type ; le **Ghana** prépare une stratégie d'aide (voir l'encadré 20), et c'est aussi le cas du **Mozambique**.

4.3.2.1 Stratégies favorisant l'efficacité de l'aide

- Relier la stratégie de gestion de l'aide à une réforme consolidée de la GFP, ce qui a pour résultat l'efficacité de toutes les ressources. Le lien est créé à partir du développement de politiques durant le processus budgétaire et se poursuit à toutes les étapes du cycle budgétaire.
- Résoudre les problèmes de responsabilités se recoupant pour la coordination de la planification et de l'élaboration du budget (voir le paragraphe 3.2.4 et l'encadré 13).
- Aller au-delà de l'indication de préférences quant à la modalité d'appui budgétaire et spécifier les bonnes pratiques pour les donateurs et les procédures standard de l'administration publique pour les autres modalités.
- Faciliter un dialogue sur l'utilisation et l'additionnalité des fonds d'aide afin de réduire les demandes des donateurs à l'égard de l'affectation et de la gestion personnalisée des fonds des donateurs (voir les encadrés 9,10 et 14.)

Encadré 20 : Préparation d'une stratégie complète pour l'aide au Ghana

Le gouvernement du Ghana est en train de développer une politique d'aide complète intitulée Politique de gestion et de mobilisation des ressources extérieures. Elle en est au stade de la note conceptuelle.

Cette stratégie est une réponse aux préoccupations exprimées par le gouvernement et les donateurs suite aux résultats de l'étude 2006 de suivi de la Déclaration de Paris. Ceux-ci ont révélé :

- un manque d'accord entre le gouvernement et les partenaires au développement à l'égard des définitions et concepts liés à l'efficacité de l'aide ;
- des incohérences dans les rapports sur les activités financées à l'aide de dons et de prêts des donateurs, qui ont mené à des différences substantielles dans les données mises à la disposition du gouvernement et des partenaires au développement ;
- la fragmentation des efforts des donateurs (prêts et dons) due à l'absence de politiques pertinentes guidant l'affectation de l'aide extérieure ;
- le manque d'exhaustivité de l'aide comprise dans le budget ;
- la mauvaise coordination de l'aide technique.

Elle reconnaît également que le gouvernement doit prendre en charge l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

En réponse à ces besoins, les objectifs de la politique d'aide sont doubles : (a) améliorer l'efficacité des ressources extérieures fournies au Ghana ; et (b) fournir une base permettant la mobilisation de l'aide supplémentaire dont le Ghana a besoin pour satisfaire à ses exigences d'investissement à court et moyen terme.

La politique d'aide comprendra des critères, directives et procédures pour : la mobilisation des ressources d'aide, les procédures de gestion de différents types d'aide, les rapports sur l'aide et les directives pour améliorer les cadres de politiques sectorielles. Elle spécifiera également les rôles et responsabilités quant à la gestion de l'aide à tous les échelons de l'administration publique.

Source : Budgétisation de l'aide, étude de cas du Ghana (Betley, 2008).

4.4 Recommandations pour les donateurs

L'engagement de la Déclaration de Paris d'encourager l'utilisation d'approches-programmes devrait continuer à faciliter une intégration plus importante de l'aide dans les systèmes publics. Les organismes d'aide doivent revoir la conception de leurs instruments d'aide, au niveau central et national, du point de vue de l'alignement sur les systèmes nationaux et de l'intégration dans ces systèmes, pour toutes les dimensions soulignées dans cette note de bonne pratique.

Les agences doivent en particulier revoir la mesure dans laquelle elles utilisent les systèmes normaux publics. Un investissement sera nécessaire pour comprendre les systèmes et procédures des bénéficiaires spécifiques et former le personnel des agences d'aide en conséquence. Il est important de réfléchir dès les premières étapes de la conception et de l'intervention à l'utilisation des systèmes publics et non après coup (voir l'encadré 21).

Les agences doivent aussi améliorer la prévisibilité à moyen terme de leur aide (un domaine qui a vu relativement peu de progrès) et fournir des informations sur les flux d'aide reliées à l'exercice fiscal, au calendrier de planification et budgétaire et aux classifications budgétaires de l'État.

En général, la plupart des donateurs doivent faire tout leur possible pour garantir que l'engagement de leur siège vis-à-vis de l'utilisation des systèmes nationaux est mis en pratique au niveau national.

Encadré 21 : L'intérêt important que les Pays-Bas accordent à l'utilisation des systèmes nationaux

Les approches des donateurs varient du point de vue de la décomposition du concept d'aide budgétisée et du degré d'alignement sur les systèmes nationaux. Le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas a développé une approche systématique pour cela. Le guide de procédure de niveau central ou *Track Record* (résultats enregistrés) est un outil d'évaluation clé qui aide le personnel sur le terrain à choisir les modalités d'aide les plus appropriées dans les pays partenaires. Il fournit un bon exemple de guide qui (a) encourage l'utilisation des systèmes nationaux et (b) fait la distinction entre les différentes dimensions de la budgétisation.

Le long engagement des Pays-Bas à l'égard des approches des pays partenaires pour la réduction de la pauvreté se traduit du point de vue opérationnel par « budgétisé lorsque c'est possible, non budgétisé quand il le faut. » Le *Track Record* souligne qu'« alignement » est synonyme de coordination et d'intégration avec les processus budgétaires et de politiques du pays partenaire, et qu'on peut y parvenir à plusieurs niveaux : une modalité d'aide peut être « inscrite au plan », « inscrite au budget » et « inscrite au Trésor ».

Conformément à la définition des Pays-Bas :

- **les modalités entièrement alignées** sont toujours complètement inscrites au plan, au budget et au Trésor ;
- **les modalités partiellement alignées** sont inscrites au plan et dans la plus grande mesure possible au budget, mais elles ne sont pas inscrites au Trésor ;
- **les modalités d'aide non-alignées** sont inscrites au plan dans la plus grande mesure possible, et, si possible, inscrites au budget, mais de façon limitée.

Les Pays-Bas offrent un autre exemple de bonne pratique : ils forment régulièrement leur personnel à la GFP nationale.

4.5 Recommandations d'action conjointe

- Reconnaître l'importance à long terme d'une action conjointe entre le gouvernement et les donateurs (au niveau général et sectoriel) pour favoriser une utilisation plus généralisée des systèmes publics. Pour démarrer une telle action, il faut parvenir à une compréhension commune des concepts et de la terminologie des différents éléments des systèmes budgétaires nationaux et des différents instruments d'aide.
- Incorporer les objectifs et déterminer des cibles spécifiques pour une utilisation plus importante des systèmes nationaux au sein des stratégies nationales de GFP et au sein des stratégies communes sur l'efficacité de l'aide.
- Renforcer le suivi des engagements de la Déclaration de Paris tant à l'échelon international qu'à l'échelon national. Cela devrait inclure le contrôle de la part d'aide-projet qui utilise les différents éléments des systèmes nationaux.
- Rationaliser les bases de données se rapportant à l'aide et collaborer au partage d'informations sur tous les types d'aide.

4.6 Étapes suivantes : Une perspective à long terme et un programme plus étendu

De nombreuses actions peuvent être prises à court terme, mais il est essentiel d'adopter une perspective à long terme.

Comme l'a noté l'étude pays du Mozambique :

Étant donné sa nature structurelle et globale, le processus de budgétisation de l'aide va sans doute exiger que toutes les parties prenantes consacrent du temps et adoptent une perspective à long terme et une approche graduelle prenant en compte les nombreuses

interdépendances qui existent entre les différentes sphères de politiques. Sans cela, il sera difficile d'atteindre les objectifs de budgétisation de l'aide à tous les niveaux du cycle budgétaire (Budgétisation de l'aide : étude de cas du Mozambique¹³).

Une grande partie des bonnes pratiques de budgétisation de l'aide identifiées dans cette note de bonne pratique sont des bonnes pratiques générales. Il a été souligné que l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux fait partie d'un programme plus vaste pour la gestion de l'aide et des finances publiques. Les efforts de budgétisation de l'aide ne doivent pas se transformer en tâche distincte et fragmentée ; ils devraient s'incorporer à des programmes plus vastes de renforcement de la GFP et être inclus dans le travail effectué par les forums généraux et sectoriels existants pour le dialogue entre les gouvernements nationaux et leurs partenaires d'aide.

13 Warren-Rodríguez, 2007.

BIBLIOGRAPHIE

Documents produits pour la budgétisation de l'aide :

- Mokoro Ltd.* (2007). Rapport initial sur la budgétisation de l'aide. (*Putting Aid On Budget Inception Report*). 12 juin 2007. Pretoria, CABRI et PSA
- Mokoro Ltd.* (2008a). Analyse documentaire sur la Budgétisation de l'aide. (*Putting Aid On Budget Literature Review*). Version finale - 25 mars 2008, Pretoria, CABRI et SPA.
- Mokoro Ltd.* (2008b). Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide. Note de bonne pratique : utiliser les systèmes budgétaires nationaux. (*Good Practice Note: Using Country Budget Systems.*). Version finale, avril 2008, Pretoria, CABRI et SPA.
- Mokoro Ltd.* (2008c). Note de bonne pratique : utilisation des systèmes budgétaires nationaux. (*Good Practice Note: Using Country Budget Systems.*). Juin 2008, Pretoria, CABRI et SPA.

Études de cas pays :

Groupe A (document de travail de base) :

- Lanser, P. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Burkina Faso – Document de travail. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Bladon, R. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas de l'Éthiopie – Document de travail. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Fölscher, A. (2008). (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Kenya – Document de travail. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Fölscher, A. (2008). (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas de l'Afrique du Sud – Document de travail. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Fölscher, A. (2008). (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas de la Tanzanie – Document de travail. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*

Groupe B (rapports indépendants) :

- Betley, M. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Ghana. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Betley, M. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Mali. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Warren-Rodríguez, A. (2007). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Mozambique. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Chiche, M. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas du Rwanda. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*
- Williamson, T. (2008). Budgétisation de l'aide : étude de cas de l'Ouganda. Version finale, avril 2008. Oxford, *Mokoro Ltd.*

Autres références

- Booth et al (2008). Bonne gouvernance, modalités d'aide et réduction de la pauvreté : d'une meilleure théorie à une meilleure pratique. Rapport final de synthèse. Février 2008. Projet de recherche (RP-05-GG) du Conseil consultatif de l'Irish Aid.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE (2006a). Suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Documents 1 à 5. Note explicative, Questionnaire aux donateurs, Questionnaire adressé aux gouvernements, Fiche pays, Définitions & instructions. Paris, OCDE.

- Comité d'aide au développement de l'OCDE (2006b). Série des directives et références du CAD : Harmonisation des pratiques des donateurs au service de l'efficacité d'acheminement de l'aide. Volume 2. Paris, OCDE.
- DEK (2007). *Track Record User Guide: "establishing alignment level, modality mix and programme profile"*. (Guide d'utilisation des résultats enregistrés) DEK en collaboration avec: DDE, DMV, DMV en FEZ. (Juillet 2007).
- Forum de Haut Niveau (2005). La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Édition révisée avec cibles.
- Gouvernement de Tanzanie (2005). Un guide pratique pour utiliser le système du Trésor public de la Tanzanie.
- Groupe de travail des dépenses publiques (2005). Soutenir de meilleurs systèmes nationaux de la gestion des finances publiques : vers le renforcement d'une approche pour soutenir les réformes de GFP. Projet consultatif actuel. Mis à jour en juin 2005.
- IDD & Associés (2006). Évaluation de l'appui budgétaire général : rapport de synthèse. Mai 2006. Londres: DFID.
- Conseil des normes comptables internationales du secteur public (2006). Présentation de l'information financière tenue en comptabilité de caisse: information à fournir pour les bénéficiaires de l'aide extérieure Exposé sondage 32. Modification proposée normes comptables internationales du secteur public – IPSAS de comptabilité de caisse. (Novembre 2006). New York: Fédération internationale des comptables.
- Millennium Challenge Corporation* (2006). Directives sur l'obligation de rendre compte. Novembre 2006.
- OCDE (2007a). Enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris. Vue d'ensemble des résultats. Version de prépublication. Paris: OCDE.
- ODI (2007). Rapport intérimaire sur l'exercice de la division du travail ougandaise. Londres.
- Secrétariat PEFA (2006). Cadre de mesure de la performance de la Gestion des finances publiques. Washington DC, Banque mondiale.
- Sida (2007). La gestion des finances publiques dans la coopération de développement. Un manuel pour le personnel de Sida. Avril 2007. Stockholm, Sida.
- Williamson, T. et Kizilbash Agha, Z. (2008). Eléments constitutifs ou obstacles? L'efficacité des nouvelles approches de l'acheminement de l'aide au niveau sectoriel. Avec Liv Bjornstad, Gerald Twijukye, Yamungu Mahwago et George Kabelwa. (Janvier 2008). Document de travail 6 du Conseil consultatif de l'Irish Aid (ABIA).

