

6^e SÉMINAIRE ANNUEL DE CABRI
du 18 au 19 mai 2010, à Maurice



2010

La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne

Cette publication a été compilée par le secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche présentés lors du 6^e séminaire annuel de CABRI en mai 2010, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Éditée par Alta Fölscher
Révisée par Laurie Rose-Innes
Conception et mise en page par Compress.dsl



Federal Republic of Germany
The Federal Government

giz

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité du présent contenu repose entièrement sur CABRI.



Irish Aid
Government of Ireland
Rialtas na hÉireann

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du gouvernement irlandais par l'intermédiaire de l'Irish Aid. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de CABRI et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de l'Irish Aid.

Table des Matières

Liste des tableaux et des figures	v
Sigles et abréviations	vi
1 La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne	1
2 La bonne gouvernance financière publique en Afrique	11
2.1 Introduction	12
2.2 La bonne gouvernance dans la préparation et l'exécution du budget <i>Alta Fölscher</i>	14
2.3 Progrès vers des ISC autonomes et professionnelles : statut et défis des pratiques d'audit externe en Afrique <i>Nana Boateng</i>	39
2.4 Efforts principaux à faire pour tirer parti des progrès accomplis en matière de gouvernance fiscale <i>Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstad, Lincoln Marais and Aidan Keanly</i>	48
2.5 Le point sur la gestion des finances publiques en Afrique <i>Matt Andrews</i>	60
3 Budgets, programmes et performance	65
3.1 Introduction	66
3.2 Les budgets basés sur les programmes : Leçons tirées de l'expérience de Maurice <i>Hélène Ba</i>	68
3.3 L'expérience du Rwanda dans la mise en œuvre du budget-programme <i>Aarti Shah</i>	82
3.4 Les premières étapes de l'établissement de budgets basés sur les programmes au Kenya <i>Aarti Shah</i>	85
4 Gérer la participation du secteur privé dans le développement de l'infrastructure publique	89
4.1 Introduction	90
4.2 Comblent le fossé de l'infrastructure en Afrique : La participation du secteur privé <i>Mandla Gantsho</i>	92

4.3	L'importance des institutions de qualité dans la gestion des partenariats public-privé <i>Alta Fölscher</i>	110
5	Intégrer l'aide dans les budgets	113
5.1	Introduction	114
5.2	Établir un réseau d'influence régional et international sur l'utilisation des systèmes nationaux <i>Aarti Shah et Sara Fyson</i>	116

Liste des tableaux et des figures

Tableau 1 : Statistiques comparatives relatives à l'infrastructure	93
Tableau 2 : Tarifs comparatifs pour les services d'infrastructure	94
Tableau 3 : Diagnostic des besoins en dépenses dans le secteur des infrastructures	95
Tableau 4 : Objectifs liés à l'infrastructure	95
Tableau 5 : Sources de financement de l'infrastructure dans l'Afrique subsaharienne	98
Tableau 6 : Présentation générale des projets PPP en Afrique	106
Figure 1 : Besoins en infrastructure, par pays	97
Figure 2 : Engagements de financement extérieur pour l'infrastructure en Afrique	104
Figure 3 : Dépenses relatives à l'IPP, par pays	105

Acronymes et abréviations

AFROSAI	Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l’Afrique
AICD	Diagnostic National Africain pour l’Infrastructure
AN	Assemblée Nationale
APD	Aide Publique au Développement
ARA	Autorités fiscales Semi-autonomes
ATAF	Forum Africain des Administration Fiscales
BAD	Banque Africaine de Développement
BAP	Budgétisation axée sur les programmes
BGF	Bonne gouvernance financière
BNVC	Bureau National de Vérification des Comptes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEA	Commission Économique pour l’Afrique
CREFIAF	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d’Afrique Francophone Subsaharienne
CUT	Compte Unique de Trésor
DIG	Groupe de Conception et de Mise en Œuvre
DSGB	Direction de la Gestion et de la Stratégie Budgétaires
ECCP	Étude conjointe de cas pays
EMSS	Équipe ministérielle de soutien sectoriel
EP	Entreprise publique
FMI	Fonds Monétaire International
FMIS	Systèmes d’information sur la gestion financière
GBR	Gestion basée sur les résultats
GFP	Gestion des Finances Publiques
GSM	Système Mondial de Communication Mobile
GTG	Bonne gouvernance fiscale
IATI	Initiative Internationale pour la Transparence de l’Aide
IFMIS	Système Intégré d’Informations sur la Gestion Financière
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
MdFDE	Ministère des Finances et du Développement Économique
MdFPE	Ministère des Finances et de la Planification Économique

MdFPRA	Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives
OMD	Objectifs du Millénaire pour Développement
PAA	Programme d'Action d'Accra
PC	Plan comptable
PEFA	Responsabilité Financière et relative aux Dépenses Publiques
PEMSRD	Direction de l'Évaluation des Systèmes de Gestion des Dépenses Publiques
PFR	Pays à faibles revenus
PISP	Programme d'Investissement dans le Secteur Public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPLÉ (PPTE)	Pays Pauvres Lourdemment Endettés ou Pays Pauvres Très Endettés
PPP	Partenariat Public-Privé
PRM	Pays à revenus moyens
SGP	Système de Gestion de la Performance
TAS	Système de Comptabilité de la Trésorerie
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
WP-EFF	Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide

1

**La bonne gouvernance financière : vers
une budgétisation moderne**

La bonne gouvernance financière est l'objectif principal des systèmes budgétaires modernes. Elle requiert la mise en place d'institutions saines qui régissent l'affectation des fonds, des systèmes d'exécution budgétaires qui fonctionnent selon le principe de la légalité, des systèmes comptables intègres, et des systèmes de vérification qui garantissent la qualité de l'information et des systèmes financiers. Il faut, surtout en vue des finalités de bien-être social des nations, que les fonds publics ainsi que les actifs et les passifs financiers soient gérés de manière transparente, responsable et intègre.

Ces principes de gestion moderne des finances publiques (GFP) était à l'ordre du jour du 6^e Séminaire Annuel de CABRI, tenu à Maurice les 18 et 19 mai. Cet événement annuel de premier plan fournit l'occasion de présenter aux membres du réseau et aux pays participants le travail technique entrepris par le réseau au cours de l'année, accompagné de présentations concernant des questions d'actualité pertinentes.

Dans ce même ordre d'idées, le séminaire de 2010 a consacré du temps à discuter de la recherche effectuée par CABRI à la fois sur les progrès réalisés et les obstacles à la bonne gouvernance en matière financière au moyen de la budgétisation et de la gestion financière. Au moment du séminaire, la recherche était déjà entamée, et le séminaire a fourni l'occasion de présenter des questions de recherche clés et des résultats anticipés, et de consulter les hauts fonctionnaires du budget. Outre cette discussion sur les principaux systèmes de GFP requis pour établir la bonne gouvernance financière, le séminaire a également réfléchi sur le travail actuel de CABRI dans les domaines de performance clés de la gouvernance financière tels que la budgétisation de programmes, les dépenses d'investissement public, et l'interface entre les ressources provenant des bailleurs de fonds et les ressources nationales dans l'établissement du budget.

Les chapitres présentés dans ce document s'alignent sur les sessions annuelles du séminaire dans la mesure où cette publication fournit un compte-rendu partiel des délibérations. C'est également un manuel de référence que les participants et d'autres personnes peuvent consulter pour appliquer les discussions à leur environnement spécifique.

Les principaux systèmes de GFP et la bonne gouvernance financière

CABRI, en collaboration avec l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique (AFROSAI) et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), a lancé un projet de recherche aux fins d'établir un rapport d'étape sur la bonne gouvernance financière publique en Afrique. Le projet,

en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), a pour objectif l'établissement d'une déclaration sur la bonne gouvernance financière publique que les ministres des Finances africains pourront examiner in 2011.

Le chapitre 2 de ce volume présente le résumé, rédigé par Alta Fölscher du secrétariat de CABRI, d'une communication élaborée par l'équipe de recherche de CABRI comme contribution au rapport d'état sur la bonne gouvernance financière grâce aux systèmes de GFP. L'équipe de recherche comprenait Kwabena Adjei-Mensah, Moses Bekabye, Alta Fölscher et Ato Ghartey. Le résumé fait état des conclusions tirées des discussions concernant cet article qui eurent lieu au séminaire.

Cette contribution est accompagnée de versions sommaires de l'article AFROSAI d'Eszter Rapanos sur la bonne gouvernance financière par l'audit externe (de Nana Boateng du secrétariat de CABRI) et l'article de l'ATAF sur la bonne gouvernance fiscale (établi par l'équipe de recherche de l'ATAF, comprenant Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstat, Lincoln Marais et Aidan Keanly). L'article de Matt Andrews, de l'École d'affaires publiques Kennedy, aux États-Unis, qui a été présenté au séminaire comme contribution à la discussion sur la bonne gouvernance financière publique en Afrique, est également résumé brièvement par l'auteur.

La recherche de CABRI sur la bonne gouvernance en matière financière est basée sur l'idée que celle-ci ne peut se réaliser que lorsque les procédures budgétaires principales débouchent sur des services publics efficaces grâce à des dépenses publiques abordables, transparentes et responsables, et qui financent les priorités du gouvernement sans gaspillage ni corruption.

La recherche a montré que les systèmes de GFP en Afrique sont confrontés à des défis communs quant à la réalisation des objectifs de la bonne gouvernance financière. Dans les décennies suivant leur indépendance, de nombreux pays ont dû se démener avec le fardeau écrasant des dettes, la faible crédibilité des budgets qu'ils avaient adoptés, la divergence entre leurs politiques stratégiques et les intrants effectivement financés par les ressources publiques, ainsi que le prix élevé du gaspillage et de la corruption.

Les gouvernements africains ont néanmoins mis en place divers mécanismes pour améliorer la discipline budgétaire et pour aligner leurs budgets sur les priorités identifiées dans les plans nationaux et sectoriels. Il n'y a presque aucun pays d'Afrique qui n'ait déployé des efforts pour améliorer ou réformer ses systèmes de GFP. Les résultats de la recherche montrent que dans de nombreux pays, de grands progrès ont été réalisés dans l'établissement de bonnes pratiques de GFP à l'égard de fonctions et de systèmes spécifiques de GFP. Le chapitre 2 fait valoir que les progrès se traduisent par de meilleurs cadres légaux, des régimes fiscaux plus crédibles, la

modernisation de la classification budgétaire, de meilleurs processus budgétaires, des efforts généralisés pour diffuser des informations de performance non financières et, dans certains pays, de meilleurs mécanismes pour la planification sectorielle. Ces améliorations du système budgétaire en amont ont été appuyées par la réforme des processus de GFP en aval, y compris une utilisation accrue de l'audit interne en fonction du risque, des progrès dans l'utilisation de normes dans la comptabilité publique, l'amélioration des rapports en cours d'exercice et des mesures pour la réforme des systèmes relatives à la passation des marchés.

Toutefois, des problèmes à l'échelle du système tels que la prévalence de systèmes budgétaires non réglementés, le manque de transparence et des systèmes inadéquats de responsabilisation existent. La façon d'aborder les réformes n'est pas souvent la meilleure, vu les problèmes liés à la participation des bailleurs de fonds aux choix des priorités en matière de réforme, le leadership et le jalonnement des réformes, la correspondance entre les réformes et la capacité locale et, fréquemment, par conséquence, l'écart entre la réalité et les objectifs quant à la mise en œuvre des plans de réforme sur le terrain. Dans de nombreux pays, le manque d'intégration de l'aide aux ressources nationales impacte négativement les systèmes budgétaires et l'efficacité des politiques budgétaires.

Par ailleurs il y a de graves problèmes au sein de certains sous-systèmes spécifiques du système de GFP. Malgré les progrès réalisés, les processus de planification du budget continuent à subir le contrecoup de lacunes notamment quant à la prévision des recettes, le manque d'institutions pour garantir des prévisions financières crédibles, le recours excessif aux mesures hors budget, une planification à moyen terme inadéquate, la fragmentation du capital et de la planification récurrente ainsi que le manque d'engagement politique systématique quant au processus budgétaire officiel. Comme indiqué au chapitre 2, la recherche a montré, qu'en moyenne, les pays africains ont des systèmes d'exécution budgétaire et une gestion de trésorerie inadéquats, de piètres contrôles internes, et des pratiques comptables irrégulières. Bien que des progrès aient été constatés dans les réformes de l'audit interne et du système d'appel d'offres, la recherche a souligné qu'un travail supplémentaire est nécessaire. La lenteur dans l'exécution de réformes majeures des systèmes de renseignements sur la gestion financière et comptable entrave souvent les progrès dans l'ensemble des systèmes en aval.

En conclusion, le chapitre 2 établit les priorités d'intervention pour une bonne gouvernance financière dans la GFP, à savoir le besoin de pallier les lacunes en matière de transparence fiscale, de prendre en charge et d'ordonner les réformes de manière appropriée, de s'assurer que la capacité de GFP correspond aux choix techniques du plan de réformes, de prendre note des liens faibles clés qui se retrouvent dans

la chaîne de la GFP et d'intégrer l'aide au budget. De manière générale l'une des priorités clés concerne le leadership politique, ainsi que l'appropriation, l'engagement et la participation au système budgétaire.

Assurer l'optimisation des ressources au moyen de la budgétisation de programmes

La bonne gouvernance financière devrait déboucher sur l'utilisation optimale des ressources financières de l'État pour assurer une meilleure qualité de vie pour tous ses citoyens. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir des institutions qui établissent des liens entre les besoins sociaux, l'élaboration des politiques, la budgétisation, les dépenses ainsi que le suivi et l'évaluation des effets des dépenses.

Depuis les deux dernières décennies, un nombre croissant de pays se sont tournés vers les budgets basés sur les programmes (EBP) – une méthode où l'accent est mis sur les objectifs, les programmes servant à les atteindre et les allocations budgétaires qui les appuient. Cette réorientation constitue un abandon radical des formes plus traditionnelles d'établissement des budgets où les fonds sont affectés en premier lieu aux structures administratives (ministères, départements, agences et institutions) et aux intrants comme le personnel, les biens et services, et les achats d'immobilisations alors que les objectifs publics sont souvent trop vagues pour permettre une affectation judicieuse des ressources. Bien que ce changement soit en principe assez simple, il peut engendrer de nombreux problèmes sur le plan pratique, notamment en ce qui concerne la mise en séquence des changements, l'importance accordée aux informations de performance non financières dans les décisions budgétaires, la qualité des informations de performance non financières, la correspondance entre les structures de gestion du service public et l'EBP aux fins de la redevabilité, et les différentes capacités requises lorsque les budgets sont planifiés et exécutés en fonction de programmes qui prennent en compte l'information non financière.

Vu le nombre des pays membres de CABRI ayant entrepris des réformes EBP et qui sont confrontés aux mêmes problèmes, CABRI a lancé en 2010, un programme d'apprentissage pluriannuel sur l'EBP et les mécanismes qui fonctionnent bien dans le contexte africain avec une étude de cas pays sur les réformes EBP à Maurice. L'étude a été effectuée en tant qu'étude conjointe de cas pays, c'est à dire par un groupe de hauts fonctionnaires budgétaires des autres pays de CABRI avec l'assistance d'un chercheur et du Secrétariat de CABRI.

Le chapitre 3 présente un sommaire de l'étude de cas réalisée par Hélène Ba, basée sur l'article originel d'Adrienne Shall. Le sommaire est complété par les résumés d'Aarti Shah sur des réformes similaires menées au Kenya et au Rwanda.

À Maurice, le but principal des réformes était d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Le pays a entamé les réformes en 2003, et a introduit le système EBP dans six ministères pilotes. Cependant, vu l'absence d'un cadre stratégique explicite et général pour la mise en place de l'EBP, les hauts fonctionnaires ministériels étaient peu motivés pour établir des priorités et contrôler les dépenses par rapport aux objectifs dans des limites très restrictives. En 2006, aux termes du programme de réformes économiques, le gouvernement a relancé les réformes, cette fois dans le contexte d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et comme faisant partie intégrante de la gestion budgétaire globale. Ainsi, l'EBP a été introduite simultanément dans tous les ministères et accompagnée de changements intervenant dans le cadre légal de la budgétisation, les classifications budgétaires, le plan comptable, les processus d'établissement du budget principal, et le système de gestion des performances.

Il était important de démarrer le programme en sensibilisant les membres du cabinet et de l'Assemblée Nationale ainsi que les chefs de département, et de les convaincre de la nécessité de la réforme. Cette démarche a bien réussi, avec un changement d'attitude envers le système budgétaire axé sur la performance qui a fait l'adhésion de l'ensemble du personnel. Des efforts ont été déployés dans l'exécution de ces réformes pour définir clairement les critères des programmes, de la terminologie et des concepts et pour apporter l'aide nécessaire à leur application cohérente. Toutefois, les ministères avaient toujours du mal à élaborer les cadres EBP. Le chapitre 3 énonce la structure de base de l'EBP mauricienne.

La mise en œuvre de l'EBP a également tenu compte du besoin de procéder à la planification stratégique, à l'évaluation des coûts, à des modifications du processus budgétaire, de la documentation budgétaire et des cadres de suivi budgétaire.

Bien que les réformes soient en cours, des avantages clés émergent déjà : la relation entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers a changé et ces derniers prennent en charge leur propres budgets et dépenses. Le groupe d'experts de l'étude de cas a également conclu que la qualité des budgets déposés s'est améliorée grâce à une meilleure allocation des ressources, une plus grande compréhension de la performance et du besoin de progresser vers les objectifs des politiques, ainsi qu'une plus grande transparence et un meilleur accès à l'information. Des difficultés subsistent pourtant, à l'instar d'autres pays qui ont cherché à mettre en œuvre l'EBP. Les défis à relever comprennent le développement des capacités, l'actualisation de la comptabilité et des systèmes d'information pour faire face aux exigences supplémentaires, l'introduction de mécanismes et de systèmes appropriés

pour le suivi et l'évaluation des performances et l'utilisation efficace des nouvelles informations dans les processus de redevabilité et de surveillance.

Les brefs survols des réformes EBP au Rwanda et au Kenya évoquées dans le Chapitre 3, soulignent des problèmes similaires. Au Rwanda, par exemple, il est difficile d'établir des rapports sur les dépenses effectives d'après le plan, puisque les données d'exécution du budget n'ont pas le même format EBP que les données d'établissement du budget. Les informations de performance non financières sont saisies dans le système budgétaire, mais ne peuvent faire l'objet d'un suivi automatique dans le système. Les données non financières ne sont pas utilisées actuellement de manière adéquate, pour informer les discussions sur le budget, et un processus systématique de contrôle des résultats par rapport aux objectifs fixés n'a pas encore été mis en place.

À l'instar de Maurice, le Kenya rencontre de grandes difficultés dans l'élaboration de programmes budgétaires robustes. Le programme de réforme GFP visait à établir la gestion axée sur les résultats comme outil dans l'ensemble des services gouvernementaux en 2006/2007. En 2007/2008, les administrateurs principaux des services financiers ont élaboré, parallèlement au budget par poste traditionnel, un budget programme indicatif. Après l'adoption d'un ordre permanent selon lequel tous les ministères du gouvernement devaient présenter à l'Assemblée Nationale un budget par programmes, la plupart des ministères ont adopté l'approche 'un programme par ministère' à cause des difficultés rencontrées dans la conception de structures de programmes valides. Au moment de la rédaction de ce document, un travail était déjà en cours pour résoudre ce problème et améliorer le plan comptable, les systèmes d'information sur la gestion financière ainsi que la qualité des indicateurs de performance.

Conformément à une conclusion clé de la recherche menée par CABRI sur la bonne gouvernance financière publique, les contributions du chapitre 3 illustrent de manière générale l'importance du renforcement des capacités qui permettront d'appliquer et d'utiliser les réformes EBP en parallèle avec les changements techniques.

Gérer les investissements dans les infrastructures publiques

Les budgets d'investissements dans les infrastructures publiques jouent un rôle important dans le développement en Afrique. La qualité des processus de gestion de la dépense d'investissement – notamment pour les gros projets d'infrastructures publiques – est un élément essentiel pour garantir l'optimisation des ressources. À cause du manque d'infrastructures, l'Afrique a du mal à passer le cap de l'aide pour atteindre la croissance économique durable. Le dialogue de CABRI intitulé « Assurer

l'optimisation des ressources dans les Infrastructures », tenu au mois de décembre 2009 a mis en évidence l'intérêt des pays participants à apprendre comment mieux aménager un rôle positif pour le secteur privé dans les infrastructures publiques. La 6^e session du séminaire annuel de CABRI a examiné en profondeur le rôle et les dangers de la participation du secteur privé dans le développement et la gestion des infrastructures publiques.

Le chapitre 4 comprend les deux articles présentés lors de cette session. Dans le premier article, Mandla Gantsho, Président directeur général de Nova Capital Afrique du Sud, fait valoir que malgré l'intérêt de l'utilisation des compétences et de l'argent du secteur privé pour le développement des infrastructures publiques, il faut aussi tenir compte des risques clés y afférents. Les options pour la participation du secteur privé dans le développement des infrastructures publiques se sont beaucoup diversifiées depuis une trentaine d'années, en passant de simples contrats de gestion à la privatisation et au dessaisissement à grande échelle. Il existe de nombreux modèles hybrides entre ces deux extrêmes, dont le capital privé et/ou les compétences contribuent au développement des infrastructures d'État, et permettent éventuellement d'améliorer l'efficacité et la qualité des services. Il peut y avoir cependant des inconvénients, dont notamment la distorsion des priorités du gouvernement, un besoin accru de supervision, des frais élevés de mise en exploitation, une certaine perte de contrôle, la perte potentielle de flux de ressources, et, en l'absence de concurrence, le risque que les gains promis au travers de l'optimisation des ressources ne se réalisent pas.

Le deuxième article du chapitre, qui est une note basée sur la présentation de Tumisang Moleke de l'Unité des Partenariats Public-Privé (PPP) de la Trésorerie sud-africaine, énonce les conditions essentielles pour gérer l'ensemble des mesures d'atténuation des risques de PPP. Afin de pouvoir gérer la participation du secteur privé au travers des PPP, les gouvernements doivent être certains d'avoir mis en place les mesures institutionnelles appropriées pour l'élaboration des projets, l'approvisionnement, la mise en œuvre et le suivi, et doivent renforcer les capacités du gouvernement central pour garantir la gestion pertinente des contrats de PPP.

Intégration de l'aide au budget

Le chapitre final de ce volume reprend le travail de CABRI pour l'intégration de l'aide au budget. C'est une priorité clé en Afrique, comme l'a confirmé la recherche sur la bonne gouvernance financière. Depuis 2007, l'intégration de l'aide aux processus du budget et sa contrepartie dans les documents budgétaires a été une préoccupation incontournable de CABRI. Cette intégration est importante non seulement afin que

les ressources provenant de l'aide soient utilisées efficacement pour le développement durable des pays partenaires, mais aussi afin que les ressources nationales soient utilisées au mieux, que le processus budgétaire national soit renforcé et respecté, et que la redevabilité locale quant aux résultats du développement soit renforcée.

La 5^e Séance du Séminaire Annuel a présenté le travail de CABRI quant à l'évolution dans ce domaine, notamment le travail accompli au niveau des pays par le Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux. Le chapitre 5 a été rédigé conjointement par Aarti Shah, conseillère principale auprès du Secrétariat de CABRI, et Sara Fyson, du Partenariat Mondial. L'article s'appuie sur les discussions du séminaire, pour examiner les progrès réalisés dans l'utilisation des systèmes des pays, les facteurs clés et les processus qui entravent ou favorisent le changement. Il présente des exemples de pays, examine le travail en cours et souligne le rôle clé des institutions régionales et internationales pour surmonter les obstacles à l'intégration de l'aide dans les budgets des pays partenaires.

Ce chapitre fait valoir notamment que malgré l'accord général sur l'importance de l'utilisation des systèmes nationaux et les engagements y afférents, les pratiques sur le terrain sont encore régies par l'attitude des bailleurs de fonds quant au risque, leur résistance à abandonner le contrôle des choix en matière de développement, le besoin d'attribuer les résultats à des intrants spécifiques des bailleurs de fonds et la lenteur des progrès réalisés dans le changement des règles sur l'approche de la gestion de l'aide au sein des organisations de bailleurs de fonds.

L'article fait valoir qu'une perspective trop étroite du risque – souvent du risque fiduciaire et du risque pour la réputation - entrave la mise en œuvre des avantages de l'utilisation des systèmes nationaux et de l'intégration de l'aide aux ressources nationales. Pour pleinement évaluer les avantages et coûts de l'utilisation des systèmes nationaux, les bailleurs de fonds doivent cesser de se focaliser sur les risques et avantages individuels à court terme pour avoir une perspective plus large et à plus long terme et passer d'une focalisation sur les risques fiduciaires aux risques liés au développement.

Il faut beaucoup de temps et un changement de l'ensemble des pratiques des bailleurs de fonds pour mettre en évidence les avantages. Il faut aussi aligner l'incitation du personnel des bailleurs de fonds sur l'utilisation des systèmes nationaux, ce qui amènerait une réduction du coût d'exploitation, une plus grande capacité d'absorption et une durabilité accrue. Grâce à l'emploi des systèmes nationaux, l'aide extérieure peut motiver le gouvernement à renforcer et à réformer les systèmes budgétaires. Une transparence et une représentativité plus grandes, qui engendrent à leur tour plus de redevabilité et une meilleure supervision, sont des facteurs essentiels qui permettront à l'utilisation des systèmes des pays d'aboutir à une meilleure gouvernance financière

et au final, à une plus grande efficacité dans les dépenses publiques. L'utilisation des systèmes des pays requiert toutefois des ajustements, non seulement dans le domaine des politiques et des systèmes des bailleurs de fonds, mais également dans la gestion des ressources provenant de l'aide. Bien souvent, le fait d'intégrer l'aide au budget (ou au travers des systèmes nationaux), malgré la modalité et le type de flux, requiert des changements législatifs/réglementaires, institutionnels, ainsi que des modifications des instruments budgétaires et de la documentation du pays partenaire.

La fourniture et la gestion au pays de l'information sur l'aide sont des aspects clés des changements requis au niveau des bailleurs de fonds et des systèmes des pays afin d'intégrer l'aide aux budgets nationaux. À moins que les bailleurs de fonds ne fournissent en temps utile des renseignements complets et fiables sur l'allocation et l'utilisation de l'aide sous une forme accessible aux pays, et à moins que les pays ne mettent en place des systèmes de gestion interne de ces informations et ne les publient, associées de manière pertinente aux ressources nationales, de nombreux avantages de l'utilisation des systèmes des pays ne pourront être réalisés qu'en partie ou pas du tout. Le chapitre 5 présente une brève discussion sur les propositions actuelles concernant la transparence de l'aide.

Ce chapitre présente aussi le travail accompli par CABRI et le Partenariat Mondial aux niveaux national, régional et international. La conclusion du chapitre souligne les institutions clés des bailleurs de fonds et des pays partenaires qui sont requis pour permettre d'avancer l'intégration de l'aide au programme du budget : une corrélation importante entre le service de gestion de l'aide et le service du budget au niveau du pays, des stratégies de bailleurs de fonds pour gérer plutôt que d'éviter les risques, des modifications aux règles et procédures des bailleurs de fonds, une meilleure entente parmi le personnel des bailleurs de fonds des systèmes des pays sur le terrain et une amélioration radicale de la transparence de l'aide.

2

La bonne gouvernance financière publique en Afrique

2.1 Introduction

CABRI, en collaboration avec l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique (AFROSAI) et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), a réalisé un projet de recherche qui a donné lieu à la rédaction d'un rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière publique en Afrique. Le projet, en association avec la Banque africaine de développement (BAfD) et la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA), vise à préparer une Déclaration sur la bonne gouvernance financière qui sera examinée par les ministres africains des Finances en 2011.

La bonne gouvernance financière publique est un préalable pour que les États africains acquièrent les capacités nécessaires pour le développement, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. La gestion dynamique, prudente et efficace des ressources financières du continent est la garantie pour les citoyens de l'Afrique qu'ils peuvent accéder aux services de santé, d'éducation et d'assainissement, travailler et vivre dans des environnements sûrs et mener leurs affaires, sachant qu'ils sont protégés par l'État de droit. La bonne gouvernance financière est fondée sur la qualité des institutions chargées de la fiscalité, de la gestion des finances publiques

(GFP), des fonctions d'audit et de supervision de l'État, qui représentent les domaines de recherche du Projet sur la bonne gouvernance financière.

Ce chapitre présente un résumé (fait par Alta Fölscher du Secrétariat de CABRI) du document sur la bonne gouvernance financière achevée grâce à des systèmes de gestion des finances publiques, préparé par une équipe de recherche de CABRI en tant que contribution au rapport d'activité. L'équipe de recherche était composée de Kwabena Adjei-Mensah, Moses Bekabye, Alta Fölscher et d'Ato Ghartey. Le sommaire comprend le résultat des discussions tenues sur le document, lors du 6e Séminaire Annuel de CABRI. Il est accompagné par des versions résumées du document de l'AFROSAI sur la bonne gouvernance financière réalisée au moyen de l'audit externe, et, du document de l'ATAF sur la bonne gouvernance fiscale. Le document complet concernant l'audit qui a été rédigé par Eszter Rapanos, est résumé ici par Nana Boateng. La version résumée du document sur les impôts a été préparée par l'équipe de recherche de l'ATAF composée de Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstat, Lincoln Marais et d'Aidan Keanly.

La dernière contribution à ce chapitre est un résumé fait par Matt Andrews de la *Harvard Kennedy School of Government* (École d'affaires publiques de l'Université d'Harvard) de l'exposé qu'il a présenté lors du séminaire sur les thèmes centraux de l'histoire récente des réformes de la gestion des finances publiques en Afrique, s'appuyant sur des analyses des évaluations par pays de l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA).

2.2 La bonne gouvernance dans la préparation et l'exécution du budget

Alta Fölscher

Introduction

La gestion du budget, de la préparation jusqu'aux rapports financiers et de performance, est un objectif important de la gestion des finances publiques (GFP). La GFP désigne les procédures, établies par la loi ou la réglementation, pour la gestion des deniers publics au moyen du processus budgétaire, qui comprend la formulation, l'exécution, les rapports financiers et l'analyse (Potter et Diamond, 1999, comme cité par Prakash et Cabezón, 2008. Lienert et Fainboim (2010)).

La bonne gouvernance financière est réalisée lorsque ces procédures résultent en des services publics dynamiques, par le biais des dépenses publiques qui sont accessibles, transparentes et responsables et qui financent les priorités des gouvernements, sans gaspillage ou corruption. Cet article est un extrait du rapport

de recherche technique sur l'état des systèmes de GFP en Afrique, préparé pour le Projet de CABRI sur la bonne gouvernance financière, qui a systématiquement évalué à cet égard les systèmes de GFP, et a identifié les priorités communes pour examen par les ministres des Finances africains.¹ Le rapport de recherche a incorporé les résultats de la séance sur la bonne gouvernance financière tenue lors du 6e Séminaire Annuel (voir l'encadré ci-dessous).

Thèmes principaux des discussions du Séminaire Annuel sur la bonne gouvernance financière

Des consultations avec des membres du 6^e Séminaire Annuel ont constitué un point important à mi-parcours de la recherche pour la contribution de CABRI sur la bonne gouvernance financière au moyen de la GFP. Les participants ont souligné que la recherche devrait examiner quelle fonctionnalité est en place dans les systèmes de GFP et, par conséquent, quelles sont les réalisations, les défis et les priorités en matière de réforme en Afrique. Les discussions ont mis en évidence plusieurs défis pluridisciplinaires, incorporés dans le document de GFP, à savoir :

- l'importance de trouver le juste équilibre entre l'alignement des réformes sur les capacités et le renforcement des capacités pour accomplir les réformes ;
- le manque de conformité aux changements du système formel ;
- le défi de la mise en œuvre des sanctions effectives ;
- la nécessité de systèmes de suivi qui fonctionnent ;
- l'effet démoralisant occasionnel de l'influence des donateurs sur les réformes ; et,
- le besoin d'un engagement politique envers les réformes, qui résultera en la réalisation de la bonne gouvernance financière au niveau opérationnel.

Des problèmes spécifiques à chaque domaine, ont également émergés des séances de travail en groupes, qui ont été pris en compte dans la recherche. Dans la formulation de budget, les participants ont souligné la nécessité d'inclure la prévisibilité des ressources (tant des ressources intérieures que des ressources extérieures), d'établir un cadre pour l'affectation des ressources au niveau sectoriel, de prévoir l'orientation des performances et de forger des liens plus clairs entre les budgets et les priorités. Dans la phase d'exécution budgétaire, les

1 Consulter le site Web de CABRI (www.cabri-sbo.org) pour l'ensemble complet des documents se rapportant au Projet sur la bonne gouvernance financière publique.

participants ont fait remarquer que le rôle du ministère des Finances est affaibli par la décentralisation des contrôles aux agences dépensières, ce qui signifie que l'objectif de la réforme budgétaire devrait changer en conséquence. L'équilibre entre la prévisibilité de la trésorerie et la flexibilité pour maintenir des équilibres macroéconomiques et budgétaires est particulièrement difficile : pression pour s'assurer que la discipline fiscale globale ait un impact de manière très négative sur la capacité du budget à financer des programmes de façon optimale. Un facteur clé est une meilleure formulation du budget. À cet égard, la discussion a également souligné l'importance de disposer d'un bon plan de trésorerie et d'une bonne gestion de trésorerie. La mise en place d'audit interne solide et efficace a été également soulignée. Dans le domaine de l'audit externe et de la supervision (ou tutelle), les participants au séminaire ont noté que la faiblesse des cadres juridiques relatifs à l'audit externe et aux fonctions parlementaires, constituait une partie du problème. Toutefois, l'accent n'était pas uniquement mis sur le niveau institutionnel, mais aussi sur la façon de déterminer si la supervision en tant que fonction marchait dans les pays africains et quels sont les facteurs endogènes et exogènes qui entraînent la faiblesse des systèmes de supervision.

La bonne gouvernance et les systèmes de GFP

Les systèmes de GFP en Afrique, se trouvent face à des défis communs pour atteindre les objectifs de bonne gouvernance financière. Au cours des décennies depuis l'indépendance, de nombreux pays ont également lutté contre le fardeau de la dette qui les paralyse, la faible crédibilité de leurs budgets adoptés, la divergence entre leurs priorités politiques et les intrants que les ressources publiques financent vraiment, et le coût élevé du gaspillage et de la corruption. Il en a résulté la détérioration, voire même l'effondrement des services publics et de l'infrastructure.

Les systèmes de GFP en Afrique, fonctionnent dans le cadre de l'aide. La plupart des pays en Afrique reçoivent l'aide publique au développement et d'autres flux d'aides de divers partenaires au développement. Certaines aides sont transmises en espèces et gérées par l'intermédiaire de systèmes nationaux, tandis que d'autres, sont transmises hors budget et reçues comme biens et services par les gouvernements africains. Certaines aides, sont sous forme de prêts assortis de conditions avantageuses (prêts concessionnels), tandis que d'autres, sont sous forme de dons. Bien que traditionnellement, l'aide ait afflué pour les projets d'investissement, aujourd'hui

l'aide finance les biens et les services de toutes sortes, des éléments de grandes infrastructures publiques à des services quotidiens de santé publique et d'éducation.

Quelle que soit la forme ou quel que soit le type, l'existence des flux d'aides en Afrique, a créé des complexités dans la gestion budgétaire, auxquelles les pays industrialisés n'ont pas à faire face.

Tout d'abord, la détermination des ressources disponibles, leur répartition et leur utilisation ne peuvent pas se produire dans l'isolement des flux d'aides et des conditions, (quelque soit la manière dont elles sont formulées) qui s'y rattachent. Cette situation s'avère difficile dans la plupart des pays, où une interface systématique entre l'aide et les systèmes de GFP n'est pas encore bien développée. Bien des aides se retrouvent hors du circuit de la GFP, ce qui aboutit à la répétition inutile, au gaspillage et à des activités financées par l'aide non-viables. L'aide est également imprévisible.

Deuxièmement, les systèmes de GFP ont été directement affectés par les conseils, les conditions et les modalités requises de transmission d'aide des donateurs. Au cours des dernières décennies, les systèmes africains d'élaboration du budget ont dû s'adapter aux besoins des programmes d'investissements publics (PIP), au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), aux modalités de circulation des fonds de l'initiative PPTe et aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ainsi qu'à diverses façons de fournir des ressources d'aide, telles que l'appui budgétaire, les approches sectorielles et les dispositifs de financements en commun. En outre, si les donateurs n'avaient pas exercé une pression pour effectuer ces réformes, il est difficile de déterminer si les gouvernements auraient eux-mêmes entrepris les diverses approches de réformes budgétaires, telles que le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), l'élaboration du budget-programme ou l'introduction de systèmes intégrés d'informations relatifs à la gestion financière (IFMS).

Les principales préoccupations du Projet de la bonne gouvernance financière, n'étaient pas tant de déterminer si l'un de ces instruments ou ensembles de mécanismes avait réussi ou échoué ; mais plutôt de savoir si les systèmes de préparation, d'exécution et de rapports financiers budgétaires sous jacents étaient fonctionnels, atteignaient les objectifs de bonne gouvernance financière soulignés ci-dessus, et intégraient efficacement les flux d'aides. L'hypothèse est que les pays ont besoin de procédures techniques saines et qui fonctionnent pour la formulation, l'exécution, les rapports et l'analyse budgétaires, s'ajoutant à des dispositions fonctionnelles pour la prise de décisions politiques, la transparence et l'obligation de rendre compte dans l'élaboration du budget, en dépit des approches spécifiques qu'ils pourraient suivre pour réaliser ces éléments constitutifs de base.

Plus particulièrement, l'évaluation portait sur le statut et les priorités pour établir les fonctions suivantes de préparation, d'exécution et de rapports budgétaires en Afrique :

- un cadre juridique exhaustif, clair et mis en œuvre pour la GFP, afin que toutes les dépenses aient une base légale ;
- les fonctions de préparation du budget, y compris :
 - la détermination de cadres macroéconomiques et fiscaux exhaustifs, crédibles et accessibles à l'aide de prévisions plausibles et d'objectifs réalistes ;
 - l'utilisation de structures et de classifications du budget transparentes, intégrées et spécifiques, liées aux plans comptables pour les rapports financiers et l'obligation de rendre compte *ex post* ;
 - la répartition des fonds disponibles en fonction d'informations exactes des dépenses passées et de plans crédibles des dépenses sectorielles ;
 - la prise de décisions quant aux limites budgétaires et à l'affectation des crédits reposant sur un processus budgétaire discipliné, prévisible, légitime et contestable ; et,
 - l'établissement d'une documentation budgétaire contenant des informations circonstanciées, claires, utiles et dans les délais prévus, destinée au parlement et au public, sur les recettes prévues, les dépenses et la dette, l'allocation des ressources disponibles aux objectifs, et les résultats escomptés des dépenses ;
- les fonctions d'exécution du budget, y compris :
 - des systèmes prévisibles, transparents et responsables pour prévoir la trésorerie et la gérer ;
 - des contrôles internes qui fonctionnent, en matière de dépenses de salaires et de dépenses non salariales pour assurer la discipline budgétaire et l'État de droit ;
 - des systèmes de passation de marchés qui fonctionnent, établis dans un cadre juridique clair, pour s'assurer que les biens et services soient acquis de manières rentable, compétitive, équitable, transparente et dans les délais prévus ;
 - des systèmes d'audit interne qui aident les cadres à identifier les points faibles dans les systèmes du contrôle budgétaire ;
- des systèmes de rapports comptables qui suivent des pratiques comptables généralement reconnues pour produire des informations financières fiables dans les délais prévus ;

- la transparence envers le parlement et le public, pendant et après l'année des dépenses, sur l'état des finances publiques et l'exécution du budget ; et,
- des dispositions solides pour intégrer l'aide dans les processus budgétaires et pour l'inscrire dans les rapports et documents budgétaires.

Les systèmes et leur fonctionnalité requise, énoncés ci-dessus, sont considérés comme les principes fondamentaux de GFP pour tenir ses engagements quant aux exigences de bonne gouvernance des flux financiers. Cependant, la recherche a également reconnu que les pays qui réalisent à la fois une perspective fonctionnelle de l'élaboration du budget à moyen terme, dans leur cadre macroéconomique et fiscal, leur structure budgétaire et leur processus budgétaire, et, utilise de manière constructive des informations de performance non financières pour guider leurs choix budgétaires, sont mieux placés pour offrir des budgets qui sont accessibles, stables et utilisent les ressources de manière efficiente et efficace. Par conséquent, la recherche a également examiné quels progrès ont été accomplis à cet égard, et quels sont les obstacles à surmonter pour réaliser cette fonctionnalité dans l'élaboration des budgets publics en Afrique.

Ce rapport ne présuppose pas un système modèle de GFP qui s'applique tout aussi bien, à tous les pays d'Afrique. Il repose sur la prémisse que les systèmes de GFP doivent être adaptés au contexte constitutionnel, juridique, politique, administratif et culturel, de chaque pays. Cependant, en même temps, le rapport découle de la compréhension qu'il existe des fonctions de finances publiques requises et des principes établis, que tous les systèmes doivent concrétiser, en dépit de leur contexte, afin d'obtenir la bonne gouvernance des finances publiques. La recherche se penche donc sur les progrès qui ont été réalisés en moyenne par rapport à ces fonctions et principes, tout en notant des valeurs extrêmes ou aberrantes spécifiques.

Toutefois, la recherche a montré qu'il peut y avoir des facteurs habilitant et déshablitant (neutralisant), attachés à des contextes nationaux différents, qu'il importe de mettre en évidence dès le départ. Andrews (2010), observe des similitudes entre les variables contextuelles pour chaque catégorie distincte de performance de GFP, en utilisant des résultats de l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA). Ses conclusions suggèrent que plusieurs facteurs, en conjonction, sont susceptibles de faciliter la réforme de GFP dans un pays, et par conséquent, d'améliorer la performance de GFP. Ces facteurs sont : un taux de forte croissance économique ; la stabilité sociale et politique ; un « État fiscal » tributaire des recettes des impôts nationaux ; des engagements politiques durables de la part du gouvernement ; et, un héritage non-francophone. Cependant, ces facteurs n'expliquent pas à eux seuls, l'émergence des possibilités de réformes de GFP, qui

sont indispensables aux réformes lancées pour améliorer la performance. Cela, est peut être plus en adéquation avec les caractéristiques intrinsèques du processus de réforme et de sa gestion, que le contexte national (Hedger & Renzio, 2010). Les éléments probants sur l'héritage administratif sont également ambigus, sauf que les pays francophones ont tendance à obtenir des résultats inférieurs par rapport aux indicateurs PEFA en ce qui concerne les dimensions descendantes externes de l'obligation de rendre compte (Andrews, 2010). Une étude comparative réalisée par Lienert (2003), suggère que l'exécution du budget et les systèmes comptables publics francophones disposent de certains avantages potentiels, mais ceux-ci n'ont généralement pas abouti à une meilleure performance de la GFP dans la pratique.

La préoccupation ici, concerne les facteurs qui sont propres aux systèmes, pour préparer et exécuter des budgets. Cependant, la réalisation d'une bonne gouvernance financière dans la préparation et l'exécution du budget, dépend également d'une bonne gouvernance fiscale, d'une gestion saine de la dette et d'institutions d'audit et de supervision qui fonctionnent. Ces facteurs sont traités ailleurs dans cet ouvrage.

Réussites de la réforme de GFP

Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements africains ont mis en place divers mécanismes pour améliorer la discipline budgétaire et lier leurs budgets à des priorités identifiées dans des plans nationaux et sectoriels. Il est difficile de trouver un seul pays en Afrique qui ne se soit pas lancé dans une politique d'amélioration ou de réforme de ses systèmes de GFP. Les résultats de l'étude, ont montré que dans de nombreux pays, des progrès intéressants ont été accomplis pour établir des pratiques saines de GFP, pour ce qui est des fonctions et des systèmes de GFP spécifiques.

De meilleurs cadres juridiques

L'existence d'un cadre juridique exhaustif pour la préparation du budget est importante, afin de gérer le processus budgétaire, d'attribuer des responsabilités et de fournir une base juridique à toutes les activités et décisions budgétaires. Des évaluations antérieures des systèmes tant francophones qu'anglophones, constatent qu'il y a un manque de cadres juridiques, sur le plan de la couverture et de la mise en œuvre. Cependant, ces dix dernières années, un certain nombre de pays, ont introduit des changements au cadre juridique relatifs à l'élaboration du budget et à la GFP, en modernisant les systèmes, en assurant une meilleure couverture des institutions fiscales et en réduisant l'écart entre les groupes de pays (Lienert, 2008, CABRI-OCDE, 2008). Les lois modernes de GFP en Afrique, mettent l'accent sur l'exécution du budget et sur la stabilité, la transparence et l'obligation de rendre compte.

Des cadres fiscaux plus crédibles

Un objectif sous-jacent important des systèmes de GFP est la crédibilité du budget. Si les règles et les institutions du système de GFP ne réussissent pas à offrir des résultats de dépenses (et de recettes) qui sont proches des résultats prévus, approuvés par le parlement, alors la primauté du droit est compromise et les fondements de la bonne gouvernance financière sont affaiblis. Un cadre fiscal crédible est nécessaire pour la stabilité à moyen terme et la viabilité de la dette, et sous-tend les engagements politiques abordables par le gouvernement. Les cadres fiscaux sont efficaces dans le processus budgétaire, s'ils reposent sur des prévisions réalistes et comprennent toutes les demandes sur les ressources publiques.

L'établissement du cadre fiscal dans les pays africains, est fortement soutenu par l'utilisation très répandue de règles budgétaires. L'existence et le respect des règles budgétaires signifient que le budget est défini par les contraintes macroéconomiques qui renforcent le budget en tant qu'outil pour la stabilité macroéconomique. La majorité des pays africains, a élaboré des règles budgétaires qui couvrent les dépenses, les recettes, l'équilibre budgétaire et la dette.

Dans le passé, face à la faiblesse des bases de recettes et aux options limitées pour emprunter, de nombreux ministères des Finances africains, ont fait face à une forte pression politique pour préparer des cadres budgétaires optimistes, afin de satisfaire à des dépenses plus élevées. Cependant, la recherche montre que la présentation de prévisions réalistes des ressources disponibles s'est améliorée dans certains pays, surmontant ces défis de longue date. En moyenne, les pays africains prévoient mieux les dépenses globales que la composition des recettes et des dépenses. Les résultats d'évaluation PEFA, montrent que les dépenses globales prévoyant la performance en Afrique est meilleure que pour les pays PEFA évalués, ailleurs dans le monde.

Systèmes modernisés de classification budgétaire

La manière dont le budget est classifié est essentielle pour la détermination de la qualité du processus budgétaire. Dans les systèmes modernes d'élaboration du budget, la bonne pratique impose qu'un budget intégré soit présenté dans les classifications les plus importantes (habituellement les classifications administratives associées aux classifications économiques, fonctionnelles et/ou par programme) ; que la classification soit incorporée dans le plan comptable pour s'assurer que toutes les transactions puissent être déclarées conformément à toutes les classifications utilisées quelles qu'elles soient, et, que la classification respecte les normes internationales établies (Jacobs et coll., 2009, PEFA, 2005). Les pays africains ont fait de gros progrès pour ce qui est des réformes de classification. Des améliorations dans les classifications budgétaires et les plans comptables sont assez communes dans toute

l’Afrique, et de nombreux pays utilisent des classifications qui sont compatibles avec les normes internationales. Qui plus est, de nombreux pays ont également réalisé des progrès en matière d’intégration des budgets de fonctionnement et d’investissement, favorisant la planification budgétaire fonctionnelle.

De meilleurs processus budgétaires

La direction politique, le degré de centralisation et de solidité du ministère des Finances, la discipline et le respect des délais prévus, ainsi que le degré de participation, et la transparence du processus budgétaire, sont les principaux déterminants du budget, qui sous-tendent la discipline fiscale ainsi que l’efficacité de l’allocation et l’efficacité opérationnelle (Allen, 2009, PEFA, 2005, Holmes et Evans, 2003, Wilhelm et Krause, 2007, De Renzio, 2007). Ces dernières années, un grand nombre de pays africains, ont suivi ces déterminants pour réformer avec succès leurs processus budgétaires. Au total, 75 % des pays évalués par la PEFA, suivent des calendriers (certains avec des déviations mineures). Les processus budgétaires sont aussi fonctionnellement centralisés dans de nombreux pays, accompagnés d’une attribution claire des responsabilités et de l’utilisation de règles budgétaires numériques ainsi que d’objectifs et de plafonds de dépenses descendants.

De meilleurs mécanismes pour la planification sectorielle dans des pays sélectionnés

Faire participer les secteurs, les ministères dépensiers, et les organismes chargés d’établir le budget, à la gestion stratégique des ressources, et, distinguer clairement entre les répartitions de ressources qui appartiennent au niveau central (affectation d’enveloppes pour les secteurs, les ministères et les agences) et les répartitions de ressources qui appartiennent à juste titre à des niveaux inférieurs (affectation des fonds d’une enveloppe pour des stratégies, des programmes et des projets approuvés par le conseil des ministres), sont des démarches essentielles pour l’efficacité de l’allocation et l’efficacité opérationnelle. Des pays d’Afrique sélectionnés, ont fait des progrès importants quant à l’établissement de mécanismes qui parviennent au juste équilibre. Des pays comme l’Ouganda, le Kenya, le Ghana, l’Afrique du Sud et le Rwanda, utilisent des groupes de travail sectoriels, pour effectuer ou guider des compromis (choix) dans des processus budgétaires plus coopératifs et participatifs. Bien qu’il existe encore des défis importants à l’élaboration de plans sectoriels crédibles, les pays d’Afrique en moyenne, l’emportent sur leurs homologues internationaux dans les évaluations PEFA, indiquant que les progrès en matière de renforcement des capacités au niveau sectoriel pour relier les plans aux budgets, ont été plus rapides en Afrique.

Efforts largement répandus pour rendre disponible l'information sur la performance non financière

L'élaboration du budget basée sur les intrants, peut être améliorée significativement, si elle lie systématiquement les intrants à l'information sur les résultats obtenus. La forme la plus élémentaire de l'élaboration du budget axée sur la performance, est lorsque les décideurs tiennent compte de l'information sur les résultats dans le processus budgétaire. De nombreux pays d'Afrique, indiquent l'utilisation de l'information sur la performance. L'enquête budgétaire CABRI-OCDE, a révélé que 15 pays utilisent des objectifs de performance, 12 pays des mesures de performance, 19 pays réalisent des évaluations quelconques, tandis que 3 pays utilisent l'analyse comparative pour gérer les performances. Seul un pays, dans l'enquête (le Swaziland), ne produit pas du tout d'informations sur la performance.

Réforme active des systèmes de passation de marchés publics

Des systèmes de passation de marchés qui fonctionnent, signifient que les biens et les services sont acquis de façon rentable, compétitive, équitable, dans les délais prévus, et que les possibilités de corruption sont réduites au minimum. De nombreux pays africains ont fait des progrès en matière de réformes du système de passation des marchés publics, de mise en œuvre des réformes décrites dans les exercices d'évaluation de passation des marchés, et de modification des cadres juridiques. Par exemple, le Bénin, le Cameroun, le Sénégal, l'Ouganda, le Mali, le Kenya et le Ghana, ont tous passé de nouvelles lois relatives à la passation des marchés publics, et ont rendu les agences dépenièreres responsables de la passation ouverte, transparente et concurrentielle des marchés publics, sous la supervision de nouvelles Commissions publiques de passation des marchés publics. Certains, ont créé des mécanismes de contentieux, ont encouragé la planification de la passation des marchés et ont mis en œuvre le renforcement des capacités à tous les niveaux dans la passation des marchés publics.

Progrès réalisés pour établir des audits internes des systèmes fondés sur le risque

Ces dernières années, conformément aux normes professionnelles de l'audit interne, les pays ont été mis sous pression pour s'orienter vers un audit indépendant des systèmes, qui comprend, un examen critique des systèmes de contrôle interne, accompagné de recommandations pour l'amélioration des systèmes. Les normes professionnelles de l'audit interne (ISPPIA), publiées en 1992 par l'Institut des auditeurs internes, témoignent de la nécessité de structures appropriées, d'une portée suffisante du mandat, de l'accès à l'information et du pouvoir de faire des rapports,

ainsi que de l'utilisation de méthodes professionnelles d'audit, y compris des techniques d'évaluation du risque. Les pays africains progressent relativement vite, en ce qui concerne l'établissement des fonctions d'audit interne fondé sur le risque.

Progrès réalisés en vue de l'utilisation des normes dans la comptabilité publique

L'utilisation de normes homogènes et/ou de normes internationales dans la comptabilité du secteur public est importante pour la transparence. Elle assure que les parties prenantes peuvent interpréter correctement les états financiers de l'État. Des preuves suggèrent que la plupart des pays africains, ont réalisé des progrès dans l'utilisation des normes. Très peu de pays africains ont obtenu des résultats au niveau le plus bas dans les évaluations PEFA sur l'utilisation des normes dans la comptabilité publique (seulement 5 % comparé à 21 % des pays évalués dans le reste du monde.

De meilleurs rapports financiers en cours d'exercice

Le flux régulier d'informations au cours de l'exercice des dépenses sur les dépenses réelles est crucial pour régler les problèmes émergents en temps opportun, comme une vérification sur l'exécution disciplinée du budget, et, pour garantir des systèmes de responsabilisation interne fonctionnelle. Des progrès importants ont été réalisés, dans l'amélioration des pratiques d'établissement des rapports financiers en Afrique. En ce qui concerne les rapports internes, le cadre PEFA vise à mesurer la capacité : de prévoir la planification à partir d'informations actualisées et régulières sur la performance réelle du budget, mises à la disposition du ministère des Finances et du Cabinet ; de suivre la performance d'exécution du budget, afin d'identifier très vite, la nécessité de prendre des mesures correctives ; et, pour les agences dépensières de gérer leurs affaires. Sur les pays évalués en fonction de ces dimensions, seuls, le Lesotho, le Mali et la Côte d'Ivoire se trouvent sous un indice inférieur à 50 %. Le Maroc obtient le meilleur résultat par rapport à cet indicateur, suivi du Burkina Faso, de l'Afrique du Sud, de Maurice, de l'Ouganda et du Botswana.

Les défis de GFP à relever pour réaliser la bonne gouvernance financière

Toutefois, malgré ces gains, il existe des défis de GFP auxquels sont confrontés les pays africains, sur la voie qui conduit à une culture durable de la bonne gouvernance des finances publiques. Cela était à prévoir. De plus, il devient notoire, que l'établissement de systèmes de GFP efficaces, transparents et responsables, est un engagement à long terme. Même lorsque des gains peuvent être démontrés, les

pays doivent faire preuve de vigilance pour en tirer parti, et pour s'assurer que des régressions n'aient pas lieu. En général, l'expérience prouve qu'en réalité, les progrès réalisés par rapport aux objectifs des réformes, sont lents à se matérialiser et difficiles à maintenir (Allen, 2009, Dorotinsky et Floyd, 2004, Obidegwu, 2005, Schiavo-Campo, 2009, Le Houerou et Taliercio, 2002).

Les défis identifiés par la recherche, s'inscrivent dans deux groupes, à savoir : les points faibles spécifiques du système dans la chaîne de valeur de GFP, et, les facteurs qui affaiblissent ou menacent l'ensemble du système de GFP.

Défis spécifiques

Points faibles des systèmes d'élaboration ascendante (en amont) du budget

Les pays africains en moyenne, ont fait plus de progrès en matière de renforcement des systèmes d'élaboration ascendante du budget que d'élaboration descendante du budget. Cependant, les domaines clés suivants nécessitent une certaine attention.

Il faut se concentrer sur l'amélioration des prévisions des recettes. Alors que les pays africains ont fait des progrès en matière de crédibilité budgétaire en ce qui concerne les résultats des dépenses globales, la performance sur les prévisions des recettes ne suit pas. Disposer de prévisions de recettes réalistes est un préalable à la planification et à l'exécution efficaces du budget. Les gouvernements africains doivent s'engager à améliorer la performance des prévisions de recettes dans les pays où les résultats des recettes s'écartent constamment des recettes budgétisées.

Les mesures incitatives pour des prévisions crédibles dans les pays africains doivent être renforcées. Cela peut être réalisé en garantissant l'indépendance des prévisions vis-à-vis de l'autorité budgétaire centrale, et/ou en mettant en place des mécanismes indépendants d'évaluation pays. La documentation budgétaire doit rendre publique les prévisions et les hypothèses sous-jacentes.

L'utilisation importante de mécanismes extrabudgétaires non transparents doit être abordée. Ensemble, les résultats PEFA, de l'Indice sur le budget ouvert (IBO) et de l'Enquête CABRI-OCDE, indiquent une utilisation importante de mécanismes extrabudgétaires associés à leur faible supervision législative et à une mauvaise transparence en ce qui les concerne. Évaluer le bien-fondé de l'utilisation de ces mécanismes en premier lieu, et garantir leur transparence, est une priorité de réforme qui doit progresser. Ils compromettent le principe essentiel en bonne gouvernance financière d'exhaustivité, dans l'élaboration du budget.

L'engagement politique systématique dans le processus budgétaire doit être renforcé. L'implication politique est importante afin d'assurer la légitimité et la discipline dans le processus budgétaire. Pourtant, qu'à peu près 50 % des pays évalués utilisant le

cadre PEFA, n'avaient un engagement politique au plus tôt bien développé dans processus budgétaire, et, dans moins de la moitié des pays interrogés au cours de l'Enquête CABRI-OCDE, les litiges budgétaires étaient réglés par le Conseil des ministres ou par une commission du Conseil des ministres. Presque deux pays africains sur trois, n'impliquent pas le Conseil des ministres dans les décisions préliminaires du plafond budgétaire. L'une des priorités pour la bonne gouvernance financière en Afrique, est donc, d'améliorer la participation en temps opportun et cohérente de la direction politique dans la préparation du budget.

Les règles centrales pour la planification à moyen terme doivent être renforcées pour être des instruments efficaces de l'élaboration du budget. Bon nombre de pays africains ne fournissent aucune information sur les projections des dépenses sur plusieurs exercices dans la présentation du budget au parlement, malgré le fait qu'ils aient introduit des réformes de CDMT. De toute façon, les CDMT ne sont essentiellement qu'utilisés à des fins internes uniquement, au niveau du ministère. Seuls deux pays, le Mali et le Lesotho, basent leur état prévisionnel des recettes et des dépenses sur une combinaison d'hypothèses macroéconomiques et sur le coût des politiques actuelles et nouvelles. En d'autres termes, la planification en Afrique, des dépenses à moyen terme déterminées par les ressources, est encore faiblement développée, opaque et ne rend de compte à qui que ce soit.

Les budgets de fonctionnement et d'investissement doivent être mieux intégrés. Même si certains pays ont progressé, la séparation continue entre les budgets de fonctionnement et d'investissement dans de nombreux pays, affecte la crédibilité du budget ainsi que l'efficacité d'allocation et l'efficacité opérationnelle. Même si les pays choisissent d'avoir des instruments juridiques séparés pour approuver les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, il faut qu'ils prennent des mesures concrètes en faveur de l'intégration institutionnelle, de gestion et de documentation.

Le développement de la capacité au niveau du secteur et du ministère dépensier pour la planification stratégique et l'élaboration du budget à moyen terme, est essentiel. La qualité du processus budgétaire dépend autant de la bonne qualité des processus ascendants que de la capacité macroéconomique, fiscale et descendante. L'élaboration de stratégies sectorielles chiffrées, déterminées par les ressources, est essentielle aux processus ascendants de qualité. Bien que des gains à cet égard aient été obtenus, dans de nombreux pays africains, la capacité sectorielle retarde le développement des mécanismes du budget central, compromettant ainsi la qualité des processus dans leur ensemble.

L'information sur la performance doit être utilisée plus efficacement. Bien que de nombreux pays africains fassent état de la collecte de l'information non financière

sur la performance associée aux budgets, l'utilisation efficace de cette information à des fins d'élaboration du budget, n'est pas fortement développée. La collecte de l'information sans qu'elle soit utilisée efficacement et systématiquement, se traduit souvent par une mauvaise qualité de l'information. Les pays doivent être plus systématiques quant à l'utilisation de l'information sur la performance dans le budget.

Une meilleure utilisation des déclarations pré-budgétaires augmentera la prévisibilité, la stabilité et la transparence. Les déclarations pré-budgétaires jouent un rôle important du fait qu'elles concentrent le débat sur les questions macroéconomiques-fiscales et les compromis (choix) stratégiques du budget. Elles servent également à raffermir le cadre budgétaire et les plafonds de niveau élevé du budget, aidant ainsi à l'établissement rigoureux des processus de l'élaboration du budget. Cependant, très peu de pays africains, utilisent les déclarations pré-budgétaires sur les décisions budgétaires.

Points faibles en aval (descendants)

La recherche a révélé que les pays africains en moyenne, ont des systèmes d'exécution du budget faibles, accompagnés de contrôles internes médiocres, d'une mauvaise gestion de trésorerie et d'une mise en œuvre lente des réformes du système d'information relatif à la gestion financière et comptable (FMIS). Il s'agit d'une constatation importante pour notre volonté de bonne gestion financière. Cette constatation générale est abordée plus loin. Ici nous nous concentrons sur des systèmes spécifiques faibles dans le cycle d'exécution, de comptabilité et de rapports budgétaires.

En général, les pays africains ne gèrent pas leur trésorerie de manière optimale. L'utilisation du rationnement de trésorerie pour parer aux déficits des recettes par rapport au budget adopté, est très répandue en Afrique, et porte atteinte à la primauté du droit dans l'établissement du budget, et à l'aptitude des gouvernements à offrir une prestation régulière de services. Une première mesure consiste à améliorer les prévisions des recettes ; du côté de l'exécution du budget, l'impact négatif de l'élaboration du budget de trésorerie peut également être contré par une meilleure gestion de trésorerie au sein de l'administration publique, y compris les prévisions de flux de trésorerie suffisantes et l'utilisation efficiente et efficace des soldes de trésorerie. De nombreux gouvernements africains se sont engagés à utiliser les dispositions du compte unique du Trésor (CUT) qui permettront l'utilisation efficiente des soldes de trésorerie, mais leur mise en œuvre a pris énormément de retard. Les défis relatifs à la gestion efficace des dispositions bancaires qui permettent la consolidation régulière des soldes, sont nombreux et divers. La non-mise en œuvre de telles dispositions toutefois, entraîne un coût élevé, la prolifération des comptes bancaires et l'échec de consolider régulièrement les soldes bancaires ce qui contribue

à l'accumulation d'arriérés, des frais d'emprunt accrus, et une faible supervision des dépenses. La mise en œuvre des mécanismes du CUT afin de gérer la trésorerie de manière transparente, doit être une priorité pour les gouvernements africains.

Le plan de trésorerie et les pratiques d'engagement doivent être améliorés. Les systèmes fonctionnels des prévisions de trésorerie, les financements prévisibles des agences dépendantes et les ajustements transparents des crédits votés, constituent l'ossature de l'exécution efficace du budget et un préalable nécessaire à la préparation d'un budget sain. Pourtant, de nombreux pays d'Afrique n'ont pas mis en œuvre des systèmes solides et transparents permettant de gérer l'imprévisibilité et les déficits en ressources dans l'exécution du budget sans en perturber son exécution. Le rationnement de trésorerie, opaque, arbitraire et discrétionnaire n'est pas propice à la bonne gouvernance financière. Par conséquent, une des réformes prioritaires à entreprendre par les pays africains, doit être la mise en œuvre de systèmes transparents, prévisibles et efficaces du plan de trésorerie et d'engagement.

Les contrôles d'engagement sont faibles. Les contrôles d'engagement représentent une partie essentielle des contrôles internes qui soutiennent la crédibilité du budget et l'exécution efficace du budget. De nombreux pays africains ne contrôlent pas efficacement les engagements, ce qui aboutit à l'accumulation des arriérés et/ou à la perte de crédibilité du budget. Les raisons de cette situation sont nombreuses et ne sont pas toutes d'ordre technique : l'abandon des activités prévues pour des activités qui ne sont pas autorisées ; le manque d'informations en temps opportun sur les engagements déjà pris ; et, de faibles mesures incitatives pour le contrôle de l'engagement à cause de flux de trésorerie imprévisibles. L'institution de contrôles d'engagements efficaces, conformément aux crédits approuvés, reste une priorité pour les réformes en Afrique.

Les contrôles de salaires ne sont pas suffisamment sérieux. Les contrôles de paie ont un effet direct sur la capacité des gouvernements de justifier la part importante des dépenses qui est engagée pour les frais de personnel. Dans de nombreux pays, l'intégration des dossiers du personnel et des paies, et la mise à jour de ces dossiers et de cette masse salariale, accusent un retard important. D'autre part, peu de pays disposent de systèmes à part entière et bien développés. Le développement de bons systèmes de paie automatisé est une priorité pour la bonne gouvernance financière en Afrique.

Les systèmes de passation des marchés publics doivent être consolidés. Il est reconnu ci-dessus que certains pays ont apporté des améliorations importantes à leurs systèmes de passation des marchés. Cependant, l'étude a également montré, que beaucoup de pays africains sont menacés d'une mauvaise gouvernance financière pour ce qui est de la passation des marchés et de mauvais résultats, associés à

des processus concurrentiels mal gérés. Dans l'ensemble, l'attention accordée aux réformes de passation des marchés publics, en termes de transparence, d'institutions, de gestion et d'obligation de rendre compte, ainsi que de contrôle, est une priorité essentielle pour la bonne gouvernance en Afrique.

La capacité d'audit interne efficace basé sur le système, est faible. En Afrique, la corrélation entre le résultat de composition des dépenses et la solidité des systèmes d'audit interne, est statistiquement significative. Pourtant, la plupart des pays disposent de systèmes d'audit interne sous-développés, et lorsque des progrès ont été réalisés, les agences exécutives accordent peu d'attention aux recommandations découlant des audits internes. L'Afrique a notamment pour mission prioritaire, d'élaborer de meilleurs systèmes d'audit interne et de développer un cadre professionnel d'auditeurs internes, en particulier, si l'on considère que davantage de pays adoptent des réformes qui déconcentrent les responsabilités de gestion des dépenses. Cette démarche, toutefois, ne sera efficace, que si elle repose sur la volonté politique de s'occuper du manque de rapidité de réaction des institutions publiques à l'égard des recommandations faites par l'audit interne.

Le soutien à l'adoption de normes comptables généralement admises est faible, et les capacités pour les gérer sont insuffisantes. L'initiative par la majorité des pays africains d'adopter des normes comptables internationales a été indiquée ci-dessus et s'avère importante pour le contrôle financier, la transparence et l'obligation de rendre compte. Pourtant, la recherche a également montré, que le faible soutien apporté par la haute direction à ces processus et les capacités professionnelles insuffisantes dans le secteur public, entravent les progrès quant à leur application pratique. La formation des comptables et des spécialistes en informatique, ainsi que la conformité aux normes en vigueur, ou l'adoption de normes transparentes sinon de normes internationales, doivent être des priorités de réforme.

Des rapprochements ne sont pas effectués assez régulièrement. Le rapprochement des soldes et les concordances bancaires, sont des contrôles importants à effectuer sur la qualité de la gestion financière et sur l'exécution du budget. L'étude a montré, que les rapprochements bancaires en général se produisent plus régulièrement que le rapprochement et l'apurement des comptes d'attente (ou compte d'ordre) et des avances, avec de nombreux pays n'effectuant qu'un rapprochement annuel, et bien souvent de manière tardive. Cette situation peut potentiellement occulter des ressources importantes lors de la rédaction de l'ensemble des rapports, ce qui a un impact négatif sur la gestion du budget et la gouvernance. De meilleures pratiques à cet égard, doivent être un objectif de réforme dans de nombreux pays. Le rapprochement ponctuel des soldes est un élément de contrôle important en gestion financière. Dans l'ensemble, les pays africains n'obtiennent pas de bons résultats dans les évaluations.

La consolidation des systèmes comptables et la supervision des pratiques comptables, représentent une priorité essentielle pour la bonne gouvernance en Afrique.

Il faut renforcer la gestion des réformes du Système intégré d'informations relatif à la gestion financière (IFMIS). Bien que l'automatisation des systèmes de gestion financière soit un soutien important pour les réformes descendantes dans l'exécution, la comptabilité et les rapports budgétaires, les gouvernements doivent s'assurer que les réformes soient appropriées à leurs besoins, rentables et puissent être durables. L'engagement politique et bureaucratique pour mettre en œuvre et maintenir des solutions informatiques, est essentiel.

Défis macroéconomiques

Le domaine de la préparation du budget et de l'exécution du budget dans les systèmes de gestion des ressources publiques africaines est confronté à un ensemble de défis principaux, qui entravent les progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance financière systémique et soutenue. Ces défis ne concernent pas à l'origine, les questions techniques du budget, même s'ils contiennent des aspects techniques. Il s'agit de défis politiques et/ou de défis inhérents aux incitations dans le comportement de la prise de décisions publiques. Les défis notés ici, sont interdépendants et souvent se confortent mutuellement.

Transparence budgétaire

Dans l'ensemble, la transparence fiscale et budgétaire est faible, et doit être abordée comme une priorité essentielle. Le parlement et le public n'ont pas l'accès proactif aux hypothèses et aux modèles étayant les cadres budgétaires, les passifs éventuels et les flux extrabudgétaires, qui appuieront l'élaboration de budget responsable. Une latitude importante existe pour que les pays améliorent la disponibilité, la couverture et l'utilité des informations budgétaires *ex ante*, pour l'Assemblée législative et le public au moyen du budget. Cela doit être une priorité de réforme.

De nombreux pays en Afrique, offrent très peu d'informations ou aucune information, qui expliquent les allocations des crédits budgétaires, au parlement et au public. Encore moins de pays établissent des rapports financiers par rapport aux informations qui leur sont fournies *ex ante*. Néanmoins, l'enquête CABRI-OCDE, a révélé que la plupart des pays utilisent les informations, les mesures et les objectifs de performance, dans leur processus budgétaire. La qualité de ces données et leur utilisation dans le processus budgétaire, seront renforcées si elles sont rendues publiques. Les pays peuvent ordonner le renforcement de leurs capacités, afin d'améliorer la documentation budgétaire à cet égard, commençant par un discours sur les choix stratégiques globaux, par secteur et par organismes dépendants.

Bien que de nombreux pays aient modernisé leurs systèmes de classification interne pour fournir des informations multidimensionnelles sur le processus budgétaire, relativement peu d'entre eux, ont mené à bien cette modernisation, pour fournir des informations multidimensionnelles sur le budget, au parlement et au public. Ce point doit être abordé en tant que priorité.

L'ouverture au public et au parlement, relative aux progrès réalisés dans la mise en œuvre du budget et des comptes publics, est une exigence essentielle de la bonne gouvernance financière. Bien que de nombreux pays aient réalisé des progrès dans la mise à disposition interne des rapports en cours d'exercice, peu d'entre eux les publient. Un engagement à long terme en matière de transparence fiscale associé à l'identification immédiate des moyens pour améliorer la transparence, doit être une priorité pour les gouvernements africains.

Le déséquilibre de mise en œuvre

L'étude a montré que les systèmes de GFP, et donc, de bonne gouvernance financière, font face à un déséquilibre entre les nouvelles règles des systèmes officiels, et si, ou la manière dont, ils sont mis en œuvre dans la pratique. Ce constat est évident à l'échelon supérieur, où il est conclu, que la modernisation des lois de finances publiques, n'est souvent pas suivie par la traduction des nouvelles lois en des instruments d'ordre inférieur, tels que les règlements ou, par les changements opérationnels nécessaires aux structures, aux procédures et aux pratiques. Cette situation met en évidence une question importante pour la bonne gouvernance financière en Afrique : les pays ne doivent pas élaborer des lois et des règles de GFP qui ont peu de chances d'être suivies. Si des nouvelles règles sont introduites, elles doivent être accompagnées d'une stratégie claire pour leur mise en œuvre et d'un ferme engagement à les appliquer.

Ce déséquilibre se manifeste également à un niveau inférieur, lorsque l'établissement des processus ne correspond pas aux changements dans le comportement. Andrews (2010), identifie des différences systématiques dans la façon dont les gouvernements répondent aux différents types de défis dans les systèmes de GFP, l'une des différences essentielles étant que, la pratique est à la traîne de l'établissement des processus et des lois. Le thème reflète la différenciation institutionnelle entre les institutions *de jure* (de droit) et *de facto* (de fait), qui soutient que, les premières sont moins exigeantes à adopter et à changer que les dernières. Cette différence ressort, quand on compare la dimension de préparation budgétaire plus *de jure* dans les systèmes de GFP, aux dimensions plus *de facto* dans le cadre d'évaluation PEFA. Alors que le score moyen dans son échantillon de 31 pays africains pour ce qui est des réformes *de jure*, était de 2,33, le score moyen en ce qui concerne les réformes *de facto*, était de 1,9 avec presque

le double du nombre de pays obtenant la note la plus basse possible (D) dans ces dernières, que dans les premières.

Cette différence vis-à-vis des progrès par rapport aux différents aspects de GFP est reproduite le long des axes ascendant/descendant et centralisé/décentralisé. En d'autres termes, dans tous les pays, en moyenne, les données semblent indiquer moins de progrès en termes de systèmes descendants de GFP, moins de progrès en termes de mécanismes *de facto* et moins de progrès pour les processus de GFP qui impliquent des acteurs décentralisés plutôt que des acteurs centralisés (Dabla-Norris et coll., 2010, Andrews, 2010). Alors que chacun de ces points indiquent une priorité de bonne gouvernance financière à part entière, (en d'autres termes, la nécessité d'accorder une attention à la mise en œuvre, aux processus descendants et aux processus existant dans les ministères dépensiers), un facteur commun sous-tend les trois conclusions : les systèmes informels dans la gestion du budget et les approches pour entreprendre des réformes de GFP.

Caractère informel des systèmes d'exécution du budget

Que les pays africains en moyenne, ne traduisent pas de nouveaux cadres juridiques et processus en pratique est symptomatique de la tolérance de longue date, vis-à-vis du caractère informel (ou du contournement des règles formelles), dans la gestion budgétaire en Afrique. Par exemple, ce n'est pas dû à l'inexistence des contrôles d'engagement mais plutôt à leur contournement et au manque de conséquences inhérentes à leur contournement. Hyden (2005), estime que la prédominance des pratiques informelles, qui ont pour effet de rendre les mesures institutionnelles officielles moins efficaces, représente le plus grand défi de gouvernance auquel fait face la plupart des pays africains. Ces mesures informelles sont souvent rationnelles du point de vue individuel, mais compromettent les objectifs au niveau collectif. Elles contredisent également les efforts de réformes, et souvent servent de base pour y résister. Les réformes de GFP dans les pays africains n'ont pas réussi à transcender ces relations.

Approches en vue d'entreprendre les réformes de GFP

Les écarts de progrès reflètent également les pratiques de réformes de GFP. Généralement, les ministères des Finances sont au centre des processus de réformes de GFP. Il est donc compréhensible que la performance de GFP est préférable pour les aspects du système qui ne sont plus sous le contrôle de ces ministères, tels que les processus ascendants et les mécanismes *de jure*. Les processus descendants et *de facto*, impliquent souvent des acteurs décentralisés qui peuvent ne pas approuver les réformes et/ou qui peuvent avoir été exclus des processus qui provoquent le

changement de mentalité nécessaire à la modification des pratiques. Les résultats de l'étude, indiquent la nécessité de réorienter l'intérêt des réformes, de processus ascendants à des processus descendants et de mécanismes de GFP *de jure* à des mécanismes de GFP *de facto*. Toutefois, ils ont également souligné de manière très significative, la nécessité d'attirer beaucoup plus délibérément des acteurs décentralisés dans les débats et les processus relatifs aux réformes, afin d'engendrer le changement au sein de toutes les institutions chargées de la préparation et de l'exécution du budget.

Un second point relatif aux réformes de GFP, concerne le rôle important que les ministères des Finances jouent dans la coordination et la conduite des réformes de GFP : sans leur direction active, il est peu probable que les changements des systèmes formels (par le biais de nouvelles lois et de nouveaux processus), se concrétisent. Le déséquilibre significatif de mise en œuvre, dans les systèmes de GFP, que l'étude fait ressortir, souligne l'insuffisance de la prise en charge ou de l'appropriation des réformes budgétaires par les ministères des Finances.

Allan (2009), fait remarquer que bien souvent, les initiatives de réformes, sont financées de manière considérable par des donateurs, ce qui peut entraîner une dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et de leurs consultants qui conçoivent et conduisent les réformes. Cette situation a pour résultat d'entraver le développement des capacités locales et d'allouer bien souvent les financements à des projets que le donateur connaît ou estime être utiles mais qui peuvent ne pas être appropriés ou opportuns pour le pays partenaire.

Ordonnancement des réformes

Dans l'ensemble, l'ordonnancement des réformes n'est pas suffisamment déterminé par le contexte ou le besoin du pays. Par exemple, on peut se demander, si la concentration des ressources limitées et de la capacité étroite pour la réforme sur la mise en œuvre d'un budget de performance du programme, dans un pays qui n'a pas de gestion de trésorerie de base et des systèmes de planification en place, est le bon choix. Les progrès rapides dans la réforme ascendante par rapport aux processus descendants menaceront à long terme, la capacité de soutenir les améliorations ascendantes et de réaliser la bonne gouvernance financière.

Il est important pour la bonne gouvernance financière en Afrique, que les pays soient plus réfractaires aux réformes de systèmes de GFP déterminés par les donateurs, comptent davantage sur la participation, les connaissances et les capacités locales, et présentent des délais réalistes pour les processus de réformes.

Gestion des fonds des donateurs

La budgétisation de l'aide et la transparence relative aux flux d'aides, sont indispensables à la bonne gouvernance financière en Afrique. L'Étude CABRI 2007 sur la budgétisation de l'aide, ainsi que les évaluations PEFA, font ressortir des défis importants quant à la budgétisation de l'aide, dont la fréquence, la qualité et l'actualisation des flux d'informations sur l'aide sont des caractéristiques importantes. Dans les pays partenaires africains, la prévisibilité de l'aide est également importante pour une gestion budgétaire et macroéconomique-fiscale saine. L'une des priorités pour la bonne gouvernance financière est donc d'augmenter la pression internationale sur de meilleures pratiques d'informations sur l'aide, et de rassembler des processus de gestion de l'aide et finances publiques, au niveau national.

Capacités visant à soutenir une GFP de qualité

La pénurie de compétences en matière d'économistes, de comptables et de commissaires aux comptes (auditeurs) est bien documentée, et affecte la capacité des États à concevoir, mettre en œuvre et maintenir des réformes de GFP et à gérer des processus de GFP. Tout le cycle de processus budgétaire requiert des compétences techniques rares. Par exemple, pour établir un système professionnel d'audit interne axé sur les systèmes, il faut réunir un nombre important de personnes possédant les qualifications, l'expérience et les compétences en matière d'audit et de finances. Le développement de systèmes informatisés d'informations relatives à la gestion financière, exige des connaissances en technologie de l'information, comptabilité et ingénierie des processus ; qui plus est, il faut employer des économistes expérimentés pour établir des modèles macroéconomiques et effectuer des analyses et des prévisions sur la dette, macroéconomiques et financières. Cependant, ces compétences sont très rares dans les pays africains. Par conséquent, l'une des priorités principales afin que la BGF puisse progresser, est l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies visant à former, recruter et conserver les compétences spécialisées nécessaires au processus budgétaire.

Priorités pour la bonne gouvernance financière en GFP

Manques de transparence fiscale

L'une des priorités principales de bonne gouvernance financière en Afrique, est de mettre à disposition du parlement et du public, des informations utiles, circonstanciées, fiables, dans les délais, et accessibles, relatives aux décisions fiscales et budgétaires et à l'état des finances publiques. Il faudrait immédiatement s'engager à améliorer la documentation budgétaire annuelle et à publier l'information qui

existe déjà. Lorsque l'information n'est pas disponibles même de façon interne, sa production fiable doit devenir une priorité.

Appropriation et ordonnancement des réformes

Les ministères des Finances doivent s'approprier les choix et les processus de réformes. Pour y parvenir, ils doivent s'assurer que les éléments constitutifs de base de la bonne gouvernance financière, énoncés ci-dessus, soient en place, que leur amélioration soit ordonnée correctement et que les réformes spécifiques menées soient nationalement appropriées. Un deuxième aspect consiste à rectifier le déséquilibre de mise en œuvre, en élaborant des stratégies claires et situées dans le temps, pour concrétiser les changements législatifs et les nouveaux processus.

Il est primordial pour la bonne gouvernance financière en Afrique, que les pays soient plus réfractaires aux réformes des systèmes de GFP déterminés par les donateurs, privilégient davantage la participation, les connaissances et les capacités locales, et insistent sur des délais réalistes pour les processus de réforme.

Choix et capacités en matière de GFP

La mise en œuvre de systèmes solides de gestion du budget et des finances publiques, s'appuie sur la capacité professionnelle pour rendre opérationnels les systèmes mis en place. Les stratégies visant à réduire le déséquilibre de mise en œuvre, doit tenir compte du manque de capacités et établir des calendriers réalistes de mise en œuvre des systèmes.

Maillons faibles communs dans la chaîne de GFP

Les paragraphes ci-dessous soulignent des priorités spécifiques de la bonne gouvernance financière en GFP. Elles comprennent :

- d'améliorer les pratiques et les capacités portant sur les prévisions des recettes ;
- de renforcer les mesures incitatives pour des prévisions crédibles ;
- de s'occuper de l'utilisation élevée des mécanismes opaques extrabudgétaires ;
- d'intégrer les budgets d'investissement et de fonctionnement ;
- de renforcer les capacités critiques relatives à la planification stratégique et à l'élaboration du budget à moyen terme, au niveau des secteurs et des ministères dépensiers ;
- d'utiliser les informations de performance de manière plus efficace ;
- d'utiliser des déclarations pré-budgétaires en vue de soutenir la discipline dans le processus budgétaire ;

- de mettre en œuvre des mécanismes de compte unique du Trésor ;
- d'améliorer les pratiques de plans de trésorerie et d'engagement ;
- de renforcer les contrôles d'engagement ;
- de développer des contrôles de paie plus sérieux ;
- de consolider les systèmes de passation des marchés ;
- de renforcer les capacités pour un audit interne efficace axé sur les systèmes ;
- de soutenir davantage la mise en œuvre des normes comptables homogènes ;
- d'effectuer des rapprochements bancaires et autres de manière plus régulière ;
- et,
- de renforcer la gestion des réformes d'IFMIS.

Ces priorités concernent l'amélioration des liens systémiques spécifiques dans la chaîne de valeur de GFP. Si elles ne peuvent pas s'appliquer à tous les pays, il est capital néanmoins de les aborder dans un grand nombre d'entre eux. Les pays se doivent d'évaluer la solidité technique de leurs systèmes de GFP et d'identifier les principales lacunes auxquelles ils devront pallier.

Direction (leadership) politique et appropriation du système budgétaire, engagement envers ce système, et participation à ce dernier

Pour réussir la bonne gouvernance financière publique, il faut que la politique dirige les réformes de GFP, que la volonté politique d'appliquer des règles formelles existe, et que l'obligation de rendre compte verticale soit exigée. Cependant, la recherche a souligné que le contraire se produit généralement en Afrique, où l'engagement politique vis-à-vis du système de GFP est précisément de contourner les systèmes formels, situation qui alors peut s'avérer destructrice. Il est donc important, de consolider l'engagement politique transparent, systématique et responsable des acteurs politiques, avec les budgets et le système de GFP. Cette démarche doit être soutenue par la volonté politique des ministres des Finances et leur engagement à faire respecter les règles des systèmes formels et à exiger l'obligation de rendre compte.

Budgétisation de l'aide

Intégrer l'aide aux processus budgétaires, budgétiser l'aide, et veiller à ce que les institutions de supervision du pays participent aux options et choix concernant l'aide, est l'une des priorités principales de la bonne gouvernance financière en Afrique. Ceci est particulièrement pertinent pour les pays qui bénéficient largement de l'aide.

Références

- Allen, R (2009). *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries (Le défi de réformer les institutions budgétaires dans les pays en développement)*. FMI Working Paper 09/96 (Document de travail du FMI 09/06). Washington, DC : Fonds monétaire international.
- Andrews M. (2010). *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? (Quels progrès ont été réalisés par les réformes en gestion des finances publiques en Afrique ?)* Faculty Research Working Paper Series (Série de documents de travail de la faculté), RWP10-018. Harvard: Harvard Kennedy School.
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2008) *Synthesis report: Putting aid on budget (Rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide)*. Pretoria: CABRI.
- CABRI-OCDE (2008). *Survey of budget practices and procedures (Étude sur les pratiques et les procédures budgétaires)*. Disponible sur www.cabri-sbo.org.
- Dabla-Norris E, Allen R, Zanna L-F, Prakash T, Kvintradze E, Lledo V, Yackovlev I & Gollwitzer S (2010) *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries (Institutions budgétaires et performance fiscale dans les pays à faible revenu)*. (Document de travail du FMI 10/80). Washington, DC : FMI.
- De Renzio P (2007) *Working in the Twilight Zone: Senior budget officials and the politics of the budget process (Travailler dans la zone crépusculaire : les hauts fonctionnaires du budget et la politique du processus budgétaire)* Dans: CABRI (ed.) Publication du Séminaire Annuel 2006. Pretoria: CABRI.
- Dorotinsky W & Floyd R (2004) *Public Expenditure Accountability in Africa: Progress, Lessons and Challenges (Obligation de rendre compte des dépenses publiques en Afrique : progrès, enseignements et défis)*. Dans: Levy B & Kpundeh SJ (eds.) *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons (Renforcement des capacités publiques : nouvelles approches, enseignements émergents)*. Washington, DC: Banque Mondiale.
- Hedger E & De Renzio P (2010) *What do Public Financial Management assessments tell us about PFM reform (Que nous révèlent les évaluations relatives à la gestion des finances publiques à propos de la réforme en GFP)?* Note d'information de l'ODI. Londres : ODI.
- Holmes M & Evans A (2003) *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies (Un examen de l'expérience de mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme dans un contexte de CSLP : une synthèse de huit études pays)*. Londres : ODI.
- Hyden G (2005) *Making Public Sector Management Work for Africa: Back to the Drawing-Board. (Réussir la gestion du secteur public en Afrique : retour à la case départ)* Document de travail d'études économiques de la Banque africaine de développement. Tunis: Banque africaine de développement.
- Jacobs D, Helis J.-L & Bouley D (2009) *Note technique du FMI: Classification budgétaire*. Washington, DC: FMI.

- Le Houerou P. & Taliercio R (2002) *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa (Cadres de dépenses à moyen terme : du concept à la pratique. Enseignements préliminaires tirés de l'Afrique)*. Washington, DC: Banque Mondiale.
- Lienert I (2003) *A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa. (Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique)* (Document de travail du FMI) WP/03/2. Washington, D.C., FMI.
- Lienert I (2008) *Inherited budget practices and medium-term expenditure frameworks in francophone and anglophone Africa (Pratiques budgétaires héritées et cadres de dépenses à moyen terme en Afrique francophone et anglophone)*. Dans: CABRI (ed.) *Embedding Medium Term Budgeting Practices (Ancrer les pratiques budgétaires à moyen terme)*. Pretoria: CABRI.
- Lienert I. & Fainboim I. (2010) *Reforming Budget System Laws (Réformer les lois relatives au système budgétaire)*. Notes et manuels techniques du FMI. Washington, DC: FMI.
- Obidegwu C (2005) *The Medium-Term Expenditure Framework: The Challenges of Budget Integration in SSA countries (Le Cadre de dépenses à moyen terme : les défis de l'intégration du budget dans les pays de l'ASS)*. Série N° 82 de documents de travail sur la région Afrique. Washington, DC: Banque Mondiale.
- PEFA (2005). *Public Financial Management Performance Measurement Framework (Cadre de mesures de performance de la gestion des finances publiques)*- Washington, D.C., Secrétariat PEFA.
- Potter B. & Diamond J (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management (Directives relatives à la gestion des dépenses publiques)*. Washington, DC: Fonds Monétaire International.
- Prakash T & Cabezon E (2008) *Public financial management and fiscal outcomes in sub-Saharan African heavily-indebted poor countries (La gestion des finances publiques et les résultats fiscaux dans les pays pauvres lourdement endettés)*. DC/08/217. Washington DC: Banque mondiale.
- Schiavo-campo S (2009) *Potemkin Villages: "The" Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries (Les villages Potemkine : « Le » cadre de dépenses à moyen terme dans les pays en développement)*. *Public Budgeting & Finance*, 29: 1-26.
- Wilhelm V. & Krause P (eds.) 2007. *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability (S'occuper des écarts : intégration des stratégies et des budgets de lutte contre la pauvreté dans la comptabilité nationale)*, Washington, DC : Banque Mondiale.

2.3 Progrès vers des ISC autonomes et professionnelles : statut et défis des pratiques d'audit externe en Afrique

Nana Boateng¹

L'obligation de rendre compte dans l'utilisation des finances publiques a été un facteur clé pour de nombreux gouvernements africains depuis l'indépendance. L'obligation de rendre compte exige que les actions et les décisions prises par les fonctionnaires soient assujetties à la supervision, qui à son tour, représente un élément essentiel pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière de prestation de services aux citoyens et de réduction de la pauvreté. L'obligation de rendre compte implique à la fois la justification politique des décisions et des actions et la responsabilité de gestion pour mettre en œuvre les tâches convenues (Day & Klein, dans la Commission

1 Cette note est un résumé d'un document préparé pour l'étude de recherche concertée de CABRI, de l'AFROSAI et de l'ATAF, sur l'état de la bonne gouvernance financière en Afrique (voir Rapanos 2010). Le document complet peut être téléchargé à partir de www.cabri-sbo.org.

économique pour l’Afrique, 2003 : 8). Des dispositions visant à établir des pratiques claires et transparentes de rapports, de systèmes de contre-pouvoirs et de mécanismes de supervision (tutelle) doivent être promulguées dans la législation et faire partie d’une pratique imposée.

Pourquoi les gouvernements exécutifs doivent s’efforcer d’avoir des institutions supérieures de contrôle (ISC) puissantes, et comment cela peut-être réalisé ? Quels sont les progrès réalisés en Afrique à cet égard, et quels sont les défis associés ? Ce document vise à fournir un aperçu des pratiques actuelles d’audit externe et des défis auxquels font face les ISC à travers l’Afrique.² Les rôles des ISC et les interactions entre les ISC, les mécanismes de supervision et les entités publiques, sont également détaillées, en tenant compte des différences entre le modèle juridictionnel (francophone) et le modèle de Westminster (anglophone) d’obligation de rendre compte. Les conclusions sont fondées en grande partie sur les différentes enquêtes effectuées par l’Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l’Afrique (AFROSAI).³

Le rôle des institutions supérieures de contrôle

En général, les ISC sont des organismes autonomes, chargés de promouvoir la supervision, en appréciant et en évaluant les performances réalisées par les entités publiques. Elles peuvent également jouer un rôle important pour aider le parlement à superviser la gestion des deniers publics et à tenir les fonctionnaires pour responsables de leurs actes. Les ISC évaluent les activités de l’administration publique, y compris : les informations financières et celles portant sur les performances ; la conformité aux lois et à la réglementation ; ainsi que l’efficacité et l’efficacités des pratiques opérationnelles et des structures et systèmes existants. Puisqu’elles ont notamment pour rôle d’examiner les mécanismes de contrôle interne et la conformité aux lois et aux réglementations, elles contribuent également à la prévention de fraude et de corruption au sein du gouvernement. À la fin d’un audit, les ISC publient des rapports d’audit pour souligner les domaines auxquels les assemblées législatives ou d’autres organes de l’État doivent prêter une attention particulière. Les rapports

2 Le document et cette note se concentrent exclusivement sur l’audit externe. L’audit interne est inclus dans l’article et la note sur la gestion des finances publiques.

3 Les enquêtes comprennent : (a) le questionnaire de l’AFROSAI sur le renforcement des capacités (réalisé en 2009–2010), qui a été rempli par 21 pays de l’AFROSAI-F (CREFIAF) et par 12 pays membres de l’AFROSAI-E, ainsi que par 5 pays arabophones ; (b) le questionnaire de l’AFROSAI-E portant sur le rapport d’activité pour 2009, rempli par 21 pays ; et, (c) le questionnaire sur la bonne gouvernance financière publique (réalisé en avril 2010), rempli par 8 pays membres de l’AFROSAI-E et par 10 pays membres de l’AFROSAI-F (CREFIAF) ainsi que par 4 pays arabophones.

contiennent des recommandations pour aider les organisations publiques à améliorer leur gestion et leurs performances (CEA 2003 : 27).

En examinant le rôle principal de l'audit externe dans la promotion de l'obligation de rendre compte, les effets potentiels suivants du travail des ISC ont été jugés cruciaux :

- encourager l'amélioration de la transparence dans les finances publiques ;
- minimiser la mauvaise gestion et la corruption, parce que les ministères et les entités publiques infranationales savent que leurs transactions financières peuvent être auditées à tout moment ;
- contribuer à une utilisation plus efficiente des fonds et autres ressources, et donc accroître l'efficacité du budget public ; et,
- pouvoir effectuer un changement, à long terme, dans le système, en publiant des cas de corruption, et donc, en contribuant à un changement de la culture sous-jacente. (Santiso 2007 ; GTZ 2007).

Les auditeurs externes sont principalement responsables de trois types d'audit : financier, de conformité et de performance. Compte tenu des réformes importantes dans le secteur public, la profession d'audit doit de plus en plus se concentrer sur l'audit basé sur le risque, qui exige de mettre davantage l'accent sur la planification de l'audit, la fraude et les contrôles internes. Les ISC ne fonctionnent pas de manière isolée au sein de l'administration publique. Même une ISC qui fonctionne de manière professionnelle et qui est financée correctement peut devenir inefficace, lorsque le gouvernement ne parvient pas à mettre en place des mécanismes qui utilisent et suivent des rapports d'audit. Les cadres législatifs garantissant l'indépendance de l'ISC doivent être associés à la volonté politique de faire appliquer la responsabilité des fonctionnaires.

Le statut et les défis des ISC

Le modèle de Westminster ou parlementaire (suivi généralement par les pays Anglophones) et le modèle juridictionnel (utilisé dans les pays francophones, lusophones et arabophones) d'obligation de rendre compte sont les deux pratiques principales mises en œuvre dans les pays africains. La plupart des ISC en Afrique effectuent des audits conformément aux normes applicables de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Cependant, l'applicabilité des normes, dépend du mandat et des pratiques suivies par les ISC, et des différents systèmes dans lesquelles elles fonctionnent. Par

exemple, dans la plupart des pays anglophones, l'audit externe s'articule autour de la notion de rassurer sur la teneur des états financiers fournis par le gouvernement et/ou les entités publiques. Dans un système juridictionnel, les travaux d'audit tendent à se concentrer davantage sur les fonctions des comptables publics, quant à la légalité des dépenses ou à la conformité aux lois et aux règlements (Lienert, 2003). En d'autres termes, l'audit se penche plus souvent sur des transactions financières individuelles dans une perspective de conformité, parce que les états financiers ne sont pas toujours disponibles ou ne s'inscrivent pas dans un tel audit.

Ce qui suit est un examen des pratiques actuelles des pays africains et des défis qu'ils doivent relever dans l'exécution de leurs fonctions d'audit.

Indépendance des ISC

Les ISC doivent être en mesure de fonctionner indépendamment et sans ingérence de l'exécutif. Cependant, la limitation des fonds accordés aux ISC est un instrument qui peut être utilisé par les pouvoirs exécutifs ou les ministères des Finances pour influencer le fonctionnement des ISC. L'Enquête sur le budget ouvert (OBI 2008) a constaté que 10 pays membres anglophones (50 %) et 11 pays membres de l'AFROSAI-F (CREFIAF) (52 %), étaient dépourvus de l'indépendance financière, identifiant cette indépendance comme l'un des défis les plus urgents de la région à relever. Dans la plupart de ces cas, il a été constaté que l'exécutif était impliqué dans l'approbation des budgets des ISC, sans que le Parlement n'ait aucun rôle effectif à jouer. Presque tous les pays arabophones ont cependant indiqué avoir l'indépendance financière nécessaire

En outre, l'influence du pouvoir exécutif dans la nomination et la révocation du Chef d'une ISC, est un élément qui peut réduire l'efficacité de l'institution. Le fait que le Chef d'une ISC puisse être nommé et révoqué sans le consentement du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire, peut affecter la volonté et la liberté du chef de l'ISC de faire état publiquement des questions urgentes. Certains pays, par exemple l'Ouganda, ont la garantie que le président peut destituer le Chef de l'ISC après avoir obtenu l'approbation d'un organisme spécial (un tribunal ou une commission).

Cadres juridique et politique

Les cadres constitutionnel/réglementaire/juridique sont très importants pour énoncer les mandats, les fonctions et l'indépendance des ISC. Les pays ayant récemment mis à jour leur législation relative à l'audit comprennent 7 membres de l'AFROSAI-E (Ouganda, Kenya, Tanzanie, Afrique du Sud, Lesotho, Sierra Leone et Ghana) et 6 membres de l'AFROSAI-F (CREFIAF) (Burundi, Guinée (Conakry), Madagascar, Niger, Djibouti et Côte d'Ivoire). Toutefois, dans de nombreux pays, la

législation régissant les fonctions des ISC, n'a pas été récemment mise à jour. Les ISC tireraient profit de lois qui leur accorderaient une grande indépendance financière et opérationnelle. Bien que certains pays membres de l'AFROSAI-F (CREFI AF) aient éprouvé des difficultés à établir un code de déontologie formel, avec 12 pays (57 %) indiquant l'absence d'un tel code, la plupart des pays de l'AFROSAI-E et des pays arabophones ont un code de déontologie prévu par la loi.

Obligation de rendre compte des ISC

Tout comme n'importe quelle autre entité du secteur public dépensant des fonds publics, les ISC doivent être soumises aux règles de l'obligation de rendre compte. C'est-à-dire que les ISC doivent être tenues responsables de leur performance au moyen d'audits externes, indépendants, réguliers et, de suivi et de rapports systématiques de leurs performances. Seules, vingt-deux pour cent des ISC de l'AFROSAI-F (CREFI AF) publient des rapports sur leurs propres performances. Dans les pays anglophones, 53 % le font, et dans les pays arabophones le chiffre est de 60 %. Donc, l'obligation de rendre compte des ISC est un domaine qui doit être davantage développé dans la plupart des pays africains.

Rapports publics

La diffusion publique des rapports d'audit contribue à un gouvernement plus transparent. En outre, cela permet d'avoir un public informé et un processus décisionnel éclairé au sein du gouvernement, ce qui est indispensable au bon fonctionnement d'un État. Pour ce qui est de la liberté des ISC de diffuser leurs rapports d'audit au public, tous les pays arabophones et 86 % des pays membres de l'AFROSAI-E ont indiqué leur capacité à le faire sous une forme ou une autre. Cependant, la situation dans les pays de l'AFROSAI-F (CREFI AF) est moins positive, avec seulement 43 % des ISC publiant des rapports publics.

Les formats des rapports publics et des processus par lesquels ils sont rendus publics, varient considérablement entre les pays. Certains pays publient des rapports luxueux qui sont distribués au public, et/ou le site Web de l'ISC est utilisé pour afficher les rapports pour examen public. Dans de nombreux autres pays, seulement un rapport sommaire annuel est du domaine public, alors que les rapports détaillés ne le sont pas. En Tunisie, par exemple, l'ISC prépare et affiche un résumé du rapport annuel sur son site Web. Plusieurs autres pays emploient une pratique similaire. Dans le cas de l'Algérie, en revanche, le rapport de l'ISC (Cour des Comptes) n'a pas été publié depuis l'arrivée au pouvoir en 1999 du président actuel.

L'introduction de l'enregistrement électronique des transactions, doit permettre à la plupart des gouvernements d'être en mesure de fournir assez facilement des rapports

financiers réguliers (au moins annuellement). Néanmoins, dans les pays membres de l'AFROSAI-F (CREFIAP) et dans les pays arabophones, la pratique courante est de ne contrôler les entités publiques que tous les 3 à 5 ans. En conséquence, les rapports d'audit dans ces pays, sont généralement publiés plus de 24 mois après la fin de l'exercice. Les pays membres de l'AFROSAI-E ont accompli récemment d'importants progrès à cet égard. En 2009, 79 % des ISC ont pu présenter des rapports d'audit au Parlement, dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice.

Bien souvent, les ISC ne font rien de plus que d'envoyer leurs rapports au Parlement, et dans certains pays, cette communication fait totalement défaut (Van Zyl, Ramkumar & de Renzio, 2009). Ainsi, des canaux de communication officiels doivent être créés, dont les détails doivent être inclus dans la politique de communication de l'ISC. Des dispositions doivent être prises pour communiquer avec le Parlement, les commissions chargées des comptes publics et de la tutelle, la société civile, le pouvoir judiciaire et autres entités compétentes. Les organisations de la société civile, y compris les médias, les syndicats, les associations communautaires, les chefs religieux et les organisations non gouvernementales, peuvent jouer un rôle très important dans la promotion de la bonne gouvernance et de l'obligation de rendre compte et doivent participer de manière appropriée. Le Rwanda et la Tanzanie offrent certaines des meilleures pratiques à cet égard.

Intelligibilité et utilité des rapports

Les rapports d'audit doivent répondre aux besoins des parties prenantes spécifiques. Ne pas remettre des rapports d'utilisation facile, compréhensibles et pertinents, causera certainement une perte d'efficacité au sein des ISC. Les parties prenantes comprennent les membres du Parlement, les commissions de comptes publics, de tutelle, les ministres, les comptables et le grand public.

Il a été constaté, lorsque les rapports étaient disponibles, qu'ils étaient répétitifs et décrivaient les résultats trop en détail. Malgré des améliorations dans certains pays, il reste encore beaucoup à faire pour répondre aux besoins des utilisateurs et pour achever l'impact requis.

Suivi des recommandations

Des mécanismes doivent être mis en place afin d'assurer un suivi régulier des constatations d'audit et de donner une assurance sur l'état de mise en œuvre des recommandations. Les mécanismes de suivi doivent comprendre à la fois l'ISC, le Parlement et ses CCP ou autres commissions de supervision. Ce point représente un domaine important sur lequel il faut se concentrer dans la région. Même les pays avec un système administratif parlementaire ou de type Westminster, ne disposent

pas toujours d'un parlement ou de CCP qui s'acquittent efficacement des fonctions de tutelle.

Outils d'audit

Presque toutes les ISC ont adopté des normes de l'INTOSAI comme base de leurs audits. Cependant, les ISC rencontrent des problèmes dans la mise en œuvre de telles normes pour diverses raisons. L'absence de moyens techniques et de connaissance des normes a été citée comme certains des principaux défis auxquels font face les ISC. Le contrôle de la qualité du travail et le degré de la conformité aux normes sont des aspects importants. Il a été constaté que seulement 6 pays membres (32 %) de l'AFROSAI-F (CREFIAP) ont des systèmes de contrôle qualité ou des mécanismes en place. Dans la région arabe, ce chiffre est de 60 %, tandis que dans la région de l'AFROSAI-E les résultats sont également faibles, avec seulement 35 % des ISC disposant de mécanismes établis qui fonctionnent. Qui plus est, la pratique et le système d'évaluation (ou d'examen) externe par les pairs, ne sont pas largement rencontrés dans la région.

Audit de performance

Les défis auxquels font face les ISC commencent par la nature spécialisée de l'audit de performance. Les pratiques d'audit de performance dans les différents pays, présentent des variations considérables dans le mandat, l'organisation et les méthodes utilisées. Les lignes directrices relatives à l'audit de performance, ne peuvent pas adopter globalement toutes les approches, méthodes, et techniques possibles, et donc, aucune directive spécifique n'est mise à la disposition des équipes. Les résultats des enquêtes, ont montré que certains pays arabophones et certains pays membres de l'AFROSAI-E ont des services séparés d'audit de performance. L'audit de performance est effectué systématiquement en Tunisie, le Sénégal est en train de créer une unité spécialisée et les ISC du Botswana, du Kenya, de Maurice, du Swaziland, du Zimbabwe, de l'Ouganda et de la Sierra Leone ont fait des progrès considérables à cet égard.

Conclusion

Les ISC en Afrique ont fait des progrès considérables au cours des dernières années pour devenir des organisations professionnelles autonomes, comme prévu par l'INTOSAI. Il y a eu beaucoup de bonnes pratiques et d'exemples identifiés, qui peuvent être partagés et utilisés comme base d'apprentissage. En même temps, il faut davantage insister avec clarté sur certains des préalables essentiels définis dans la

Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC, afin qu'elles puissent fonctionner efficacement. Même s'il peut y avoir des différences entre les pays africains sur le plan de leurs systèmes d'obligation de rendre compte, les défis auxquels font face les ISC semblent similaires.

Les ISC doivent être dotées des ressources humaines et financières suffisantes pour être en mesure de s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Il est recommandé que les cadres législatifs et les mandats des ISC doivent inclure des dispositions visant à respecter les principes suivants :

- les ISC doivent être financièrement et « managérialement » indépendantes, en veillant à ce qu'elles soient libres de planifier et d'exécuter leurs activités sans l'influence de l'exécutif ;
- des mécanismes clairs de rapports doivent être mis en place pour les ISC, afin de les tenir responsables pour l'acquittement efficace de leurs fonctions ;
- L'établissement de rapports publics et la présentation des constatations d'audit au parlement, doivent avoir lieu dans un délai de 12 mois suivant la fin de l'exercice financier ;
- Une gestion efficace de la communication et des parties prenantes doit être établie, selon laquelle les ISC peuvent communiquer avec les parties prenantes compétentes (y compris, les organismes de tutelle, les organisations de la société civile, et d'autres institutions compétentes, et le public) et coordonner les efforts avec ces dernières ; et,
- des mécanismes efficaces doivent être mis en place, afin de permettre le suivi régulier des recommandations par l'ISC et par les institutions de tutelle (il faut mettre l'accent sur le rôle du parlement, des commissions de comptes publics et de tutelle dans le processus d'obligation de rendre compte).

Références

- CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2003) *Public sector management reforms in Africa: Lessons learned (Les réformes de gestion du secteur public : les enseignements tirés)*. Addis Ababa: Development Policy Management Division (Division de la gestion en politique de développement).
- GTZ (Réformes des finances publiques et administratives) (2007) *Sustainable public finance through good financial governance (Des finances publiques viables grâce à une bonne gouvernance financière)*. Disponible sur : <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0594.pdf>
- Lienert I (2003) *A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa. (Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique)*. *Journal sur la budgétisation de l'OCDE* 3(3).

- IBO (Initiative sur le budget ouvert) (2008) *Open Budget Survey 2008 (Enquête 2008 sur le budget ouvert)*. Washington DC: International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international).
- Rapanos E (2010) *Report on external audit practices in Africa: Status and challenges (Rapport sur les pratiques d'audit externe : statut et défis)*. Pretoria: AFROSAI.
- Santiso C (2007) *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies (Aveugles? La politique des institutions indépendantes d'audit dans les économies émergentes)*. Disponible sur : <http://ssrn.com/abstract=982663>
- Van Zyl A, Ramkumar V & De Renzio P (2009) *Responding to the challenges of supreme audit institutions: Can legislatures and civil society help? (Relever les défis des institutions supérieures de contrôle: est-ce que les parlements et la société civile peuvent aider?) U4 Numéro 2009(1) : 13*. Disponible sur : <http://www.U4.no/document/publications.cfm>

2.4 Efforts principaux à faire pour tirer parti des progrès accomplis en matière de gouvernance fiscale

Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstad, Lincoln Marais et Aidan Keanly¹

Les États capables et responsables sont des protagonistes compétents pour affronter et surmonter les défis du développement mondial d'aujourd'hui. Le renforcement des institutions en faveur d'un État démocratique est un but continu et à long terme. Les gouvernements africains reconnaissent que la mobilisation des recettes est indispensable à la réalisation de ce but et de leurs ambitions pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La bonne gouvernance fiscale (GTG) et des régimes fiscaux plus efficaces sont essentiels au développement durable parce qu'ils peuvent : mobiliser l'assiette fiscale intérieure comme mécanisme déterminant des pays en développement, pour qu'ils se passent de l'aide ou qu'ils évitent d'être dépendants d'une seule ressource ; renforcer la légitimité du gouvernement en promouvant le fait que le gouvernement est un gouvernement responsable devant les

¹ Cette note est un résumé du document préparé pour la recherche concertée de CABRI, de l'AFROSAI et de l'ATAF sur l'état de la bonne gouvernance financière en Afrique.

citoyens contribuables, qu'il a mis en place une administration d'État efficace et une bonne gestion des finances publiques ; et, réaliser un partage plus équitable des coûts et des avantages de la mondialisation.

Le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) concentre sa recherche sur la bonne gouvernance financière (BGF) en ce qui concerne les recettes en Afrique provenant de l'imposition plutôt qu'à l'égard de la mobilisation des recettes ou des ressources. C'est parce qu'il considère l'imposition comme une partie très importante du programme de renforcement de l'État, en dehors de la maximisation des recettes, de l'efficacité économique et de la conformité. En d'autres termes, la GTG est un élément essentiel de la BGF. Au cœur des deux, se trouvent non seulement la mobilisation et l'utilisation judicieuse des ressources pour promouvoir le développement et, de ce fait, atteindre les OMD, mais aussi des mesures et des stratégies visant à promouvoir l'obligation de rendre compte, la transparence et la confiance. En effet, c'est un truisme de dire qu'il ne peut y avoir de BGF sans GTG.

Cette note aborde les questions de recherche principales suivantes :

- Quels sont les intrants de la GTG ((histoire de la fiscalité, cadre de gouvernance, règles, incitations et pratiques) et quelle contribution ont-ils apportée à l'obligation de rendre compte et la transparence ?
- Quels sont les extrants de la GTG (institutions, vecteurs de réforme de la fiscalité, mobilisation des recettes aux niveaux local et national) et de quelle manière encouragent-ils l'efficacité, l'obligation de rendre compte et la transparence ?
- Quels sont les résultats de la GTG (nouvelles façons d'offrir des services par les administrations fiscales, nouvelles cultures organisationnelles, meilleure mobilisation des recettes, meilleure culture de conformité grâce à l'éducation du public) ?
- Quel a été l'impact de la GTG (meilleure capacité de l'État pour la mobilisation des recettes, meilleure obligation de rendre compte, transparence et participation de l'État et de la société en ce qui concerne les impôts) ?
- Quels sont les principaux défis auxquels fait face la GTG ?
- Quels sont les secteurs prioritaires clés de la GTG et quelles sont les implications politiques pour la BGF ?
- Quels sont les principales questions qui doivent faire l'objet de recherches futures sur la gouvernance fiscale en Afrique ?

Tendances principales en matière de gouvernance fiscale en Afrique

Regain d'intérêt en faveur de l'imposition

La prolifération des réformes fiscales et les nouveaux textes législatifs introduits par les gouvernements africains a en général résulté en un regain d'intérêt pour les questions fiscales. Cet engagement découle non seulement de l'accroissement de la prise de conscience de l'interdépendance entre l'imposition, la consolidation de l'État et l'obligation de rendre compte, mais aussi des vecteurs qui poussent à la réforme fiscale. Ceux-ci comprennent : la famille de fiscalité internationale composée du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale, des agences de développement bilatérales, des conseillers fiscaux internationaux et des ONG ; la famille africaine fiscale comprenant, par exemple, l'ATAF et la Banque africaine de développement (BAfD) ; les conventions, déclarations et accords internationaux ; et, l'Association mondiale des contribuables, qui a des bureaux dans quatre pays d'Afrique. Ces forces motrices ont également été accompagnées par plusieurs textes de loi sur la fiscalité, adoptés par les pays africains. Ce regain d'intérêt pour les questions fiscales est susceptible d'être viable, car les gouvernements africains ont fini par réaliser que l'autonomie fiscale demande à ce que les fiscalités soient améliorées, ce qui implique une culture de confiance entre l'État et les citoyens, ainsi qu'une obligation de rendre compte et une transparence accrues de la part de l'État.

Réforme de l'administration fiscale

Généralement, il existe une appréciation accrue de l'importance des réformes administratives fiscales. Les réformes concentrent davantage leurs efforts sur la manière de recouvrer les impôts et la façon dont cela peut contribuer à des objectifs plus généraux de consolidation de l'État et à l'amélioration de la gouvernance fiscale que sur l'accroissement de la perception des impôts.

Les cinq aspects suivants ont caractérisé la réforme de l'administration fiscale :

- Améliorations générales des capacités de l'administration fiscale.
- Transformation de l'autorité fiscale pour qu'elle ne soit plus organisée selon les types d'impôts mais selon les fonctions principales, et plus récemment, selon les tranches d'impôts grâce à la création de services des gros contribuables, qui sont organisés de manière fonctionnelle pour s'occuper des tranches d'impôt unique. Malgré cela, la réorganisation dans d'autres domaines de l'administration, comme la motivation des agents du fisc grâce à des contrats de gestion des performances, a été beaucoup plus lente.

- Mise à niveau et développement de la technologie de l'information et des communications (TIC), dans le but d'améliorer l'analyse et la gestion des données, de baisser les coûts de conformité, de réduire l'ampleur de la corruption et de la connivence ainsi que d'améliorer le suivi. Bien qu'il y ait eu des succès, la plupart des projets TIC n'ont pas atteint leurs objectifs en raison de retards, de mauvaise intégration avec les processus existants, d'une mise en œuvre faible et de l'analphabétisme des contribuables en matière de TIC.
- Amélioration des services offerts aux contribuables, avec un accent particulier mis sur l'éducation et la sensibilisation des contribuables, diminution des coûts de conformité et adoption d'une orientation client. Bien qu'un changement d'attitude ait eu lieu dans certains pays, le manque d'évaluations détaillées suggère que les progrès réels ont été limités.
- Autonomie managériale (de gestion) de l'administration fiscale, vis-à-vis de la règlementation de la fonction publique, en vue de réduire les ingérences politiques, d'accroître la souplesse d'embauche et de licenciement du personnel et d'améliorer les salaires et les conditions de travail. Cette démarche a conduit à la création d'autorités fiscales semi-autonomes (ARA) dans 15 pays d'Afrique. D'après tous les ouvrages consacrés à sujet, il est clair que même si les ARA ont obtenu de meilleures performances à court terme, ces gains bien souvent se sont avérés difficiles à maintenir une fois que l'urgence initiale de la réforme est retombée.

Bien que 15 pays africains aient établi des ARA, les 39 pays africains restants ont restructuré leur administration fiscale centrale au sein du ministère des Finances dans le but de la rendre plus efficace et efficiente. La comparaison entre les deux formes institutionnelles d'administration fiscale en Afrique, entreprise pour la recherche et illustrée par l'Administration fiscale centrale marocaine et le *South African Revenue Service* (Autorité fiscale sud-africaine), ne montre aucune différence marquée entre les deux sur le plan de l'efficacité et de l'aptitude à percevoir les impôts.

Réforme de la structure fiscale

Les chercheurs ont souligné qu'historiquement la structure fiscale a été au premier plan de la plupart des débats fiscaux. Depuis les années 1980, l'accent a été mis sur la réalisation de la neutralité économique (c'est-à-dire, minimiser les distorsions économiques causées par la fiscalité) et l'augmentation de la perception des impôts. En pratique, cela a abouti à l'adoption des mesures suivantes dans tous les pays africains :

- Le passage de la perception principalement des taxes commerciales à la perception des taxes sur les biens et les services, notamment en introduisant les taxes sur la valeur ajoutée.
- Les efforts faits pour élargir l'assiette. Cependant, l'assiette fiscale déjà peu importante en Afrique est érodée par les niveaux élevés du secteur informel, par l'octroi excessif d'avantages fiscaux, y compris des exonérations fiscales, par l'imposition inefficace des industries extractives et par l'incapacité à lutter contre les flux de capitaux illégaux vers paradis fiscaux et les abus en matière de prix de transfert par les entreprises multinationales.
- La simplification générale des codes fiscaux et de la décentralisation des fonctions de perception des recettes.
- La promotion des avantages améliorant le bien-être de la population grâce aux impôts payés par les industries extractives dans les pays africains riches en ressources naturelles grâce à la signature d'initiatives internationales de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption telles que le processus de Kimberley, la campagne «Publiez ce que vous payez» et l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE), la campagne « Publiez ce que vous payez » et l'Initiative de transparence des Industries extractives.

Recettes instables issues des impôts

Malgré les réformes, la tendance des recettes fiscales sur le continent africain est loin d'être positive. Même si les recettes fiscales comme part du PIB en Afrique, ont augmenté en moyenne dans les années 1990, ce résultat s'explique principalement par la perception des recettes liées aux ressources naturelles qui a permis aux gouvernements de ne pas avoir à trouver des manières d'imposition plus contraignantes au niveau politique, pour générer des recettes, comme l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers. En d'autres termes, la combinaison des impôts de nombreux pays africains est déséquilibrée, car ils comptent excessivement sur un ensemble limité d'impôts pour générer des recettes.

Du fait de ces faiblesses, il a été convenu que la mobilisation des ressources peut être augmentée en passant à des sources de recettes plus appropriées. Cette démarche implique l'élargissement et la diversification de l'assiette de l'impôt de plusieurs façons.

L'interdépendance entre la fiscalité et la bonne gouvernance

L'Afrique estime de plus en plus que la fiscalité et la bonne gouvernance sont étroitement liées car le régime fiscal peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance par le biais de trois canaux :

- Les processus d'intérêt commun, qui garantissent que les gouvernements disposent de mesures incitatives plus importantes pour promouvoir la croissance économique, étant donné qu'ils dépendent des impôts et, donc, de la prospérité des contribuables.
- Les processus des capacités de l'État, qui exigent que les États établissent une machine bureaucratique complexe pour la perception des impôts en raison de leur dépendance vis-à-vis des impôts, notamment des impôts directs. Ceci est susceptible d'entraîner des améliorations plus générales au sein de l'administration publique.
- La fiscalité peut engager collectivement les contribuables-citoyens en politique et les amener à exiger du gouvernement la réciprocité et l'obligation de rendre compte, en prenant part à des conflits à court terme ou en participant au débat politique à long terme. Ainsi, les gouvernements sont obligés de réagir aux demandes des citoyens en vue d'améliorer la conformité fiscale et de soutenir les recettes de l'État.

Le lien entre la fiscalité et la bonne gouvernance en Afrique, a conduit au débat permanent sur : le lien approprié entre les impôts payés et les services fournis aux citoyens ; le renforcement des partenariats entre les autorités fiscales et la société civile ; et, la lutte contre la corruption fiscale au sein de l'administration fiscale (un phénomène qui est omniprésent dans de nombreux pays), pour établir la légitimité.

Recommandations

L'étude fournit les recommandations suivantes pour atteindre la GTG, avec des implications importantes pour la BGF.

Lutter contre l'évasion fiscale

Dans de nombreux pays africains où le secteur informel est diversifié, les contribuables, petits et gros sont en mesure de se soustraire à l'imposition. Ceci représente un grand défi. Toutefois, le secteur informel peut être intégré au système fiscal, par le biais de plusieurs moyens pratiques. Par exemple, l'Algérie emploie principalement un impôt forfaitaire pour les entrepreneurs informels. De même, en Zambie, une « assiette fiscale » forfaitaire pour les zones rurales a été introduite ainsi qu'une « imposition forfaitaire » de 3% sur les revenus de groupe pour les zones urbaines. En outre, une « licence colporteurs » a été émise pour les vendeurs ambulants. Il est intéressant de noter que les micro-entreprises pourraient être taxées au moyen d'une « imposition fixe synthétique » : les micro-entreprises doivent payer une taxe fixe basée sur

l'activité commerciale et quelques autres paramètres faciles à mesurer (par exemple l'emplacement et l'équipement). Les micro-entreprises seraient ainsi soumises à un régime fiscal simple, basé sur un bénéfice supposé. Parce que le régime fiscal fixe synthétique est simple et facile à mettre en place, il permet aux collectivités territoriales de participer au recouvrement de l'impôt, étant donné que ce dernier est perçu comme ressource locale.

Arrêter le flux de capitaux illicites

Il doit y avoir un effort concerté de la communauté internationale et des gouvernements africains pour gérer les flux de capitaux illicites en provenance d'Afrique, principalement vers des paradis fiscaux et des institutions financières occidentales. Les sociétés qui participent à la fraude fiscale commerciale, principalement par manipulation des prix du commerce, ne doivent pas seulement être mises à l'index, mais aussi poursuivies. Les citoyens des pays africains qui sont de connivence avec ces sociétés, et qui parfois servent de couverture, doivent également être sanctionnés, pour servir de dissuasion. Toutes les opportunités qui facilitent le phénomène des flux de capitaux illicites doivent être éliminées et des mécanismes de contrôle stricts doivent être mis en place par une législation appropriée et d'autres mesures incitatives.

Lutter contre la tarification de transfert

La lutte contre l'abus de la tarification de transfert (ou prix de transfert) exige que les pays africains élaborent des mesures législatives spécifiques qui soient adaptées à leur système juridique et à leur contexte économique, et qui permettent d'augmenter les compétences administratives nécessaires pour les faire respecter. Les gouvernements africains doivent examiner attentivement le montant des ressources qu'ils doivent consacrer pour s'occuper de la tarification de transfert. Avec les contraintes des capacités administratives existantes et les quantités considérables de recettes fiscales en jeu, une approche pragmatique est nécessaire et doit être conçue sur-mesure par rapport aux moyens administratifs et institutionnels disponibles dans les pays spécifiques.

Gestion efficace du système fiscal

Une gestion efficace du système fiscal permet au secteur public de mobiliser des ressources pour le développement économique. Elle engendre également un climat de confiance dans la gestion des finances publiques, ce qui est un élément important de la bonne gouvernance. Malgré les efforts déployés pour élargir l'assiette fiscale

et réduire l'évasion fiscale, de nombreux gouvernements africains doivent prendre davantage de mesures pour obtenir des résultats satisfaisants.

Le système fiscal dans de nombreux pays africains, est largement inéquitable. Il est souvent perçu par les citoyens comme étant injuste, difficile à comprendre et ne reflétant pas la capacité de payer des contribuables. Dans l'analyse fiscale, l'équité d'un système fiscal est divisée normalement en équité horizontale et en équité verticale. L'équité horizontale exige que les personnes se trouvant dans une situation similaire soient traitées de manière semblable, tandis que l'équité verticale implique que les personnes se trouvant dans des situations différentes soient traitées de manière différente. L'incapacité des autorités fiscales de taxer les particuliers fortunés et les grandes entreprises est souvent due à des centres financiers offshores (autrement dit, les paradis fiscaux et les juridictions ayant l'obligation au secret), qui facilitent l'évasion fiscale et dissimulent les produits illégaux dans des comptes difficiles à suivre. L'existence de juridictions ayant obligation de garder le secret, a des conséquences graves tant pour la productivité des recettes que pour l'équité des systèmes fiscaux en Afrique. La gouvernance des impôts, voire, la gouvernance des finances publiques, serait consolidée, s'il y avait une plus grande équité dans l'application de l'impôt et dans l'administration.

Lutter contre la corruption fiscale

Lutter contre la corruption financière au sein des administrations fiscales est une priorité pour établir la légitimité. La corruption sape le moral fiscal et mine les recettes fiscales. Un fonctionnaire des impôts payé de manière appropriée sera moins susceptible de se laisser corrompre. Les gouvernements africains doivent trouver des solutions, qui pourraient inclure une échelle salariale pour les agents du fisc qui soit différente de celle pour les fonctionnaires ordinaires. Il a, toutefois, été précisé que l'usage excessif de primes et d'objectifs de recettes, peut conduire à la diminution de la qualité et causer des frustrations parmi les agents du fisc, notamment entre la direction et le personnel opérationnel. En outre, en réduisant les coûts de conformité fiscale, on contribue au développement du secteur privé et on diminue la taille du pot-de-vin que le contribuable est prêt à payer pour éviter de déclarer et payer les impôts. De même, les possibilités de corruption peuvent être réduites en diminuant le nombre de fois où un contribuable aura à dialoguer avec les agents du fisc, et en introduisant des codes fiscaux transparents.

En finir avec les avantages fiscaux

L'utilisation des mesures d'incitation fiscales, comme moyen rentable de surmonter les obstacles à l'investissement dépendra des conditions et des caractéristiques

d'investissement du pays hôte. En général, il est préférable de se concentrer sur les obstacles réels à l'investissement et de s'efforcer de s'en occuper directement. Traiter des obstacles non fiscaux peut s'avérer être une politique plus efficace pour attirer les investissements que de chercher à intégrer des mesures d'incitation fiscales fournies par d'autres pays, surtout si cette dernière option provoque une course aux exemptions généralisées et à un régime fiscal nul *de facto*. En fournissant un système fiscal attractif pour les investisseurs, les gouvernements africains doivent viser à la transparence, la certitude et la prévisibilité du traitement fiscal, et à prendre des mesures pour limiter les coûts de conformité (par exemple, par l'éducation des contribuables et des paiements simplifiés), avant de dispenser les investisseurs internationaux de tout ou une partie de leurs obligations fiscales.

Les pertes de recettes par des incitations fiscales à l'investissement, telles que l'exonération fiscale temporaire, les exonérations partielles sur le profit et les zones franches, ont tendance à dépasser par une large marge les coûts des recettes attendues avant la mise en place des concessions. En particulier, les pays sous-estiment souvent les possibilités et les compétences en matière de planification fiscale des sociétés multinationales, grâce auxquelles, elles parviennent souvent à étendre la couverture de leurs exonérations fiscales initiales vers des activités et des profits non ciblés. Le recours accru à d'autres impôts et la nécessité de mesures de protection de la base d'imposition placent des contraintes supplémentaires sur le système fiscal. En même temps, la concurrence entre pays pour attirer les investissements mobiles, exerce une pression pour continuer à utiliser des mesures incitatives fiscales ciblées. Dans ce contexte, un certain degré de coopération entre les pays est nécessaire pour empêcher une course contre-productive vers le bas, des taux d'imposition effectifs sur le bénéficiaire. Cela s'applique particulièrement aux pays liés par des accords de libre-échange et qui, par conséquent, sont susceptibles d'être en concurrence plus directe pour les capitaux mouvants. Sans doute, en s'appuyant sur une certaine forme de collaboration régionale, la priorité des décideurs politiques doit être de limiter les avantages fiscaux les plus préjudiciables, tels que les exonérations fiscales temporaires et les incitations à l'exportation. Un cadre de suivi et un système informatisé d'échanges d'informations seront nécessaires pour mettre en œuvre ce type d'accord.

Améliorer la mobilisation des recettes

La plupart des pays africains sont confrontés à des difficultés en ce qui concerne leurs politiques fiscales et l'administration fiscale. En même temps, ils ont besoin d'améliorer la mobilisation des recettes pour financer leurs programmes de développement économique ambitieux et atteindre les objectifs de l'OMD. Du point

de vue de la gouvernance, ce n'est pas seulement l'objectif de recettes qui est une question importante, mais aussi la façon dont les taxes sont mises en vigueur. Si les objectifs des recettes sont atteints, mais la perception des impôts se fait par des méthodes dures, illégitimes et coercitives, cela ne correspond pas à de la bonne gouvernance fiscale. Certaines autorités fiscales en Afrique, telles que l'Autorité fiscale de l'Ouganda, l'Autorité fiscale de la Tanzanie et l'Autorité fiscale de la Zambie, ont fait valoir que les objectifs des recettes qu'ils reçoivent du ministère des Finances sont souvent irréalistes, compte tenu de la structure fiscale actuelle. Par conséquent, pour atteindre les objectifs, ils « vont chasser au zoo » (ils cherchent les cibles faciles), ce qui implique que les entreprises qui sont les plus facilement accessibles et qui ont le moins de relations politiques, sont exposées à l'application sévère et à des audits fiscaux quasi-légitimes.

Les moins-perçus d'impôts est une des raisons principales des déficits budgétaires et d'un manque de discipline budgétaire. Tandis que des pays comme le Bénin, le Malawi, le Nigéria et l'Afrique du Sud ont réussi à atteindre ou à dépasser leurs objectifs, d'autres pays comme le Burkina Faso, le Ghana et Maurice ont échoué à réaliser leurs objectifs de mobilisation de recettes. Des lacunes dans le système de perception fiscale, à savoir, la fraude fiscale, la corruption, l'abus et la mauvaise application des dispositions d'exonération fiscale, l'ingérence politique et la faible capacité des administrations fiscales, sont à l'origine de ces échecs. En bref, la prévisibilité de la mobilisation des ressources est une condition *sine qua non* (essentielle) pour la GTG ainsi que pour la BGF.

Mesures visant à instaurer une culture de paiement de l'impôt

Des mesures doivent être instituées pour promouvoir une culture du paiement de l'impôt. Elles comprennent ce qui suit :

- Les gouvernements doivent supprimer la perception qu'ont les entreprises et les individus, que payer leurs impôts leur apporte peu en retour, en fournissant des services de qualité et des infrastructures pour le secteur public et le secteur privé.
- Le coût d'échapper au fisc et le risque de se faire prendre doit être perçu comme élevé par les contribuables, et les sanctions doivent être appliquées lorsque la fraude est détectée.
- Les administrations fiscales doivent traiter les contribuables comme des clients plutôt que comme des «criminels présumés».
- Des campagnes d'éducation bien définies et bien exécutées par les administrations fiscales, utilisant les médias et les nouvelles technologies,

peuvent contribuer à assurer que les contribuables comprennent et acceptent les exigences de conformité. En Afrique du Sud et en Zambie, par exemple, les campagnes de sensibilisation des contribuables, ont contribué à rendre le public plus conscient et a augmenté la conformité volontaire.

Imposition des ressources naturelles

D'importantes ressources naturelles (notamment le pétrole, le gaz et les minéraux) sont déjà une source de recettes essentielles pour de nombreux pays africains. Toutefois, il existe des preuves que les pays africains reçoivent moins de recettes provenant des ressources naturelles que de nombreux autres pays dans le monde. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette situation, bien qu'il soit difficile d'obtenir une vue d'ensemble précise. Les contrats imposent régulièrement des clauses de confidentialité importantes sur les entreprises multinationales, les gouvernements, les investisseurs et les banques concernés. De manière générale, il n'y a pas que la corruption qui est en cause. Les gouvernements affirment qu'ils ne peuvent pas rendre public tous les détails de l'industrie extractive et qu'ils ont une influence limitée sur les sociétés. Les pays sont également en concurrence pour les compétences managériales et techniques rares nécessaires à l'extraction des ressources. Pourtant, la pénurie de compétences juridiques et de négociations jouent un rôle majeur dans la baisse des recettes fiscales provenant des ressources naturelles. Étant donné les défis, le FMI et la Banque mondiale doivent aider les pays africains à renforcer leur capacité à (re)négocier des contrats pour l'imposition des industries extractives.

Comprendre la nature politique de la fiscalité

Quoique les aspects techniques de la réforme fiscale soient essentiels, une compréhension de la durabilité des réformes n'est pas possible sans comprendre comment les réformes deviennent légitimes. Parce que la fiscalité influe sur les incitations et la distribution en même temps, la réforme fiscale nécessite soit un degré de consensus social que la politique est dans l'intérêt collectif, et / ou nécessite un État qui a la possibilité de contraindre ceux qui contestent ses affectations. Bien qu'une approche technocratique de la réforme de la fiscalité et du développement institutionnel soit nécessaire, elle reste incomplète si elle ignore la nature politique de la fiscalité.

Conclusion

Au cours de la dernière décennie quelques progrès ont été accomplis en Afrique en matière de gouvernance fiscale, en particulier grâce à la simplification des

structures fiscales, des lois et des réglementations et au renforcement des capacités de l'administration fiscale dans certains domaines. Toutefois, il existe encore des possibilités importantes d'amélioration. Les gouvernements et les administrations fiscales sont de plus en plus conscients que la réalisation de l'autonomie financière en Afrique exige :

- une plus large participation des citoyens, des organisations de la société civile, du milieu des affaires et des médias, aux questions fiscales, y compris à un meilleur dialogue entre ces parties prenantes et l'État ;
- l'établissement de liens plus clairs entre les impôts payés et la prestation de services, renforçant ainsi le contrat fiscal social entre l'État et la société ;
- des efforts continus pour moderniser et renforcer les capacités des administrations fiscales ; et,
- une consolidation de la participation de l'Afrique aux efforts internationaux de lutte contre les flux de capitaux illicites qui compromettent l'assiette fiscale des pays africains.

2.5 Le point sur la gestion des finances publiques en Afrique

Matt Andrews

Quels progrès ont été réalisés en gestion des finances publiques (GFP) en Afrique ? De quelle manière les systèmes de GFP actuellement en place facilitent-ils une GFP efficace ? Où sont les prochains défis et comment y répondre ? Un document récent aborde ces questions en utilisant les analyses de la performance de différents pays à propos de leur évaluations des Dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA) afin d'identifier les thèmes centraux de l'histoire récente de la GFP sur le continent (voir Andrews 2010). Les thèmes ressortent de données quantitatives et qualitatives prises dans les évaluations PEFA de 31 administrations centrales et achevées avant la mi-2008. Le scénario qui s'en dégage comporte deux volets : (a) à travers les processus de GFP ; et, (b) à travers les pays.

Les thèmes à travers les domaines de procédure en matière de GFP

L'analyse des données suggère ce qui suit :

- pays africains élaborent des budgets mieux qu'ils ne les exécutent ;
- La création de processus et de lois est à la traîne de la pratique ; et,
- Les processus fonctionnent mieux quand les acteurs sont concentrés, mais mal quand ils sont déconcentrés.

Le premier thème souligne que les processus d'élaboration de budget sont relativement plus forts que les processus d'exécution et de supervision (tutelle) des budgets, et ceci pour tous les pays africains. Dans le jargon de GFP, on dit couramment que les « processus en amont (ou ascendants) » sont plus forts que les « processus en aval (ou descendants) ». On peut parler du *problème de l'aval* en GFP en Afrique.

Le deuxième thème est plus nuancé. Il démontre pour tous les domaines de processus, que les systèmes de GFP africains souffrent de manière générale d'un déficit de mise en œuvre, bien que les lois et les processus soient en place, ils affectent rarement le comportement même. Le thème reflète une nouvelle différenciation institutionnelle entre les réformes *de jure* (*de droit*) et *de facto* (*de fait*) ; la législation et les procédures sont améliorées, mais la mise en œuvre ne suit pas. Cette situation peut être appelée le *problème de fait*.

Le troisième thème est encore plus spécifique, suggérant que les processus ont plus de force quand des ensembles d'acteurs plus restreints et concentrés sont impliqués dans la mise en œuvre. Les processus font preuve de faiblesse quand de multiples acteurs sont impliqués, particulièrement quand ils sont extérieurs aux entités centrales de la GFP telles que le Ministère du budget ou le Trésor. Cette situation peut être appelée le *problème de l'acteur déconcentré*.

Thèmes à travers les pays

Les données montrent de grandes variations en solidité de la GFP à travers différents pays. Cette variation est assez importante pour suggérer que différents pays rentrent dans des « ligues de performance en GFP » différentes. Les pays dans les différentes ligues se ressemblent peu et doivent faire face à des défis différents.

Les pays en ligue inférieure font preuve de faibles dimensions, quelle que soit la manière dont elles sont catégorisées : les défis qu'ils doivent relever recouvrent tous les domaines et il est difficile de savoir par où commencer. Les pays qui se trouvent

dans des ligues supérieures renforcent leurs dimensions de GFP en amont, de nature *de droit*, et centrée sur la participation d'acteurs concentrés. Ceci semble être le défi actuel qu'ils essaient d'aborder. Les pays de la ligue la plus élevée ont déjà des domaines de GFP plus forts en amont, *de droit* et concentré, et, leur défi maintenant consiste à renforcer d'autres dimensions – en aval, *de droit* et déconcentrée.

Cinq facteurs peuvent être identifiés pour expliquer pourquoi les pays se retrouvent dans différentes ligues :

- les pays en croissance ont une GFP plus solide ;
- la stabilité mène à des progrès en GFP ;
- les États qui disposent de recettes nationales plus importantes à caractère non-minéral, ont une meilleure GFP ;
- un engagement général de plus longue durée dans les réformes fait progresser la GFP ; et,
- il est possible que l'héritage colonial compte.

Des travaux supplémentaires sont nécessaires afin d'établir la validité de ces facteurs et pour les expliquer plus à fond ; ils pourraient tous signaler des questions plus fondamentales. Les pays de ligue supérieure avec une meilleure GFP ont tendance à avoir tous ou la plupart des facteurs « positifs », à savoir des taux de croissance élevés, la stabilité politique, des recettes nationales plus importantes à caractère non-minéral, des périodes de réforme plus longues et un héritage anglophone. Les pays qui se trouvent dans les ligues inférieures et qui ont une GFP plus faible ont tendance à avoir peu ou aucun de ces facteurs. Ils ont une faible croissance, connaissent l'instabilité politique, et disposent de recettes nationales plus faibles à caractère non-minéral ainsi que d'une période de réforme plus courte et ont hérité du système francophone.

Le message est tout simplement que les caractéristiques du pays ont une influence sur la solidité de la GFP. Certains pays sont sensiblement en avance sur d'autres dans un sens général, parce qu'ils montrent des facteurs positifs et habilitants. En Afrique, ils se trouvent dans les plus hautes ligues, et montent les échelons vers le haut de l'échelle de performance en GFP. D'autres pays sont en lutte avec des réalités contextuelles qui minent leurs réformes. Leurs processus et leurs résultats en termes de GFP sont faibles et ils stagnent dans les ligues inférieures, pouvant à peine dépasser les échelons les plus bas de l'échelle de performance en GFP. La question suivante se pose aux réformateurs : Est-ce que le contexte est pris au sérieux dans la conception des réformes, et de quelle façon ?

Thèmes pris à des réformes anciennes, pensées pour l'avenir

Le contexte est mal pris en compte dans les réformes ; et les réformes à travers les 31 pays se ressemblent fortement. Les réformes comprennent typiquement des sous-ensembles des mêmes « produits » internationaux de réforme, soulignent l'engagement d'entités centrales et concentrées telles que le Trésor, les Services du budget et les agences de recettes et d'achats, et concentrent leur attention sur l'amendement des lois et la modification des processus formels.

Vu cette discussion, et tenant compte des nouvelles théories institutionnelles sur le changement isomorphe, nous suggérons que l'approche actuelle aux réformes a peut-être bien réussi à produire de solides lois et agences centrales, mais qu'elle est moins bien adaptée aux défis qui se profilent en ce qui concerne les autres dimensions. Elle « fonctionne » également dans des pays où les milieux sont favorables, mais elle ne mène pas à une meilleure GFP dans des contextes moins propices. Afin d'aborder les difficultés de pays où le contexte est un problème, et dont les dimensions de processus en aval sont faibles, *de fait* et déconcentrée, les approches de réformes doivent à l'avenir :

- se concentrer moins sur les technicités et plus sur « l'espace de réforme » ;
- être moins concentrées, avoir une plus grande portée et couverture ; et
- avoir moins de similarité, et être plus adaptées au contexte.

Il est impératif que les efforts de réforme soient concentrés sur la création d'un « espace de réforme » plutôt que d'insister sur des réformes techniques. Pour que les réformes soient internalisées, de nouvelles idées doivent être « acceptées », « autorisées » (par des mécanismes formels et informels) et « habilités ». Des processus de changement endogènes doivent être provoqués plutôt que d'essayer de motiver la réforme de l'extérieur. Les idées peuvent venir de l'extérieur, mais elles seront mises en œuvre seulement s'il existe un « espace de réforme » qui le permet.

L'engagement dans des réformes de la GFP devrait être élargi au-delà de groupes d'acteurs concentrés au niveau du gouvernement central. L'engagement envers les réformes doit résulter d'une approche basée sur un dialogue avec de multiples parties prenantes plutôt qu'un processus prescriptif imposé de l'extérieur. Un engagement général stimule le soutien et la demande pour la réforme de la GFP, ce qui élargit « l'espace de réforme ».

Les réformes GFP doivent être plus contextualisées, formulées afin d'être cohérentes avec les réalités politiques, sociales et économiques particulières d'un pays. Les faiblesses contextuelles (voir les facteurs énumérés ci-dessus) ne doivent pas être

vues uniquement comme des « risques » qui pourraient faire périr des tentatives de réformes de « meilleure pratique ». Elles devraient plutôt être vues comme des facteurs critiques autour desquels les réformes sont conçues, et qui fixent la portée, le rythme et l'ambition de la réforme. Finalement, beaucoup de contextes sont trop difficiles pour une simple importation de réformes. Ils ont besoin d'une approche qui permet l'apprentissage par la pratique (par plan d'expérience) comme moyen d'établir quelles réformes pourraient marcher ou seraient adaptées.

L'apparition de réformes peu orthodoxes pourrait signaler une conception plus adaptée, particulièrement dans des pays où le contexte est difficile. Pour conclure, on peut se demander ce que cela signifierait pour les pays et les organismes donateurs qui semblent avoir accepté les modèles orthodoxes de la meilleure façon de faire les choses. Le diagnostic PEFA, auquel se fie Andrews pour des données (2010), est une vague manifestation d'un tel modèle. Cependant, des thèmes clés qui découlent de l'étude soulèvent des inquiétudes générales sur son caractère approprié : Le modèle proposé est-il pertinent pour l'Afrique vu que des pays adoptent les règles endossées par PEFA, mais qu'ils ne réussissent pas à les exécuter de manière régulière ? Le modèle peut-il être pertinent quand il est adopté par des agents dans des discussions concentrées avec les donateurs, mais pas par ceux dont la vie de tous les jours est dictée par des conventions politiques, économiques et sociales locales ?

Référence

Andrews M (2010). *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? (Quels progrès ont été réalisés par les réformes en gestion des finances publiques en Afrique ?)* Faculty Research Working Paper Series (Série de documents de travail de la faculté), RWP10-018. Harvard: Harvard Kennedy School.

3

Budgets, programmes et performance

3.1 Introduction

Les réformes de budgets basés sur les programmes (EBP) sont courantes dans toute l'Afrique. Elles consistent à introduire d'une dimension programmatique au système de classification budgétaire, généralement en plus de la classification administrative et économique ou de la classification de budget par objet de dépenses. L'accent est mis sur les objectifs, les programmes servant à les atteindre et les allocations budgétaires qui les appuient. Les parties prenantes peuvent voir si les allocations budgétaires correspondent aux objectifs généraux du gouvernement ou à ses objectifs spécifiques aux secteurs ou aux institutions. Il y a plusieurs options d'utilisation d'une classification de programme. Les programmes peuvent concerner plusieurs institutions ou la classification peut s'opérer au niveau sectoriel ou institutionnel (en d'autres termes, le niveau sous-administratif). Les gouvernements peuvent choisir de changer les lois sur la gestion de budget en sorte que l'Assemblée Nationale fasse des allocations aux programmes (comme, par exemple, en Afrique du Sud et à Maurice) ou simplement utiliser la classification dans le processus budgétaire et publier une version du budget par classification de programmes, l'allocation se faisant toujours selon la classification administrative et par objet de dépenses (comme par exemple, au Kenya). Par ailleurs les gouvernements peuvent choisir d'introduire dans le

processus budgétaire, des informations de performance liées aux classifications de programmes. On appelle ce procédé la budgétisation des résultats des programmes. Au niveau international, dans certains pays, le lien entre les allocations financières, les extrants et les réalisations, sont fermement établis, les autorités législatives faisant des allocations aux réalisations et aux extrants (comme par exemple, en Australie et au Royaume-Uni). Mais le plus souvent, le lien est créé en recueillant et en publiant les informations de performance en même temps que les budgets financiers et en introduisant des règles dans le processus budgétaire pour permettre au processus des allocations d'être guidé par les performances du programme.

CABRI est actuellement au milieu d'un programme pluriannuel pour apprendre comment les pays africains introduisent la budgétisation des programmes et ce qui fonctionne bien dans le contexte africain. Si les principes gouvernant la réforme du budget sont clairs, il est cependant difficile de les mettre en pratique. Les questions suivantes sont très fréquemment posées : Les programmes devraient-ils aussi s'appliquer aux agences, et si oui, comment gérer la redevabilité ? Si les programmes se cantonnent aux institutions, les structures institutionnelles devraient-elles coïncider avec les programmes ou non ? Les programmes devraient-ils être permanents ou changer avec les stratégies ? Qui devrait élaborer les structures de programmes et les indicateurs de performance, les ministères dépeniers ou le centre ? Les indicateurs de performance devraient-ils opérer au niveau des réalisations ou s'articuler autour des extrants ? L'article principal de ce chapitre présente la première démarche de CABRI à l'égard de ce programme. Il résulte d'une étude conjointe de cas pays sur la réforme du budget des programmes à Maurice. L'étude de cas intégrale (résumée ici par Hélène Ba du secrétariat de CABRI) a été menée par Adrienne Shall, sous l'impulsion du groupe d'experts des études de cas, qui regroupe des hauts fonctionnaires de l'Éthiopie, du Kenya, du Rwanda et de l'Afrique du Sud. L'étude de cas est présentée ici avec des notes sommaires sur des réformes similaires au Rwanda et au Kenya, élaborées par Aarti Shah (qui fait aussi partie du Secrétariat de CABRI).

3.2 Les budgets basés sur les programmes : Leçons tirées de l'expérience de Maurice

Hélène Ba¹ Introduction

Maurice s'est lancé dans un programme important de réformes qui comprend la mise en œuvre des budgets basés sur les programmes (EBP) dans le contexte d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le but principal de l'introduction de l'EBP est d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques, afin d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan social et du développement.

Maurice a mis en place un système d'EBP sophistiqué dans un délai très court. Compte tenu que la mise en œuvre ne fait que démarrer, certains domaines requièrent encore des améliorations et une plus grande stabilisation. Bien que les structures principales des réformes EBP soient en place, il s'agit maintenant de consolider

1 Ce sommaire est basé sur l'étude conjointe de cas pays effectuée par CABRI sur le programme budgétaire de Maurice, élaborée par Adrienne Shall, dans le respect des orientations définies par le groupe d'experts de l'étude de cas. Le groupe d'experts comprenait des hauts fonctionnaires de l'Éthiopie, du Kenya, du Rwanda et de l'Afrique du Sud. La version intégrale de cet article peut être consultée à www.cabri-sbo.org.

et d'approfondir les réformes afin de profiter des avantages de l'alignement de l'allocation des ressources avec les politiques stratégiques et de l'amélioration de la prestation des services.

L'article examine les succès obtenus par Maurice et les défis qui restent à relever quant à la stratégie de mise en œuvre, la définition du concept et l'impact de l'EBP. Il souligne également des questions générales que d'autres pays devraient prendre en considération avant de se lancer dans un programme de réforme EBP.

Contexte des réformes

En 2003, l'EBP et le CDMT ont été introduits dans 6 ministères pilotes. La méthodologie utilisée était avant tout un processus de conversion des postes budgétaires en classification par programmes et de prévisions portant sur les exercices ultérieurs. Au sein des ministères pilotes, l'approche n'a guère changé et la méthode du budget par reconduction a été conservée (voir SIPU 2007, Banque mondiale 2007). En l'absence de cadres stratégiques pour diriger le processus budgétaire, les ministres étaient peu motivés pour établir des priorités et contrôler les dépenses par rapport aux objectifs dans les limites de contraintes budgétaires convenues politiquement et très restrictives. Le reste du gouvernement a conservé le format traditionnel des documents budgétaires, les processus d'élaboration ou de mise en œuvre sont restés inchangés et l'établissement des budgets s'est poursuivi comme à l'ordinaire. Les élections de 2005 ont aussi entravé le processus de mise en œuvre au cours de cette année-là.

En 2006, le gouvernement nouvellement élu a lancé un programme de réformes économiques, dont certaines avaient pour but de renforcer la gestion budgétaire.² Compte tenu du fait que l'EBP dans le contexte du CDMT, était un aspect important de la gestion budgétaire, le gouvernement avait une motivation renouvelée à réussir la mise en œuvre de ces réformes. Le gouvernement de Maurice a initié le programme des réformes, avec l'assistance de partenaires externes tels que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Au sein du gouvernement, Le ministère des Finances et du Développement économique (MdFDE) fortement appuyé par le Premier Ministre, est la force motrice derrière les réformes.

2 L'objectif du programme de réformes économiques était de relever les défis économiques liés à la réduction de la croissance, aux déficits fiscaux continuellement élevés, et à la dette publique croissante. Ces réformes cherchaient à accroître la compétitivité de l'économie, attirer les investissements étrangers directs, habiliter les pauvres et renforcer la gestion budgétaire.

Afin d'invalider la perception selon laquelle l'EBP et le CDMT ne seraient que de simples éléments additionnels sans impact véritable, une nouvelle stratégie de mise en œuvre, avec une approche plus intégrée et inclusive, a été introduite simultanément dans tous les ministères. Cela implique que l'EBP, au lieu de n'être qu'une addition ponctuelle au processus budgétaire, s'utilise surtout pour introduire dans le budget une méthode axée sur la performance et comme outil d'intervention pour rationaliser et prioriser l'allocation des ressources. Par ailleurs, les réformes étaient basées sur un cadre stratégique rationnel afin de mieux asseoir le lien entre les décisions stratégiques et les allocations budgétaires. Cette initiative plus récente a obtenu le soutien de l'ensemble du gouvernement.

Pour réussir la mise en œuvre de l'EBP il est nécessaire d'apporter des changements au système des finances publiques. En premier lieu, il est important d'actualiser la loi organique sur les budgets afin d'inclure toutes les réformes budgétaires et comptables. En deuxième lieu, il est important d'aligner la classification budgétaire aux plans comptables (PC) afin de garantir la conformité et faciliter l'établissement de rapports sur les paiements par programme et par unité organisationnelle responsables. La promulgation de la loi sur les finances³ a eu un impact important et habilitant sur l'EBP.

Parallèlement aux réformes mentionnées plus haut, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MdFPRA) met en œuvre un système de gestion des performances (SGP) pour améliorer les performances individuelles et la prestation de services publics. Le MdFDE a prévu d'avoir un SGP individuel intégré aligné à l'EBP d'ici 2012.

Maurice a également introduit récemment un Programme d'Investissement dans le Secteur public (PISP). Le PISP s'appuie sur et maintient les budgets programmes et s'applique aussi au programme d'investissement du secteur public élargi. C'est un plan d'investissement continu, qui sera examiné une fois par trimestre pour appréciation au regard des objectifs stratégiques du gouvernement, en tenant compte, notamment, de la disponibilité des ressources, du niveau de préparation des projets d'investissement et de la capacité de mise en œuvre. Le PISP de 2009–2013 a été élaboré par le MdFDE en collaboration avec divers ministères, départements et organismes de droit public.

3 Cette loi prévoit l'introduction de l'EBP, l'élaboration des estimations de dépenses basées sur des programmes et sous-programmes pour une période de 3 années fiscales consécutives, en précisant les ressources à allouer, les réalisations à atteindre et les extrants à produire, l'élaboration des prévisions de recettes pour une période de 3 années fiscales consécutives, l'abolition du Fonds d'investissement (puisque toutes les dépenses de l'EBP sont par programmes, sans capital distinct ni budget récurrent pour les ministères dépensiers), le remplacement du fonds de prévoyance par de nouvelles provisions pour les risques ; enfin, les audits des performances seront effectués par le Directeur de l'audit.

Stratégie de création et de mise en œuvre

Le MdfDE a employé une approche de choc, en introduisant l'EBP simultanément à tous les ministères avec des réformes parallèles, telles que la révision des PC et la mise en œuvre d'un système de gestion de l'information financière (SGIF). Le ministère s'est mobilisé pour garantir l'adhésion de toutes les parties prenantes, depuis les ministres jusqu'aux ministres dépensiers.

Conditions requises

L'expérience des pays suggère que la mise en œuvre de l'EBP est une tâche ambitieuse qui requiert une stratégie de mise en œuvre bien élaborée et planifiée. Afin de garantir la réussite de la mise en œuvre et de la conception de la réforme, il est important :

- De veiller au respect des conditions préalables appropriées (y compris les questions relatives à gestion de la politique macro-fiscale, la capacité de veiller à l'exécution des budgets comme prévu, les mécanismes pour l'établissement des priorités dans l'ensemble du gouvernement, la bonne gouvernance, et des ressources humaines et financières adéquates) avant d'initier les réformes ;
- D'avoir une appréciation initiale des lacunes du processus budgétaire actuel ;
- D'effectuer une analyse approfondie des répercussions de la réforme sur les fonctions, rôles et responsabilités des divers acteurs dans l'administration ;
- D'avoir une perception claire des concepts relatifs à l'EBP et de formuler des définitions simples et d'application facile sur le plan pratique ;
- De faire des préparatifs suffisants au sein du ministère des Finances, y compris l'élaboration d'un format de budget et d'une méthodologie convenus, avant d'introduire l'EBP aux ministères dépensiers ; et,
- D'élaborer un plan d'exécution simple pour les réformes.

Sensibilisation et changement des attitudes

Pour introduire la réforme de l'EBP à Maurice, il était important de commencer en sensibilisant les membres du cabinet. Plusieurs anciens ministres des Finances d'autres pays qui avaient mis en œuvre l'EBP ont été invités pour rencontrer le gouvernement, les membres de l'Assemblée nationale (AN) et les chefs de département, afin de les convaincre de la nécessité de la réforme. Initialement, le MdfDE et les ministères dépensiers ont manifesté une certaine réticence au changement. Les ministères dépensiers pensaient que le MdfDE leur imposait un nouveau système et ils n'ont pas pris en charge leurs budgets et informations de performance.

Malgré la résistance initiale, le MdFDE a réussi à inculquer à l'ensemble du gouvernement la sensibilisation à la performance. Le changement marqué des attitudes à l'égard des systèmes budgétaires orientés vers la performance et l'adhésion acquise à tous les niveaux du personnel, sont des atouts essentiels pour la réussite de la mise en œuvre de l'EBP. Néanmoins, des problèmes demeurent dans certains ministères dépensiers quant à la connaissance et la capacité requises pour la mise en œuvre intégrale de l'EBP, notamment en ce qui concerne les changements à intervenir dans les fonctions, les rôles et les responsabilités des divers fonctionnaires.

La séquence et le calendrier des réformes

En 2007, Maurice a commencé à élaborer une stratégie de réforme et un plan d'action pour établir une vision claire de l'avenir et montrer le chemin pour y parvenir. Une matrice de la réforme budgétaire a été mise au point, détaillant les diverses tâches à accomplir, le délai butoir pour chacune d'elles, les personnes responsables, l'assistance technique extérieure requise ainsi que des observations générales. Un facteur important dans la séquence des réformes a été l'amendement en temps opportun de la loi sur les Finances, qui a permis au budget de 2008/09 d'être adopté au Parlement selon le format de l'EBP. La décision de déposer « l'EPB indicatif » en même temps que le budget par poste traditionnel, a été un facteur clé du changement d'attitude chez les ministères dépensiers quant à l'orientation vers des budgets basés sur les programmes et la performance. Cela a permis de changer les mentalités notamment quant à l'importance de l'interaction entre le secteur des finances et les réalisateurs de programmes dans l'élaboration du budget.

Terminologie, concepts et structure du programme

Définitions de la terminologie et des concepts

Les définitions de la terminologie et des concepts a engendré beaucoup de débats et de discussions au sein du MdFDE. Depuis « l'EBP indicatif », des changements fréquents ont été apportés aux définitions, dans le but de les rendre plus simples et faciles à appliquer. Toutefois, cette démarche a créé des difficultés pour les équipes d'appui aux ministères sectoriels et les fonctionnaires des ministères dépensiers, à cause des malentendus quant aux exigences dans la définition des réalisations, des extrants et des indicateurs de performance. La crédibilité de l'EBP en a été affectée.

Définitions

La loi sur les Finances de 2008 fournit les définitions suivantes :

Programme : Groupe d'activités ou d'actions devant contribuer à un ensemble commun de réalisations, d'objectifs spécifiques et d'extrants vérifiables, et qui consiste en un cible défini et un budget donné comprenant la dotation en personnel et d'autres ressources nécessaires.

Sous-programme : La hiérarchie des programmes qui se divisent en sous-programmes qui se divisent à leur tour en actions ou interventions, et qui est conçue pour réaliser au moins un objectif spécifique.

Réalisation : Ce que les extrants de l'action ou de l'intervention doivent accomplir ou ont accompli à court ou à moyen terme.

Extrant : Biens, équipements ou services qui résultent de l'action, y compris les changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs.

Selon le *Manuel de l'EBP* :

« Aux fins de la spécification des performances, les services sont souvent regroupés dans des groupes de service appelés *programmes* ou *sous-programmes* à Maurice. Un groupe de services est une agrégation stable de services de nature similaire et pour lesquels les coûts peuvent être attribués à une unité de prestation de services à des fins comptables. »

Structure des programmes

Le cadre de l'EBP à Maurice consiste en programmes, qui sont divisés en sous-programmes et activités. Chaque programme doit atteindre au moins un résultat (réalisation) et chaque sous-programme doit réaliser au moins un objectif prioritaire.⁴ Chaque sous-programme doit fournir des services précis (extrants), et chaque service est évalué par rapport à des normes de service (indicateurs de performance) assorties de cibles pour les trois années du CDMT. Généralement, le ministère peut demander que des changements soient apportés à la structure du programme, soit par l'analyste de budgets qui lui est assigné, soit par le MdFDE ou le Cabinet.

S'il n'y a pas de directives officielles pour l'élaboration des structures de programmes, le *Manuel de l'EBP* affirme que le ministère devrait identifier les réalisations stratégiques pour l'année en cours et les années à venir basées sur le plan

4 Le *Manuel de l'EBP* définit une réalisation comme un changement de la situation économique, physique, sociale et culturelle, que le gouvernement cherche à influencer au moyen de sa prestation de services. Un objectif prioritaire est défini comme une finalité du sous-programme, qui est une priorité abordable et mesurable.

stratégique, et ensuite élaborer des programmes et des sous-programmes relatifs à la réalisation des résultats escomptés. Le MdFDE a suggéré que tous les ministères/départements aient un programme initial appelé « Politique et Gestion ».

Critères pour la définition des structures de programme

- Chaque programme devrait avoir un objectif clairement exprimé, qui correspond aux objectifs stratégiques des politiques du gouvernement ;
- La conception des structures du programme budgétaire doit être liée au plan stratégique d'un ministère et aux indicateurs d'extrants appropriés au programme ;
- Les programmes devraient se diviser en sous-programmes et les activités être progressivement plus détaillées afin que les ministères dépensiers puissent traduire les programmes en actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre ;
- Le nombre et la portée des programmes et des sous-programmes devraient être limités afin de faciliter l'analyse approfondie et orientée vers les programmes ;
- La structure du programme ne devrait pas changer tous les ans; les changements apportés aux structures du programme ne devraient être autorisés que dans le cas de changements fondamentaux dans le ministère ;
- Les programmes devraient avoir un lien évident avec les fonctions principaux du ministère, et les noms des programmes devraient refléter cette réalité ; et,
- Il faudrait assigner la responsabilité de la direction et du contrôle financier des programmes et des sous-programmes à une personne exerçant une fonction de direction au sein de l'organisation.

Audit des informations de performance

Le bureau national de contrôle (NAO) est chargé de l'audit des informations de performance. L'audit des informations de performance diffère de l'audit des performances en ce que le premier se préoccupe davantage de l'intégrité des informations de performance rapportées. Ce type d'audit devrait se focaliser sur les systèmes et processus utilisés pour générer les indicateurs de performance et s'assurer que les informations de performance soient fiables, cohérentes et comparables au fil du temps. C'est l'objectif prévu par Maurice à l'heure actuelle. Le NAO (bureau national de contrôle) effectue chaque année des audits de performance qui examinent

la logique d'intervention des ministères, et partant, leurs politiques, dans des secteurs sélectionnés.

Questions relatives à l'élaboration des budgets

Planification stratégique

La planification stratégique dans les ministères dépensiers est le point de départ de l'élaboration des informations de programme, et devrait être la base sur laquelle l'EBP est formulée. Un plan stratégique devrait énoncer l'orientation prévue par le ministère afin d'atteindre ses objectifs, et devrait aussi définir les programmes, sous-programmes et extrants nécessaires pour y parvenir. Tous les ministères dépensiers devraient obligatoirement élaborer des plans stratégiques et opérationnels qui seraient actualisés chaque année.

Il est important que la structure du programme dans le plan stratégique s'aligne sur la structure de programme utilisé dans le budget, et que les plans soient axés sur l'avenir et chiffrés. Les plans devraient contenir des renseignements sur la vision, la mission, les finalités et objectifs du ministère, ainsi que les liens avec les résultats des programmes, les extrants des sous-programmes et les intrants requis pour y parvenir. Les informations de performance dans les plans stratégiques devraient être directement liées aux informations de performance dans l'EBP, afin de fournir un mécanisme permettant de rapporter les progrès mesurables en fin d'année.

À Maurice, au lieu de retarder la mise en œuvre de l'EBP jusqu'à ce que les ministères dépensiers aient élaboré les plans stratégiques, le MdFDE a considéré la mise en œuvre de l'EBP comme un facteur de motivation pour renforcer le processus de la planification stratégique. Le MdFDE a commandé la production de 15 stratégies sectorielles. En 2010, quatre d'entre elles avaient été élaborées.

Établissement des coûts

Le *Manuel de l'EBP* affirme que la première étape dans l'élaboration d'un programme budgétaire est d'établir un état des lieux en calculant les coûts des programmes et des sous-programmes. Ceci implique :

- L'identification des sous-programmes ou programmes (lorsqu'il n'y a pas de sous-programmes) à chiffrer ;
- L'identification et l'imputation des coûts directs reliés aux activités des sous-programmes ;⁵

⁵ Les coûts directs sont ceux qui peuvent être identifiés spécifiquement et exclusivement à un objet de coût. La main d'œuvre, les biens consommables, l'équipement et l'entretien sont des exemples de coûts directs.

- L'identification des coûts indirects des programmes et des sous-programmes, et leur imputation au Programme 1 « Politique et gestion »⁶ et,
- L'addition des coûts des sous-programmes pour chaque programme, afin d'atteindre le coût intégral du programme.

Le MdFDE reconnaît qu'il faudra encore du travail dans le domaine de l'attribution des coûts des programmes et des sous-programmes. Tout d'abord, il faudrait faire un examen approfondi de tous les coûts de base. Actuellement, l'attribution des coûts est basée sur le statu quo précédant la mise en œuvre de l'EBP. Le chiffrage inexact des coûts de base a non seulement des implications pour la prestation de services mais pourrait aussi donner lieu à un virement accru et affecter la crédibilité du budget. Par conséquent, il faudrait transmettre à tous les ministères une approche méthodique pour la répartition des coûts indirects puisqu'il semblerait qu'il y ait un désaccord sur la manière d'imputer les coûts aux programmes et aux sous-programmes.

Il faudrait renforcer les compétences internes en matière de chiffrage dans la mesure où les administrateurs qui font le chiffrage ne reçoivent pas suffisamment de conseils de la part des spécialistes de secteurs. Actuellement, l'attribution des coûts se fait au niveau des programmes et non pas au niveau des services. Le MdFDE a indiqué que, pour avoir un chiffrage plus exact, un module pilote d'établissement des coûts des produits devrait être mis en place en 2011.

Demandes budgétaires et audiences sur le budget

La circulaire budgétaire, où figurent les exigences détaillées pour les demandes budgétaires, est publiée au mois de mai. Un fonctionnaire de l'équipe d'appui aux ministères sectoriels au sein du MdFDE est assigné à chaque ministère pour apporter son aide au processus de demande budgétaire. Si le projet de budget d'un ministère ne dépasse pas le plafond donné, le budget est accepté tel quel. Les audiences sur le budget ne sont tenues que pour les ministères qui requièrent un budget dépassant les plafonds qui leur ont été alloués.

En principe, tous les ministères devraient tenir des audiences du budget, qu'ils soient ou non dans les limites du plafond. L'objectif de l'audience du budget est d'examiner les plans de dépenses (en s'assurant que l'allocation des ressources est efficiente et efficace) et de promouvoir l'accord sur les priorités. C'est au cours de l'audience du budget que des informations sont partagées pour faciliter les échanges pertinents et l'établissement des priorités quant aux programmes et sous-programmes, afin que le budget soit aligné aux politiques et aux priorités du gouvernement.

6 Les coûts indirects ne peuvent s'identifier à un objet de coût unique. Les loyers, les appointements des cadres supérieurs, les frais de justice et autres frais généraux sont des exemples de coûts indirects.

Documents budgétaires

Une fois le budget terminé, le MdfDE soumet les documents budgétaires à l'AN pour approbation. Le format des documents budgétaires est identique au format de dépôt du budget, et comprend :

- Un aperçu du ministère/ou de la Direction ;
- Les services à fournir, et les informations de performance pour tous les programmes et sous-programmes sur une période de quatre ans (année de référence en cours, plus les objectifs ciblés pour la période triennale du CDMT) ;
- Les ressources financières allouées à chaque programme et sous-programme pour la période quadriennale ; et,
- Les ressources humaines (postes financés) pour chaque programme.

Le renforcement des capacités

« L'EBP indicatif » a permis de constater que le renforcement des capacités est une question importante. Un programme de formation comprenant 12 modules a été fait sur mesure pour le contexte mauricien. Des consultants externes ont formé environ 65 personnes du MdfDE, des ministères dépensiers et des universités ; les 15 meilleurs stagiaires ont été choisis pour devenir formateurs et ont ensuite formé 400 fonctionnaires sur l'ensemble des ministères dépensiers. Cette première formation était relativement générale et a été suivie d'un programme d'encadrement et de soutien offert par les experts du FMI. Une formation plus spécifique et spécialisée (parfois sous forme de longues consultations avec un ministère) a été élaborée sur la demande de ministères individuels.

Questions relatives à l'exécution du budget

Tandis que la conception des formats de l'EBP était en cours, le plan comptable et les systèmes comptables faisaient l'objet de révisions afin de faciliter l'exécution du budget selon le format de l'EBP. L'exécution du budget est gérée par le système comptable du trésor (TAS). La reclassification du budget en fonction du nouveau plan comptable (ainsi que l'introduction du nouveau SGIF) a été un aspect réussi de la mise en œuvre de l'EBP. En effet, la création du groupe de travail pour coordonner la mise en œuvre a contribué à une transition sans heurt. Avant de passer au nouveau système, il a fallu d'abord épurer les données, supprimer les doubles emplois et les données périmées. Les ministères dépensiers ont participé à ce processus et on leur a demandé d'examiner leurs postes budgétaires dans le détail.

Les rapports et le suivi

À Maurice, les rapports et le suivi relèvent chacun d'un ministère d'exécution différent, et le MdFDE joue un rôle de coordination et de supervision. Les rapports sur les informations financières et de performance n'étant pas intégrés, il est difficile d'effectuer l'analyse et l'examen de ces rapports en relation l'un avec l'autre au niveau des programmes et des sous-programmes. Par ailleurs, la responsabilité du suivi et de l'établissement de rapports sur les progrès accomplis dans les projets d'investissements, est distincte du suivi et de l'établissement des rapports sur les informations de performance dans l'EBP, ce qui n'aide pas à obtenir un aperçu complet de la performance des programmes. Les rapports devraient être intégrés de façon à ce que les informations financières et de performance soient présentées ensemble par programme et par sous-programme, permettant ainsi d'effectuer un suivi et une évaluation cohérente de l'ensemble de la performance.

Division	Responsabilité	Calendrier
Ministère du Trésor	Elaboration des rapports financiers	mensuelle, trimestrielle et annuelle
Direction de la Stratégie et de la Gestion budgétaires (Direction de la stratégie et de la Gestion du budget)	Gestion de la base de données de l'EBP sur les données de performance non financières Supervision des examens de suivi sur les projets d'investissements et/ou l'acquisition de biens inscrits sur la liste PISP	trimestrielle
Direction de l'examen des systèmes de gestion des dépenses publiques (PEMSRD)	Coordination de l'élaboration des rapports de suivi des performances Supervision des examens de suivi des budgets sur les informations de performance	semestrielle Mensuelle

Les ministères et le MdFDE n'ont effectué aucune analyse empirique du lien entre les ressources et la performance. Ce n'est que lorsqu'ils commenceront à analyser les données sous-jacentes et leur relation aux indicateurs publiés, qu'ils pourront tester leur logique d'intervention (savoir si les intrants produisent effectivement les extrants escomptés) et prendre des décisions stratégiques basées sur cette analyse.

La redevabilité

Il est essentiel que la structure des programmes budgétaires ait un lien clair et spécifique avec la structure organisationnelle en vue d'assurer la redevabilité de l'unité organisationnelle correspondante quant à la mise en œuvre du programme et la prestation de services. À Maurice, la structure organisationnelle n'est pas toujours alignée sur la structure des programmes. Compte tenu du fait qu'il est difficile de changer la structure organisationnelle, il s'agit donc d'un objectif à atteindre à moyen ou à long terme.

L'impact du budget basé sur les programmes

Flexibilité et appropriation

L'introduction de l'EBP a engendré de meilleures relations entre le MdFDE et les ministères dépensiers, avec une plus grande interaction entre les ministères dépensiers et les équipes d'appui au secteur ministériel au cours de l'élaboration du budget. Le rôle de la Direction de la stratégie et de la Gestion du budget, qui consistait à élaborer le budget pour les ministères dépensiers, inclut maintenant l'apport de commentaires, la mise au point, l'évaluation de la qualité et la coordination. La majorité des ministères dépensiers ont le sentiment de bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la détermination et la gestion de leurs propres budgets. Les changements apportés aux règles de virement et l'assouplissement des règles relatives à la passation des marchés ont généré une flexibilité budgétaire accrue en cours d'exercice.

Une meilleure allocation des ressources

La qualité des demandes de budget s'est également améliorée et les audiences du budget ne portent plus uniquement sur les postes de budget mais s'intéressent aussi à la détermination des priorités et des prestations de service. Il y a cependant matière à amélioration, notamment dans les domaines de l'analyse des politiques et de l'utilisation des informations de performance. Depuis l'introduction de l'EBP, le nombre de projets ad hoc introduits en cours d'exercice pendant la mise en œuvre du budget a baissé et les ministères sont mieux disciplinés à cet égard.

Orientation axée sur la performance

La mise en œuvre de l'EBP a souligné l'importance de la performance et le besoin de vérifier la réalisation des objectifs. La présentation d'informations de performances dans les documents budgétaires s'est améliorée au fil du temps, et certains ministères ont amélioré la qualité des informations fournies.

Transparence et accès à l'information

Depuis la mise en œuvre de l'EBP, des progrès ont été réalisés dans le domaine de la transparence et de l'accès à l'information. Le Cabinet est mieux placé pour fixer des objectifs et des priorités basées sur les informations contenues dans l'EBP, et les ministères dépensiers estiment que la gestion financière est facilitée par des informations plus facilement accessibles. Les délibérations à l'AN portent désormais sur les résultats et objectifs immédiats plutôt que sur les postes budgétaires uniquement. Toutefois, l'AN n'utilise pas encore pleinement les informations, dans la mesure où les parlementaires n'ont ni les capacités requises ni le soutien externe.

Conclusion

Au cours des trois années passées depuis la présentation de « l'EBP indicatif » à l'AN, le gouvernement de Maurice a fait de grands progrès dans sa mise en œuvre. Le MdFDE a fourni un environnement propice et habilitant à l'EBP accompagné des amendements requis au cadre légal et institutionnel, et a pu changer la façon de penser de l'ensemble du gouvernement en faveur d'une orientation axée sur la performance. Le budget est désormais restructuré selon une approche programmatique, et les documents budgétaires incluent les informations de performance. Un nouveau plan comptable (PC) a été mis en œuvre et le système de gestion de l'information financière (SGIF) a été actualisé, permettant ainsi l'exécution du budget conformément aux exigences de l'EBP. Maintenant que le système se stabilise, Maurice doit s'efforcer d'assurer la cohérence dans l'utilisation des concepts et de la terminologie. Les ministères dépensiers devraient examiner leurs structures de programmes, extrants et indicateurs pour vérifier qu'ils sont pertinents et appropriés.

L'un des objectifs principaux de l'EBP à Maurice est de rendre le processus budgétaire plus orienté vers les programmes, en se servant de l'EBP comme outil pour l'allocation des ressources limitées aux services qui procurent les plus grands avantages collectifs. Le défi demeure pourtant, compte tenu du fait qu'il faut du temps avant de pouvoir institutionnaliser une analyse de la politique stratégique qui s'aligne à la budgétisation. Les domaines spécifiques qui restent à améliorer sont notamment: la planification stratégique pour garantir les liens entre les politiques stratégiques et l'allocation des ressources ; la conduite d'une analyse approfondie du budget en vue d'informer une allocation des ressources alignée à des extrants ciblés; et le développement de mécanismes de suivi et d'évaluation de la prestation de services par rapport aux dépenses.

L'île Maurice se trouve confrontée à des problèmes similaires à ceux rencontrés dans d'autres pays africains. Certains de ces défis que les pays doivent prendre en considération lorsqu'ils mettent en œuvre l'EBP sont soulignés ci-dessous :

- La nécessité d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre bien raisonnés, qui identifient les mesures à prendre et leur séquence ;
- L'obtention de l'accord sur la terminologie, les concepts et les formats dès le début du processus, ainsi que le renforcement approprié des capacités pour tous les organismes chargés de la mise en œuvre ;
- Un plan stratégique à l'intention de chaque ministère, qui devra servir de base à l'élaboration d'une structure de programme et à l'allocation informée de ressources aux programmes et aux sous-programmes ;

- Les ministres doivent définir quels sont les extrants appropriés et les indicateurs de performances réalistes et mesurables ;
- L'importance du renforcement des capacités pour analyser dans quelle mesure le budget reflète les politiques stratégiques, si les programmes sont correctement chiffrés par rapport à la performance attendue, et si la performance prévue est en fait réalisable ;
- L'actualisation des systèmes comptables et d'information afin de pouvoir faire face aux exigences supplémentaires en termes de classification ;
- Des mécanismes et systèmes pour effectuer le suivi et l'évaluation de la performance des programmes à la fois au niveau financier et non financier ; et,
- Une meilleure comptabilité et supervision qui requiert impérativement l'inclusion des informations de performance dans les documents budgétaires et nécessite également que les parlementaires et la société civile soient à-mêmes d'utiliser l'information qui leur est présentée.

Références

- République de Maurice (2010) *Manuel des budgets basés sur les programmes*. Disponible à : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf>
- SIPU (Swedish Institute for Public Administration) (2007) *Public financial management: Performance assessment report for Mauritius*, Projet No. 2006/129349. Disponible à : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/pefa.pdf>
- Banque mondiale (2007) *Mauritius country economic memorandum: Managing change in a changing world*. Washington DC: Banque mondiale.

3.3 L'expérience du Rwanda dans la mise en œuvre du programme budgétaire

Aarti Shah

Une nouvelle impulsion au Rwanda pour le budget basé sur les programmes

L'étude de 1997/98 sur les dépenses publiques, réalisée conjointement par le gouvernement du Rwanda et la Banque mondiale, a reconnu les avantages potentiels de l'introduction d'un cadre de gestion des dépenses à moyen terme. Le budget existant était élaboré selon la méthode du budget par reconduction et portait surtout sur les ressources et les postes budgétaires en s'appuyant sur des contrôles centralisées, et en établissant une distinction très nette entre la planification du budget récurrent et celle du budget de développement. Le cadre légal était archaïque et requérait une refonte totale afin de s'aligner à la vision stratégique du pays. L'étude a constaté notamment, que la conversion des objectifs stratégiques en objectifs de dépenses

concrets allaient requérir inévitablement un grand changement dans l'allocation des dépenses sectorielles, ce qui serait impossible à réaliser dans le courant d'un seul exercice budgétaire et difficile à gérer à défaut de cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Un groupe de conception et de mise en œuvre (GCM) a été établi en 1999 afin de gérer la conception et la mise en œuvre de la réforme du CDMT. Le Groupe de conception et de mise en œuvre était composé de fonctionnaires du ministère des Finances et de la planification économique (MdfPE) et du Ministère de la Fonction publique avec le soutien de conseillers et de consultants. Grâce à l'assistance du DFID du RU, un coordinateur de projet à plein temps a été embauché pour gérer le CDMT.

L'introduction du CDMT a englobé l'ensemble du gouvernement (central, provincial et l'administration locale) grâce à l'élaboration d'un modèle de planification stratégique sur lequel étaient basées la formation et l'élaboration des projets. Tous les cadres du gouvernement ont participé à la formation dispensée par le groupe de conception et de mise en œuvre sur l'utilisation du modèle et son application à l'établissement des budgets.

Tout au long de l'an 2000, le groupe de conception et de mise en œuvre a travaillé à l'élaboration des profils sectoriels en collaboration étroite avec les ministères dépensiers, les provinces et les districts afin d'établir les programmes et les sous-programmes, ainsi que les extrants pour leurs budgets. Le gouvernement a décidé d'introduire le système CDMT au cours de l'an 2000 afin qu'il puisse s'appliquer pendant la période triennale de 2001–2003.

Difficultés de mise en œuvre

À l'instar de la situation à Maurice, il existe des systèmes parallèles pour capter les informations sur l'établissement et l'exécution des budgets. Au Rwanda, il est difficile de faire des comptes-rendus des dépenses réelles conformément aux prévisions, puisque les données d'établissement du budget n'ont pas le même format que les données d'exécution du budget.

Les informations de performance non financières sont captées dans le système budgétaire mais ne peuvent faire l'objet d'un contrôle automatique dans le système. Par conséquent on les entre dans le système à titre documentaire et pour information seulement. Par ailleurs, les informations de performance non financières incluses dans les documents budgétaires ne sont pas utilisées de manière adéquate pour informer les débats sur le budget et les allocations des exercices financiers ultérieurs.

Il n'existe pas de processus de suivi des performances au regard des objectifs fixés au sein des ministères dépensiers, ce qui conduit à s'interroger sur la fiabilité

des réalisations rapportées par les ministères dépensiers. Le système d'évaluation et de suivi s'appuie fortement sur la confiance. Les rapports annuels et les analyses conjointes de secteur ne sont que des appréciations rétrospectives. Il n'existe pas non plus de mécanisme pour s'assurer de la fiabilité et de l'exactitude des données de référence relatives à la mesure des performances.

La méthodologie pour le chiffrage des programmes et des sous-programmes à moyen terme est inadéquate. Les liens entre le coût des programmes et des sous-programmes et leurs extrants correspondants sont insuffisants. Les coûts salariaux et les frais généraux sont regroupés en un seul programme de « Soutien de la Gestion » qui s'applique à l'ensemble des ministères dépensiers.

Malgré le fait que les ateliers de formation sur le renforcement du CDMT soient tenus chaque année pour des cadres différents dans les ministères dépensiers, il n'y a pas de programme de formation bien structuré conçu pour le renforcement durable des capacités. Par conséquent, la capacité des ministères dépensiers est souvent inadéquate et durant l'établissement du budget ils font souvent appel à un soutien dans ce domaine.

Néanmoins, et tout au long de la période du CDMT et de l'EBP, le MdFPE a acquis une meilleure compréhension des défis et a forgé de meilleures relations de travail avec les ministères dépensiers. La qualité des débats sur le budget s'est considérablement améliorée et la priorité est passée de la négociation des ressources pour l'achat d'intrants à la réalisation des objectifs quant aux extrants.

3.4 Les premières étapes de l'établissement de budgets basés sur les programmes au Kenya

Aarti Shah

Depuis une décennie, le Kenya s'est lancé dans une série de réformes de la gestion des finances dont la première étape impliquait l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) au cours de l'exercice financier 2000/2001.

En 2002/2003, le gouvernement a adopté un nouveau cadre stratégique visant à relancer l'économie chancelante. La stratégie, communément appelée « Stratégie de Relance de l'Activité économique pour la Création d'Emplois et de Richesses » a présenté des directives pour l'établissement des priorités en matière de dépenses et a motivé plusieurs réformes juridiques et institutionnelles ainsi que des réformes dans la gestion des finances publiques.

Entre 2006/2007 et 2010/2011 il y eut toute une série de réformes appelée « Programme de réformes des finances publiques ». L'un des objectifs des réformes était mettre en place la gestion axée sur les résultats (RBM) en tant qu'outil de gestion des performances dans l'ensemble du gouvernement. Un facteur clé de la gestion

axée sur les résultats au Kenya a été l'introduction des contrats de performance (un système de gestion des performances) et la budgétisation basée sur les programmes et les performances. Cette initiative a commencé par la classification des programmes, mise en œuvre parallèlement à la classification économique et administrative du budget (GFS 2001).

Depuis lors, le gouvernement a adopté une approche réservée à l'égard de l'introduction de la budgétisation des programmes. En 2006/2007, les fonctionnaires des finances intervenant dans le processus budgétaire ont fait une formation de base pour le renforcement de capacités sur la budgétisation des programmes. Un budget-programme indicatif a été déposé en même temps que le budget par poste traditionnel de 2007/2008.¹ Entre 2008/2009 et 2010/2011, les ministères ont d'abord déposé des budgets par poste traditionnel avant de préparer des structures de programmes indicatives avec des budgets indicatifs pour chaque activité. Les Programmes budgétaires indicatifs présentaient les programmes, sous-programmes, extraits et indicateurs de performances clés de tous les ministères.

Au cours de cette étape préparatoire, un ordre permanent exigeait que tous les ministères dépensiers du gouvernement déposent le budget au parlement au cours de la phase d'élaboration du budget basé sur les programmes. Pour se préparer à l'exercice fiscal 2010/2011, la majorité des ministères ont adopté l'approche « un programme par ministère » à cause des difficultés rencontrées dans la conception de structures de programmes de qualité. Le Ministère des Finances a très vite compris que cette approche s'opposait aux objectifs de la budgétisation des programmes et en conséquence, a demandé aux ministres d'intégrer les structures de programmes conformément à leurs mandats et de générer des indicateurs de performances plus pertinents.

Défis et pronostics

Le Ministère des Finances a fait de grands progrès dans la conception d'un processus qui a permis aux ministères dépensiers de se familiariser avec l'établissement de budgets-programmes sur une période de trois ans avant de présenter le premier programme budgétaire au parlement. Bien que le gouvernement, aux termes du cadre législatif actuel, soit encore tenu de présenter le document budgétaire selon le format du budget par poste traditionnel, la Loi sur la Gestion Fiscale 2009 et l'ordre permanent requièrent tous deux la présentation du budget sous forme programmatique, en tant que document parallèle au budget par poste traditionnel.

1 Un programme accéléré de renforcement des capacités a été élaboré en avril et septembre 2010.

Pour assurer la transition du budget par poste traditionnel au budget basé sur les programmes, les gouvernements, outre d'autres changements de nature juridique, sont en train de modifier les plans comptables pour inclure la comptabilité et les rapports comme références permettant d'apprécier les programmes. Les changements apportés aux plans comptables, et les systèmes de gestion des informations financières (SGIF) facilitent la saisie programmatique des informations financières.

Les budgets indicatifs portant sur une période de trois ans ont démontré que de nombreux indicateurs de performance s'intéressent aux ressources et à la charge de travail, ce qui rend difficile l'évaluation de la réussite d'un programme. Toutefois, le Ministère des Finances élabore des directives sur les budgets programmes en vue de la collecte, du suivi et de l'évaluation des données relatives aux extrants produits par le programme budgétaire. Les ministères et les agences doivent être pleinement formés ou informés quant aux implications de ces changements.

La formation dispensée aux des fonctionnaires pour leur permettre d'entreprendre les réformes nécessaires de manière systématique et normalisée s'accompagne au niveau politique, du besoin d'obtenir l'adhésion général, d'informer et de gérer les attentes. L'étape suivante sera la sensibilisation du Cabinet, du parlement et du grand public à la finalité de l'initiative et de son impact sur leur approche du processus budgétaire.

Les dispositions institutionnelles actuelles pour la conception et la mise en œuvre de la budgétisation des programmes ont pesé lourdement sur les services des crédits budgétaires. Le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail comprenant des hauts fonctionnaires des ministères dépensiers et des divers services du trésor afin d'orienter et de superviser le processus de la réforme, et il envisage d'établir un organisme d'experts en matière de budgets programmes. La coordination des acteurs, des processus et des extrants dans le contexte du processus budgétaire élargi est une démarche importante pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la budgétisation des programmes.

La budgétisation des programmes est une façon d'introduire une perspective axée sur la gestion des performances au Kenya. Des secrétaires permanents sont requis pour signer des contrats axés sur la performance chaque année. L'étape suivante sera de relier le processus des contrats de performance aux extrants présentés dans le programme budgétaire.

Des leçons importantes sur le jalonnement ont émergé du Kenya. La mise en œuvre de la budgétisation des programmes devrait être conçue pour assurer la participation des ministères dépensiers au processus dès le départ. Pour obtenir une structure de budget-programme efficace, il est important d'obtenir dès le départ l'accord sur les modifications à apporter aux plans comptables, au SGIF et aux systèmes de rapports

budgétaires. Cela suppose que les cadres de direction soient intégrés et formés dès le départ. L'expérience du Kenya indique qu'un usage commun normalisé de la terminologie et des concepts doit être testé, élaboré et convenu d'emblée.

4

Gérer la participation du secteur privé dans le développement de l'infrastructure publique

4.1 Introduction

L'Afrique souffre d'une importante déficience infrastructurelle dans ses objectifs de ne plus recourir à l'aide externe et dans la réalisation d'une croissance durable. Si les gouvernements d'Afrique financent aujourd'hui en très grande partie leurs besoins en infrastructure, leurs ressources consacrées à ce domaine et visant à vaincre ces déficiences – que l'on estime à environ 90 milliard de dollars US par an pour la décennie à venir – sont limitées. En même temps, le continent connaît actuellement une perte de valeur dans les ressources dans lesquelles il investit, en raison des inefficacités provoquées par la gestion et la mise en œuvre des projets d'infrastructure dans le secteur public. L'une des solutions possibles pour résoudre ces problèmes d'infrastructure est de se tourner vers les compétences et le financement privé.

Le Dialogue de CABRI sur la Garantie d'un bon Rapport Qualité/Prix dans l'Infrastructure, qui a eu lieu en décembre 2009, a montré que les pays participants souhaitaient en savoir davantage sur la manière de gérer un rôle constructif pour le secteur privé dans l'infrastructure publique. La 6ème séance du Séminaire Annuel de CABRI, qui portait sur la participation du secteur privé dans l'infrastructure publique, a par conséquent analysé davantage le rôle et les problèmes de l'engagement du secteur privé dans le développement et la gestion de l'infrastructure publique. Deux

articles tirés de cette séance sont proposés dans le présent rapport. Dans le premier article, Mandla Gantsho, Président-directeur général de Nova Capital Afrique du Sud, affirme que malgré l'immense potentiel d'exploitation des compétences et liquidités du secteur privé dans le développement de l'infrastructure publique, il existe également des risques qu'il convient de prendre en compte. Le second article, par Alta Fölscher, est fondé sur l'exposé de Tumisang Moleke, de l'Unité des Partenariats Public/Privé (PPP) de la Trésorerie Nationale d'Afrique du Sud, et définit les conditions essentielles de la gestion de la gamme des possibles partenariats public/privé à mettre en place pour réduire lesdits risques. Cet article fait l'écho des débats qui se sont déroulés et des leçons proposées à partir des six études de cas préparées en marge du Dialogue de CABRI. Les lecteurs intéressés trouveront les articles des principales communications et études de cas à l'adresse Internet suivante : www.cabri-sbo.org.

4.2 Comblent le fossé de l'infrastructure en Afrique : La participation du secteur privé

Mandla Gantsho¹ Introduction

Les dépenses dans l'infrastructure sont essentielles pour la croissance africaine, mais le continent souffre de faibles niveaux de prestation de service et du coût élevé de la prestation des services infrastructurels. La performance dans la croissance de l'Afrique s'est considérablement améliorée entre les années 90 et les années 2000, mais de récentes recherches effectuées par Calderón (2008), qui avaient pour but d'isoler les facteurs responsables de cette amélioration, ont permis de démontrer que les améliorations dans l'infrastructure avaient contribué près de 1% au taux de croissance par individu. Cette amélioration est comparable, dans son importance, à l'effet de croissance de politiques macroéconomiques plus judicieuses.

1 Cet article, qui est co-rédigé par R. H. Thomas, de Nova Capital Africa (mai 2010) et les données présentées, se basent sur l'étude du Diagnostic National de l'Infrastructure en Afrique (Foster & Briceño-Garmendia 2009).

Les améliorations dans l'infrastructure qui ont permis de générer cet effet de croissance sont celles associées à la révolution des technologies de l'information et de la communication (TIC) qu'a connu cette période. Le pourcentage de la population africaine vivant dans le rayon d'un signal GSM est passé de moins de 5% en 1999 à plus de 50% en 2006. Au cours de la même période, 100 millions de nouveaux abonnés à la téléphonie cellulaire sont apparus. D'autres aspects de l'infrastructure ont cependant freiné le progrès de l'Afrique à ce niveau. Des problèmes dans l'infrastructure électrique ont fait perdre 0,1 points de pourcentage au taux de croissance par individu entre 1999 et 2006 – et ce, avant que la crise actuelle du secteur de l'énergie n'ait pris racine.

Des simulations proposées dans un but illustratif suggèrent que si tous les pays d'Afrique devaient améliorer leur infrastructure pour que cette dernière atteigne le niveau que connaît le pays dont la performance est la meilleure dans la région (en l'occurrence, l'Ile Maurice), l'impact sur les taux de croissance dans le futur seraient considérables. L'Afrique reste à la traîne derrière les pays en développement (et est encore plus loin derrière les pays de l'OCDE) dans la mise en place d'infrastructures. Il est particulièrement frappant de noter que les pays à faible revenu (PFR) et les pays à revenus moyens (PRM) d'Afrique sont à la traîne derrière leurs homologues du reste du monde.

Le fossé qui existe entre l'Afrique et le reste du monde en développement est d'autant plus frappant dans le secteur de l'énergie (voir le tableau 1). La capacité de génération électrique installée par million d'individus dans les PFR est d'environ un dixième de celle que l'on trouve dans d'autres PFR dans le monde, et la couverture de la grille électrique est de moitié moindre.

Tableau 1 : Statistiques comparatives relatives à l'infrastructure

Unités normalisées	PFR de l'Afrique subsaharienne	Autres PFR	PRM de l'Afrique subsaharienne	Autres PRM
Densité des routes revêtues	31	134	94	141
Densité totale des routes	137	211	215	343
Densité des canalisations principales	10	78	106	131
Densité de la communication mobile	55	76	201	298
Densité des réseaux Internet	2	3	5	8
Capacité de génération électrique	37	326	256	434
Couverture du réseau électrique	16	41	35	80
Systèmes améliorés d'alimentation en eau	60	72	75	86
Systèmes améliorés d'assainissement	34	51	48	74

Non seulement l’Afrique ne dispose que d’une infrastructure très limitée, mais les services associés sont très coûteux par rapport aux normes mondiales (voir le tableau 2). Dans de nombreux cas, le coût de l’utilisation de l’infrastructure en Afrique est plus de deux fois celui en cours dans les autres régions en développement ; pour certains pays et secteur, cette différence est encore plus considérable. Par exemple, les tarifs du fret routier en Afrique Centrale - \$0,14 par tonne-kilomètre – sont environ dix fois plus élevés que les niveaux adoptés dans les meilleures pratiques en Asie. Les tarifs de l’électricité dans les petits systèmes diesel en Afrique de l’Ouest peuvent facilement atteindre \$0,20 par kilowatt-heure, ce qui est quatre fois plus que les tarifs que l’on trouve dans d’autres parties du monde.

Tableau 2 : Tarifs comparatifs pour les services d’infrastructure

Coûts les plus élevés pour l’Afrique sub-saharienne et les autres régions	Afrique Sub-saharienne	Autres régions en développement
Tarifs électricité (\$/kWh)	0,46	0,10
Tarifs eau (\$/m3)	6,56	0,60
Fret routier (\$/tonne-km)	0,14	0,04
Téléphonie mobile (\$/mois)	21,0	9,9
Téléphonie internationale (\$/min.)	12,5	2,0
Service de connexion Internet par téléphone (\$/mois)	148,0	11,0

Les raisons de ces tarifs élevés sont vastes. Dans certains cas, le coût de la production est réellement plus élevé en Afrique, surtout en raison de la faible échelle de production et la dépendance par rapport à des technologies inefficaces. Par exemple, de nombreux pays comptent sur les technologies de génération basées sur le pétrole, ou utilisent le satellite pour la connectivité internationale. Dans d’autres cas, le problème repose sur un manque de concurrence, ce qui donne lieu à de très fortes marges de profit. Ceci explique en particulier les tarifs élevés du fret routier en Afrique. Ceci explique également pourquoi les frais de connectivité internationale restent si élevés dans de nombreux pays, même après que ces derniers aient cessé d’utiliser le satellite, ceci en raison du contrôle monopolistique des passerelles internationales.

Tableau 3 : Diagnostic des besoins en dépenses dans le secteur des infrastructures

Milliards de US\$ par an, sur 10 ans	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement	Total
TIC	7,0	2,0	9,0
Irrigation	2,9	0,6	3,5
Electricité	26,7	14,1	40,8
Transport	8,8	9,4	18,2
Assainissement et eaux usées	14,9	7,0	21,9
Total	60,4	33,0	93,3

Le Diagnostic National Africain de l'Infrastructure (AICD) estime que le continent aura besoin de 93 milliards de dollars US annuels pour les 10 prochaines années pour atteindre les objectifs suivants, qui sont extrêmement modestes : réhabiliter l'infrastructure actuelle, construire de nouveaux équipements nécessaires pour suivre la croissance économique de la décennie à venir, atteindre les objectifs sociaux minimum tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) pour l'eau et d'autres secteurs, et enfin faire fonctionner et maintenir les équipements déjà en place (voir les tableaux 3 et 4).

Tableau 4 : Objectifs liés à l'infrastructure

Secteur	Objectif économique	Objectif social
TIC	Achever les réseaux de câbles sous-marins et les réseaux de fibre optique permettant de lier entre elles les capitales	Améliorer le signal vocal GSM et la bande large d'accès public pour atteindre 100% de la population rurale
Irrigation	Développer toutes les opportunités financièrement viables pour des systèmes d'irrigation à petite et grande échelle	
Electricité	Réaliser un équilibre dans l'offre et la demande pour la production d'énergie dans un cadre régional	Augmenter le taux d'électrification des foyers de 1% par an
Transport	Réaliser des réseaux routiers de bonne qualité pour soutenir les objectifs de connectivité nationale et régionale	Fournir 100% d'accès aux routes rurales pour les terrains agricoles à valeur élevée ; placer une population urbaine entière dans un rayon de 500 m d'une route pouvant accueillir des véhicules motorisés
Eau et assainissement		Réaliser les OMD pour l'eau et l'assainissement

Ces objectifs ne sont pas ambitieux, mais ils permettraient à l'Afrique de rattraper les autres régions en développement. Il est important d'insister sur le fait que même si la majeure partie des 93 milliards de dollars US concernent l'investissement, une importante partie de la somme concerne le fonctionnement et la maintenance des

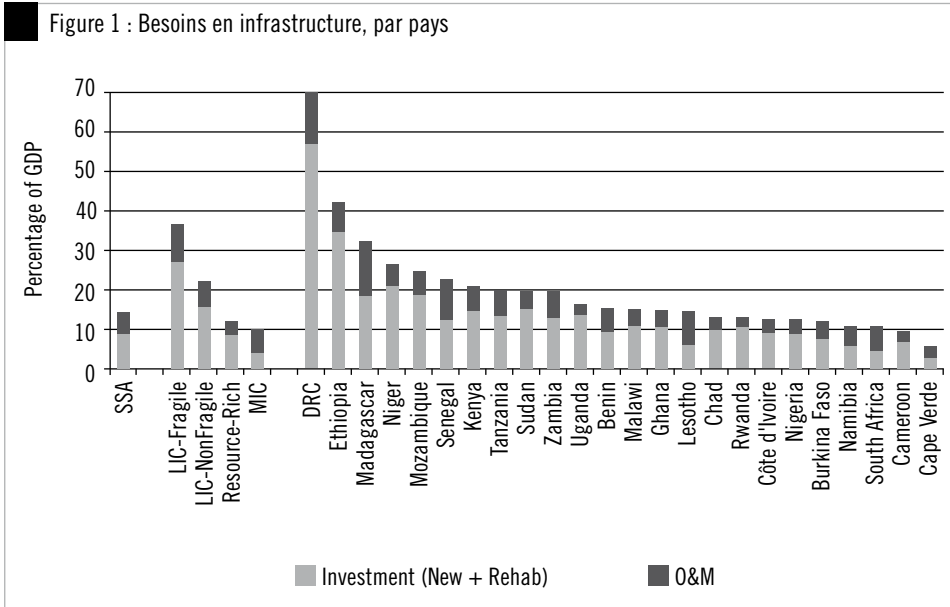
équipements – domaines d’investissement trop souvent négligés par les responsables de la formulation des politiques.

L’électricité est, de loin, le secteur qui bénéficie le plus des dépenses avec 40 milliards de US\$ par an ; l’eau et les transports se tiennent à distance respectable avec 20 milliards de US\$ chacun par an. La raison pour laquelle l’électricité bénéficie d’un plus important investissement est que le continent traverse une crise d’énergie qui affecte plus de 30 pays. Les causes de cette crise sont différentes selon les pays, mais les effets sont identiques : des pannes d’électricité généralisées régulières, qui provoquent de fortes pertes dans la production et freinent la croissance économique.

Pour rétablir l’équilibre dans le secteur de l’électricité, l’Afrique devra mettre en place quelques 7 000 MW de capacité nouvelle chaque année au cours de la décennie à venir, en comparaison aux modestes 1 000 MW de nouvelle capacité chaque année que l’on a pu voir ces dix dernières années. En dehors de l’Afrique du Sud, la consommation africaine d’électricité se situe un peu au-delà de 100 kilowatts-heure par personne et par an : ce chiffre est actuellement en baisse. Cependant, même si cette quantité d’électricité n’était consacrée qu’à une utilisation résidentielle, celle-ci suffirait à peine à alimenter une ampoule par personne pendant trois heures par jour. La capacité installée entière de l’Afrique subsaharienne, avec ses 48 pays et une population d’un milliard d’individus, ne dépasse pas celle d’un pays comme l’Espagne, dont la population compte environ 40 millions d’individus.

Si l’on exprime les besoins d’investissement annuel dans l’infrastructure en tant que pourcentage du PIB, l’Afrique subsaharienne devrait dépenser 15% de son PIB dans l’infrastructure, 10% sur l’investissement et 5% dans le fonctionnement et la maintenance (voir la Figure 1). Si ces chiffres semblent élevés, on notera que la Chine a investi 14% de son PIB dans l’infrastructure au milieu des années 2000. Cependant, le fardeau qu’est le financement des équipements d’infrastructure est très différent selon les groupes de pays. Les PRM et les pays riches en ressources n’auraient qu’à investir environ 10% de leur PIB ; les PFM non-fragiles devraient cependant dépenser plus de 20% et les PFM fragiles plus de 35% de leur PIB. Certains pays sont confrontés à une situation particulièrement difficile. La République Démocratique du Congo, par exemple, devrait techniquement investir 70% de son PIB afin de réaliser les objectifs susmentionnés. Ceci est bien entendu impossible, mais cela illustre la difficulté que rencontreront certains pays d’Afrique à rattraper les autres pays.

Ces chiffres sont fondés sur une analyse détaillée des investissements publics au niveau des pays : budget du gouvernement central, investissement dans les entreprises publiques et fonds particuliers. Les résultats montrent que \$45 milliards sont investis chaque année pour satisfaire les types de besoins en infrastructure mentionnés. Le plus frappant reste que la majeure partie de cette somme – quelques



\$30 milliards – sont financés par le continent – contribuables africains et utilisateurs africains des services. Le reste des fonds provient de diverses sources de financement extérieur. Dans ces dernières, le secteur privé est le plus grand investisseur (plus de \$9 milliards par an). Les pays de l'OCDE et les contributeurs qui ne font pas partie de l'OCDE (tels que la banque chinoise Ex-Im, la banque indienne Ex-Im et les fonds Arabes) contribuent chacun une aide publique au développement (APD) d'environ \$3 milliards par an.

Les PRM représentent un tiers de l'investissement total, alors que les PFM fragiles ne représentent que 5% du total. Pour les PRM et les pays riches en ressources, le secteur privé est la source principale de financement extérieur, alors que pour les PFM non-fragiles, l'APD est la principale source de financement. Le financement des pays non-OCDE est à peu de choses près identique à l'APD pour les PFM fragiles (voir le Tableau 5).

Tableau 5 : Sources de financement de l'infrastructure dans l'Afrique subsaharienne

Milliards de US\$ par an	Secteur public Exploi-tation et entretien	Dépenses d'investissement					Total général
		Secteur Public	APD	Finan-cement non-OCDE	Secteur Privé	Total	
PRM	10,3	3,1	0,2	0,0	2,3	5,7	16,0
Pays riches en ressources	2,5	3,9	0,6	1,7	3,8	10,0	12,5
PFM (typiques)	4,4	1,7	2,6	0,6	2,1	7,0	11,4
PFM (fragiles)	0,7	0,3	0,4	0,3	0,5	1,4	2,2
Total pour l'Afrique Sub-saharienne	20,4	9,4	3,6	2,5	9,4	24,9	45,3

Le portefeuille des dépenses actuelles, qui s'élève donc à \$45 milliards, comprend les dépenses allouées pour satisfaire les besoins en infrastructure identifiés. Cependant, en raison d'une inefficacité généralisée, le coût de l'investissement de ces 45 milliards de US\$ est très élevé, et représente un manque à gagner d'efficacité que l'on estime à \$17 milliards par an. Ces inefficacités prennent diverses formes :

- Lorsque les ressources budgétaires prévues pour l'investissement public dans l'infrastructure ne sont pas utilisées en raison de retards dans l'évaluation des projets, l'approvisionnement et autres situations de goulot administratives ;
- Lorsque les prestataires de services d'infrastructure ne parviennent pas à recouvrer les revenus associés aux services facturés à leurs clients, en raison de non-paiements et de problèmes dans les pratiques de collecte des revenus ;
- Lorsque les équipements publics perdent d'importantes quantités d'électricité et d'eau dans leurs réseaux de distribution, en raison de problèmes techniques (des conduites qui fuient, par exemple) ou non (connexions clandestines) ;
- Lorsque les équipements publics emploient une main d'œuvre plus importante qu'il n'est nécessaire pour assurer la prestation de leur service, ceci pour des raisons de favoritisme ou de pression politique pour la création d'emploi ;
- Lorsque les gouvernements n'effectuent pas de maintenance préventive adéquate sur les routes, ce qui provoque une détérioration de ces dernières ainsi que de coûteuses opérations de reconstruction à un stade ultérieur : tout dollar qui n'est pas dépensé pour la maintenance des routes signifie 4\$ pour la réhabilitation future, aux termes de la valeur actuelle d'une route donnée ;
- Lorsque les frais imposés aux utilisateurs ne permettent pas de recouvrer les coûts de la prestation des services – que l'on parle de tarifs pour l'eau,

l'électricité ou d'impôts sur le carburant (bien que l'excuse typique implique le caractère abordable desdits services, en pratique, seuls les Africains aisés ont accès à ces services) ;

- Lorsque les fonds publics ne sont pas octroyés pour une utilisation optimale, il semblerait que des investissements allant au-delà de ce qui est nécessaire apparaissent dans certains domaines de l'infrastructure (l'exemple le plus approprié à ce niveau reste le secteur des TIC, pour lequel de nombreux gouvernements consacrent des ressources publiques qui pourraient être fournies par le secteur privé).

Bien que l'inefficacité soit un élément beaucoup moins quantifiable, celle-ci est également présente lorsque les gouvernements paient des coûts unitaires excessifs pour la construction et la maintenance de l'infrastructure, ceci en raison de problèmes de corruption.

Presque la moitié du manque à gagner d'efficacité de \$17 milliards provient d'inefficacités opérationnelles : pertes de distribution, perte de collecte, sous-entretien et main d'œuvre excessive. 4 autres milliards de dollars sont dépensés pour l'amélioration du recouvrement des coûts, 3 milliards proviennent de l'allocation de ressources entre différents secteurs et enfin \$2 milliards de l'amélioration dans l'exécution du budget des investissements. Le secteur qui pourrait le plus bénéficier d'un gain d'efficacité potentiel est celui de l'électricité (\$6 milliards), suivi du transport (\$4 milliards) et de l'alimentation en eau (\$3 milliards).

En mettant de côté le fait que depuis la crise financière mondiale de 2008, les flux de capitaux privé vers l'investissement dans l'infrastructure ont considérablement baissé, combler le fossé financier de \$48 milliards (\$17 milliards provenant donc de gains provoqués par l'efficacité plus \$31 milliards provenant de nouvelles sources de financement) présente un certain nombre de problèmes pour les gouvernements d'Afrique : traitement des immenses retards dans les services d'infrastructure par le financement de nouveaux équipements, réhabilitation d'infrastructures existantes, exploitation et entretien (E & E) de l'infrastructure existante et résolution de l'inefficacité des prestataires de services publics. Le fardeau que représente la réalisation de ces objectifs liés à l'infrastructure est considéré comme insurmontable, surtout pour les PFM fragiles ; par conséquent, la possibilité d'obtention de financements extérieurs à l'échelle requise semble peu probable. Trouver un moyen de faire se rejoindre objectifs d'infrastructure et financement représente par conséquent un objectif essentiel. À cet égard, on reconnaît qu'en plus des mesures habituelles requises, les pays d'Afrique doivent attirer davantage d'investissements du secteur privé pour l'infrastructure.

Cependant, en suivant cet itinéraire, les gouvernements doivent en premier lieu comprendre que s'ils souhaitent fournir des services efficaces et abordables à leurs citoyens, les motivations du secteur privé sont totalement différentes, et sont fondées sur la maximisation des profits. Deuxièmement, les gouvernements doivent clarifier le rôle et les inconvénients de la participation du secteur privé dans la prestation des services liés aux infrastructures. L'exploitation de l'appât du gain pour une prestation de services efficaces et abordables reste un défi qui exige que certaines mesures soient prises par le secteur public.

Augmenter la participation du secteur privé dans l'infrastructure

Le secteur privé peut participer au développement de l'infrastructure pour combler le fossé des capacités des gouvernements soit dans le développement et la gestion de l'infrastructure, soit en tant que financeur – et le secteur privé pourrait assumer les deux rôles en même temps. Construire ou renforcer la gestion financière et l'efficacité fonctionnelle des équipements publics et des entreprises publiques est une stratégie essentielle, mais prend du temps et exige des ressources publiques supplémentaires – deux éléments dont les gouvernements peuvent ne pas disposer à court terme pour résoudre les problèmes actuels.

L'une des possibilités serait de faire contribuer le secteur privé en améliorant l'efficacité opérationnelle et la qualité des services par la gestion ou par des contrats d'affermage/de concession, comme on en trouve en Afrique de l'Ouest, surtout dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Ce type de partenariat public-privé (PPP) est de plus en plus utilisé dans de nombreux pays en développement et n'implique aucune privatisation ou dessaisissement de la part du gouvernement. Nul investissement n'est attendu du secteur privé : au lieu de cela, ledit investissement est assuré par le gouvernement ou par le financement de bailleurs de fonds, ou encore par les flux annuels de liquidités (comme cela est le cas pour des projets en Côte d'Ivoire et au Mali).

Le secteur privé est rémunéré par des commissions payées par le gouvernement (ces commissions sont généralement ajustées selon la performance) plutôt que par des revenus tarifaires obtenus auprès de clients. Ces contrats à risques peu élevés sont de plus en plus populaires depuis 1990, même si selon la base de données de l'infrastructure public-privé (IPP), ils n'ont jamais représenté plus de 10% de tous les contrats de type IPP². On trouve ces contrats principalement dans les domaines

2 La base de données est gérée par le Fonds de Conseil en Infrastructure Publique/Privée (PPIAF) et la Banque Mondiale.

de l'eau et de l'assainissement ainsi que dans le transport, mais ils ne représentent que moins de 20% des marchés dans le secteur de l'électricité. Au cours des années 1990, ces contrats étaient considérés comme une première étape vers des formes plus avancées d'IPP, telles que les concessions à long terme. La fréquence de ces contrats est cependant restée faible, et n'a trouvé écho qu'au Mali et au Gabon. Depuis la fin des années 1990, ces contrats sont considérés comme une fin en soi – c'est-à-dire une manière de mettre en place des améliorations à court terme dans l'efficacité du fonctionnement des infrastructures et dans le transfert des compétences au personnel local. Des 17 contrats de gestion conclus pour des services d'électricité dans 15 pays de l'Afrique Subsaharienne, seuls trois sont encore en vigueur. Quatre d'entre eux ont été interrompus prématurément, et d'autres n'ont tout simplement pas été renouvelés. Parmi les problèmes identifiés : des attentes irréalistes et une capacité limitée à résoudre les défis du secteur concerné en général. De nombreux contrats ont été mis en place avec le soutien de bailleurs de fonds, dans la perspective qu'une telle participation représentait le premier pas vers de plus amples réformes ; cependant, de nombreux gouvernements ont considéré ces entreprises comme de coûteuses mesures de réforme nécessaires à l'obtention de financement de la part des bailleurs de fonds. Ces mêmes gouvernements n'ont donc pas eu l'intention de poursuivre le processus. De plus, bien que des avantages financiers et relatifs à l'efficacité puissent être obtenus par l'intermédiaire de tels contrats, ces derniers ne peuvent vaincre à eux seuls les faiblesses institutionnelles et les lacunes dans la formulation des politiques. Enfin, ce gain d'efficacité n'a pas toujours produit de résultat tangible pour les clients (Foster & Briceño-Garmendia 2009).

Le *Projet Kenyan Power and Lighting Company (KPLC)* – qui a bénéficié d'un contrat de deux ans signé avec Manitoba Hydro en 2006 pour gérer les services de distribution au nom du gouvernement du Kenya, est l'un de ces contrats qui n'a pas été renouvelé. L'accord a pris fin en avril 2008 : le gouvernement s'est plaint des coûts élevés et de la faiblesse de la performance. Le gouvernement et l'entrepreneur ont affirmé d'un commun accord qu'au moins les trois quarts de la longue liste des objectifs de performance avaient été réalisés, mais un contentieux est apparu en ce qui concerne les pourcentages exacts et la prime de performance. La compensation versée à l'entrepreneur s'est avérée beaucoup plus élevée que celle reçue par les directeurs kényans, mais la société avait du faire face à des conflits de travail. Les deux premières années du contrat avaient été réglées par la Banque Mondiale, et les coûts de toute extension auraient du être à la charge du gouvernement kényan. A la suite des troubles civils d'après les élections de 2008, cependant, le gouvernement a du modifier ses priorités dans les investissements.

En Ouganda et en Afrique du Sud, une série de contrats expatriés à court terme dans le secteur de l'eau a montré aux gouvernements qu'une meilleure formation, une plus grande indépendance et une compensation plus conséquente peuvent aboutir à des opérations commerciales plus efficaces dirigées par des responsables locaux. Les contrats de gestion de cette nature rencontrent cependant des problèmes que l'on ne trouve généralement pas dans les catégories plus générales de projets PPP. Les sociétés chargées de l'exécution du projet sont dans l'obligation d'améliorer la prestation des services et la productivité (que l'on parle des niveaux de fuite d'eau ou du développement de la distribution des services). Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les objectifs de performance et les éléments de motivation de tels contrats. Les questions liées au service clientèle doivent également être abordées de manière plus appropriée. Une planification et un approvisionnement plus économiques doivent être reconnus comme la base d'une exécution réussie de tels contrats dans le secteur de l'électricité.

Habituellement, le secteur public transfère l'utilisation des actifs existants à une société dans le but d'honorer ses propres obligations. L'état desdits actifs et le besoin de réhabilitation ou de remplacement peuvent ne pas être clairs avant que le contrat ne soit déjà largement en cours d'exécution, ce qui représente un risque considérable pour la société chargée du projet. Il serait judicieux de la part du secteur public de laisser suffisamment de flexibilité à la société pour que cette dernière puisse gérer ces conditions. De plus, le personnel chargé des équipements existants est détaché au sein de la société chargée du projet afin de faciliter la formation et la continuité, et pour satisfaire les conditions préconisées par les syndicats du secteur public. Ces syndicats sont en temps normal plutôt hostiles à toute forme de privatisation qui pourrait menacer les avantages sociaux dont bénéficient les employés. Cette situation doit être soigneusement gérée par la société chargée du projet. Dans une certaine mesure, ces risques peuvent être traités de manière plus efficace par le secteur public avant d'impliquer la société privée, plutôt qu'au cours de la période d'exécution du contrat. Certains risques subsistent, cependant, et devront être abordés par le secteur privé (Delmon 2009).

Dans ces contrats, en guise d'exemple, les niveaux tarifaires pour les services d'eau peuvent devenir un problème politique, et l'histoire a montré que ce secteur a été utilisé pour subventionner certains éléments de la société, industries particulières ou entités du secteur public. Souvent, les tarifs ne sont pas appliqués, sont appliqués à un très faible niveau ou ne sont pas appliqués du tout. La participation du secteur privé exigera une certaine formalité dans les arrangements conclus avec la société chargée du projet en ce qui concerne les subventions ou le financement du gouvernement, surtout dans les cas où le gouvernement en question ne souhaite pas

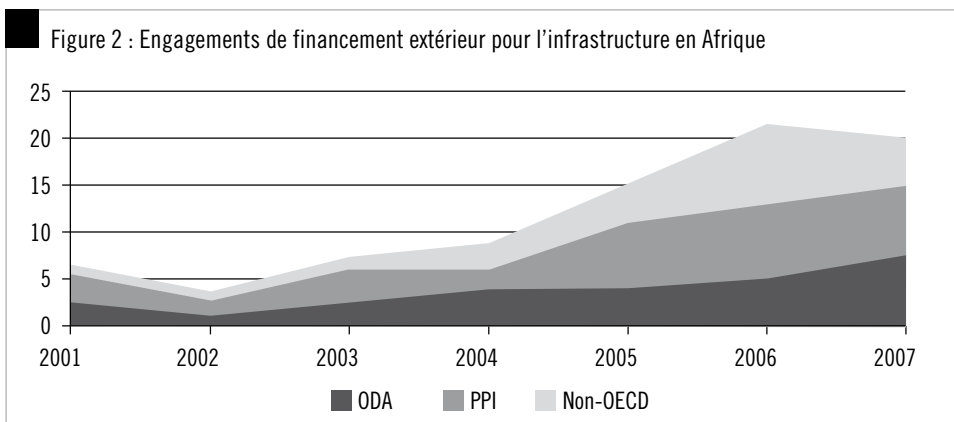
augmenter les tarifs pour atteindre un niveau de rentabilité ou lorsque d'importants investissements capitaux sont nécessaires. Bien que ces aspects soient difficiles, un tel développement peut être très positif pour l'entreprise publique et permettrait de formaliser les subventions ; cela rendrait également les contraintes exercées sur le portefeuille public davantage transparentes, comme on peut le voir dans le cas des tarifs artificiellement peu élevés (Delmon 2009).

La gamme des options PPP s'est développée au cours des 30 dernières années : les accords à diverses échelles passés entre des entités publiques et privées ont pris différentes formes pour des services existants et nouveaux. D'un côté, l'on trouve les contrats de gestion. De l'autre, on trouve la privatisation ou le dessaisissement complet, où le gouvernement vend les actifs à une société privée. La sous-traitance est une option tout aussi populaire : en effet, une société privée est en mesure de traiter de manière appropriée les aspects généraux de la prestation de service – facturation, relève de compteurs, transport et même nettoyage. Il existe des modèles hybrides qui sont apparus de plus en plus au cours des dernières années, surtout avec le développement d'un ensemble plus diversifié d'investisseurs dans les marchés émergents et d'opérateurs disposant d'une expertise locale. Ces modèles sont fondés sur des arrangements contractuels simplifiés, et associent fonds publics et privés afin de diversifier les risques (voir www.ppiaf.org).

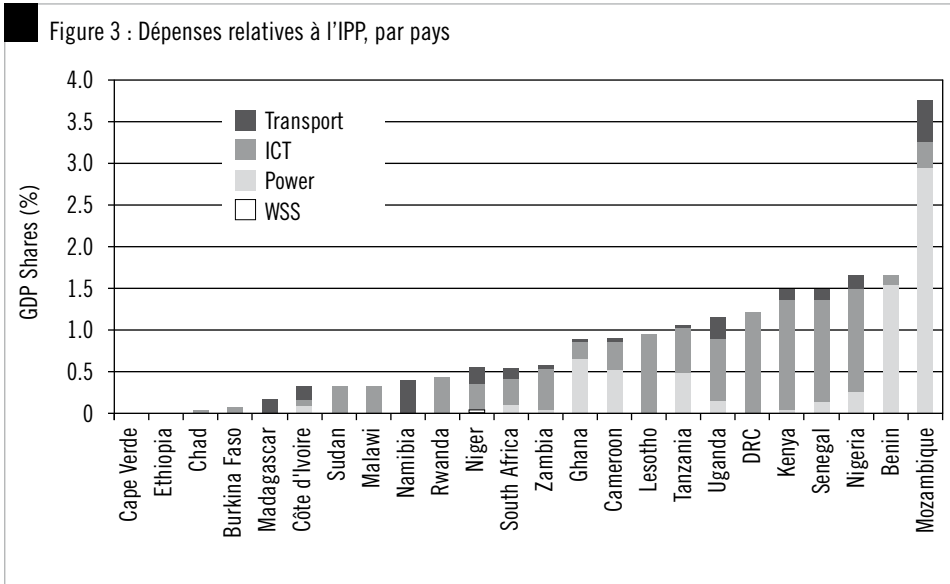
Parmi les modèles habituels de PPP, et dans l'objectif de collecter de nouveaux fonds, les projets de type *Build-Operate-Transfer* (Construire, Exploiter & Transférer, ou « BOT ») qui mobilisent des financements à recours limité ou pour des projets particuliers, sont à noter. Les contrats BOT sont généralement importants et complexes, et impliquent de manière générale une grande infrastructure telle que le réseau routier et les centrales électriques. Ces contrats placent la responsabilité du financement, de la construction et de l'exploitation du projet sur le secteur privé. Le gouvernement concerné accorde une concession de 15 à 30 ans à la société chargée du projet pour que cette dernière construise et exploite les équipements. La société privée utilise les revenus tirés de l'exploitation desdits équipements pour rembourser sa dette, et fournir des profits aux investisseurs.

Lorsque le gouvernement d'accueil est également l'entité qui lance le projet ou qui fait l'achat des services, le projet est traité comme le paiement d'un service plutôt que comme le financement d'une infrastructure. Ceci permet de sortir le projet de la sphère de responsabilité du gouvernement, et permet par conséquent de ne pas alourdir la dette du pays ou d'avoir un impact négatif sur les conditions d'emprunt du secteur public. Avec les PPP, donc, les gouvernements d'Afrique disposent d'une gamme de possibilités lorsqu'ils souhaitent engager le secteur privé dans la fourniture d'une infrastructure, et surtout en ce qui concerne le financement d'une telle infrastructure.

Pour satisfaire les besoins du secteur privé dans le cadre des défis susmentionnés, l'AICD suggère que l'Afrique doit doubler l'investissement du secteur privé dans l'infrastructure, pour passer des 9 milliards de dollars actuels à 18 milliards au cours des dix prochaines années. Jusqu'à la crise financière, on a pu observer une très grande augmentation dans le financement extérieur de l'infrastructure de la part de toutes les sources les plus importantes. Les engagements politiques formulés à Gleneagles ont fait augmenter l'aide officielle au développement, alors que le boom du financement privé a été accompagné de conditions économiques favorables au cours de cette période. L'augmentation des investissements provenant de pays ne faisant pas partie de l'OCDE illustre également l'intérêt manifesté par l'Asie (et surtout par la Chine) quant à l'Afrique en qualité de partenaire pour le commerce de ressources naturelles (voir la Figure 2).



De plus, on a pu clairement noter une forte spécialisation sectorielle et géographique des différentes sources de financement extérieur. D'une perspective sectorielle, les capitaux privés ont été d'une importance particulière pour le secteur des TIC, le financement de pays non-OCDE s'est dirigé vers l'énergie et les réseaux de transport accompagnant des exploitations minières, et enfin l'APD s'est plutôt concentrée sur l'eau, l'assainissement et les transports. D'une perspective géographique, les capitaux privés ont également été une source principale d'investissement dans les PRM (TIC et transport) et les pays riches en ressource naturelles (TIC, transport et électricité) ; l'APD s'est, elle, concentrée sur les PFM non-fragiles, et le financement des pays non-OCDE sur les pays riches en ressources naturelles et les PFM fragiles. La Figure 3 montre les secteurs principaux dans lesquels l'IPP s'est développée dans les pays d'Afrique de la liste.



Entre les années 1990 et 2006, l'Afrique a été en mesure d'attirer des investissements privés qui ont exclusivement touché les projets ayant trait aux TIC et à l'électricité ; il n'y a eu pratiquement aucun investissement dans les secteurs socialement difficiles tels que l'eau et l'assainissement ou dans des projets à plus long terme ou à risque plus élevé. Depuis 2004, les petits projets et les projets tout nouveaux comptaient pour 70% de l'IPP en Afrique, alors que les concessions et dessaisissements ne concernaient que 10% du total. On a pu noter un intérêt accru dans les concessions de transport (la ligne de chemin de fer du Rift, en Ouganda, et le port de Juba, au Soudan, par exemple), et des projets de production électrique tout nouveaux commencent à voir le jour. Le tableau 6 résume les projets PPP entrepris en Afrique, l'expérience par secteur et ce que l'on doit attendre desdits projets dans le futur.

Les arguments en faveur des PPP, et particulièrement du financement de l'infrastructure par des contrats de type BOT et assimilés, sont résumés ci-dessous. Les PPP :

- Offrent d'autres possibilités d'attirer de nouvelles sources de financement et de gestion des équipements et services liés à l'infrastructure, tout en assurant une présence publique dans l'appropriation et la détermination stratégique des politiques ;
- Proposent une meilleure efficacité, des coûts soigneusement gérés et des délais de réalisation rendus plus courts par la participation du secteur privé ;

Tableau 6 : Présentation générale des projets PPP en Afrique

Secteur	Projets	Expérience actuelle	Futur
TIC			
Téléphonie mobile	De multiples opérateurs autorisés dans plus de 90% des pays	Une augmentation phénoménale dans la couverture	Divers pays pourraient accorder des autorisations supplémentaires
Téléphonie fixe	60% des pays se sont dessaisis de l'entreprise nationale du secteur	Un système controversé, mais provoquant des améliorations dans l'efficacité	Divers pays pourraient encore entreprendre un dessaisissement dans le secteur
Electricité			
Production	34 IPP investissent 2,5 milliards de US\$ pour installer une capacité de 3000 MW	De fréquentes renégociations, coûteuses pour les entreprises publiques responsables du secteur	Cette tendance va certainement se poursuivre, étant donné les immenses besoins en capacité
Distribution	16 concessions et 17 contrats de gestion ou de bail	Un quart des contrats annulés prématurément	Tendance vers les modèles hybrides avec des entreprises locales
Transport			
Aéroports	4 concessions investissant moins de US\$0,1 milliards	Pas d'annulation, quelques leçons apprises	Un nombre limité de cas viables supplémentaires
Ports	26 concessions de terminaux à conteneurs investissant US\$2,5 milliards	Peu d'annulations, des résultats positifs	Quelques belles perspectives ; une tendance qui se poursuit
Voies ferrées	14 concessions ferroviaires investissant US\$0,4 milliards	De fréquentes renégociations, un investissement limité	Une tendance qui va certainement se poursuivre, mais le modèle devra s'adapter
Routes	10 concessions d'autoroutes à péage (Afrique du Sud) investissant US\$1,6 milliards	Aucune annulation n'a été observée	8% du réseau seulement correspond au volume de la circulation
Eau			
Eau et assainissement	26 contrats, principalement de gestion ou de bail	40% des contrats annulés prématurément	Une tendance vers les modèles hybrides avec des entreprises locales

Source : PPIAF (2009)

- Facilitent l'établissement de contrats avec des entreprises privées expertes pour gérer assurer la livraison des services d'infrastructure ;
- Permettent de baisser le coût du lancement du projet, en raison d'une meilleure technologie et d'une exploitation plus efficace par le secteur privé ;
- Fournissent une infrastructure sans coût direct, grâce à un financement privé (par conséquent, il n'est pas nécessaire d'obtenir une quelconque

- autre source de financement, et l'impact sur la capacité de crédit ainsi que la cotation du gouvernement demeure limité) ;
- La participation de professionnels qualifiés de l'industrie et d'organisations de financement privé garantit une évaluation complète de la faisabilité du projet ;
 - Assurent la maintenance du contrôle stratégique du secteur public au niveau du projet (un avantage par rapport à la privatisation complète) ainsi que le transfert des équipements au gouvernement au terme de la période de concession (dans certains cas) ;
 - Peuvent pousser la concurrence à réduire les coûts du projet et à travailler sur l'innovation, offrant ainsi un bon rapport qualité/prix ;
 - Impliquent des prêteurs internationaux, dont les organisations de financement internationales ;
 - Attirent davantage d'investissement provenant de l'étranger ;
 - L'intérêt de la société chargée du projet dans l'exploitation à long terme des équipements donne lieu à une construction de qualité élevée ;
 - Facilitent le transfert des technologies de pointe et du savoir-faire associé, dont la formation du personnel local ;
 - Aboutissent indirectement au développement des industries du même secteur ;
 - Développent et approfondissent les marchés de capitaux locaux ;
 - Font participer les prêteurs locaux, les sous-traitants, les fournisseurs et les actionnaires.

Cependant, les contrats de type BOT ont des inconvénients pour le gouvernement concerné :

- Distorsion des priorités du développement, car un gouvernement peut favoriser des projets financièrement viables par rapport à d'autres projets qui ne sont pas nécessairement appropriés pour les besoins économiques et en infrastructure du pays ;
- Augmentation de l'endettement pour fournir des fonds pour les structures spéciales créées pour le projet, qui peuvent être plus chères que les emprunts publics, si l'on suppose que le gouvernement est en mesure d'obtenir des termes et conditions financières plus favorables qu'une société privée ;
- Étant donné la complexité du projet, les besoins liés à la supervision et aux forts coûts de développement sont considérables (dont le coût de l'exercice de diligence raisonnable et le coût de la gestion des risques) ;

- Une résistance possible au niveau du public et de la classe politique, surtout de la part des syndicats de travailleurs et des entités qui ne voient pas d'un bon œil le sacrifice de tout contrôle du gouvernement sur l'infrastructure ;
- Le besoin d'alléger le risque des taux d'échange des devises étrangères pour les projets BOT dont la dette est formulée, dans une certaine mesure, sur la base de devises étrangères ;
- Une perte de contrôle au niveau de l'exploitation d'équipements de nature somme toute publique ;
- Une perte de revenus possible de la part du secteur concerné ;
- L'hypothèse d'une plus grande efficacité fragilisée en pratique par le manque de concurrence, ce qui donne lieu à des coûts accrus qui rendent la possibilité d'un rapport qualité/prix peu probable – argument que l'on associe en général avec les contrats de type PPP (Delmon 2009, Leigland 2010).

Malgré ces critiques, l'utilisation des PPP pour combler le fossé de l'infrastructure est largement reconnue, et ce modèle est utilisé dans un nombre grandissant de projets d'infrastructure dans le monde, alors que les gouvernements tentent de rétablir l'équilibre entre besoins et moyens (Bankwatch Network 2008).

Pour que les gouvernements d'Afrique puissent réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés en ce qui concerne l'augmentation des investissements du secteur privé dans l'infrastructure, quelques conditions sont nécessaires : des objectifs clairs, un leadership public de bonne qualité, de solides capacités institutionnelles au sein du gouvernement pour une mise en œuvre et un suivi efficaces. L'expérience a montré que la meilleure manière d'attirer des capitaux privés dans l'infrastructure est de concevoir des politiques et des environnements régulateurs crédibles et durables, par l'intermédiaire desquels la réduction des risques, associée à des résultats fructueux, est clairement distribuée entre les secteurs public et privé (Delmon 2009).

Références

- Bankwatch Network (2008) Never mind the balance sheet: The dangers posed by PPPs in central and eastern Europe (Peu importe le bilan : les dangers posés par les PPPP en Europe centrale et de l'Est) Disponible à : www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf
- Calderón C (2008) Infrastructure and growth in Africa (Infrastructure et croissance en Afrique). Document de travail 3, Étude de diagnostic national de l'infrastructure en Afrique. Diagnostic national. Washington DC: Banque mondiale.
- Delmon J (2009) Private sector investment in infrastructure: Project finance, PPP projects and risk (L'investissement du secteur privé dans l'infrastructure : financement des projets, projets et risques de PPP). Deuxième édition. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

- Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2009) *Africa's infrastructure: A time for change* (Les infrastructures africaines : une transformation impérative). Étude du diagnostic national de l'infrastructure en Afrique. Washington DC: Banque mondiale.
- Leigland J (2010) *PPI in poor countries: How to increase private participation in infrastructure management and investment.* (les IPP dans les pays pauvres: comment accroître la gestion et l'investissement de la participation privée dans l'infrastructure) Gridlines. Note No. 51, PPIAF.
- PPIAF (Fonds de conseil en infrastructure publique/privée) (2009) *Infrastructure in Africa: The private sector role* (L'infrastructure en Afrique: le rôle du secteur privé). Présentation au MEFMI, Novembre.

4.3 L'importance des institutions de qualité dans la gestion des partenariats public-privé

Alta Fölscher¹

L'une des communications proposées lors de la séance sur le rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures, au cours du 6^e Séminaire Annuel, s'est penchée sur les arrangements nécessaires pour garantir que ce rôle soit géré de manière appropriée. L'auteur de la communication, Tumisang Molekefrom – de l'Unité des Partenariats Public-Privé (PPP) au sein de la Trésorerie Nationale d'Afrique du Sud, a mentionné les divers rôles du secteur privé dans l'infrastructure publique : le secteur privé peut concevoir, financer, construire, exploiter et transférer l'infrastructure, ou choisir de ne remplir qu'une partie de ces rôles.

La question principale qui doit être considérée en ce qui concerne la participation du secteur privé est le rapport qualité/prix et le risque. Le mode dit « de sous-traitance »

1 Voir également les articles techniques et les études de cas sur l'évaluation, le financement et la gestion des infrastructures tirés du programme de CABRI sur la garantie d'un bon rapport qualité/prix dans les projets d'infrastructure : www.cabri-sbo.org.

reste l'un des modèles traditionnels de participation du secteur privé. Dans cette situation, la capitalisation reste à la charge du gouvernement, qui reste propriétaire des équipements – et qui reste également propriétaire des risques. Dans les PPP, une partie plus importante du risque est transférée vers le secteur privé, alors que la société chargée du projet conçoit, finance, construit et/ou exploite l'infrastructure. Dans ce cas-là, le gouvernement achète le service dans son intégralité ou permet sa mise en œuvre. Le gouvernement reste alors propriétaire des équipements. Dans la forme la plus radicale de participation du secteur privé, les équipements sont privatisés, et tout le passif et les risques sont transférés à la société ; le gouvernement ne remplit alors qu'un rôle régulateur.

Afin de gérer la participation du secteur privé dans la catégorie des PPP de manière appropriée, le gouvernement doit s'assurer de disposer des arrangements institutionnels requise dans les domaines que nous décrivons ci-dessous.

Préparation du projet

Alors que le coût du projet reste à la charge du gouvernement (le risque est transféré, et l'on espère ici que le rapport qualité/prix est accru), qui est donc responsable de l'opportunité budgétaire, il est nécessaire que les projets soient identifiés par l'intermédiaire d'un processus d'appel d'offres budgétaires et qu'ils correspondent aux priorités nationales et sectorielles. L'un des aspects essentiels de la préparation du projet est la réalisation d'études de faisabilité afin de pouvoir répondre aux questions relatives à la portée du projet, à son caractère abordable, à son rapport qualité/prix et au transfert des risques. Dans ces études, l'équité intergénérationnelle doit être prise en compte. Dans le cadre de ce processus, une étude comparative du secteur public (en d'autres termes, une évaluation du coût, du risque et du rapport qualité/prix à prendre en compte si le secteur privé ne participait pas au projet) afin de garantir que le PPP demeure la meilleure solution pour résoudre les problèmes de l'infrastructure ou de la prestation des services qui y sont liés. Il est important que le processus de préparation des projets soit codifié dans le cadre de directives et réglementations publiques claires, et que tous les processus soient fidèlement documentés.

Approvisionnement

La qualité des arrangements concernant l'approvisionnement des PPP est essentiel pour garantir le respect du rapport qualité/prix. Le processus d'approvisionnement doit être ouvert et compétitif ; il doit être fondé sur des documents d'appel d'offres clairs proposant des instructions tout aussi claires. Une étape de pré-qualification

sera suivie d'un appel à propositions, puis de des processus d'évaluation des offres. Lorsque les pratiques d'approvisionnement des PPP proposées par le gouvernement sont justes et transparentes, cela encourage une plus grande et une meilleure participation du secteur privé.

Le processus d'évaluation prévu pour déterminer le soumissionnaire favori doit être solide, et doit se dérouler en respectant l'étude de faisabilité et les objectifs prévus à l'origine du projet. L'un des critères principaux devra être le rapport qualité/prix, que l'on peut définir comme l'association des propositions de conception du projet, les termes de financement proposés et les positions de risque adoptées par le secteur privé.

Mise en œuvre du projet

Avant de signer le contrat, le gouvernement doit s'assurer de disposer de la capacité sectorielle nécessaire pour gérer le contrat. Le suivi du contrat par des parties prenantes internes est essentiel pour garantir la qualité et le rapport qualité/prix. Ce suivi doit être accompagné d'évaluations externes périodiques au cours de la durée de vie du contrat. Si les PPP sont un concept nouveau dans le secteur concerné, il est nécessaire de lancer un processus de gestion du changement, pour informer les parties prenantes internes et externes (dont les clients des services proposés par l'infrastructure) des raisons de l'utilisation du PPP et des arrangements prévus à cet égard. Cet aspect des choses est essentiel pour élargir l'appropriation de la solution qu'offre le PPP, de l'équipe de projet aux utilisateurs et bénéficiaires de l'infrastructure concernée.

Arrangements institutionnels pour les PPP

L'amélioration de la capacité, qui est l'une des principales préoccupations du gouvernement et qui permet de garantir le développement, une mise en œuvre et une gestion appropriée des contrats PPP, est absolument essentielle. Les unités centrales concernées élaborent des cadres régulateurs pour les PPP et peuvent fournir un soutien et un suivi au niveau de la capacité. Il est important que la capacité du secteur privé soit accompagnée d'une capacité interne technique, financière, de négociation et légale. Si de telles capacités ne sont pas disponibles au sein du gouvernement, elles doivent faire l'objet d'une sous-traitance dans le cadre de la préparation, de l'approvisionnement et de la négociation du PPP. Enfin, le soutien et le leadership politiques sont essentiels aux niveaux du projet, du secteur et du gouvernement. La vitesse des prises de décision, une fois tous les processus techniques achevés, est critique pour préserver l'intérêt du secteur privé et pour établir d'autres contrats qui peuvent garantir un bon rapport qualité/prix.

5

Intégrer l'aide dans les budgets

5.1 Introduction

Depuis 2007, l'intégration de l'aide dans les processus budgétaires et la présence de cette dernière dans les documents budgétaires est l'un des principaux domaines d'intérêt de CABRI. Ce domaine est important non seulement pour garantir que les ressources fournies par l'aide sont utilisées efficacement dans l'intérêt du développement durable des pays partenaires, mais également pour garantir que les ressources domestiques sont elles aussi utilisées au maximum de leur potentiel, que les processus budgétaires du pays soient renforcés et respectés, et enfin que la responsabilité locale vis-à-vis des résultats du développement soit améliorée. La 5^e séance, en marge du Séminaire Annuel, a permis de présenter le travail de CABRI dans le contexte des développements dans ce domaine, surtout en ce qui concerne le travail effectué au niveau des pays par le Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux. La communication présentée dans ce chapitre a été préparée par Aarti Shah, conseillère principale au Secrétariat de CABRI et par Sara Fyson, Conseillère sur les Politiques au sein de l'OCDE-CAD et coordinatrice du Partenariat Mondial. La communication est fondée sur les débats qui ont eu lieu lors du *Séminaire Annuel* sur l'évaluation des progrès effectués dans l'utilisation des systèmes nationaux et les facteurs et processus principaux qui gênent ou favorisent le changement. La

communication propose des exemples de pays, passe en revue les travaux en cours et souligne le rôle vital que jouent les institutions régionales et internationales pour vaincre les obstacles de l'intégration de l'aide dans les budgets des pays partenaires.

5.2 Établir un réseau d'influence régional et international sur l'utilisation des systèmes nationaux

Aarti Shah, Sara Fyson et Alta Fölscher

Utiliser les systèmes nationaux pour une bonne gouvernance financière : Introduction

Les leçons fournies par des décennies d'expérience dans le développement ont montré que pour que l'assistance soit efficace, les bailleurs de fonds doivent respecter le contrôle par les pays récipiendaires de leurs propres pratiques et politiques de développement. Ainsi, les bailleurs de fonds se doivent de soutenir la demande d'un pays à utiliser ses propres systèmes administratifs dans le cadre de ladite assistance.

L'utilisation des systèmes nationaux par les pays bailleurs de fonds exige que l'assistance prévue fonctionne dans le cadre de règles, mécanismes et procédures budgétaires. Ceci peut signifier l'inclusion de l'assistance dans les documents budgétaires, ou dans les revenus et appropriations approuvées par le Parlement, le

décaissement direct de l'aide par l'intermédiaire des fonds de revenus principaux de la Trésorerie Nationale, l'adoption de normes nationales d'approvisionnement ou encore l'inclusion du financement externe dans les systèmes ou rapports de comptabilité et de vérification des comptes. L'association idéale dans l'utilisation des systèmes nationaux au cours des diverses étapes du processus budgétaire pour le décaissement de l'APD variera non seulement d'un pays à l'autre mais également entre les modalités d'assistance elles-mêmes. En effet, les avantages et risques associés dépendent en très grande partie de la qualité et des forces du cadre institutionnel du pays récipiendaire.

L'utilisation efficace des ressources fournies par l'assistance, dont l'intégration de cette dernière dans les budgets, demeure une priorité essentielle pour les pays membres de CABRI. Les débats qui ont lieu lors du Séminaire Annuel de CABRI ont indiqué que les problèmes identifiés dans de nombreux pays sont de nature identique, et que l'utilisation des systèmes nationaux peut encourager le renforcement de la bonne gouvernance financière. En tant que telle, l'utilisation de systèmes n'est pas une fin en soi : il s'agit plutôt d'un important moyen de réaliser une meilleure transparence, responsabilité et appropriation des ressources publiques en général – et pas seulement des ressources fournies par les bailleurs de fonds.

En reconnaissant ces objectifs, CABRI et le Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide (WP-EFF) ont garanti que cette approche serait illustrée dans leur programme de travail en cours. Afin de fournir une présentation générale des progrès effectués et des problèmes actuels principaux rencontrés dans l'utilisation des systèmes nationaux, cette communication souligne les travaux entrepris depuis 2009, et est fondée sur des recherches menées ainsi que sur l'assistance fournie dans certains pays par CABRI et le Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux.

Perspectives sur l'utilisation des systèmes nationaux

Un accord généralisé entre bailleurs de fonds et pays partenaires sur l'importance de l'utilisation des systèmes nationaux doit être la fondation de l'approbation de la communauté des bailleurs de fonds, des gouvernements de pays partenaires, des associations parlementaires et des OSC. La Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide et le Programme d'Action d'Accra (PAA) stipulent tous deux que les bailleurs de fonds doivent utiliser les systèmes nationaux, et en tant que première solution, dans le cas du programme PAA.

Cependant, s'il existe un consensus sur le principe d'une telle recommandation au niveau international, force est de reconnaître que les motivations des bailleurs

de fonds et des pays partenaires quant à l'utilisation des systèmes nationaux sont différentes.

Les pays partenaires s'intéressent principalement aux avantages potentiels de l'utilisation des systèmes nationaux pour l'efficacité du développement. Il est nécessaire pour les pays que l'assistance soit injectée dans leurs systèmes, afin qu'en premier lieu l'information sur l'enveloppe globale de l'assistance soit complète. Des informations complètes peuvent en effet permettre d'allouer des sommes plus précises pour les divers secteurs. Deuxièmement, permettre aux pays de donner davantage leur avis dans la manière dont les fonds sont dépensés permet d'établir un espace pour un contrôle accru, une plus grande responsabilité et un plus fort désir de s'assurer que les fonds sont utilisés aussi prudemment que s'ils étaient les revenus propres du pays concernés. Troisièmement, pour les pays qui dépendent fortement de l'aide en particulier, l'intégration de ladite aide dans une gamme diverse de systèmes nationaux peut jouer un rôle de catalyseur dans le renforcement de ces systèmes. Enfin, une plus grande transparence dans l'allocation des fonds reçus permet d'établir également une plus grande transparence dans l'utilisation et l'impact de ces fonds.

En contraste, les bailleurs de fonds reconnaissent l'avantage de l'utilisation des systèmes nationaux, mais leur point de vue repose sur le risque, de leur perspective, lié à l'utilisation de ces systèmes. En effet, pour les bailleurs de fonds, l'utilisation de ces systèmes exige la présence d'institutions budgétaires transparentes, crédibles, solides et bien structurées. En théorie, l'utilisation des systèmes nationaux motive fortement les gouvernements à améliorer leurs structures de gouvernance et leur gestion des finances publiques. En utilisant les systèmes proposés par le pays, les bailleurs de fonds doivent sacrifier une partie de leur contrôle vis-à-vis de la gestion des fonds, et sont également confrontés à certaines pressions de la part de leurs propres gouvernements et parlements, qui souhaitent que les fonds soient dépensés de manière appropriée. Pour s'assurer de cela, les bailleurs de fonds doivent :

- Comprendre la force d'un système particulier ;
- Evaluer la mesure des risques fiduciaires et autres liés à l'utilisation d'un système national ;
- Se mettre d'accord sur la mesure des risques que chaque partenaire du développement souhaite assumer dans tout contexte.

En principe, ces deux perspectives ont des points en commun, et des actions sont mises en places lorsque les pays affichent des résultats clairs dans le domaine du renforcement et de l'amélioration de leurs systèmes. Ceci permet aux bailleurs de fonds de sacrifier un peu de leur contrôle sur la gestion de l'assistance au

développement, tout en allégeant les importants risques fiduciaires inhérents à l'utilisation de ces mêmes systèmes.

Cependant, en réalité, en dépit des accords internationaux concernant l'utilisation des systèmes nationaux, les progrès effectués dans l'utilisation desdits systèmes sont limités. Selon les sondages relatifs à la Déclaration de Paris (2006 et 2008), entre 2005 et 2007, l'utilisation des systèmes de gestion des fonds publics (GFP) est passée de 39% à 45%. La plupart des progrès a pu être observée dans l'utilisation des systèmes de vérification et d'établissement de rapports financiers, mais seule une petite proportion de l'aide a emprunté la voie des systèmes de rapport et d'exécution budgétaire nationaux (OCDE-CAD 2008). De plus, si le sondage mondial indique un fort pourcentage de présence de l'assistance dans les estimations budgétaires, dans de nombreux pays d'Afrique, les documents budgétaires n'incluent que le soutien direct au budget et mettent à part tous les autres flux d'assistance. Un certain nombre de pays membres de CABRI sont frustrés qu'en dépit des efforts et des preuves que les systèmes nationaux se sont améliorés, les bailleurs de fonds sont toujours peu enclins à intégrer les flux de l'aide dans les systèmes nationaux.

La lenteur des progrès est en partie provoquée par la crainte des bailleurs de fonds d'une mauvaise utilisation des fonds, et leur réticence à sacrifier la possibilité d'attribuer les impacts sur le développement à des dépenses, et/ou leur réticence à perdre le contrôle dans les choix relatifs au développement. De plus, dans le contexte de la crise financière et économique, les bailleurs de fonds prennent désormais le parti, en ce qui concerne les risques fiduciaires, d'éviter radicalement tout risque plutôt que de gérer les risques dans un environnement où les cadres budgétaires sont stricts. Les bailleurs de fonds ont bien entendu un appétit différent en ce qui concerne les risques : un système considéré comme solide par un bailleur de fonds pourra être considéré comme fragile pour un autre.

Les progrès sont également lents car les règles formelles concernant les approches à adopter quant à la gestion de l'assistance au sein des organisations peuvent ne pas avoir changé dans la mesure requise, et ces changements peuvent ne pas être communiqués intérieurement de manière appropriée. Les bailleurs de fonds ont également besoin de temps pour apprendre et comprendre les aspects particuliers des systèmes de chaque pays. On suppose, généralement à tort, que l'utilisation des systèmes nationaux d'un pays pour l'aide exige le passage à un soutien budgétaire direct. Les fonds de projets ou de pays pauvres lourdement endettés (PPL) peuvent utiliser les systèmes nationaux à différents moments du processus budgétaire sans avoir à prendre la forme d'un soutien budgétaire généralisé.

Utiliser les systèmes nationaux : risques et avantages attendus

Les risques principaux que les bailleurs de fonds associent à l'utilisation des systèmes nationaux sont les suivants :

- *Risque lié au développement*, lorsque les objectifs de développement envisagés ne sont pas réalisés ;
- *Risque fiduciaire*, lorsque les fonds sont appropriés de manière inadéquate ou disparaissent, ou encore ne sont pas dépensés de manière à obtenir un rapport qualité/prix approprié ;
- *Risque non-financier*, tel que les risques macroéconomiques, de gouvernance ou de partenariat ;
- *Risque d'approvisionnement*, lorsque l'utilisation réelle et efficace de l'assistance est gênée par les normes d'approvisionnement en vigueur dans le pays ;
- *Risque de réputation*, lorsque la réputation du pays bailleur de fonds est affectée par les problèmes de gouvernance du pays récipiendaire ou par l'abus des fonds (OCDE 2010).

La plupart des bailleurs de fonds se concentrent sur les risques fiduciaires et liés à la réputation dans le décaissement de l'assistance, et justifient leur réticence à utiliser les systèmes du pays concerné en soulignant les faiblesses des institutions budgétaires nationales.

Il est indubitable que de solides institutions budgétaires sont essentielles pour l'utilisation efficace des systèmes nationaux. Cependant, on oublie souvent qu'en intégrant l'assistance dans les processus budgétaires nationaux, les bailleurs de fonds peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité de ces mêmes institutions en renforçant la notion de responsabilité entre les différents acteurs nationaux (exécutif, ministres et législature), et en amplifiant la transparence et le développement des capacités.

Pour évaluer intégralement les avantages et le coût de l'utilisation des systèmes nationaux, les bailleurs de fonds doivent adopter une perspective à long terme plutôt qu'une approche soulignant les risques individuels à court terme. De la même manière, les bailleurs de fonds doivent se pencher davantage sur les risques de développement plutôt que sur les risques fiduciaires. Pour que les avantages liés à l'utilisation des systèmes nationaux se concrétisent, les pratiques générales des bailleurs de fonds doivent évoluer, et il faudra du temps. En utilisant les systèmes nationaux, l'aide étrangère peut offrir de fortes motivations et une dynamique

appropriée pour que le gouvernement concerné renforce et réforme ses institutions budgétaires : une telle situation donnerait lieu à une plus grande efficacité dans toutes les dépenses publiques. Lorsque les bailleurs de fonds établissent des systèmes parallèles, ils risquent la duplication des structures, ce qui pourrait provoquer une hausse des coûts transactionnels et un développement moins durable de la capacité. L'utilisation des systèmes nationaux doit pouvoir mener à un renforcement de l'efficacité des dépenses publiques dans son ensemble, ce qui doit constituer un objectif essentiel de toute forme d'aide publique au développement (APD).

Renforcer et utiliser les systèmes nationaux : une composante essentielle de la bonne gouvernance financière

Il existe plusieurs manières par lesquelles l'assistance qui utilise les systèmes nationaux peut aider à améliorer la gouvernance financière. Les deux canaux les plus importants sont l'amélioration de la *transparence* et du caractère *intégral* du système. Un processus budgétaire transparent fournit en effet au public des informations complètes sur les objectifs des politiques, la formulation et la mise en œuvre de ces objectifs, ainsi que sur les différences entre les résultats souhaités et les résultats produits. La transparence dans l'intégralité du processus budgétaire aide à prévenir toute pratique inappropriée tels que l'établissement secret d'un budget (lorsque le budget réel n'est connu que d'une poignée d'individus) et la corruption (Gollwitzer 2011). Une plus grande transparence peut donner lieu à de meilleurs résultats fiscaux : la recherche montre de plus que les institutions budgétaires transparentes sont associées à une plus grande discipline fiscale (Alt & Lassen 2003, Hameed 2005).

Dans les pays d'Afrique, où le financement extérieur représente une importante partie des fonds disponibles, l'inclusion de l'aide dans la préparation budgétaire, les documents budgétaires et le système de comptabilité du gouvernement est un facteur essentiel pour la transparence du budget. Ce système permet d'obtenir de précieuses perspectives sur les domaines où les flux d'aides sont orientés et la manière dont ils sont utilisés. Cela permet également d'amplifier la responsabilité du pouvoir exécutif envers le parlement, les entités chargées de la vérification des comptes et la société civile en ce qui concerne la distribution des fonds provenant des bailleurs. Cela permet encore d'exercer davantage de pression pour la réalisation de résultats quantifiables.

Le caractère global du système, d'un autre côté, garantit que tous les éléments relatifs aux dépenses sont comptabilisés et assujettis aux règles et procédures budgétaires. Un budget complet aide à réduire les mauvaises pratiques tels que l'établissement de budgets secrets et l'établissement de budgets frauduleux (lorsque le gouvernement autorise des dépenses en sachant qu'elles ne se produiront

jamais). En intégrant toutes les formes d'APD dans toutes les étapes du processus budgétaire formel, la disponibilité et l'allocation générales des fonds peuvent être suivies plus facilement, ce qui permet encore une fois d'améliorer la responsabilité et l'efficacité dans l'allocation des fonds. Un budget complet donne également aux gouvernements la possibilité de donner leur avis sur la manière dont les flux d'aide doivent être utilisés. Ces flux complètent-ils les programmes du gouvernement ? Existe-t-il suffisamment de capacité d'absorption pour mettre en œuvre ces projets et programmes ? Ont-ils été conçus de manière durable ? Les frais d'exploitation et les coûts de maintenance à moyen terme ont-ils été pris en compte ? Les approches adéquates sont-elles appliquées, étant donné la connaissance du gouvernement relative au cadre institutionnel, aux mécanismes de livraison en place et aux besoins des citoyens ? Utiliser les systèmes nationaux est un important élément qui permet aux gouvernements de diriger et de gérer leurs propres programmes de développement et de rendre ces derniers responsables de la mise en œuvre desdits programmes auprès de la législature et des citoyens.

Les institutions de contrôle bénéficient dans une très large mesure des améliorations réalisées au niveau de la transparence, de la responsabilité et du caractère global des systèmes. La législature et les institutions suprêmes de contrôle ont là la possibilité d'exercer des pouvoirs plus fermes et plus efficaces de contrôle des dépenses publiques dans le cadre d'un environnement transparent et global. Enfin, ceci permet de réduire plusieurs des risques pour les bailleurs de fonds décrits ci-dessus, ce qui augmente le niveau de confiance des bailleurs envers le système. En exposant les faiblesses au cours des diverses étapes du processus budgétaire général, la transparence et le caractère global de la GFP aident à identifier les besoins de réforme et à renforcer la capacité et la performance nationales.

De manière générale, l'orientation vers une utilisation des systèmes nationaux de GFP par les bailleurs de fonds – que cette utilisation soit intégrale ou qu'elle ne concerne que quelques étapes de l'octroi d'une aide – permet non seulement de réduire les coûts transactionnels et d'améliorer les capacités d'absorption du pays, mais représente également une première étape importante vers le renforcement du système de GFP et l'augmentation des capacités.

Les récents travaux de CABRI au sujet de la bonne gouvernance financière (voir le chapitre 2) illustrent le besoin d'avoir des institutions fortes, des services publics compétents et capables, des gouvernements responsables et transparents et un leadership autonome sur les choix des réformes afin que les pays puissent se développer, prospérer et servir leurs citoyens. L'utilisation des systèmes nationaux est un important moyen de réduction de la dépendance d'un pays vis-à-vis des flux d'aides, et permet au pays concerné de se développer de manière durable.

Utiliser les systèmes nationaux, en pratique : quelles leçons pouvons-nous tirer ?¹

L'utilisation des systèmes nationaux est un principe relativement nouveau dans la gestion de l'aide – et la Déclaration de Paris de 2005 représente un changement à cet égard – mais les bailleurs de fonds et les pays partenaires comprennent désormais davantage les bénéfices et risques associés au choix de ne pas utiliser les systèmes nationaux, et quels sont les ajustements à apporter aux systèmes utilisés par les bailleurs de fonds et des pays partenaires pour garantir que l'aide soit intégrée dans les systèmes nationaux dans la plus grande mesure possible.

Si l'impact général d'un grand nombre de systèmes parallèles utilisés par les bailleurs de fonds peut s'avérer peu productif, on encourage en réalité les bailleurs individuels et les institutions qui les soutiennent à s'engager dans ce type de modèle : « on encourage de plusieurs manières les bailleurs et le personnel du gouvernement partenaire à utiliser des systèmes parallèles. Ce choix est accompagné de récompenses : visibilité, attribution de résultats, promotion du personnel, avantages en nature ou non....prestige, crédit politique, une fiabilité réelle ou perçue ainsi que le contrôle de fonds de projets, en comparaison aux fonds budgétaires nationaux » (Mokoro 2010).

Cependant, les problèmes associés à l'utilisation de systèmes parallèles sont nombreux et ne sauraient être surestimés. Les mécanismes conventionnels de livraison de l'aide qui mettent en place des systèmes parallèles donnent souvent lieu à une distribution et à une allocation fragmentées, ce qui aboutit à un coût transactionnel élevé et à de faibles taux d'absorption (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : Coûts de transaction – les taux d'absorption au Burkina Faso

L'exemple des taux d'absorption au Burkina Faso montre clairement les inconvénients de l'utilisation de systèmes parallèles au lieu de systèmes nationaux dans la distribution de l'aide. Les taux d'absorption pour le Soutien Budgétaire Général aux Partenariats ont oscillé entre 102,1% et 93,1% entre 1998 et 2003. Les taux d'absorption de l'aide aux projets se sont montrés beaucoup plus faibles pour la même période (entre 65,1% et 74,3%). Ceci illustre l'augmentation de l'efficacité que l'on peut obtenir en acheminant les ressources par l'intermédiaire des systèmes du gouvernement.

1 A l'exception de l'étude du cas sud-africain, les études de cas mentionnées dans ce chapitre ont été effectuées à la demande du Groupe de Travail sur la Gestion des Finances Publiques par Mokoro Ltd.

Souvent, les objectifs de l'aide aux projets qui n'est pas intégrée aux plans et budgets nationaux sont étroits, à court terme et ne sont pas alignés aux objectifs et politiques des pays récipiendaires. De plus, si plusieurs bailleurs mettent en œuvre divers projets de manière isolée et peu coordonnée, le risque de duplication des activités et de gâchis des ressources devient réel (voir l'encadré 2). Au lieu de renforcer les systèmes des gouvernements des pays récipiendaires de l'aide, les projets où les bailleurs s'ingèrent dans les détails de la gestion, passent outre l'expertise du gouvernement et gênent l'acheminement efficace des fonds publics.

Encadré 2 : Le problème de l'alignement – le secteur de l'éducation au Rwanda

Avant que les bailleurs de fonds ne passent du soutien budgétaire de projet au système préconisé par le secteur, et malgré un important soutien de la part des bailleurs dans le domaine de l'éducation, l'entretien des écoles ne pouvait être financé par le gouvernement du Rwanda, car les divers projets proposés par les bailleurs ne concernaient que la construction de nouvelles écoles : ces projets assuraient une plus grande visibilité et un certain prestige pour ces derniers. En conséquence, la situation est devenue étrange : en effet, de nombreuses nouvelles écoles ont été construites, mais ni les anciennes ni les nouvelles écoles ne peuvent être entretenues pour manque de fonds. L'adoption du système budgétaire préconisé par le Ministère de l'Éducation du Rwanda a permis à ce dernier d'assurer la maintenance des écoles par le biais de transferts de capitaux directs (voir Mokoro & ODI 2009.)

Les avantages liés à l'utilisation des systèmes nationaux ne sont pas nouveaux, comme l'exemple du Botswana le prouve (voir l'encadré 3).

Encadré 3 : Historique de l'utilisation des systèmes nationaux au Botswana

Au cours des années 1980 et 1990, de nombreux bailleurs retirèrent l'aide des systèmes budgétaires nationaux des pays récipiendaires, et l'utilisation de systèmes parallèles devint commune. Ce changement était en grande partie dû à une perte de confiance dans l'efficacité et les normes fiduciaires des systèmes de gestion des fonds publics des pays récipiendaires. Le Botswana reste une exception frappante vis-à-vis de cette tendance générale, et a réussi à maintenir l'aide dans les budgets au cours de cette période. Les lois successives sur la vérification des comptes et les finances ont en particulier imposé le fait que toute aide devait être versée dans un Fonds pour le Développement ; les liens entre les budgets de développement et les budgets à répétition disposaient d'une protection législative, et les systèmes de classification budgétaire associés à des

comptes informatisés parvenaient à assurer le suivi des sources de financement (dont les bailleurs de fonds) ainsi que les domaines de dépenses. Même les fonds octroyés par les bailleurs étaient souvent réservés en raison de l'utilisation de plafonds sectoriels (qui incluaient l'aide reçue). Le gouvernement est cependant parvenu à maintenir une mesure de discrétion quant à l'utilisation de ces fonds. Le Botswana a ainsi pu intégrer l'aide dans tous les aspects de sa gestion des fonds publics. Au cours de la période où le pays dépendait le plus de l'aide, la plus grande partie de cette dernière était répertoriée dans les plans et budgets, et était reconnue par le Parlement, la Trésorerie ainsi que dans les documents comptables et les rapports de vérification des comptes.

Source : Government of Botswana (1986)

Trois des principaux avantages liés à l'acheminement des ressources par l'intermédiaire des systèmes des gouvernements récipiendaires sont une meilleure responsabilité (voir l'encadré 4), un encouragement au renforcement des systèmes du gouvernement concerné et l'amélioration de ses capacités (voir les encadrés 5 et 6), et enfin une meilleure gestion de la trésorerie (voir le encadré 7).

Encadré 4 : Une plus grande responsabilité – Ouganda, Tanzanie et Mozambique

Le volume grandissant de financement sectoriel utilisant les systèmes nationaux en Ouganda, en Tanzanie et au Mozambique a permis d'amplifier le rôle des procédures budgétaires formelles et des systèmes de responsabilité pour les fonds sectoriels. Ceci implique que l'aide au niveau sectoriel est désormais assujettie aux règles, procédures et contrôles budgétaires officiels. Comme le dit Mokoro (2010), ceci encourage beaucoup les institutions, à la fois au niveau sectoriel et au niveau national, à s'impliquer davantage dans les processus budgétaires. En même temps, l'aide acheminée par l'intermédiaire des systèmes des secteurs publics a permis de rendre plus conscients les bailleurs et le gouvernement quant aux systèmes de comptabilité et de vérification des comptes, encourageant ainsi les réformes.

Encadré 5 : Utiliser les systèmes nationaux pour améliorer l'impact sur le développement – le cas du Vietnam

Un groupe bilatéral de bailleurs de fonds s'est mis d'accord, vers le milieu des années 2000, pour accepter des règles plus laxistes concernant l'utilisation des systèmes nationaux, ce qui leur a permis d'établir un équilibre entre impact sur le développement et durabilité d'utilisation des systèmes officiels par rapport au risque fiduciaire élevé. Les bailleurs bilatéraux ont adopté la perspective que s'engager à utiliser les systèmes nationaux, mêmes lorsque ces derniers souffraient de lacunes évidentes, aidait à faire progresser les processus de réforme. Ces bailleurs de fonds ont commencé à utiliser les systèmes du pays lui-même, à la fois en utilisant davantage les nouvelles modalités de l'aide et en changeant les systèmes de gestion pour les divers projets prévus.

Encadré 6 : De nouvelles motivations pour l'amélioration des capacités en Ouganda

Dans la dernière partie des années 1990, le secteur des eaux dans les zones rurales était confronté à de sérieux problèmes dans la livraison de l'eau et les services d'assainissement, ceci principalement en raison de contraintes liées à la capacité au niveau local. En 2000, des subventions pour l'eau au niveau des districts ont été accordées aux collectivités locales. Le gouvernement central a alloué les ressources – dans le but d'alléger les dettes et de soutenir le budget du secteur - ou le secteur de manière générale - par l'intermédiaire de ces subventions conditionnelles aux collectivités locales, où l'établissement de bureaux et le recrutement de personnel qualifié était clairement soutenu par les subventions. Le fait que les fonds aient été transférés tout en assurant l'amélioration des capacités a provoqué un fort encouragement parmi le personnel qualifié, et a permis d'attirer et de garder ce dernier. Les fonds n'étaient transférés que lors de la livraison. L'utilisation des systèmes nationaux a, dans ce cas, donné davantage de responsabilités aux districts, qui ont été en mesure de canaliser les fonds des bailleurs vers les domaines où ces derniers étaient le plus vital. Ceci a permis d'améliorer l'efficacité des ressources octroyées par les bailleurs de fonds dans la réalisation des résultats visés, et a grandement amélioré la capacité et la motivation des individus concernés au niveau local (voir Mokoro 2010.)

Encadré 7 : Une meilleure gestion de la trésorerie – le secteur de la santé en Zambie

Placer l'aide destinée au secteur de la santé aux mains de la Trésorerie a permis d'accroître la responsabilité du gouvernement de Zambie dans l'utilisation de ces fonds. De manière générale, toutes les ressources dont dispose la Trésorerie sont assujetties au contrôle du Parlement et à celui du Bureau du Commissaire Général aux Comptes. Cela signifie qu'en plaçant des fonds provenant de bailleurs dans la Trésorerie, le pouvoir de contrôle de ces deux institutions touche une plus grande partie des ressources, ce qui garantit une plus grande transparence dans l'allocation des fonds octroyés par les bailleurs.

L'utilisation des systèmes nationaux exige non seulement des ajustements dans les politiques et systèmes des bailleurs de fonds, mais également dans la manière dont les pays partenaires gèrent l'aide. Dans de nombreux cas, l'intégration de l'aide dans le budget (ou par l'intermédiaire des systèmes nationaux), nonobstant la modalité et le type de flux, exigera des changements législatifs/régulateurs, des changements institutionnels et des changements dans les instructions et documentations budgétaires du pays partenaire. Comme l'exemple décrit dans l'encadré 8 l'illustre, le processus dépend essentiellement de l'intégration de systèmes de gestion de l'aide et du budget dans le pays concerné.

Encadré 8 : Intégrer l'aide dans le budget en Afrique du Sud

Une récente analyse de l'APD en Afrique du Sud entre 2000 et 2008 a souligné le fait qu'une faible intégration et une présence discrète de l'aide dans le budget provoquent un impact négatif sur l'utilisation réelle et efficace de l'aide. La principale conclusion de ladite analyse était que l'intégration de l'aide dans le cycle de gestion des ressources publiques pourrait ne pas sembler essentielle, mais est cependant vitale pour une utilisation efficace de l'aide. Si l'aide s'élève à environ 1% du budget de l'Afrique du Sud, elle représente néanmoins une importante source de financement pour les activités ayant trait au développement. De plus, lorsque les subventions sociales sont exclues, la part de l'aide dans les ressources totales augmente. Cette aide est également concentrée dans certains secteurs et régions où elle forme une plus grande partie des fonds disponibles.

Jusqu'à présent, l'aide en Afrique du Sud était gérée en parallèle au budget. Une importante partie de l'APD était décaissée par l'intermédiaire de tierces parties – telles que des sociétés de gestion de projets ou des ONG. Jusqu'à présent, l'aide en Afrique du Sud était gérée en parallèle au budget.

Une importante partie de l'APD était décaissée par l'intermédiaire de tierces parties – telles que des sociétés de gestion de projets ou des ONG. L'aide décaissée par le biais des systèmes officiels est gérée par le Fonds pour la Reconstruction et le Développement (RDP), qui est comptabilisé comme un fonds extrabudgétaire. A l'exception de quelques ministères où la valeur de l'aide est reconnue, l'aide n'apparaît pas vraiment dans les processus de responsabilisation et d'établissement des budgets. En conséquence, les responsables chargés des programmes financés par l'APD ne sont pas tenus pour responsables de l'utilisation de l'APD comme ils le seraient dans le cas de l'utilisation des ressources domestiques. Ceci a freiné l'appropriation (qui est l'un des facteurs clefs dans la gestion efficace des programmes, selon l'analyse), et a provoqué des conséquences directes sur l'alignement, la gestion des résultats et la responsabilité mutuelle, nonobstant les modalités utilisées pour l'APD.

Les résultats de l'analyse suggèrent clairement que les efforts de la Direction pour la Coopération du Développement (DCD) de la Trésorerie Nationale (l'agence centrale responsable de la coordination de l'aide en Afrique du Sud) pour intégrer l'aide dans le budget devraient être encouragés. Pour aborder ce problème, la DCD a récemment formulé un ensemble de mesures comprenant les principales initiatives décrites ci-après.

Traiter les faiblesses dans le cadre de régulation pour la gestion de l'APD. Actuellement, l'APD décaissée par l'intermédiaire des canaux officiels est couverte par la Loi RDP et les procédures élaborées dans le cadre de cette loi. La gestion de toute l'APD est décrite dans la Loi sur la Gestion des Finances Publiques, qui indique que tous les comptables publics sont responsables, entre autres choses, de la gestion efficace de toutes les ressources, et que la Trésorerie doit émettre des instructions pour la « gestion des dons faits à l'État ». Cependant, les réglementations de la Trésorerie sont peu loquaces quant à la gestion de l'APD ; par conséquent, les directeurs financiers chargés de la gestion des processus financiers et budgétaires n'y prêtent pas suffisamment attention. La modification des réglementations visant à garantir que l'APD soit visible aux yeux des directeurs financiers et apparaissent dans les processus budgétaires est une étape nécessaire pour une intégration efficace de l'aide dans les processus budgétaires.

Intégration de l'aide dans les processus budgétaires centraux. L'aide est depuis longtemps répertoriée et enregistrée dans les processus du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), et dans la documentation budgétaire. Cependant, l'aide n'est pas prise en compte dans les délibérations qui se déroulent au niveau central au cours du processus de préparation budgétaire. Le fait que

l'information sur l'APD soit incomplète a été l'un des facteurs décisifs à cet égard, car il n'a pas été possible d'évaluer complètement son importance pour un secteur en particulier ou pour tous les secteurs. Ceci a eu pour conséquence une faible demande d'informations supplémentaires sur l'APD et de considérer ou superviser l'aide de manière adéquate au sein de leurs propres processus. L'IDC, qui fait partie du Bureau du Budget, fournit un soutien direct pour le processus budgétaire de 2011, et génère de meilleures informations sur l'APD ; le Bureau souligne également les opportunités pour une meilleure utilisation de l'APD.

Amélioration de l'établissement des rapports sur l'APD pour le développement de la responsabilité politique. Les accords d'APD ont été soumis au Parlement en tant que mesure procédurale. Cependant, peu de comités parlementaires ont prêté attention à l'APD en tant que ressource dans leurs processus de contrôle, en partie parce que les rapports n'ont pas été régulièrement soumis au Parlement. L'IDC/la Trésorerie Nationale élabore actuellement des mesures pour contrer cette faiblesse. En guise de première étape, des rapports trimestriels sur l'APD concernant les appropriations centrales et les comités financiers seront rédigés. Il est envisagé qu'un rapport annuel sur les flux, l'utilisation et les résultats de l'APD sera également rédigé. La rédaction de rapports sur l'APD dans les rapports ministériels annuels et dans la documentation budgétaire s'en verra également améliorée.

Développer le rôle des responsables de la coordination de l'aide au sein des ministères. Les responsables de la coordination de l'APD au niveau des ministères et de leurs représentations provinciales sont d'importants acteurs dans le cycle de gestion de l'aide. Malgré cela, ces derniers ne se sont pas vus attribuer suffisamment de pouvoirs pour amener l'aide dans les budgets ministériels et les processus de responsabilisation. On accuse, parmi les raisons de cette situation, la position des responsables de la coordination de l'APD au sein des ministères, leurs mandats et leurs compétences. L'IDC entreprend actuellement un programme pour améliorer la capacité de ces responsables et pour aborder la question des facteurs institutionnels.

Etablissement d'un système d'information sur l'aide. L'intégration de l'aide dans les processus budgétaires et sa présence dans la documentation budgétaire n'est utile que si les informations disponibles sur les flux d'aide sont de bonne qualité. La gestion centrale de l'information sur l'aide a été gênée par des rapports inadéquats de la part des bailleurs de fonds et des institutions récipiendaires. L'IDC élabore actuellement un système de gestion de l'information sur l'aide pour aborder le problème de la faiblesse des informations sur l'APD et pour

permettre à cette dernière de jouer un rôle efficace dans l'intégration de l'aide dans les budgets et les rapports.

Ces mesures appuieront les efforts continus de l'IDC visant à encourager les bailleurs de fonds à décaisser une plus grande partie de leur aide par l'intermédiaire des systèmes nationaux.

L'importance de l'information sur l'aide

Le cas de l'Afrique du Sud illustre clairement l'importance de la transparence de l'aide. Au cœur de l'utilisation des systèmes nationaux, l'on trouve la qualité, le respect des délais et l'accessibilité de l'information sur les flux d'aide. Le Rapport de 2008 sur l'Intégration de l'Aide dans les Budgets définit la qualité en termes de désagrégation et de détail.

Le PAA a engagé les bailleurs de fonds à « révéler publiquement et régulièrement des informations détaillées, en temps voulu, sur les volumes, l'allocation et, lorsque cela est possible, les résultats des dépenses pour le développement, ceci afin de permettre d'améliorer les processus d'établissement des budgets, de comptabilité et de vérification des comptes par les pays en développement ». De telles informations permettent en effet aux pays partenaires d'intégrer l'aide de manière plus appropriée dans leurs processus nationaux, et facilitent l'établissement de rapports destinés aux parties prenantes en ce qui concerne les résultats accomplis grâce à l'aide. Plusieurs sources peuvent fournir ces informations, de manière plus ou moins complète. Quelques 30 pays disposent désormais de systèmes de gestion de l'information sur l'aide (SGIA) au niveau national. Une récente étude a montré que les données présentes dans ces SGIA sont d'ordinaire très fiables, et offrent une forte corrélation avec les données du CAD. Ceci étant dit, ces données ont tendance à être indépendantes et isolées des ministères traitant des systèmes de gestion des finances publiques.

L'OCDE-CAD propose une base de données complète (nommée « CRS ») de toutes les interventions relatives à l'aide (soutien budgétaire et autres) offertes par les bailleurs de fonds du CAD et par une dizaine de pays et institutions qui ne font pas partie du CAD. Ces statistiques, qui sont analysées en détails et sont cohérentes et consistantes, sont disponibles en ligne tous les ans, après la fin de l'année. Au moment de la rédaction du présent chapitre, quelques améliorations sont envisagées, comme une nouvelle visualisation des informations adaptée aux pays en développement, une amélioration des délais (informations trimestrielles sur les décaissements), des descriptions plus détaillées des objectifs géographiques et des canaux de décaissement. Le CAD collecte également des informations agrégées sur les dépenses prévues par les pays, et, dans le cas de deux pays (le Rwanda et

le Ghana), pilote actuellement la publication des détails de ces informations pour certains bailleurs de fonds.

En 2008, plusieurs bailleurs de fonds et ONG internationales ont lancé l'Initiative pour la Transparence dans l'Aide Internationale (IATI) dans le but de rendre les informations concernant l'utilisation de l'aide plus faciles d'accès et d'utilisation – et plus simples à comprendre.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le processus visant à garantir que les normes de l'IATI satisfont les besoins nationaux relatifs à l'information à un niveau adéquat (il convient en effet d'établir le parfait équilibre entre le coût de la communication de l'information régulièrement et le bénéfice inhérent à la disponibilité de l'information) est toujours en cours. Garantir que les flux d'aide soient suffisamment transparents pour que les pays partenaires disposent des informations nécessaires au format approprié dans le but de mieux aligner l'aide avec les budgets d'un pays donné est essentiel. Le processus de l'IATI a pour but d'élaborer des normes sur la mesure et les détails des informations publiées par les bailleurs de fonds, les délais de ces publications et les formats dans lesquels ces informations sont publiées dans le but de garantir un accès maximal pour toutes les parties prenantes. Sur la base des normes de la base de données CRS, les aspects supplémentaires envisagés en ce qui concerne l'alignement des informations relatives à l'aide avec les budgets des pays partenaires sont, entre autres :

- Un meilleur alignement de l'information sur l'aide avec les exercices financiers des pays et des informations données dans de meilleurs délais, par l'intermédiaire de publications trimestrielles décrivant les données relatives à l'aide ;
- Une plus grande clarté sur les types d'aide (par exemple soutien budgétaire, projets, experts, bourses de formation) et types de financement (subvention, prêt) et enfin canal de décaissement ;
- Détermination de la valeur des flux d'aide dans la devise locale ;
- Identification de toutes les institutions du pays et tierces participant aux activités de la prestation de l'aide ;
- Estimation des flux d'aide à moyen terme ;
- Situation géographique des activités relatives à l'aide, lorsque cela est pertinent ;
- Informations sur les conditions et les résultats attendus des activités liées à l'aide².

2 Voir www.aidtransparency.net pour obtenir des informations plus détaillées sur les normes IATI.

Les aspects essentiels des normes proposées sont les suivants : la publication d'informations en temps voulu sur les décaissements réels et planifiés pour inclusion dans les budgets nationaux, et l'utilisation concrète de l'aide non décaissée par l'intermédiaire des systèmes nationaux pour inclusion dans les rapports nationaux, et la classification de chaque activité en conformité aux classifications utilisées par les pays partenaires pour allouer les ressources et gérer le budget, par l'inclusion d'identifiants budgétaires du pays partenaire dans la norme.

Si les normes AIMS, CRS et IATI sont approuvées et mises en œuvre, celles-ci permettront à long terme d'améliorer les flux réguliers et systématiques de l'information sur l'aide dans son intégralité entre les bailleurs de fonds et les pays partenaires, ainsi qu'entre les institutions nationales partenaires. Ceci permettra d'améliorer considérablement l'échelle et la qualité de l'information sur l'aide disponible aux institutions du pays partenaires, dans un but de planification et d'établissement de budgets.

Créer un réseau d'influence : comment les organes internationaux et régionaux peuvent soutenir les programmes au niveau national

L'une des manières de concrétiser les principes de la Déclaration de Paris est d'utiliser une institution légitime telle que CABRI ou la WP-EFF, afin de faciliter le changement en offrant à la fois une contribution technique et un appui au niveau politique pour le changement, aux niveaux international et régional.

Soutien interne au pays pour l'intégration de l'aide dans les budgets : état d'avancement

Afin de prendre en compte les particularités de chaque pays ainsi que les situations de goulot politique au niveau national, on a demandé à des partenariats régionaux et internationaux de soutenir et de faciliter le changement dans ce domaine.

CABRI : Le travail entrepris en association par le Ministère des Finances et de l'Économie au Rwanda en 2008 a été la première étape pour l'initiative CABRI, en ce qui concerne le soutien au niveau national. Ce travail s'est avéré essentiel dans la mise en place d'un programme de réformes mené par le gouvernement pour la gestion de l'aide et la prestation d'une expérience pédagogique importante pour le réseau sur la manière d'utiliser l'expertise de manière optimale pour soutenir les pays individuels en ce qui concerne certains thèmes essentiels de CABRI (voir la communication à ce propos dans le rapport du Séminaire Annuel de 2009 ainsi que la note de CABRI sur le même thème : www.cabri-sbo.org). Ces travaux particuliers se sont basés sur

l'engagement de CABRI envers un dialogue régional qui se penche sur les moyens que les pays peuvent emprunter pour renforcer leurs systèmes de GFP, et ont souligné le rôle de plus en plus important que jouent les hauts responsables du budget dans la gestion des flux d'aide. CABRI a également mené une étude de cas portant sur dix pays, sur l'intégration et la visibilité de l'aide extérieure au développement dans les processus budgétaires nationaux.

WP-EFF : La WP-EFF reconnaît également actuellement au niveau international que des progrès plus importants doivent avoir lieu dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du PAA au niveau national : ces progrès doivent être encouragés par les pays partenaires et par les bailleurs de fonds. En conséquence, la WP-EFF est en faveur d'une plus grande cohérence nationale entre le siège et la mise en œuvre sur le terrain des engagements relatifs à l'efficacité de l'aide, et de la garantie que le travail technique défini au niveau des politiques internationales soit pertinent et qu'il ait un impact positif sur les progrès effectués au niveau national. En reconnaissant également que le débat doit se rapprocher davantage des réalités nationales, le Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux a commencé à faciliter (lorsque les pays le demandent) les progrès dans des domaines particuliers pertinents pour le pays concerné (voir l'encadré 9).

En Afrique, la complémentarité du travail de CABRI et du Partenariat Mondial a donné lieu à un accord de principe pour la coordination du soutien au niveau national.

Encadré 9 : L'initiative du Ghana concernant les systèmes nationaux

La gestion efficace du financement étranger représente un important défi pour le gouvernement ghanéen, pour lequel l'aide représente près de 20% des ressources budgétaires annuelles du gouvernement et 10% du PIB. En 2008, l'Étude sur le Suivi de la Déclaration de Paris a identifié le besoin d'un plus grand engagement dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide au Ghana, et a souligné en particulier l'utilisation des systèmes nationaux. L'étude a montré que l'amélioration observée dans la qualité des systèmes de GFP au Ghana n'avait pas été prise en compte par les bailleurs de fonds.

En conséquence, le gouvernement du Ghana s'est appuyé sur les résultats de l'étude sur le suivi de la Déclaration de Paris, et a pris l'importante initiative de confronter ses bailleurs de fonds et d'affirmer son droit d'obtenir des fonds étrangers par le biais de ses propres systèmes nationaux. L'utilisation de ces systèmes est désormais un élément essentiel de la politique du Ghana relative à l'aide (2010). Afin de poursuivre le soutien de la mise en œuvre de cet important engagement du Ghana, le gouvernement a demandé au Groupe de Travail sur

l'Efficacité de l'Aide, en tant qu'organe international au sein duquel les bailleurs et les communautés de pays partenaires sont représentés, de fournir un appui technique et politique dans cette orientation

Le Partenariat Mondial a facilité un dialogue avec le gouvernement, puis avec les bailleurs de fonds locaux pour identifier un certain nombre de domaines pratiques où des progrès immédiats devraient être envisagés : vérification des comptes, budgets et comptabilité – ce qui permettrait au gouvernement de mieux planifier ses ressources, de recevoir des informations plus précises sur les flux d'aide prévus, et de pouvoir mieux comptabiliser l'utilisation de toutes ses ressources auprès du Parlement. Des progrès dans les domaines suivants sont donc apparus en conséquence d'un gouvernement fort et du leadership des bailleurs de fonds locaux :

Dans le domaine de la vérification des comptes, un groupe de travail propose désormais un forum de dialogue entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres acteurs principaux, et promeut les réformes pour encourager l'utilisation des systèmes nationaux. Le Groupe de Travail sous-sectoriel pour la Vérification des Comptes, qui est co-présidé par le Commissaire aux Comptes et un partenaire du développement, a commencé à travailler pour améliorer l'efficacité de l'aide dans ce secteur, et ce des quatre manières suivantes :

- Harmonisation de la terminologie et des termes relatifs à la vérification des comptes des bailleurs de fonds ;
- Harmonisation des conditions exigées par la vérification des comptes ;
- Exploitation et coordination du soutien des bailleurs de fonds envers les Services de Vérification des Comptes du Ghana (GAS) ;
- Facilitation et coordination du dialogue sur les politiques entre les bailleurs, le GAS et les autres institutions ghanéennes.

En ce qui concerne l'amélioration de la comptabilité pour les ressources du développement, il a été décidé qu'une action immédiate est nécessaire sur l'amélioration du partage des informations entre les bailleurs de fonds et le gouvernement du Ghana. De plus, un dialogue accru entre les responsables comptables des bailleurs de fonds, les organes de comptabilité nationaux et les ministères concernés est envisagé.

En ce qui concerne le processus budgétaire en soi, le gouvernement du Ghana a pris les devants, et a fourni une formation aux bailleurs de fonds sur ses pratiques et procédures budgétaires nationales afin que ces derniers soient davantage en mesure d'évaluer leurs avantages et les utiliser lorsque cela est possible. Les bailleurs de fonds et le gouvernement ont également identifié des manières

d'améliorer la qualité et la fiabilité des projections des bailleurs dans le budget : prévisions budgétaires en collaboration, et intégration des données et informations relatives aux bailleurs dans le processus budgétaire.

Les prochaines étapes sont les suivantes :

- Présentation au Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide des résultats de l'initiative, et, ce qui est le plus important, identification des points sur lesquels les bailleurs ne respectent pas leurs engagements ;
- Établissement de recommandations claires sur l'intégration de l'aide dans le budget ;
- Soutien au Ghana dans la préparation de la réunion de haut niveau HLF-4 et démonstration des progrès effectués dans chacun des domaines identifiés décrits ci-dessus.

Les travaux entrepris dans ce domaine par CABRI et le Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux au cours de l'année 2010 ont été un facteur décisif dans la formulation d'un programme de réforme pour l'intégration de l'aide dans les budgets. Dans quelques pays, qui ont demandé une assistance à la fois au niveau régional (par CABRI) et international (par le Partenariat Mondial), un processus a été lancé qui permet aux gouvernements nationaux de prendre la direction de la formulation du programme relatif aux systèmes nationaux. L'expérience du Ghana démontre clairement l'importance de travailler au niveau du pays ; de la même manière, il est désormais évident que les pays récipiendaires doivent prendre les devants dans ce processus, afin de garantir l'alignement de l'aide avec les besoins particuliers de leur pays. Les exemples du Rwanda et du Ghana soulignent également l'importance de l'amélioration de ses propres capacités par un pays, pour une plus grande responsabilité et une plus grande marge de manœuvre avec les bailleurs de fonds.

Construire un réseau d'influence

La déclaration du G20 à Toronto en juin 2010 a souligné le besoin de mettre en place « des actions destinées expressément à améliorer la transparence et la gouvernance institutionnelle, à resserrer l'obligation de rendre compte, à favoriser l'appropriation par les pays ainsi que la décentralisation et le recours aux systèmes nationaux s'il y a lieu ».

À la suite du Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, qui aura lieu à Busan en novembre 2011, et en vue de la date prévue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les pays partenaires devront renforcer leurs

propres réseaux afin de faire pression sur les plateformes internationales pour promouvoir la prestation d'une aide de meilleure qualité.

Les recherches ont montré que les réseaux parallèles mis en place pour exercer une pression sur des processus de plus grande envergure tels que le G20 peuvent aider à influencer les débats et à garantir que les opinions minoritaires soient entendues (Martinez-Diaz & Woods 2009). En garantissant des progrès sur le chemin du Sommet de Busan et au-delà, CABRI et le Partenariat Mondial peuvent assister dans l'établissement d'un réseau d'influence plus solide des diverses manières suivantes :

- Soutenir les hauts responsables des budgets pour que ces derniers soient en mesure de créer un espace pour négocier les termes et conditions de l'utilisation des systèmes nationaux, dans le but d'établir des accords sur l'utilisation de ces systèmes (il conviendra ici de définir exactement quels systèmes et quelles modalités de l'aide), pour mener le processus de prise de décisions (par l'intermédiaire de réunions de groupe consultatives, par exemple) et de mettre en place des accords au sein des pays ;
- Concrétiser les arguments du concept « d'intégration de l'aide dans les budgets » à l'aide de cas d'étude de pays dans la région ;
- Assurer un suivi et rendre compte de l'avancement du processus à la fois au niveau régional (par CABRI) et au niveau international (par l'intermédiaire du Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux) ;
- Influencer les résultats et accords au niveau international (avec le soutien du Partenariat Mondial), au sein du Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide (Busan 2011).

Le Forum du Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, qui marque la fin du cycle de la Déclaration de Paris, fournit ce réseau et l'opportunité d'évaluer à la fois les progrès effectués et les situations de goulot depuis 2005 ; il permet également d'inclure à l'ordre du jour les questions qui n'y figuraient pas en 2005.

Sur la base des faits actuels concernant les systèmes nationaux, un certain nombre de questions importantes doivent être soulevées en ce qui concerne l'environnement de l'aide, qui est actuellement en pleine mutation. Il convient en effet de considérer le concept de risque de manière plus nuancée. Les paroles peuvent-elles jamais se traduire sur le terrain en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux ? Dans quelle mesure les bailleurs non traditionnels adhéreront-ils à ces principes ? Comment ces derniers peuvent-ils être appliqués et localisés pour les états fragiles et les nouvelles priorités de financement (telles que les changements climatiques) ? Les pays traversant une période de transition (de faible revenu à revenu moyen) peuvent-

ils faire avancer l'ordre du jour ? Quel rôle un partenariat international tel que le Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide peut-il jouer en tant qu'intermédiaire dans les débats politiques au niveau national ?

Conclusion

Cette communication s'est proposée de présenter les avantages potentiels d'une plus grande utilisation des systèmes nationaux, surtout pour les pays partenaires, et a étudié les risques perçus par les bailleurs de fonds. Les exemples de l'Afrique du Sud et du Ghana illustrent les initiatives menées par les pays pour intégrer l'aide dans les processus budgétaires. Le travail de CABRI au niveau national suggère que plusieurs conditions propices doivent être mises en place afin que les pays partenaires puissent faciliter l'évolution des processus.

Une solide interface entre l'unité de gestion de l'aide et le bureau du budget

Le rapport de CABRI/BAD(2008) sur les pratiques et procédures budgétaires souligne le fait qu'il existe une forte fragmentation en ce qui concerne les personnes ou entités responsables de la fonction de gestion de l'aide. Des 26 pays étudiés, 15 d'entre eux ont indiqué que deux entités publiques ou plus étaient communément responsables de la gestion de l'aide. Les responsabilités sont souvent divisées entre divers ministères (Finances, Planification, Affaires Étrangères et parfois la Présidence), ce qui rend le processus d'intégration des flux d'aide dans les divers systèmes beaucoup plus complexe.

En théorie, lorsque l'unité chargée de la gestion de l'aide est située au sein du Ministère des Finances (ou dans l'Autorité Budgétaire Centrale), la coordination doit être plus simple à réaliser. Cependant, même dans un tel cas, le travail de CABRI dans ce domaine suggère que l'alignement des flux, processus et systèmes d'information ainsi que la gestion des tensions politiques concernant l'autorité, le pouvoir et la responsabilité, ne sont pas tâche aisée. Ces éléments exigent un effort concerté des deux parties, et requièrent un fort leadership de la part de la direction du Ministère des Finances – ou du Ministre lui-même.

Le rapport souligne d'autres caractéristiques importantes liées à la manière dont les négociations avec les agences des bailleurs de fonds sont menées lors de la conception de nouveaux programmes ou projets d'aide. Dans certains pays, les ministères disposent de la marge nécessaire pour négocier directement avec les bailleurs. Plus le processus est décentralisé, sans règles ou procédure normalisée, plus il est difficile d'intégrer tous les flux d'aide complètement dans les processus budgétaires.

Accroître la compréhension par les partenaires du développement des systèmes nationaux

Pour utiliser les systèmes nationaux, les bailleurs doivent se former eux-mêmes à leurs complexités. La connaissance des points essentiels d'un processus est particulièrement vitale, car il s'agit des niveaux où l'information doit être communiquée, les négociations menées et les fonds décaissés : les pays peuvent ainsi gérer les risques associés à la dépendance vis à vis de l'aide au développement (imprévisibilité, volatilité, etc.). Il est également essentiel de gérer les attentes.

Elaborer des stratégies pour gérer le risque, et pas seulement l'éviter

Comprendre la manière dont un système fonctionne permet également aux pays d'évaluer les risques fiduciaires et liés au développement qui pourraient être attachés à un système particulier. Les bailleurs doivent indiquer clairement, dès le départ, la mesure des risques qu'ils souhaitent accepter et les stratégies qu'ils mettront en place pour gérer ce risque, et pas seulement pour éviter le risque à tout prix (y compris le coût de l'empêchement de la réalisation des objectifs de développement).

Des informations en temps requis et complètes sur l'aide, en conformité au format budgétaire du pays partenaire

L'utilisation des systèmes nationaux n'implique pas seulement un changement du soutien budgétaire ou l'utilisation de la trésorerie nationale et des systèmes de gestion financière du pays concerné : en principe, toutes les aides (nonobstant la modalité ou le type de flux) peuvent et doivent être intégrées dans les systèmes nationaux et les phases de planification et d'établissement de budget des cycles de gestion des ressources nationales. L'un des obstacles principaux dans la réalisation de cet objectif est l'accessibilité, l'utilité, la couverture ou les retards dans l'information concernant les flux d'aides fournis par les bailleurs. L'accord sur une norme appropriée concernant la transparence de l'aide et son application par tous les bailleurs de fonds est une étape nécessaire pour améliorer la transparence de l'aide – transparence qui est, elle aussi, nécessaire à la concrétisation des engagements de la Déclaration de Paris.

Modifier les règles et procédures des partenaires du développement, et communiquer les changements aux bureaux sur le terrain

Les stratégies de différenciation pour gérer le risque et communiquer des informations en conformité avec le format budgétaire d'un pays donné peut, en soi, exiger des changements dans les règles et procédures observées par un partenaire du développement. Utiliser les différents aspects des systèmes d'un pays – dans l'approvisionnement, la vérification des comptes ou la comptabilité financière pour les différentes modalités de l'aide – exigerait une plus grande flexibilité, dans la manière dont fonctionnent actuellement les bailleurs de fonds, et les changements dans la manière les instruments de l'aide sont eux-mêmes conçus. Pour provoquer d'importants progrès dans les pays, les changements dans les politiques et dans les procédures doivent être orientés vers la direction de l'organisation. De tels changements doivent être clairement communiqués aux équipes sur le terrain et aux pays partenaires.

L'approche de CABRI et du Partenariat Mondial sur les Systèmes Nationaux, qui est de travailler au niveau du pays et communiquer les résultats et les leçons apprises aux réseaux d'influence régionaux et internationaux sera un important facteur de changement. Les deux parties ont un rôle important à jouer pour influencer le discours international, conseiller et encourager les bonnes pratiques, mais les progrès effectués sur le terrain dépendront principalement de la volonté et de l'attitude envers le changement adoptée par les bailleurs et les bénéficiaires.

Références

- Alt JE & Lassen DD (2003) *Fiscal transparency and outcomes in OECD countries (Transparence fiscale et résultats dans les pays de l'OCDE)*. Economic Policy Research Unit, Université de Copenhague.
- CABRI & BAfD (Banque africaine de développement) (2008) *Budget practices and procedures in Africa (Pratiques et procédures budgétaires en Afrique)*. Pretoria: CABRI/BAfD.
- Gollwitzer S (2011) Budget institutions and fiscal performance in Africa (Institutions budgétaires et performance fiscale en Afrique). *Journal of African Economies (Journal des économies africaines)* 20(1): 111–152.
- Gouvernement du Botswana (1986) *Planning Officers Manual, (Planification du manuel des fonctionnaires)*, Ministère des Finances et de la Planification économique, juin.
- Hameed F (2005) *Fiscal transparency and economic outcomes (Transparence fiscale et résultats économiques)*. *IMF Working Paper (Document de travail du FMI) No. 05/225*. Washington DC: Fonds monétaire international.
- Martinez-Diaz L & Woods N (2009) *The G20 – the perils and opportunities of network governance for developing countries (Le G20 : Les périls et les opportunités de la gouvernance de réseau pour les pays*

- en développement*). Department of Politics and International Relations (Département des relations politiques et internationales), Université d' Oxford.
- Mokoro (2010) *OECD/DAC: Benefits of using country public financial systems (Avantages tirés de l'utilisation des systèmes nationaux des finances publiques)*. Londres : Mokoro Ltd.
- Mokoro & ODI (2009) *Sector budget support in practice. Case study – Education sector in Rwanda (L'appui budgétaire sectoriel dans la pratique-Étude de cas- Le secteur de l'Éducation au Rwanda)*. Londres : Mokoro Ltd/ODI.
- OCDE (2010) What are the benefits of using country systems? (Quels sont les avantages tirés de l'utilisation des systèmes nationaux ?) Policy Brief 1 (Note politique 1) : Communauté de l'efficacité de l'aide. Disponible à : <http://www.oecd.org/dataoecd/21/18/46314804.pdf>.
- OCDE-CAD (2008) *Survey on monitoring the Paris Declaration (Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris)*. Rapport de synthèse, Better Aid Series (Série en faveur d'une meilleure aide), Paris.