

# VERS UNE UTILISATION ACCRUE DES SYSTÈMES NATIONAUX EN AFRIQUE : TENDANCES ET APPROCHES RÉCENTES

RAPPORT DE SYNTHÈSE AOÛT 2014



CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**VERS UNE UTILISATION  
ACCRUE DES SYSTÈMES  
NATIONAUX EN AFRIQUE :  
TENDANCES ET APPROCHES RÉCENTES**

RAPPORT DE SYNTHÈSE AOÛT 2014



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Publié en 2014 par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire

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

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI),  
PostNet Suite 314  
Private Bag X 06  
Waterkloof  
Pretoria 0145  
South Africa (Afrique du Sud)  
Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Révision effectuée par Laurie Rose-Innes  
Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)



Le matériel a été financé par UK aid du gouvernement britannique.  
Toutefois, les opinions exprimés ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

# SOMMAIRE

---

|  |           |
|--|-----------|
| Liste des tableaux et des figures  | iv        |
| Acronymes et abréviations  | v         |
| Remerciements  | vi        |
| Note de synthèse   | vii       |
| <b>Introduction</b>  | <b>1</b>  |
| Objectifs, champ d'application et approche de l'étude  | 2         |
| <b>Résumé de l'utilisation des systèmes nationaux en Afrique</b>                                     | <b>10</b> |
| Analyse par pays   | 11        |
| Performance des partenaires techniques et financiers majeurs en Afrique                              | 20        |
| <b>Utilisations des systèmes nationaux</b>   | <b>22</b> |
| Utilisation des termes clés  | 22        |
| Au plan et au budget   | 23        |
| Au trésor  | 26        |
| À l'exécution et à la passation de marchés   | 29        |
| Aux comptes  | 31        |
| À l'audit et aux rapports  | 31        |
| Incidence des dérogations  | 33        |
| <b>Approches des donateurs en matière d'utilisation des systèmes nationaux</b>                       | <b>34</b> |
| Types d'utilisation des systèmes nationaux : Le point de vue d'un donateur                           | 35        |
| <b>Les facteurs qui incitent à utiliser les systèmes nationaux</b>                                   | <b>38</b> |
| Modalités  | 38        |
| Risques, prévention des risques et gestion des risques   | 39        |
| Qualité des systèmes de GFP  | 43        |
| La capacité des pays partenaires   | 44        |
| La capacité des donateurs  | 46        |
| Incitations des donateurs  | 48        |
| Incitations des pays partenaires   | 49        |
| <b>Utilisation des unités d'exécution du projet</b>  | <b>50</b> |
| Données de l'étude de cas sur les unités d'exécution du projet                                       | 50        |
| <b>Conclusion et recommandations</b>   | <b>55</b> |
| Formes et portée de l'utilisation des systèmes nationaux   | 55        |
| Facteurs incitant à utiliser les systèmes nationaux  | 56        |
| Recommandations  | 57        |
| <b>Annexe 1 : Cadres de recherche</b>  | <b>61</b> |
| <b>Annexe 2 : Résumé des approches des donateurs en matière d'utilisation des systèmes nationaux</b> | <b>64</b> |
| <b>Références</b>  | <b>80</b> |

# LISTES DES TABLEAUX ET DES FIGURES

---

## Tableaux

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Tableau 1  | Longue liste de pays ayant fait l'objet d'études de cas, par critères de sélection   | 7  |
| Tableau 2  | Les 15 principaux donateurs à l'Afrique en valeur de décaissements nets, 2010  | 9  |
| Tableau 3  | Indicateurs utilisés pour l'examen des données sur l'USN en Afrique  | 10 |
| Tableau 4  | Fiabilité de la documentation relative au budget national – Indicateur de la Déclaration de Paris 3 (c=a/b) pour les pays africains sélectionnés | 11 |
| Tableau 5  | Les budgets reflètent mieux les calendriers de décaissement que les décaissements  | 12 |
| Tableau 6  | Aide comptabilisée dans le budget des pays africains et non africains  | 13 |
| Tableau 7  | Utilisation moyenne des systèmes nationaux de gestion financière dans les pays africains et non africains du RSPM                                | 17 |
| Tableau 8  | Corrélation entre les améliorations en matière de CPIA et l'utilisation des systèmes nationaux dans 16 pays africains sélectionnés, 2005-2010    | 18 |
| Tableau 9  | Changements dans l'UCS relatifs aux changements de CPIA entre 2010 et 2013 dans les pays africains du RSPM                                       | 19 |
| Tableau 10 | Moyenne pondérée de l'USN pour une sélection des plus grands donateurs en Afrique  | 21 |
| Tableau 11 | Résumé des approches de donateurs en matière d'USN   | 36 |
| Tableau 12 | Facteurs de risque pour les donateurs  | 42 |

## Figures

|          |  |    |
|----------|--|----|
| Figure 1 | Portée de la recherche sur l'utilisation des systèmes nationaux  | 6  |
| Figure 2 | Pourcentage de l'APD géré par des systèmes nationaux de passation de marchés dans les pays africains sélectionnés, 2005, 2007 et 2010        | 14 |
| Figure 3 | Indice composite de l'USN et de l'APD en pourcentage du PIB pour les pays africains sélectionnés, 2010                                       | 15 |
| Figure 4 | Variation et répartition de l'utilisation des systèmes de GFP dans les pays africains et non africains, 2010 et 2013                         | 16 |
| Figure 5 | Performance des pays africains et non africains en matière d'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques dans le RSPM de 2014 | 16 |
| Figure 6 | Variation et répartition de l'utilisation des systèmes de GFP dans les pays africains et non africains du RSPM, 2010 et 2013                 | 18 |
| Figure 7 | Nombre d'unités d'exécution de projets dans les pays africains sélectionnés, 2005, 2007 et 2010  | 21 |
| Figure 8 | Acheminer les fonds par le biais de mécanismes de décaissement contrôlés par le gouvernement   | 27 |
| Figure 9 | L'USN vue par sept donateurs étudiés   | 34 |

# ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

---

|        |   |
|--------|---|
| APD    | aide publique au développement                              |
| AS     | approche sectorielle  |
| BAfD   | Banque africaine de développement                           |
| CABRI  | Initiative africaine concertée sur la réforme du budget     |
| CAD    | Comité d'aide au développement                              |
| CIPFA  | Chartered Institute of Public and Financial Accountancy     |
| CPIA   | Évaluation des politiques et institutions nationales        |
| DFID   | Département britannique pour le développement international |
| DP     | Déclaration de Paris  |
| ESDP   | Enquêtes sur le suivi de la Déclaration de Paris            |
| FIDA   | Fonds international de développement agricole               |
| FMI    | Fonds monétaire international                               |
| GFP    | gestion des finances publiques                              |
| IITA   | Initiative internationale pour la transparence de l'aide    |
| ISC    | institution supérieure de contrôle des finances             |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODI    | Institut pour le développement outre-mer                    |
| ONG    | organisation non gouvernementale                            |
| PEFA   | Dépenses publiques et responsabilité financière             |
| PIB    | Produit intérieur brut                                      |
| RDC    | République démocratique du Congo                            |
| RSPM   | Rapport de suivi du partenariat mondial                     |
| UE     | Union européenne  |
| UEP    | unité d'exécution du projet                                 |
| UNICEF | Fonds des Nations unies pour l'enfance                      |
| USA    | États-Unis d'Amérique                                       |
| USAID  | Agence des États-Unis pour le développement international   |
| USD    | Dollars des États-Unis                                      |
| USN    | utilisation de systèmes nationaux                           |

## REMERCIEMENTS

---

Ce rapport a été dressé par l'Initiative africaine concertée sur la réforme du budget (CABRI) dans le cadre de son Programme de réforme du système budgétaire. La recherche a été conduite par Alta Fölscher, avec l'aide de Zoe Driscoll (Mokoro). Les deux études de cas ont été préparées par Ann Bartholomew (Tanzanie) et Mark Minford (Burundi).

CABRI tient à remercier les pays et partenaires de développement concernés pour leur disponibilité, leur temps et leurs contributions. Sans eux, ce rapport n'aurait jamais vu le jour. Nous remercions tout particulièrement le Ministère des finances de Tanzanie, et plus particulièrement M. Ignas A Chuwa, et le Ministère des finances et de planification du développement du Burundi, et plus particulièrement M. Désiré Musharitse et M. Christian Kwizera, pour leurs contributions et leur soutien aux deux études de cas.

Cette publication est fondée sur des recherches financées en partie par la Fondation Bill et Melinda Gates. Les constatations et les conclusions contenues dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques de la Fondation Bill et Melinda Gates. Les rapports de CABRI décrivent la recherche conduite par les auteurs et sont publiés pour inciter au débat.

# NOTE DE SYNTHÈSE

L'utilisation des systèmes nationaux présente de nombreux avantages. Elle offre par exemple un meilleur alignement sur les politiques nationales des partenaires, une meilleure appropriation par le pays et une responsabilité nationale accrue, des systèmes renforcés, y compris un cadre macroéconomique plus stable, ou encore une efficacité accrue des dépenses publiques.

Il a été avancé que l'utilisation des systèmes nationaux améliorerait également l'impact global, la coordination, la prévisibilité et la durabilité des programmes des donateurs, tout en réduisant les coûts de transaction de l'aide publique au développement (APD).

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide contraint les donateurs à recourir au maximum à l'utilisation des systèmes nationaux (USN) ainsi qu'aux procédures nationales. À leur tour, les pays partenaires engageront les réformes nécessaires afin de garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures nationales de gestion de l'aide et des autres ressources du développement. Ces engagements ont été réaffirmés dans le Programme d'action d'Accra de 2008 et soulignés dans l'article 19 de l'Accord de partenariat mondial de Busan de 2011.

## Les progrès de l'utilisation des systèmes nationaux à ce jour et les problèmes qui subsistent

- Malgré une plus grande volonté et une plus forte impulsion en faveur d'une augmentation de l'USN, démontrées par les données des Enquêtes sur la Déclaration de Paris de 2005 à 2010, les données du Rapport de suivi du partenariat mondial de 2014 indiquent quant à elles que cet engagement est en baisse en Afrique.
- Dans la plupart des pays, l'utilisation de la gestion des finances publiques (GFP) et des systèmes de passation de marchés est en hausse.
- C'est dans les pays les plus dépendants de l'aide que l'USN est la plus faible. Généralement, les grands donateurs sont moins enclins à utiliser les systèmes de passation de marchés dans les pays africains recevant une grande aide que dans le reste du monde.
- Toutefois, de « nouveaux » instruments ont été créés ces dernières années qui devraient contribuer à une plus grande USN, et plus particulièrement dans les pays bénéficiant d'une aide importante.
  - Programme pour l'obtention de résultats : des fonds sont injectés dans les systèmes nationaux et décaissés une fois que les objectifs préalablement fixés ont été atteints.
  - Nouveaux instruments d'appui budgétaire pour les états fragiles : renoncement à certaines exigences d'appui budgétaire afin de rétablir des services publics et créer des institutions.
- L'application des engagements du Partenariat mondial en matière d'utilisation des systèmes nationaux reste à ce jour problématique. Les problèmes rencontrés vont de la capacité nationale à gérer les systèmes nationaux (par exemple des mécanismes de coordination faibles), au manque d'instructions aux donateurs concernant l'utilisation des systèmes nationaux, en passant par les continuelles incitations aux donateurs à ne pas utiliser les systèmes nationaux.

**L'Accord de partenariat de Busan engage les donateurs à utiliser les systèmes nationaux par défaut pour la coopération au développement à l'appui d'activités gérées par le secteur public.**





## Principaux enseignements et recommandations

1. Les pays doivent créer des points d'entrée pour les partenaires du développement en vue de faciliter la transition vers l'USN. Une réforme ciblée et continue de certains éléments du système de GFP encouragera l'USN.

En fait, l'augmentation de l'USN est souvent précédée de réformes ciblées et efficace de sous-éléments, tels la passation de marchés dans le cas de la Tanzanie.

Notre rapport révèle que les systèmes les moins utilisés sont ceux de la planification et de la préparation du budget, à l'exception des cas d'appui budgétaire non-affecté et d'appui budgétaire général.

Les systèmes nationaux d'audit constituent généralement pour les donateurs le point d'entrée de l'utilisation des systèmes nationaux.

Des faits montrent que certains gains sont réduits à néant lorsque des problèmes surgissent, tels qu'une utilisation irrégulière et inefficace des fonds.

2. Les pays et les donateurs doivent développer des systèmes de coordinations entre pays et donateurs, qui se concentreraient en priorité sur la transparence de l'aide (comme les systèmes de gestion de l'aide et les procédures d'examen sectoriel) et serviraient de plateformes dans la transition vers l'utilisation des systèmes nationaux. Les acteurs non exécutifs ont un rôle important à jouer sur ces plateformes.

L'USN repose sur d'autres facteurs clés, tels que la capacité nationale de mise en œuvre, ou encore la solidité des mécanismes de coordination des donateurs.

3. Les donateurs doivent développer une orientation en matière d'USN, non seulement pour l'appui budgétaire et les approches axées sur les programmes, mais pour toutes les modalités d'aide, y compris le soutien de projets.

Les cadres politiques relatifs aux donateurs sont importants pour guider le personnel national dans l'intensification de l'USN. À cet égard, très peu de partenaires du développement ont mis à jour leurs politiques en matière d'USN depuis la Déclaration de Busan, hormis l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Département britannique pour le développement international (DFID) et la Banque mondiale.

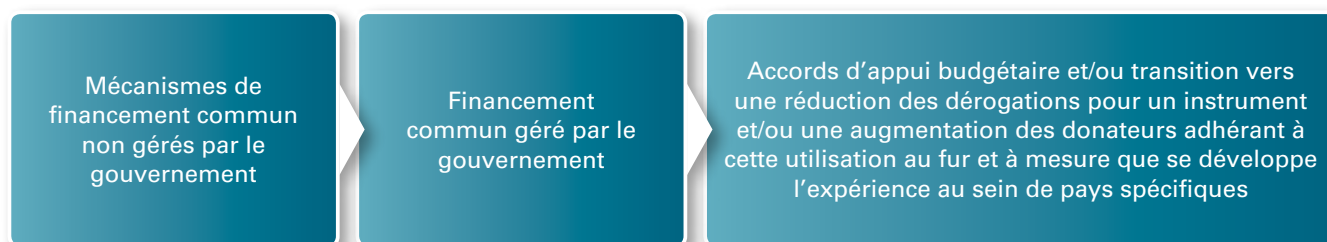
Nombre de bureaux de pays sont toujours privés de cadres révisés en matière d'USN. Beaucoup de donateurs ne bénéficient toujours pas des conseils techniques et des procédures nécessaires à l'application des systèmes nationaux au soutien non budgétaire/financement commun.

Les directives aux donateurs n'incluent pas systématiquement des procédures décrivant les raisons pour lesquelles les systèmes nationaux ne sont pas utilisés par défaut.

4. La recherche indique qu'il serait judicieux, à bon nombre d'égards, qu'un donateur assume le rôle de pionnier et montre ainsi la voie aux autres donateurs.

L'USN est également sujette à un effet de seuil. Il est en effet plus courant de constater une augmentation de l'USN malgré une absence d'amélioration (voire une détérioration) des systèmes de GFP, qu'une diminution de l'USN lorsque ces systèmes subissent une détérioration ou restent stables. Ces données suggèrent que les progrès effectués par un seul donateur sont susceptibles d'entraîner un progrès continu, en encourageant un plus grand nombre de donateurs à augmenter leur USN.

Les faits démontrent que les donateurs adoptent l'utilisation des systèmes nationaux via un processus de graduation :



5. Les donateurs ne devraient utiliser les dérogations comme protection qu'en dernier recours.

En effet, nous estimons que les dérogations, même mineures, ont un impact (et un coût) important sur les procédures budgétaires des pays partenaires, générant souvent un effet domino sur les autres parties du système.

6. Les donateurs devraient redoubler d'efforts pour fournir des estimations d'aide exhaustives, fiables et utiles. La norme commune de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) doit être développée davantage. Les pays devraient utiliser cette ressource, y compris l'identificateur budgétaire, qui comble le fossé entre les projets des donateurs et les classifications budgétaires utilisées par les pays.<sup>1</sup> Il faut déployer des efforts, de préférence au niveau mondial, en vue d'harmoniser les évaluations du risque fiduciaire et de développer des cadres pour la gestion du risque fiduciaire ainsi que des mesures d'atténuation de ce risque.

Si le principe directeur du Partenariat mondial de Busan « global light, country heavy » (moins d'engagements au niveau mondial et plus au niveau national) ne doit pas être oublié, certains problèmes nécessitent un effort important à l'échelle mondiale.

<sup>1</sup> voir IIAF 2012, PWYF 2013.

# INTRODUCTION

Pour se sortir de l'aide, il est crucial que les états africains développent de solides systèmes de gestion des finances publiques (GFP) permettant aux gouvernements de gérer les ressources publiques de façon efficace et intègre. Lors de la Déclaration de Paris de 2005, les donateurs se sont engagés à utiliser au maximum les systèmes nationaux et les pays à renforcer leurs systèmes. Les motivations de ces engagements proviennent autant de la prise de conscience des dégâts subis par les systèmes, lorsque les donateurs gèrent l'aide via des canaux parallèles, que des gains potentiels d'une augmentation de l'investissement dans les propres systèmes des pays, lorsque ceux-ci sont utilisés.

Lors du Troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu en 2008 à Accra, les pays partenaires et les donateurs se sont accordés pour accélérer et renforcer leur engagement en matière d'USN. Les donateurs ont convenu d'utiliser les systèmes nationaux « en premier choix », plutôt que de les utiliser dans la mesure du possible.

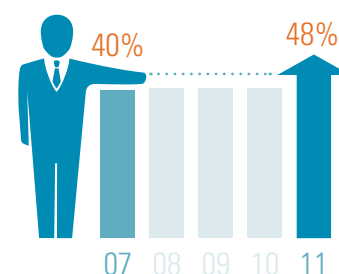
Lors du Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Busan en 2011, les donateurs participant se sont engagés à faire de l'USN leur option par défaut dans le développement de la coopération destinée au soutien des activités gérées par le secteur public, qui est soumis aux résultats d'évaluations conjointes des systèmes nationaux. Il est stipulé dans le document final de Busan que :

*Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser pleinement les systèmes nationaux, l'entité chargée de la coopération en matière de développement indiquera les raisons de la non-utilisation et déterminera avec le gouvernement des exigences à satisfaire afin de parvenir à une pleine utilisation, y compris de l'assistance ou des changements nécessaires au renforcement des systèmes.*  
(OCDE 2011 : 5)

Malgré l'engagement commun pris à Paris et Accra relatif à l'utilisation des systèmes nationaux, peu de progrès ont été enregistrés en la matière par le Quatrième forum de haut niveau. L'Étude de suivi de la Déclaration de Paris de 2011,<sup>2</sup> a révélé que seuls 48 pour cent des décaissements étaient effectués via les systèmes nationaux de GFP dans les pays également étudiés en 2007, soit une amélioration de 8 points de pourcentage. De la même manière, seuls 44 pourcents des décaissements étaient effectués via les systèmes nationaux de passation de marchés en 2011, et seuls 46 pourcents des décaissements de donateurs étaient pris en compte dans les budgets nationaux (contre un objectif de 85 pourcents). En 2013, certains des progrès qui avaient été accomplis en matière d'USN en Afrique entre 2006 et 2013 furent annulés, comme on peut le voir ci-dessous.

**Malgré l'engagement commun pris à Paris et Accra relatif à l'utilisation des systèmes nationaux, peu de progrès ont été enregistrés en la matière par le Quatrième forum de haut niveau.**

**Décaissements effectués via les systèmes nationaux, 2007–2011**



2 Trois Études de suivi de la Déclaration de Paris ont été conduites à ce jour : l'Enquête initiale, conduite en 2006 (s'appuyant sur des données de 2005) ; l'Enquête de 2008 (s'appuyant sur des données de 2007) ; et l'Enquête de 2011 (s'appuyant sur des données de 2010).

## Objectifs, champ d'application et approche de l'étude

### Objectifs et champ d'application de l'étude

L'objectif de l'étude actuelle est d'améliorer les connaissances des membres de CABRI et des pays participants sur les différentes pratiques des principaux donateurs des pays africains, afin de renforcer leur approche (et potentiellement leur pouvoir de négociation) en matière d'USN et de promouvoir ainsi l'USN. Pour les besoins de ce rapport, une analyse pays par pays a été conduite afin de déterminer les pratiques des dix plus importants donateurs en Afrique, mais aussi les pratiques des pays eux-mêmes. Cette recherche fut complétée par deux études de cas approfondies portant sur des pays.

Le rapport porte plus particulièrement sur :

- les pratiques, incitations, risques et attitudes relatifs aux donateurs au niveau national en matière d'USN et les différences entre les incitations au niveau national et celles au niveau des sièges ;
- une description des différentes utilisations partielles que font les donateurs des systèmes nationaux en Afrique, ainsi que des risques et avantages afférents d'un point de vue national ;
- les mesures incitatives offertes aux pays pour qu'ils utilisent les systèmes nationaux et les différences entre ces mesures au sein du gouvernement et des ministères compétents ; et
- les façons de valoriser les unités d'exécution du projet (UEP) et les interactions entre ces unités et l'USN.

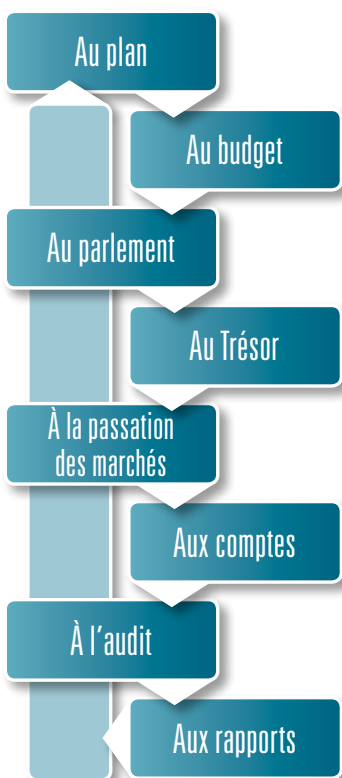
### Définition de l'utilisation des systèmes nationaux

Le sujet de cette étude est l'USN, qui est dotée de deux aspects, à savoir ce que l'on peut considérer comme les *systèmes nationaux* et ce que l'on peut considérer comme leur *utilisation*. Selon la Déclaration de Paris :

*Les systèmes et procédures nationaux incluent généralement, sans s'y limiter, les accords et procédures nationaux relatifs à la gestion des finances publiques, la comptabilité, l'audit, la passation de marchés, les cadres de résultats et le suivi. (OCDE-CAD 2005 : 4)*

L'Indicateur 5a de la Déclaration de Paris mesure l'utilisation faite par un pays partenaire des systèmes de GFP par l'utilisation des systèmes d'exécution budgétaire, d'audit, d'information financière et de passation de marchés, tandis que l'Indicateur 3, relatif à l'alignement sur les stratégies des pays partenaires, mesure le montant de l'aide comptabilisée dans le budget. L'indicateur 9a du cadre de suivi de Busan permet de surveiller l'utilisation des mêmes éléments des systèmes nationaux que l'Indicateur 5a, tandis que l'Indicateur 6 mesure également la qualité de la comptabilisation de l'aide dans le budget.

CABRI a souvent employé indifféremment les termes « utilisation des systèmes nationaux » et « aide comptabilisée au budget ». Dans le programme de recherche de 2008 sur « l'aide comptabilisée au budget », CABRI interprétait l'utilisation des systèmes comme l'ensemble des éléments du cycle du budget des dépenses, de la planification à l'audit (CABRI 2009). Nous définissons chaque phase de l'utilisation des systèmes, comme suit :



- *à la planification* – l'aide est intégrée à la planification stratégique des organismes dépensiers et aux documents justificatifs des projets politiques à l'origine des projets de budget ;
- *au budget* – l'aide est intégrée aux processus de budgétisation et est comptabilisée dans les documents soumis au corps législatif avec le budget ;
- *au Parlement* – l'aide est incluse dans les recettes et les crédits approuvés par le Parlement ;
- *au Trésor* – l'aide est décaissée sur le fonds du revenu principal du gouvernement et gérée via les systèmes du gouvernement ;
- *à l'achat* – lorsqu'elle a recours au fonds d'aide, la passation de marchés suit les procédures gouvernementales standard de passation de marchés ;
- *à la comptabilité* – l'aide est enregistrée et comptabilisée dans le système de comptabilité du gouvernement, conformément au système de classification du gouvernement ;
- *à l'audit* – l'aide est contrôlée par le système d'audit du gouvernement ; et
- *aux rapports* – l'aide est incluse *a posteriori* dans les rapports par le gouvernement.



Nombre de parties prenantes ont adopté cette typologie comme un moyen pratique pour décrire l'intégralité des pratiques existantes. Elle offre également un cadre permettant de cibler les progrès destinés à améliorer l'USN, comme le propose le *Guide à l'attention des praticiens pour l'utilisation des systèmes nationaux* de l'OCDE (OCDE 2011 (b)). De la même manière, le rapport de 2009 de l'OCDE-CAD sur l'USN définissait cette dernière comme l'utilisation des systèmes « dans le cycle budgétaire complet, de la planification à la surveillance » (OCDE-CAD 2009 : 13).

Toutefois, la recherche actuelle établit une distinction plus fine entre « l'utilisation des systèmes nationaux » et « l'aide comptabilisée au budget » que celle faite par CABRI (entre autres) jusque-là. La comptabilisation de l'aide dans le budget comporte deux aspects. Le premier aspect concerne la disponibilité d'informations exhaustives sur l'aide publique au développement (APD), afin de permettre au pays d'intégrer ces informations dans les processus décisionnels relatifs à l'allocation de fonds, de comptabiliser l'APD au budget et dans les documents budgétaires, ou encore de rendre compte de l'APD au Parlement et aux citoyens. Le second aspect consiste à déterminer si les donateurs recourent effectivement aux systèmes nationaux pour gérer leurs ressources.

Le premier aspect est avant tout une question de transparence de l'aide. Bien que la transparence de l'aide soit essentielle aux systèmes nationaux et aux processus d'établissement du budget, le sujet de cette étude ne consiste pas à déterminer si les pays comptabilisent ou intègrent les informations relatives à l'aide dans leurs processus budgétaires, mais porte plutôt sur ce second aspect, à savoir déterminer la mesure dans laquelle les donateurs sont prêts à recourir, partiellement ou exclusivement, aux systèmes nationaux afin de planifier, budgétiser, décaisser, obtenir, justifier et rendre compte de leurs ressources d'aide.

Cette distinction est d'autant plus évidente lorsqu'on aborde les dimensions « à la planification » et « au budget ». L'une des utilisations que l'on peut faire des systèmes nationaux dans le sens strict de ces dimensions consiste à rediriger les ressources allouées aux projets affectés et aux flux des programmes vers l'appui budgétaire. Toutefois, les systèmes nationaux peuvent également être utilisés pour les flux de

**Dans la théorie comme dans les faits, l'USN est associée à un certain nombre de questions en rapport avec l'efficacité du développement.**

projets et de programmes lorsque ces deux modalités sont planifiées et budgétisées via les systèmes nationaux, même si elles ne sont pas totalement traitées comme un appui budgétaire. Par exemple, dans de nombreux accords d'approche sectorielle (AS), les ressources des donateurs sont planifiées et budgétisées en accord avec et par l'intermédiaire du processus budgétaire national, même si les fonds ne sont pas traités comme un appui budgétaire. En ce qui concerne les dimensions « à la planification » et « au budget », la recherche porte essentiellement sur les conditions de l'USN et le moment où celle-ci intervient.

Aux fins de cette recherche :

- le terme « **transparence de l'aide** » renvoie à l'intégration et à la comptabilisation de l'APD par le gouvernement dans l'ensemble des phases du processus budgétaire, de la planification à l'audit, en passant par l'évaluation ;
- le terme « **utilisation des systèmes nationaux** » désigne la volonté des donateurs de planifier, suivre, rapporter, suivre et évaluer leurs ressources d'aide via les systèmes nationaux plutôt que leurs propres systèmes ; et
- le terme « **aide comptabilisée au budget** » désigne l'ensemble des questions de transparence de l'aide et d'USN.

En ce sens plus strict, « l'utilisation des systèmes nationaux » est considérée comme un ensemble de pratiques adoptées tout au long du cycle budgétaire. Dans l'idéal, l'aide serait délivrée en utilisant pleinement l'ensemble des éléments du processus budgétaire principal, en dépit de la modalité de l'aide. Ainsi, les donateurs peuvent utiliser les systèmes nationaux à des degrés divers : ils peuvent utiliser tout ou une partie des éléments du système des finances publiques, et peuvent intégrer tout ou une partie de leur soutien dans chacun ou la totalité de ces éléments, afin qu'il soit géré par le pays en dépit de la modalité.

### Concepts et définitions associés

Dans la théorie comme dans les faits, l'USN est associée à un certain nombre de questions en rapport avec l'efficacité du développement. Nous développons ci-après ces questions dans un souci de précision et de clarté.

#### *APD hors budget et différents canaux de décaissement*

En matière d'USN, la question du canal de décaissement est importante. En principe, il existe trois canaux :

1. L'APD peut être décaissée via le Trésor du pays (c'est-à-dire portée au Trésor) ;
2. L'APD peut être décaissée en espèces à l'institution bénéficiaire du pays, qui contourne donc le Trésor, mais peut toujours être comptée comme une USN ; ou
3. L'APD peut être gérée par le donateur en personne ou être décaissée à un tiers contractant (par exemple une société de conseil ou une ONG).

À l'évidence, l'APD qui passe par les canaux 1 et 2 recourt à la dimension « au Trésor » des systèmes nationaux. Cependant, l'utilisation de ces canaux n'implique pas nécessairement d'utilisation dans d'autres dimensions, tout comme l'utilisation du canal 3 n'implique pas nécessairement que les systèmes nationaux ne sont pas utilisés dans d'autres dimensions.

L'aide « hors budget » est un terme généralement utilisé pour désigner l'APD dont une partie importante n'est pas « comptabilisée au budget ». Il s'agit souvent de flux sur le canal 3. Toutefois, aux fins de cette recherche, le terme d'aide « hors budget » désigne plus précisément l'APD non approuvée par le Parlement dans le cadre du processus d'approbation du budget (en d'autres termes, l'APD qui n'est pas « au Parlement »).

#### *Appui budgétaire et différentes modalités d'aide*

L'USN est souvent associée au passage à un appui budgétaire (appui budgétaire général et sectoriel) qui, par définition, utilise les systèmes nationaux tout au long du cycle budgétaire. Cependant, l'étude a démontré que l'appui budgétaire sectoriel n'utilise pas toujours pleinement les systèmes (c'est-à-dire l'ensemble des systèmes et sans garanties supplémentaires). De plus, l'appui budgétaire ne constitue pas le seul et unique moyen à disposition des donateurs pour utiliser les systèmes nationaux. Les modalités d'aide aux projets et aux programmes utilisent également les systèmes nationaux et, dans la mesure où celles-ci constituent la majeure partie des ressources de l'APD, le moment et les conditions de cette utilisation constituent un aspect majeur de cette étude. Toutefois, l'étude porte également sur la mesure dans laquelle un passage à un appui budgétaire entraîne une augmentation de l'USN, ainsi que sur les facteurs qui augmentent l'USN par le biais de l'appui budgétaire.

#### **Champ d'application et axe de la recherche**

La Figure 1 présente le champ d'application de la recherche pour ce rapport. Elle montre globalement que la recherche comporte deux axes distincts, bien que liés : l'USN et l'utilisation des UEP. En ce qui concerne l'USN, la recherche portait sur deux domaines, à savoir l'utilisation de l'appui budgétaire et l'USN effective des donateurs en vue de planifier, budgétiser, exécuter, gérer, justifier, rendre compte de et suivre les ressources de l'aide non allouées à l'appui budgétaire.

En ce qui concerne l'utilisation des UEP, la recherche a porté sur l'approche globale de la Déclaration de Paris en matière de réduction de l'utilisation des UEP, soulevant la question fondamentale de savoir s'il existe des circonstances où l'utilisation des UEP induit un meilleur équilibre entre les risques à court terme de ne pas obtenir de résultats ou de mal utiliser les fonds, et les risques à court et long termes relatifs à la durabilité.

La recherche a été conduite entre novembre 2012 et avril 2014. Elle est constituée de quatre principaux éléments : (a) analyse des informations comparatives globales sur l'USN (mises à jour en avril 2014) ; (b) deux études de cas portant sur des pays (effectuées en 2013) ; (c) examen de la documentation relative à d'autres pays africains (2013) ; et (d) engagement auprès des donateurs majeurs et documentation relative aux donateurs (2013).

Figure 1 : Portée de la recherche sur l'utilisation des systèmes nationaux



### Études de cas

Les deux études de cas portaient sur la Tanzanie et le Burundi. Ces deux pays ont été choisis par rapport à l'interaction de deux facteurs :

- la qualité des systèmes de GFP et les altérations de cette qualité, mesurées par l'Évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale (CPIA) et/ou les cadres des Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) ; et
- les changements en matière d'USN, mesurés par les Enquêtes sur le suivi de la Déclaration de Paris (ESDP).



Trois facteurs supplémentaires ont été pris en compte : (a) APD élevée en termes absolus et/ou en termes de pourcentage de l'APD par rapport au PIB ; (b) caractéristiques patrimoniales des régions et de l'administration ; et (c) disponibilité de la documentation relative à la gestion de l'APD dans les pays concernés. Ces deux pays sur lesquels portaient les études de cas ont été choisis parmi une longue liste de 16 pays bénéficiant d'une aide importante, pour lesquels des données standardisées sur l'USN étaient



disponibles. La Tanzanie a été choisie en raison de son USN élevée et croissante, malgré des scores en baisse en matière de GFP. Ce pays a obtenu un score de 79,8 sur l'indice PEFA,<sup>3</sup> a perdu un point en CPIA entre 2005 et 2010, mais a obtenu le plus haut score à l'indice USN.<sup>4</sup> Le Burundi a été choisi parce qu'il faisait partie du groupe de pays pour lequel l'amélioration de la GFP a été mesurée, mais dont l'USN n'a pas subi d'augmentation proportionnelle. Le Burundi n'a obtenu qu'un score de 27 à l'indice USN, en dépit de l'amélioration d'un demi-point de son score en CPIA et de son score de 78,1 à l'indice PEFA. Le Tableau 1 présente les facteurs pertinents par pays de la longue liste.<sup>5</sup>

**Tableau 1 : Longue liste de pays ayant fait l'objet d'études de cas, par critères de sélection**

|  | Volume de l'APD<br>(en millions USD) | APD en %<br>du PIB | indice PEFA <sup>4</sup> | Changement<br>de CPIA | Indice USN | Changement<br>dans<br>l'Indicateur 5<br>de la DP | Patrimoine<br>administratif | Région |
|--|--------------------------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|------------|--|-----------------------------|--------|
| Tanzanie                               | 22 915                               | 7%                 | 79.8                     | -1                    | 72         | 13   | Anglo                       | Est    |
| Ghana                                  | 32 175                               | 3%                 | 77.6                     | 0                     | 67         | -2   | Anglo                       | Ouest  |
| Mozambique                             | 9 209                                | 15%                | 89.2                     | 0.5                   | 65         | 11   | Luso                        | Sud    |
| Malawi                                 | 5 054                                | 10%                | 87.4                     | 0                     | 59         | 11   | Anglo                       | Sud    |
| Ouganda                                | 17 197                               | 6%                 | 79.5                     | -0.5                  | 56         | 6  | Anglo                       | Est    |
| Éthiopie                               | 29 684                               | 6%                 | 95.1                     | 0                     | 53         | 24   | Autre                       | Est    |
| Burkina Faso                           | 8 825                                | 5%                 | 95.8                     | 0.5                   | 53         | 8  | Franco                      | Ouest  |
| Rwanda                                 | 5 624                                | 10%                | 100.0                    | 0.5                   | 52         | 11   | Franco                      | Est    |
| Cap-Vert                               | 1 659                                | 15%                | 91.6                     | 0.5                   | 47         | -35  | Luso                        | Île    |
| Kenya                                  | 32 198                               | 4%                 | 76.1                     | 0                     | 45         | 11   | Anglo                       | Est    |
| Mali                                   | 9 422                                | 7%                 | 87.3                     | -0.5                  | 34         | 3  | Franco                      | Ouest  |
| Sierra Leone                           | 1 910                                | 10%                | 78.8                     | 0                     | 33         | 37   | Anglo                       | Ouest  |
| São Tomé & Príncipe                    | 201                                  | 16%                | 60.2                     | 0                     | 31         | 7  | Luso                        | Île    |
| Liberia                                | 988                                  | 71%                | 63.1                     | 2.5                   | 28         | 42   | Anglo                       | Ouest  |
| Burundi                                | 2 027                                | 14%                | 78.1                     | 0.5                   | 27         | -1   | Franco                      | Ouest  |
| République<br>démocratique du<br>Congo | 13 110                               | 18%                | 54.0                     | 0                     | 10         | 0  | Franco                      | Centre |

Source : Base de données du Suivi de la Déclaration de Paris, consultée le 5 décembre 2012 ; Base de données CAD2a, consultée le 27 novembre 2012 ; Indicateurs du développement de la Banque mondiale, consultés le 27 novembre 2012 ; diverses évaluations du PEFA ; site internet de CABRI

3 Tableau élaboré en utilisant le score PEFA moyen de chaque pays sur 100, la note maximale correspondant au pays ayant démontré les meilleures performances. Le score PEFA moyen a été calculé sur l'ensemble des dimensions principales (à l'exception de celle des donateurs) pour la plus récente PEFA disponible convertie en valeurs numériques.

4 L'indice USN a été calculé pour les besoins de la recherche. Il se compose de quatre éléments, à savoir la performance du pays dans les Indicateurs 3a, 5a, 5b et 6 de la DP. Pour les indicateurs 5a et 5b, l'indice utilise le pourcentage de fonds qui ont utilisé les systèmes nationaux en 2010, exprimé sous forme de fraction de 35. Pour l'Indicateur 3, le calcul utilise l'écart (positif ou négatif) sur la notation  $c=a/b$  ( $c$  est-à-dire l'APD du budget national comme pourcentage des décaissements nationaux au secteur du gouvernement) de 100 pourcents (ce qui serait tout à fait fiable et exhaustif). Ce score a ensuite été exprimé en fraction de 15. Pour estimer l'utilisation nationale des UEP eu égard au volume de l'APD, nous avons, pour l'Indicateur 6, divisé le nombre d'unités de gestion de projets en 2010 par le total de l'APD décaissée au secteur du gouvernement. Le pays dont le montant du décaissement des UEP était le plus élevé a ensuite été noté 100 et les résultats de l'indice ont été calculés pour les autres pays, afin de pouvoir établir un classement par rapport au score composite. Ce classement par indice a ensuite été exprimé en fraction de 15.

5 Tanzanie 2010, Ghana 2010, Mozambique 2008, Malawi, 2008, Ouganda 2012, Éthiopie 2010, Burkina Faso 2010, Rwanda 2010, Cap-Vert 2008, Kenya 2012, Mali 2010, Sierra Leone 2010, São Tomé & Príncipe 2010, Liberia 2009, Burundi 2012, République démocratique du Congo 2008.

## Les donateurs ont été sélectionnés sur la base du volume global de l'aide fournie à l'Afrique en 2010.

Le travail sur le terrain a été effectué en avril et en mai 2013, pour une durée totale d'une semaine. Le travail sur le terrain portait sur l'USN et les UEP dans la pratique et s'appuyait sur un cadre de recherche commun (voir Annexe 1). Les études de cas de la Tanzanie et du Burundi sont publiés séparément de ce document et sont disponibles sur le site internet de CABRI ([www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)).

Des études de cas nationales supplémentaires ont été sélectionnées dans cette liste. Pour ces dernières, l'équipe a lu attentivement la documentation relative à la gestion des finances publiques et à la gestion de l'aide, afin d'étayer la base de données factuelles fournie par les deux études de cas nationales. Pour ces cas, l'équipe a également utilisé le cadre de recherche, mais n'a pas essayé d'élaborer une étude de cas cohérente. Au lieu de cela, elle a extrait de la documentation les données pertinentes au regard des questions générales de la recherche pour établir des exemples et des contre-exemples. Les pays sélectionnés étaient le Mozambique, le Burkina Faso, le Malawi, l'Ouganda, le Mali, la Sierra Leone et la République démocratique du Congo (RDC).

### Étude des donateurs

Les donateurs ont été sélectionnés sur la base du volume global de l'aide fournie à l'Afrique en 2010 (voir Table 2). Au moment où cette recherche fut démarrée, 2010 était la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles, en plus d'être celle des plus récentes données disponibles sur l'Étude de suivi de la Déclaration de Paris (ESDP). Globalement, l'étude utilise des informations sur les donateurs et les pays, datant de 2005 à 2010, pour corroborer les ESDP. Le Tableau 2 indique la valeur des décaissements nets pour les 15 plus grands donateurs sélectionnés, pour l'année 2010.<sup>6</sup> Au sein de ce groupe, l'équipe a mené des entretiens avec quatre des cinq plus grands donateurs (la Banque mondiale, l'Union européenne, USAID et le DFID). Elle a également examiné les pratiques des dix plus grands donateurs en s'appuyant sur la documentation disponible. Les données relatives aux 15 donateurs sélectionnés ont été utilisées pour l'analyse des données.

---

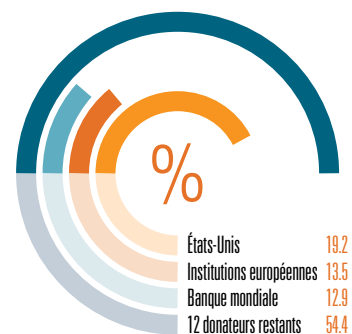
6 Le Fonds monétaire international (FMI) a été remplacé par le Danemark, sur la base de leurs pratiques respectives, de l'importante contribution financière globale du Danemark et de ses performances élevées dans les indicateurs de la DP.

Tableau 2 : Les 15 principaux donateurs à l'Afrique en valeur de décaissements nets, 2010

| En millions USD (taux actuels)    | 2010  |
|-----------------------------------|-------|
| États-Unis                        | 7 763 |
| Institutions européennes          | 5 443 |
| Banque mondiale                   | 5 196 |
| France                            | 4 187 |
| Royaume-Uni                       | 3 075 |
| Allemagne                         | 1 948 |
| Fonds mondial                     | 1 914 |
| Japon                             | 1 888 |
| Banque africaine de développement | 1 760 |
| Canada                            | 1 535 |
| Pays-Bas                          | 1 369 |
| Espagne                           | 1 245 |
| Belgique                          | 1 212 |
| Norvège                           | 947   |
| Danemark                          | 860   |

Source : OCDE-CAD2a, Décaissements aux pays et aux régions, consulté le 28 novembre 2012

### Les trois principaux bailleurs de fonds parmi le top quinze



# RÉSUMÉ DE L'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX EN AFRIQUE

L'étude analyse la comptabilisation de l'aide au budget, l'USN, les performances en matière de GFP et l'utilisation des UEP pour les pays d'Afrique, ainsi que pour les 15 plus grands donateurs de ressources d'APD à destination de l'Afrique. Pour cette première, l'étude s'est penchée sur les indicateurs de la Déclaration de Paris et sur les indicateurs du Partenariat mondial de Busan (tels qu'ils sont indiqués dans le Rapport de suivi du Partenariat mondial de 2014) (RSPM 2014). Pour cette dernière, l'étude s'est concentrée sur les indicateurs de la Déclaration de Paris. Le Tableau 3 fournit un résumé des indicateurs utilisés.

Cette partie traite en détail des tendances pour des échantillons d'ESDP et de RSPM de pays africains, et fournit un aperçu des données relatives aux donateurs.

**Tableau 3 : Indicateurs utilisés pour l'examen des données sur l'USN en Afrique**

| Aspect                               | Indicateurs de la Déclaration de Paris   | Indicateurs du Partenariat mondial de Busan   |
|--------------------------------------|--|---|
| Qualité des systèmes de GFP          | L'Indicateur 2a de l'ESDP et l'Indicateur 9a du RSPM mesurent l'altération de la qualité des systèmes nationaux, telle qu'elle se traduit dans certaines composantes du cadre d'Évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale (CPIA).   |   |
| Comptabilisation de l'aide au budget | <p>L'Indicateur 3 est calculé comme la proportion d'APD comptabilisée au budget par rapport à l'APD réellement décaissée. Il calcule la performance, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>comme l'APD comptabilisée au budget en pourcentage de l'APD décaissée à l'administration publique (exercice fiscal, calcul <math>c=a/b</math> de l'Étude de la Déclaration de Paris) ; ou</li> <li>comme l'APD décaissée à l'administration publique en pourcentage de l'APD comptabilisée au budget (exercice fiscal, calcul <math>c=b/a</math> de l'Étude de la Déclaration de Paris).</li> </ul> <p>Sous cette forme, l'indicateur montre si les budgets sont des prédicteurs fiables des décaissements réels des donateurs.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>L'Indicateur 6 est également calculé comme l'APD comptabilisée au budget en proportion de l'APD programmée (non décaissée, comme pour l'indicateur de l'ESDP), selon deux éléments :</li> <li>le ratio A montre la proportion des décaissements programmés, pour l'ensemble des prestataires de la coopération, qui a été comptabilisée au budget ; et</li> <li>le ratio B montre le montant des fonds comptabilisés au budget qui excède les décaissements programmés, en proportion des décaissements programmés lorsque les financements comptabilisés au budget par le gouvernement sont supérieurs aux décaissements programmés par les prestataires.</li> </ul> <p>Sous cette forme, l'indicateur montre si les budgets reflètent fidèlement les échéanciers de décaissements des donateurs.</p> |
| Utilisation des systèmes nationaux   | Les Indicateurs 5a et 5b mesurent la proportion de l'aide décaissée à l'administration publique qui recourt à la gestion financière du pays (5a) et aux systèmes de passation de marchés (5b). Les systèmes de gestion financière d'un pays se composent de l'exécution du budget, des systèmes d'information financière et d'audit, et l'indicateur calcule la moyenne des fonds qui recourent à ces systèmes, divisés par l'APD décaissée au secteur public.   | L'Indicateur 9b inclut les systèmes de passation de marchés dans la mesure composite, qui est calculée comme la moyenne de l'APD recourant à l'exécution du budget, à l'information financière, aux systèmes d'audit et de passation de marchés du pays, divisée par l'APD décaissée au secteur public.   |
| Utilisation des UEP                  | L'Indicateur 6 mesure le nombre d'UEP par donateur et par pays, puis rapporte les totaux. Notez que ces données n'indiquent pas si les unités sont intégrées aux systèmes nationaux ou si elles sont gérées par les donateurs.   | Aucun indicateur.   |

## Analyse par pays

### Comptabilisation de l'aide au budget

Aucune donnée internationale n'est disponible pour évaluer le volume de l'aide à partir duquel les donateurs font une utilisation physique des systèmes nationaux à des fins de planification et de budgétisation. Toutefois, il est essentiel de disposer d'informations de bonne qualité sur l'aide, pour une planification efficace des ressources propres à un pays.

Les documents budgétaires sont des prédictors peu fiables des décaissements de l'APD. Le Tableau 4 présente les scores obtenus en 2010 sur l'Indicateur 3 ( $c=a/b$ ) par les pays africains percevant les aides les plus importantes. Les scores des pays vont de 5 pourcents à 187 pourcents des fonds décaissés qui étaient comptabilisés au budget, un pourcentage supérieur à 100 indiquant que les fonds décaissés étaient inférieurs à ceux comptabilisés au budget. Cependant, les scores des pays indiqués dans les rapports du Suivi de la Déclaration de Paris ne constituent pas la moyenne pondérée de la performance des donateurs au sein des pays. Ces scores sont calculés en divisant l'APD totale comptabilisée au budget par l'APD totale décaissée, les sur-déclarations d'APD de certains donateurs compensant les sous-déclarations de certains autres. Ainsi, le Tableau 4 montre également le pourcentage le plus bas et le pourcentage le plus élevé indiqués dans l'étude de 2010 pour les donateurs, ainsi que la moyenne pondérée et l'écart standard. Ces données montrent bien que les documents budgétaires ne sont pas des prédictors fiables des décaissements de l'aide, et par extension, à quel point on en sait peu sur l'APD dans le processus de préparation du budget.<sup>7</sup>

**Tableau 4 : Fiabilité de la documentation relative au budget national – Indicateur de la Déclaration de Paris 3 ( $c=a/b$ ) pour les pays africains sélectionnés<sup>7</sup>**

|                                  | Utilisation des données globales pour le pays (2010) | Score de donateur le plus faible (donateur entre parenthèses) | Score de donateur le plus élevé (donateur entre parenthèses) | Score moyen pondéré | Écart standard |
|----------------------------------|--|---|--|---------------------|----------------|
| Burkina Faso                     | 84   | 20 (Canada)   | 161 (USA)  | 76                  | 41             |
| Burundi                          | 52   | 0 (plusieurs donateurs)                                       | 104 (Banque mondiale)  | 33                  | 37             |
| Cap-Vert                         | 51   | 0 (Fonds mondial)   | 115 (Espagne)  | 57                  | 38             |
| République démocratique du Congo | 187  | 0 (plusieurs donateurs)                                       | 96 772 (Royaume-Uni)   | 13 406              | 31 379         |
| Éthiopie                         | 48   | 0 (Suède, Espagne)  | 217 (Allemagne)  | 42                  | 53             |
| Ghana                            | 93   | 33 (Japon)  | 401 (Suisse)   | 108                 | 83             |
| Kenya                            | 139  | 0 (BAfD et Canada)  | 929 (FIDA)   | 157                 | 212            |
| Liberia                          | 5  | 0 (tous donateurs sauf UE)                                    | 52 (UE)  | 6                   | 16             |
| Malawi                           | 90   | 0 (Japon)   | 159 (BAfD)   | 84                  | 47             |
| Mali                             | 66   | 0 (Italie)  | 199 (BAfD)   | 68                  | 60             |
| Mozambique                       | 90   | 5 (Fonds mondial)   | 268 (BAfD)   | 98                  | 55             |
| Rwanda                           | 71   | 0 (USA)   | 192 (FIDA)   | 72                  | 45             |
| São Tomé & Príncipe              | 110  | 0 (Fonds mondial, Banque mondiale)                            | 2 112 (BAfD)   | 316                 | 685            |
| Sierra Leone                     | 52   | 0 (Fonds mondial, Japon, États-Unis)                          | 113 (BAfD)   | 35                  | 39             |
| Tanzanie                         | 108  | 0 (Espagne)   | 327 (France)   | 128                 | 73             |
| Ouganda                          | 104  | 0 (France)  | 215 (BAfD)   | 94                  | 49             |

Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012 ; calculs de l'auteur

<sup>7</sup> Utilisation des données individuelles des donateurs (de 2010) par pays.

Lorsque la moyenne pondérée est utilisée, le montant de l'aide comptabilisée au budget était compris entre 90 et 110 pourcents du montant des ressources décaissées dans trois pays uniquement (Mozambique, Ouganda, Ghana). En ce qui concerne les donateurs, les budgets nationaux des 16 pays sélectionnés enregistraient entre 90 et 110 pourcents de ressources décaissées pour seulement trois des 15 plus grands donateurs à l'Afrique (Suède, Danemark et Banque mondiale). Quant au reste, les différences entre l'aide comptabilisée au budget et l'aide décaissée étaient supérieures à 10 points de pourcentage. La RDC constitue la valeur atypique, avec un très faible décaissement de l'aide comptabilisée au budget, ainsi qu'une importante variation de la performance des donateurs. Selon les données de l'étude, le Royaume-Uni n'a décaissé que 0,35 millions USD, alors que les prévisions budgétaires étaient de 340 millions USD.

Les budgets des pays africains suivis par le RSPM en 2014 semblent mieux refléter les échéanciers de décaissement des donateurs que leurs décaissements réels, comme le montre le Tableau 5. En ce qui concerne l'indicateur d'aide comptabilisée au budget pour le RSPM, le dénominateur est passé des décaissements réels aux décaissements programmés. 81 pourcents de l'aide programmée étaient comptabilisés au budget, contre seulement 75 pourcents de l'aide décaissée. Dans le même temps, un montant équivalent à 20 pourcents de l'aide réellement décaissée a été comptabilisé en trop, contre 17 pourcents de l'aide programmée. L'insuffisance ou la médiocrité de données *ex-ante* représente l'un des risques les plus importants pour les pays partenaires associés à l'USN.

**Tableau 5 : Les budgets reflètent mieux les calendriers de décaissement que les décaissements**

|   | Décaissements des donateurs aux pays africains (RSPM 2014) |
|---|--|
| Fonds comptabilisés au budget   | 16 706 millions USD  |
| Décaissements programmés  | 16 957 millions USD  |
| Décaissements réels   | 13 210 millions USD  |
| Décaissements programmés comptabilisés au budget (ratio a)  | 81 %   |
| Décaissements réels comptabilisés au budget (calcul du ratio a appliqué aux décaissements réels)          | 75 %   |
| APD budgétisée supérieure aux décaissements programmés (ratio b)  | 17 %   |
| APD budgétisée supérieure aux décaissements programmés (ratio b), calcul appliqué aux décaissements réels | 20 %   |

Source : RSPM (2014)

Toutefois, quelques progrès sont à noter dans la fiabilité des budgets comme réflecteurs des échéanciers de décaissement. Lorsque l'on établit la moyenne des scores nationaux obtenus en 2013 par les pays africains du RSPM (pour lesquels les données de 2010 sont également disponibles) pour les notations A et B de l'indicateur, et qu'on la compare à leurs scores moyens de 2010, on constate une amélioration de 11 points de pourcentage dans la proportion de décaissements comptabilisés au budget, mais on constate également une plus grande incidence de la surestimation des ressources, cette surestimation atteignant 28 pourcents des décaissements programmés en 2013 par rapport à 2010 (voir Tableau 6).

Sur les 46 pays couverts par le RSPM en 2014, les budgets des pays africains sont de meilleurs réflecteurs des échéanciers de décaissement des donateurs que les budgets des pays qui ne font pas partie de l'Afrique. Sur les 22 pays africains ayant fait l'objet de mesures, un total de 81 pourcents des décaissements programmés étaient

comptabilisés au budget (contre 70 pourcents dans les pays qui ne font pas partie de l'Afrique). Cependant, les budgets des pays africains du RSPM reflétaient un total de 17 pourcents de ressources dépassant les décaissements programmés, contre seulement 6,1 pourcents dans les pays qui ne font pas partie de l'Afrique.

**Tableau 6 : Aide comptabilisée dans le budget des pays africains et non africains**

|                                      | Fonds comptabilisés dans le budget du gouvernement | Décaissements programmés au secteur public | 2013 A | 2013 B |
|--------------------------------------|--|--|--------|--------|
| Tous les pays africains du RSPM 2014 | 16 706   | 16 957                                     | 81%    | 17%    |
| Tous les autres pays du RSPM 2014    | 11 723   | 15 466                                     | 70%    | 6%     |

L'USN peut potentiellement améliorer la qualité des données relatives à l'aide, étant donné que les mesures incitatives pour les pays changent afin de garantir qu'ils disposent d'informations adéquates. Toutefois, si l'on s'appuie sur les données de l'ESDP relatives aux grands donateurs, les donateurs utilisant les systèmes nationaux ne semblent pas fournir directement de meilleures données. Pour les donateurs qui ont fourni en moyenne plus de 60 pourcents de leurs ressources aux pays africains utilisant les systèmes d'exécution du budget en 2010 (Indicateur 5a de l'ESDP, exécution du budget),<sup>8</sup> les décaissements budgétisés n'étaient compris entre 85 et 115 pourcents des ressources décaissées (voir Annexe 3) que pour trois de ces donateurs (Danemark, Banque mondiale, Pays-Bas), ce qui est révélateur de l'importance du risque encouru par les pays lorsque les donateurs utilisent les systèmes nationaux. Un écart supérieur à 15 pourcents des dépenses et des revenus budgétisés donnerait une note de D sur l'indicateur PEFA de crédibilité du budget.

### Utilisation des systèmes de GFP

L'utilisation des systèmes de GFP et de passation de marchés a augmenté entre 2005 et 2010 pour les pays africains bénéficiant d'un important volume d'aide. L'analyse des données de l'ESDP pour l'ensemble des études de la DP montre que malgré les importantes disparités existant entre les pays en matière d'utilisation des systèmes nationaux, la plupart des pays ont connu une augmentation de l'utilisation des systèmes de GFP et des systèmes de passation de marchés (voir Figure 2 et Figure 3).<sup>9</sup>

L'Indicateur 5a, qui mesure la performance par pays partenaire, reflète de grandes disparités entre la Tanzanie, qui indiquait dans une étude de 2010 que 79 pourcents de l'APD décaissée au secteur public étaient gérés via les systèmes nationaux de GFP, et la RDC, où 13 pourcents de l'APD décaissée étaient gérés via les systèmes nationaux de GFP. En même temps, sur les 16 pays, presque tous (à l'exception du Ghana, du Cap-Vert et du Burundi) ont perçu plus de ressources d'aide par le biais de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP en 2010 qu'en 2005. Le Mali a perçu moins de ressources via les systèmes de GFP en 2010 qu'en 2007, mais en a tout de même perçu plus qu'en 2005.

<sup>8</sup> Pour ce calcul, les données relatives à la République démocratique du Congo ont été exclues, étant donné que les données de l'Indicateur 3 sont très trompeuses à cause de la médiocre qualité des données de l'APD comptabilisée au budget.

<sup>9</sup> Notez que le Liberia, São Tomé & Príncipe et la Sierra Leone ne sont pas pris en compte pour les années 2005 et 2007, étant donné que ces trois pays n'ont fait l'objet d'aucune étude ces années-là. Dans certains cas, les données de 2007 ont été intégrées au Rapport du Suivi de la Déclaration de Paris de 2010. Pour tous les autres pays, l'absence de données équivaut à un score de 0.

Figure 2 : Pourcentage de l'APD géré par des systèmes nationaux de passation de marchés dans les pays africains sélectionnés, 2005, 2007 et 2010



Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012

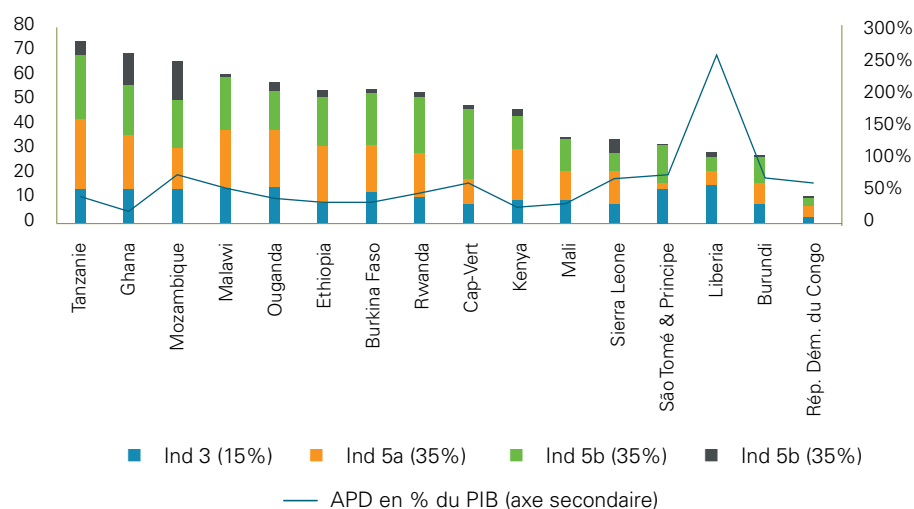
La plupart des pays ont connu une augmentation de l'utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés entre 2005 et 2010. Les augmentations les plus importantes concernent São Tomé & Príncipe, le Liberia et le Malawi. La RDC, le Burkina Faso, l'Ouganda, le Kenya, le Mali et la Sierra Leone ont quant à eux enregistré une diminution de l'USN. Dans le groupe de pays sélectionnés, la Tanzanie fait partie des trois plus performants.

En 2010, les 16 pays sélectionnés ont globalement surpassé leurs homologues dans l'utilisation des systèmes nationaux de GFP et de passation de marchés. Dans ces pays et pour les 15 plus importants donateurs, une moyenne de 52 pourcents des ressources de l'APD utilisait la GFP, contre 54 pourcents pour les systèmes de passation de marchés. Dans l'ensemble de l'Afrique, ces valeurs pour la totalité des donateurs étaient respectivement de 38 pourcents et de 37 pourcents. Ces données montrent également que les donateurs utilisaient plus les systèmes de GFP et de passation de marchés au sein du sous-groupe africain des 32 pays étudiés que dans l'ensemble des pays d'Afrique étudiés en 2010.

Les pays qui dépendent plus de l'aide connaissent une plus faible USN, comme le montre la Figure 3, qui utilise l'indice détaillé ci-dessus comme mesure composite de l'USN. Si le classement des pays est intéressant, il est à noter que les pays pour lesquels l'APD équivaut à un plus grand pourcentage du PIB, sont plus concentrés sur la droite de la figure et ont une très faible USN, à l'exception du Mozambique (au rapport APD-PIB relativement élevé et à l'USN élevée), du Kenya et du Mali (au rapport APD-PIB relativement faible et à l'USN faible).



Figure 3 : Indice composite de l'USN et de l'APD en pourcentage du PIB pour les pays africains sélectionnés, 2010



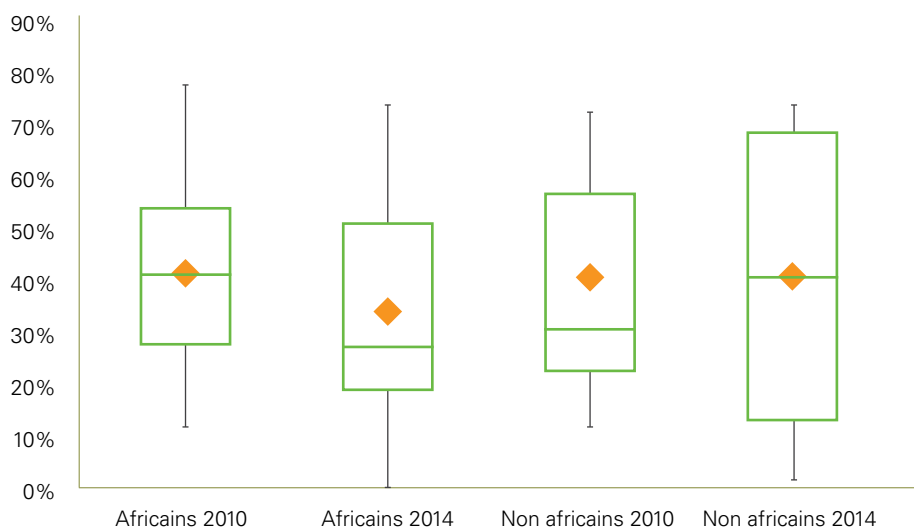
Les pays qui dépendent plus de l'aide connaissent une plus faible USN.

Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris ; données des Nations unies ; calculs personnels

Contrairement à l'augmentation constatée, en moyenne, entre 2006 et 2010, le RSPM 2014 indique qu'en Afrique, l'USN à travers les systèmes de GFP et de passation de marchés pourrait avoir diminué entre 2010 et 2013. Le RSPM fournit des données comparatives pour certains pays africains de l'échantillon pour l'année 2010. Lorsque la variation et la répartition de l'USN moyenne sont calculées pour ces pays sur chacune de ces deux années, en utilisant la méthodologie de l'ESDP, on constate que ceux-ci ont perçu moins de ressources via les systèmes nationaux en 2013 qu'en 2010. De plus, les pays africains ont perçu moins de ressources via les systèmes nationaux que les pays non situés en Afrique.

Ce fait est illustré dans la Figure 4, de type « boîte à moustaches ». En 2010, les 50 pourcents de pays africains dans lesquels les donateurs utilisaient le plus les systèmes nationaux ont perçu 41 pourcents et plus de leurs ressources via les systèmes nationaux. En 2013, les 50 pourcents de pays africains dans lesquels les donateurs utilisaient le plus les systèmes nationaux n'ont perçu que 28 pourcents et plus de leurs ressources via les systèmes nationaux. En revanche, partout ailleurs ce pourcentage a augmenté de 31 à 42 pourcents. De manière générale en Afrique, la répartition s'est déplacée vers le bas, bien que la valeur maximale soit restée relativement constante. Les 50 pourcents de pays africains compris entre le 1er et le 3ème quartiles sont passés d'une valeur comprise entre 27 et 53 pourcents de leurs ressources perçues via les systèmes nationaux de GFP en 2010, à une valeur comprise entre 19 et 50 pourcents en 2013.

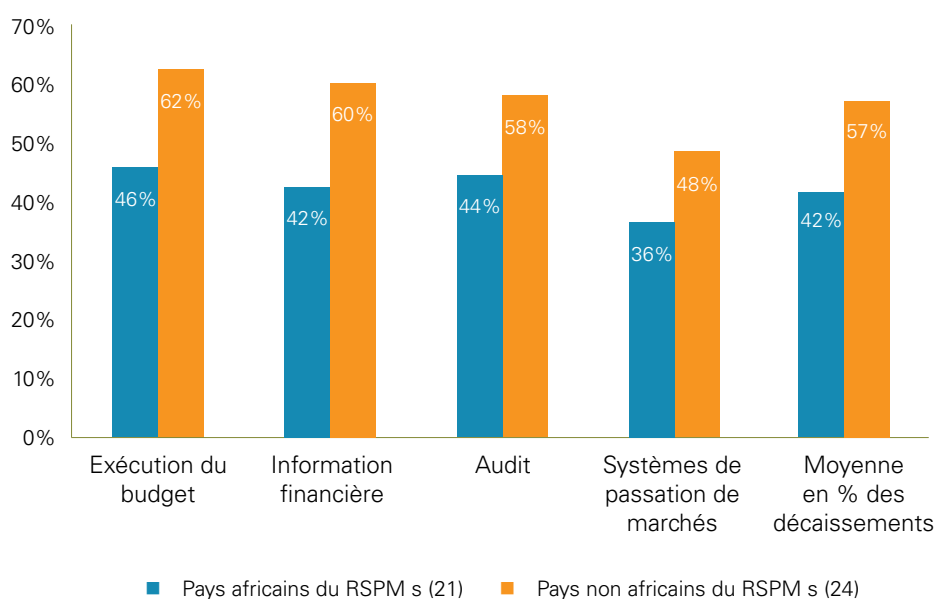
**Figure 4 : Variation et répartition de l'utilisation des systèmes de GFP dans les pays africains et non africains, 2010 et 2013**



Source : RSPM (2014)

Le RSPM calcule les notes globales de tous les pays. Au niveau de ce total plutôt qu'au niveau national, et pour l'ensemble des 22 pays africains étudiés, les donateurs ont fait passer 42 pourcents de leurs décaissements au secteur public par les systèmes nationaux. Ce chiffre contraste avec la performance de 57 pourcents des 24 pays non africains du RSPM (2014). La contribution aux différentes phases du cycle de GFP aux totaux est illustrée dans la Figure 5.

**Figure 5 : Performance des pays africains et non africains en matière d'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques dans le RSPM de 2014**



Source : RSPM (2014)

La Figure 5 montre que les donateurs utilisent les systèmes nationaux de GFP pour la plus grande partie de leurs ressources, que ce soit dans les pays africains ou non africains, lors de chacune des phases de l'exécution du cycle budgétaire. Elle montre également qu'en Afrique, les donateurs utilisent les systèmes d'exécution du budget et d'audit plus fréquemment que les systèmes d'information financière et de passation de marchés, ces derniers étant les moins utilisés de tous (à 36 pourcents des ressources décaissées). Ceci confirme les résultats de l'étude de cas de ce rapport, et en particulier en matière de systèmes d'audit. Ce motif est similaire à celui de pays situés ailleurs, à ceci près que les systèmes d'information financière sont utilisés presque aussi souvent que les systèmes d'exécution du budget et plus souvent que les systèmes d'audit dans les pays non africains qui ont fait l'objet d'un suivi.

La différence d'USN entre les pays africains et les pays non africains du RSPM est encore plus saisissante lorsqu'on l'examine au niveau national pour l'ensemble des pays, plutôt qu'au niveau global ou seulement pour les pays ayant des données comparables en 2010. Nous avons calculé la valeur moyenne, la valeur la plus faible et la valeur la plus élevée pour l'ensemble du groupe de pays africains et non africains (voir Tableau 7). Il est intéressant de noter que si la valeur la plus faible du groupe des pays non africains est proche de celle du groupe de pays africains, la valeur médiane et la valeur la plus élevée sont quant à elles nettement supérieures. En moyenne, 50 pourcents des pays africains ayant fait l'objet d'un suivi tout au long du cycle de GFP comptaient moins de 26 pourcents de ressources décaissées via les systèmes nationaux. Ailleurs, cette valeur était de 60 pourcents.

**Tableau 7 : Utilisation moyenne des systèmes nationaux de gestion financière dans les pays africains et non africains du RSPM**

|                       | Pays africains du RSPM | Pays non africains du RSPM |
|-----------------------|------------------------|----------------------------|
| Valeur la plus faible | 0%                     | 1%                         |
| Valeur médiane        | 26%                    | 60%                        |
| Valeur la plus élevée | 73%                    | 94%                        |

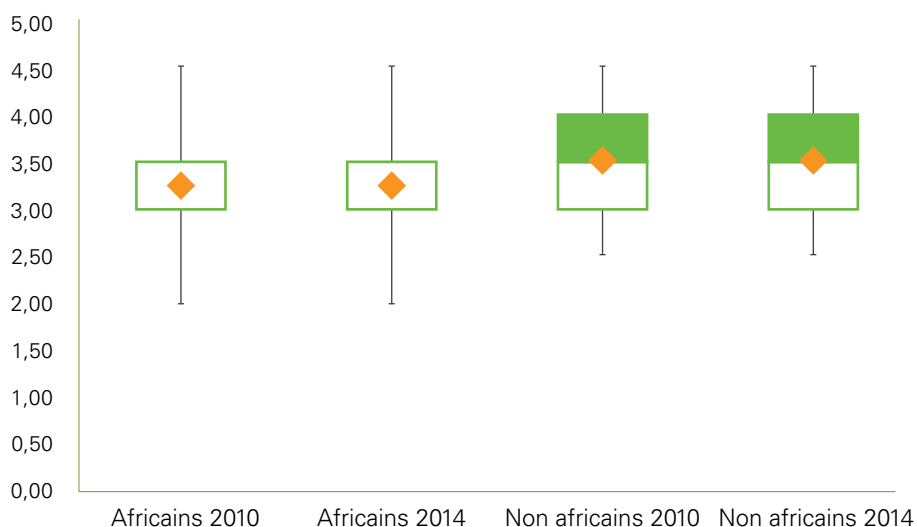
Source : RSPM (2014)

### Qualité des systèmes de GFP et utilisation des ressources nationales

Le taux plus faible d'USN en Afrique reflète une performance plus faible en matière de qualité des systèmes de GFP. En tout, 20 des 22 pays africains du RSPM ont été notés sur l'indicateur 9a en 2010 et 2013, contre 12 pour les pays non africains du RSPM. En moyenne, les pays africains obtenaient un score inférieur sur cet indicateur que leurs homologues situés en-dehors de l'Afrique. La Figure 6 montre la variation et la répartition des scores dans chaque cas. Si dans les deux cas 50 pourcents des pays obtenaient un score de 3,5 ou plus, pour un score maximal de 4,5, 25 pourcents d'entre eux obtenaient un score compris entre 3 et 3,5. Dans le cas des pays africains, tous les pays du 3ème quartile obtenaient un score de 3,5. En ce qui concerne les pays non africains, le 3ème quartile se situait entre 3,5 et 4 inclus. On notera également que le score le plus faible pour les pays africains est inférieur à celui des pays non africains et que la variation des scores est donc plus importante.

**Les donateurs utilisent les systèmes nationaux de GFP pour la plus grande partie de leurs ressources, que ce soit dans les pays africains ou non africains, lors de chacune des phases de l'exécution du cycle budgétaire.**

**Figure 6 : Variation et répartition de l'utilisation des systèmes de GFP dans les pays africains et non africains du RSPM, 2010 et 2013**



Source : RSPM (2014)

Dans les pays ayant fait l'objet d'un suivi, l'USN en 2013 semblait moins bien alignée sur les changements de qualité des systèmes nationaux qui ont eu lieu entre 2010 et 2013, que l'USN en 2010 l'était sur les changements qui se sont opérés entre 2005 et 2010. Si les données et les échantillons des deux études ne sont pas comparables, les tendances suggèrent un éloignement de l'USN.

Le Tableau 8 montre le changement relatif des scores de la CPIA et de l'Indicateur 5a, qui mesure l'utilisation des systèmes de GFP. Les blocs ombrés indiquent la plus forte corrélation entre les changements de performance du système national et les changements d'USN entre 2005 et 2010. Les pays ont été notés « USN stable » lorsque la variation de leur score sur l'Indicateur 5a n'excédait pas 5 points de pourcentage. « CPIA stable » indique que le score de la CPIA n'a pas changé.

**Tableau 8 : Corrélation entre les améliorations en matière de CPIA et l'utilisation des systèmes nationaux dans 16 pays africains sélectionnés, 2005–2010**

|                         | Augmentation de l'USN                           | USN stable | Diminution de l'USN |
|-------------------------|---|------------|---------------------|
| Augmentation de la CPIA | Liberia*, Rwanda, Mozambique, Burkina Faso      | Burundi    | Cap-Vert            |
| CPIA stable             | Sierra Leone, Éthiopie, Malawi, Kenya, São Tomé | Ghana, RDC |                     |
| Diminution de la CPIA   | Tanzanie, Ouganda                               | Mali       |                     |

Note : \* CPIA non rapportée pour les années 2005 et 2007 ; pour le Liberia, la PEFA indique une amélioration par rapport à l'évaluation de 2010

Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012

Alors qu'il n'existe aucune corrélation entre la performance de l'USN et celle de la GFP dans dix cas sur 16, dans les pays africains sélectionnés, les données suggèrent que les donateurs sont plus enclins à utiliser les systèmes nationaux, même si les systèmes de GFP stagnent, plutôt que l'inverse. Dans 6 des 16 pays, les décisions relatives à

l'USN étaient corrélées au changement opérés dans ces systèmes. Il est cependant intéressant de noter que l'USN a plus facilement tendance à augmenter malgré l'absence d'amélioration (voire la détérioration) des systèmes, qu'à diminuer lorsque ces systèmes s'améliorent ou restent stables. Seuls trois pays faisaient partie de ce dernier cas de figure, alors que dans huit pays, l'USN a augmenté sans qu'il y ait d'amélioration correspondante du score de CPIA.

En ce qui concerne l'échantillon 2010 à 2013 (les pays africains du RSPM ayant des données comparables pour les indicateurs 9a et 9b), cette tendance est inversée : les pays ont connu une diminution de l'USN même lorsque leurs scores de CPIA restaient stables ou s'amélioraient. Sur les 20 pays africains du RSPM pour lesquels les données de 2010 et de 2013 sont disponibles (et qui ont un score à l'Indicateur 9a), seuls deux montraient une détérioration des scores de CPIA (de -0,5 chacun), tandis qu'un seul montrait une amélioration de celui-ci (de 0,5). L'influence de ce facteur sur les changements d'USN d'un pays à l'autre est décrite dans le Tableau 9.

En comparaison à l'analyse de l'ensemble des données du RSPM (voir Table 8) et en utilisant la même définition d'« USN stable » (un changement inférieur à 5 points de pourcentage sur l'indicateur 9b), seul un pays sur 19 démontre une corrélation entre les changements de son système de GFP et l'utilisation des systèmes nationaux, sur la base de l'ensemble des données du RSPM et des indicateurs (voir Tableau 9). Dans l'ensemble des pays africains bénéficiant d'une aide importante, analysé ci-dessus, six pays sur 16 font partie du bloc ombré (voir Tableau 8).

Il est également à noter que si la majorité des pays figuraient alors dans la colonne « augmentation de l'USN » du Tableau 8 (11 sur 16), 12 pays sur 19 figurent désormais dans la colonne « Diminution de l'USN », malgré une stabilité générale de la qualité des systèmes de GFP. L'ampleur de ce basculement est également illustrée par le fait que huit pays ont connu une diminution de l'USN entre 2010 et 2013, sur les 11 pays bénéficiant d'une aide importante (en italique) dont l'USN a augmenté entre 2005 et 2010.

Alors qu'il n'existe aucune corrélation entre la performance de l'USN et celle de la GFP dans dix cas sur 16, dans les pays africains sélectionnés, les données suggèrent que les donateurs sont plus enclins à utiliser les systèmes nationaux, même si les systèmes de GFP stagnent, plutôt que l'inverse.

**Tableau 9 : Changements dans l'USN relatifs aux changements de CPIA entre 2010 et 2013 dans les pays africains du RSPM**

|                         | Augmentation de l'USN          | USN stable           | Diminution de l'USN  |
|-------------------------|--------------------------------|----------------------|--|
| Augmentation de la CPIA |                                |                      | Soudan   |
| CPIA stable             | Cameroun, Kenya, Rwanda, Niger | Bénin                | Lesotho, Mali, Cap-Vert, Éthiopie, Malawi, RDC, Togo, Sénégal, Burkina Faso, Burundi, Mozambique |
| Diminution de la CPIA   |                                | Tanzanie, Madagascar |  |

Source : RSPM (2014)

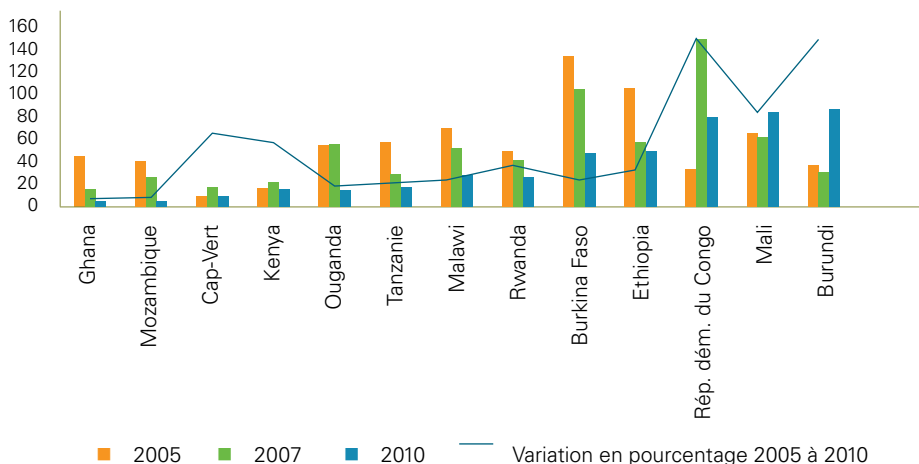
Si l'Indicateur 9b du RSPM n'est pas totalement compatible avec l'Indicateur 5a de l'ESDP, dans la mesure où il inclut les systèmes de passation de marchés, notre analyse démontre qu'il n'entraîne pas de différence notable dans les changements, comme le prouve la comparaison des deux tableaux. Le seul mouvement notable serait celui du Mozambique (passant à une USN stable lorsque la méthode de calcul de l'Indicateur 5a est utilisée).

Les pays dépendant le plus de l'aide présentent une prévalence plus élevée des UEP et une diminution nulle ou plus faible de leur utilisation.

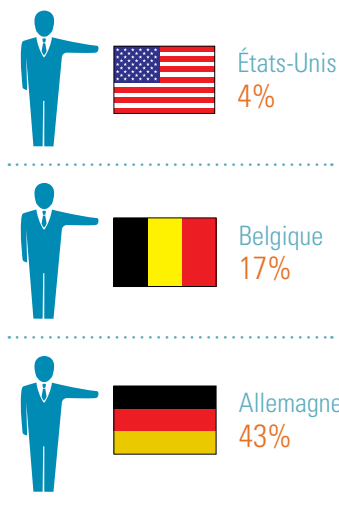
### Utilisation des unités d'exécution de projet

Les pays dépendant le plus de l'aide présentent une prévalence plus élevée des UEP et une diminution nulle ou plus faible de leur utilisation. Sur l'ensemble des 32 pays africains étudiés en 2005, 2007 et 2010, le nombre moyen d'UEP est passé de 49 à 37. Pour les pays sélectionnés pour la présente étude, cette diminution fut encore plus prononcée, passant d'une moyenne de 56 unités par pays en 2005 à 35 en 2010. Cette diminution fut encore plus marquée pour les pays non africains, qui comptaient en moyenne 35 unités en 2010, contre 60 unités en 2005. La Figure 7 indique le nombre d'UEP dans les pays sélectionnés. Les trois pays possédant le plus grand nombre d'unités en 2010 (RDC, Mali et Burundi) ont également connu une augmentation de ces unités, contrairement à la tendance mondiale. Quant aux pays qui ont connu la plus forte diminution du nombre d'UEP (Ghana et Mozambique), ils sont aussi ceux qui possédaient le moins d'unités en 2010.

Figure 7 : Nombre d'unités d'exécution de projets dans les pays africains sélectionnés, 2005, 2007 et 2010



### Principaux pays utilisant des systèmes de GFP du pays pour moins de 50 pourcents de leur APD, 2010



Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012

### Performance des partenaires techniques et financiers majeurs en Afrique

Les 15 grands donateurs d'aide à l'Afrique ont enregistré en 2010 de bonnes performances dans le monde entier en matière d'utilisation des systèmes nationaux de GFP et de passation de marchés. En moyenne, pour les 32 pays de l'ESDP, seuls cinq des plus importants donateurs à l'Afrique ont utilisé les systèmes de GFP (5a) pour moins de 50 pourcents de leur APD au secteur public (voir Table 10). Ces donateurs étaient les suivants : États-Unis, Belgique, Banque africaine de développement (BAfD), Allemagne et France. En moyenne, pour les 32 pays de l'ESDP, seuls trois des plus importants donateurs à l'Afrique ont utilisé les systèmes de passation de marchés (5b) pour moins de 50 pourcents de leur APD au secteur public. Ces donateurs étaient les suivants : États-Unis, Belgique et BAfD.

Cependant, si les Études de la Déclaration de Paris n'ont pas montré de différence notable dans l'utilisation des systèmes de GFP pour les 16 pays africains sélectionnés et pour les grands donateurs d'aide à l'Afrique par rapport à l'ensemble des 32 pays étudiés, il existait une différence dans l'utilisation des systèmes de passation de marchés, ces donateurs étant en moyenne moins enclins à les utiliser en Afrique qu'ailleurs. Plus

particulièrement, le Japon, l'Espagne, la France et le Canada recourent plus souvent aux systèmes de passation de marchés ailleurs que dans les 16 pays africains sélectionnés. Il faut également souligner que la Belgique et les États-Unis recourent plus souvent aux systèmes de GFP dans les pays africains sélectionnés que partout ailleurs. Toutefois, dans le même temps les grands donateurs d'aide à l'Afrique utilisent davantage les systèmes nationaux dans les pays africains sélectionnés que l'ensemble des donateurs dans la totalité des pays africains étudiés (en moyenne, une utilisation de 38 pourcents des systèmes de GFP et 37 pourcents des systèmes de passation de marchés dans l'ensemble des pays africains étudiés).

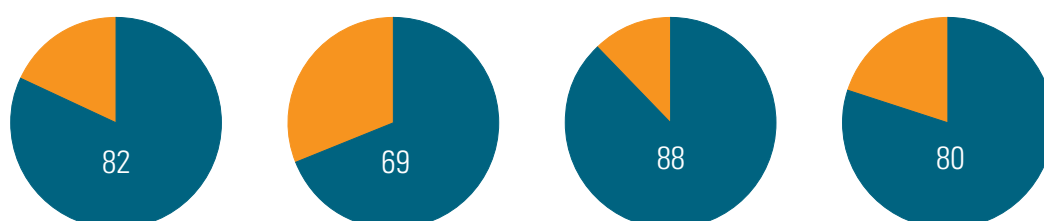
**Tableau 10 : Moyenne pondérée de l'USN pour une sélection des plus grands donateurs en Afrique**

|                                    | Gestion des finances publiques |   | Passation de marchés         |   |
|------------------------------------|--------------------------------|---|------------------------------|---|
|                                    | Pour les 32 pays étudiés (a)   | Pour les 16 pays africains sélectionnés (b) | Pour les 32 pays étudiés (c) | Pour les 16 pays africains sélectionnés (d) |
| BAfD                               | 39                             | 47  | 33                           | 39  |
| Belgique                           | 17                             | 33  | 44                           | 56  |
| Canada                             | 72                             | 69  | 77                           | 60  |
| Danemark                           | 62                             | 71  | 80                           | 77  |
| Institutions européennes           | 56                             | 57  | 55                           | 56  |
| France                             | 48                             | 43  | 78                           | 58  |
| Allemagne                          | 43                             | 50  | 61                           | 56  |
| Fonds mondial                      | 61                             | 59  | 70                           | 56  |
| Japon                              | 60                             | 28  | 61                           | 29  |
| Pays-Bas                           | 68                             | 59  | 82                           | 74  |
| Norvège                            | 82                             | 69  | 88                           | 80  |
| Espagne                            | 54                             | 54  | 65                           | 42  |
| Royaume-Uni                        | 73                             | 65  | 75                           | 63  |
| États-Unis                         | 4                              | 10  | 4                            | 14  |
| Banque mondiale                    | 69                             | 67  | 54                           | 51  |
| Moyenne des donateurs sélectionnés | 54                             | 52  | 62                           | 54  |

Note : 100 = utilisation totale des systèmes nationaux

Source : OCDE Ensemble de données de l'Évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012, OCDE Rapport de l'Enquête de la Déclaration de Paris 2012

**La Norvège a le score le plus élevé, à la fois avec l'utilisation des systèmes de GFP et les systèmes de passation de marchés**



# DIVERSES FAÇONS D'UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

Cette partie fournit une description de la façon, selon la typologie de CABRI, dont les systèmes nationaux sont utilisés pour diverses modalités. Cette partie met également en avant des motifs communs, ainsi que les différentes manifestations des exigences complémentaires des donateurs, requérant une dérogation aux règlements existants, ou des procédures et mécanismes additionnels.

## Utilisation des termes clés

Les encadrés ci-dessous précisent l'utilisation qui est faite de termes aux fins de ce rapport. Pour beaucoup des termes utilisés, il n'existe aucun consensus sur leur définition (même s'ils sont employés couramment). D'autres ont été formellement définis, en particulier s'ils sont utilisés dans le suivi d'accords internationaux tels que la Déclaration de Paris.

**Modalités de l'aide et instruments de l'aide :** Le terme « modalité de l'aide » désigne les différentes formes de l'aide qui regroupent des caractéristiques sur ce que l'aide soutient, la façon dont elle est versée et celle dont elle est gérée. Un « instrument de l'aide » désigne les mécanismes et les procédures par lesquels les donateurs versent les ressources. Les instruments de l'aide sont utilisés dans ce rapport pour désigner une grande catégorie de mécanismes et de procédures imbriqués.

**Appui budgétaire :** L'appui budgétaire direct se définit comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire, par le biais d'un transfert de ressources d'un donateur au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés en accord avec les procédures budgétaires du bénéficiaire. Les fonds ne sont affectés en aucune manière.

**Exigences et dérogations supplémentaires :** Ces termes sont utilisés sans distinction dans la littérature et dans ce rapport, en fonction de la structure de la phrase. Ils désignent les exigences relatives aux donateurs, qui requièrent un écart par rapport à la planification, la gestion et l'audit des fonds propres du gouvernement dans le système de GFP. Toutefois, le rapport établit une distinction entre les différents types d'exigences/de dérogations supplémentaires, y compris les exigences de processus et les garanties.

**Appui aux projets :** Ce terme désigne les fonds réservés qui sont fournis pour mettre en œuvre un ensemble spécifique et prédéfini d'activités de développement sur une période spécifique. L'appui aux projets se caractérise par des objectifs, des activités et des dépenses ciblés et détaillés.

**Appui aux programmes :** L'expression « appui aux programmes » équivaut aux approches fondées sur les programmes. Elle désigne le soutien d'un donateur à un programme de développement pris en charge localement, tel qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou encore le programme d'une institution spécifique.

**Approches sectorielles (AS) :** Une approche sectorielle est une approche ou un processus par laquelle/lequel le financement d'un secteur, qu'il soit interne ou effectué par des donateurs, soutient une politique et un programme de dépenses uniques, sous la direction du gouvernement, ainsi que l'adoption d'approches communes pour l'ensemble du secteur. Celle-ci s'accompagne généralement d'efforts destinés à renforcer les procédures gouvernementales de décaissement et d'obligation de rendre compte.

**Affectation :** L'affectation désigne la pratique consistant à exiger une aide officielle de développement pour l'utiliser à des fins spécifiques.



**Appui budgétaire sectoriel** : L'OCDE définit strictement l'appui budgétaire sectoriel comme une forme d'appui budgétaire dans laquelle le dialogue porte sur des questions sectorielles, sans toutefois inclure l'affectation de fonds. Des études ont cependant reconnu qu'en pratique, le terme « appui budgétaire sectoriel » recouvre un large éventail de pratiques impliquant diverses dérogations aux systèmes nationaux, y compris l'affectation. Par conséquent, et afin de décrire ces pratiques, ce rapport utilise une définition bien plus large de l'appui budgétaire sectoriel : sera considéré comme appui budgétaire sectoriel tout fonds décaissé à un gouvernement en vue de soutenir un programme sectoriel.

**Garanties** : Les garanties constituent une forme spécifique d'exigence relative aux donateurs, par laquelle un partenaire de développement demande une dérogation qui réduira le risque que ses fonds soient utilisés à d'autres fins que celles prévues ou désirées par le donateur. Les garanties peuvent désigner les processus, rapports ou contrôles supplémentaires, mais aussi les différentes pratiques destinées à « étiqueter » les fonds, telles que l'affectation et la traçabilité.

**Exigences de processus** : Les exigences de processus constituent une forme particulière d'exigence supplémentaire. Lorsqu'un partenaire de développement a besoin, pour utiliser les systèmes nationaux, d'un processus spécifique qui autrement n'aurait pas fait partie des systèmes de planification, d'exécution, d'obligation de rendre compte et d'audit du budget, on parle alors d'exigence de processus.

**Traçabilité** : La traçabilité désigne l'obligation de faire en sorte que les fonds des partenaires du développement puissent être tracés via le système de GFP. Les exigences d'affectation vont souvent de pair avec les exigences de traçabilité.

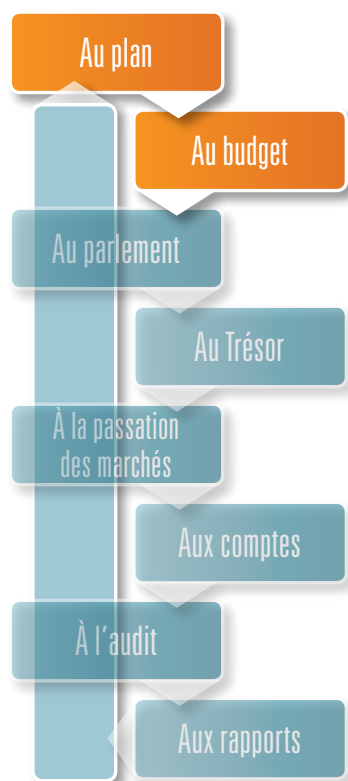
**Additionnalité** : L'additionnalité désigne la nécessité de ne pas remplacer les fonds propres du gouvernement par d'autres fonds dans un but particulier, mais de les additionner.

**Fonds communs et paniers communs** : Il n'existe aucune définition commune et formelle des fonds communs et paniers communs. Le terme « fonds commun » désigne généralement les situations dans lesquelles des fonds émanant de sources différentes sont combinés sur un compte, afin d'être utilisés dans un but commun. Ce rapport utilise le terme « panier commun » pour désigner un type spécifique de fonds commun qui n'inclut que les ressources des donateurs, séparément des ressources du gouvernement destinées au même but. Notez qu'en principe, un panier commun peut être détenu dans la banque centrale ou au nom du gouvernement lorsqu'il s'agit d'une banque commerciale. Il peut également être géré de manière totalement externe aux systèmes du gouvernement. Si le rapport fait principalement référence au panier commun du premier type, le contexte facilitera la compréhension de ce dernier type lorsqu'il sera décrit. Le contexte de ce document permettra également de bien comprendre lorsqu'un fonds commun inclue les ressources du gouvernement.

Lorsque les systèmes nationaux sont définis comme regroupant l'ensemble des systèmes du cycle budgétaire, de la planification à l'audit, en passant par la révision et l'évaluation. Il n'existe aucune modalité de l'aide pour laquelle des exigences spécifiques de systèmes nationaux ne sont pas en place. Même dans le cas d'un appui budgétaire pur et général, les exigences relatives au dialogue et à l'obligation de rendre compte sont des exigences supplémentaires. Cependant, il est communément accepté dans la littérature consacrée que le degré d'utilisation des systèmes nationaux, et avec quelles dérogations ou exigences additionnelles, est lié au choix de la modalité et de l'instrument de l'aide. Toutefois, il est également accepté qu'il n'y a en principe aucune raison pour que l'appui au projet ne puisse pas recourir à l'ensemble des systèmes nationaux.

## Au plan et au budget

L'étude a déterminé qu'en comparaison des autres modalités, l'appui aux projets utilise les systèmes nationaux de planification et de budgétisation pour programmer l'aide le



**L'affectation a lieu lorsque l'appui budgétaire général est fusionné avec les fonds nationaux au niveau du ministère des finances et alloué au budget via les systèmes nationaux.**

moins possible, au-delà de l'utilisation des plans sectoriels et des accords d'AS pour aligner les objectifs du projet aux priorités du gouvernement. Dans leur majeure partie et pour l'ensemble des donateurs, les projets sont planifiés et budgétisés via les systèmes des donateurs.<sup>10</sup>

À l'autre extrémité du spectre, par définition, les systèmes de planification et de budgétisation sont pleinement utilisés pour l'appui budgétaire général. Deux formes d'exigences supplémentaires sont courantes dans les accords d'appui budgétaire : les garanties supplémentaires de gestion financière, et les exigences relatives aux processus de planification et de budgétisation destinés à garantir que les fonds d'appui budgétaire sont utilisés à des fins de développement. Les exigences relatives à l'affectation, à l'additionnalité et à la traçabilité des fonds de l'appui budgétaire sectoriel garantissent également que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

L'affectation a lieu lorsque l'appui budgétaire général est fusionné avec les fonds nationaux au niveau du ministère des finances et alloué au budget via les systèmes nationaux. Lorsqu'il y a affectation dans l'appui budgétaire, celui-ci devient un appui budgétaire sectoriel.

L'étude a identifié diverses pratiques dans le domaine de l'appui budgétaire sectoriel en termes d'affectation. Les directives de l'OCDE-CAD en matière d'appui budgétaire sectoriel la décrivent strictement comme un appui budgétaire dont le dialogue porte sur des sujets spécifiques aux secteurs (OCDE-CAD 2006). Ainsi, en principe, l'appui budgétaire sectoriel devrait pleinement utiliser les systèmes nationaux de planification et de budgétisation et ne devrait pas être affecté.

Cependant, dans la pratique, nombreux sont ceux qui ont reconnu que l'appui budgétaire décrit un éventail de pratiques avec différents types et degrés d'affectation (voir par exemple Handley 2009). Handley met en avant trois caractéristiques déterminant si un instrument de l'aide équivaut à un appui budgétaire sectoriel : (a) le canal de décaissement ; (b) le degré d'affectation ; et (c) la nature du dialogue. Handley est d'accord avec l'ODI et Mokoro (2008) sur le fait que, pour qu'un instrument de l'aide compte comme un appui budgétaire sectoriel (plutôt que comme une contribution à un fonds commun), il doit suivre le même canal que les fonds nationaux et doit intégrer un dialogue axé sur un secteur. Le degré d'affectation peut toutefois être variable.

On trouve à une extrémité du spectre l'accord d'appui budgétaire sectoriel du secteur de la santé au Mozambique, le fonds PROSAUDE II, pour lequel un fonds commun des contributions de donateurs (décaissées au secteur via le Trésor) est planifié et budgétisé au niveau sectoriel, conformément aux plans stratégiques sectoriels et nationaux. Le protocole d'accord régissant le PROSAUDE II interdit clairement aux donateurs d'affecter leurs contributions au fonds commun d'une quelconque manière (Visser-Valfrey & Umarji 2009). À l'autre extrémité du spectre on trouve au Mali le programme d'appui budgétaire au secteur de l'éducation (Thunnissen 2009), où le financement est affecté à des fins spécifiques (telles que la construction d'écoles), ou encore la

<sup>10</sup> À noter qu'il existe une exception, bien qu'elle soit en effet une série de projets, à savoir l'aide des États-Unis fournie par le biais de la Millennium Challenge Corporation, qui dans le cadre de son contrat, permet aux pays de planifier et de budgétiser en vue d'utiliser des fonds. Pour ce faire, elle recourt généralement à des unités spécifiques, et les processus sont séparés des principaux systèmes gouvernementaux de planification et de budgétisation.

contribution de l'UNICEF au programme d'appui budgétaire au secteur de l'éducation au Rwanda (Chiche 2009).

Dans le cas de l'appui budgétaire au secteur de l'éducation au Mali, même si les fonds sont largement affectés (par exemple 30 pourcents des fonds de l'appui budgétaire pour la construction d'écoles), leur utilisation dans les paramètres de l'affectation est déterminée par les processus nationaux. Il ne s'agit cependant pas de processus « propres », comme le note Thunnissen (2009) : l'engagement approfondi des donateurs dans les plans de travail annuels implique par nature une dérogation des procédures nationales. Dans certains cas, l'affectation peut être spécifique au donateur, ce qui implique une plus forte USN pour la planification et la budgétisation davantage dans les systèmes des donateurs. Par exemple, pour l'instrument d'appui budgétaire au secteur de l'agriculture au Mozambique, certains des donateurs participants affectent les fonds conformément aux priorités de leurs agences, même si ces priorités s'intègrent globalement aux priorités sectorielles (Cabral 2009).

Une autre exigence survenant souvent lors de la phase de planification et de budgétisation concerne les fonds, qui doivent être additionnels. Lorsque l'on combine additionnalité et affectation très spécifique, cela induit en pratique, à l'exception des menus détails, que la planification et la budgétisation des fonds sont opérées par les donateurs. L'appui budgétaire au secteur de l'éducation au Bénin en est un exemple (Ecorys 2008). Exiger la traçabilité des fonds permet d'ajouter une garantie supplémentaire, mais cela implique obligatoirement une affectation. Afin de garantir la traçabilité des fonds lors de l'utilisation des systèmes nationaux, ceux-ci doivent être codés séparément de la préparation à la comptabilité.

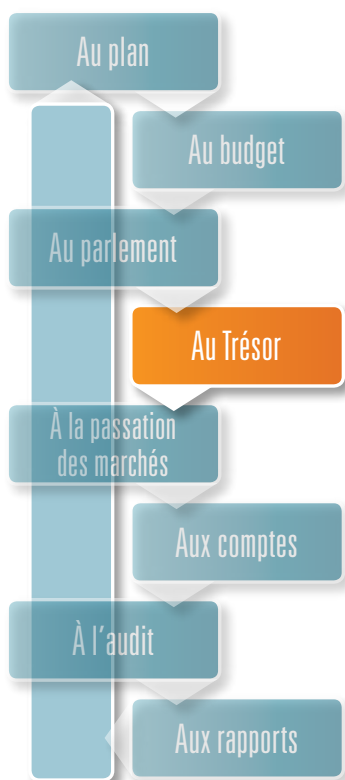
L'étude sur l'appui budgétaire dans la pratique (Williamson & Dom 2010) a démontré que dans les deux tiers des cas étudiés, les fonds devaient obligatoirement être traçables. Dans certains cas, les donateurs peuvent exiger un certain degré de traçabilité, même sans affectation au-delà du niveau sectoriel. Dans le budget de développement du Mozambique, certains encaissements du PROSAUDE II sont identifiés séparément dans le document budgétaire comme des fonds externes alloués au secteur, même en l'absence d'affectation. La traçabilité peut être extrêmement spécifique : dans les premières formes de l'appui budgétaire au secteur de l'éducation en Tanzanie, les fonds étaient spécifiquement affectés et traçables.

De la même manière, la contribution de l'UNICEF au fonds sectoriel du Rwanda est acheminée via les systèmes du gouvernement, mais elle est affectée à des activités spécifiques de renforcement des capacités et doit obligatoirement être traçable. Dans le cas de l'appui budgétaire au secteur de l'éducation du Mali, les fonds sont spécifiquement affectés (par exemple, ils ne couvrent pas les salaires) et doivent obligatoirement être traçables, étant donné que les donateurs participants souhaitaient que les fonds inutilisés par l'appui budgétaire sectoriel soient réinvestis. Cette exigence ne peut être satisfaite sans traçabilité des fonds. Par conséquent, ce qui était censé être un fonds non affecté, destiné à soutenir l'exécution de plans sectoriels, s'est retrouvé comptabilisé au budget comme un fonds externe additionnel, et fut traité séparément tout au long du processus budgétaire (Thunnissen 2009).

Sur les deux études de cas conduites pour cette recherche, seule la Tanzanie dispose d'accords d'appui budgétaire sectoriel. Le travail de terrain a révélé que les donateurs partenaires ne s'impliquent pas directement dans l'allocation de ressources à l'un ou l'autre des programmes d'appui sectoriel (santé, éducation et agriculture), mais dans le secteur de la santé, le cadre d'appui sectoriel stipule qu'une part des ressources doit être dégagée aux niveaux inférieurs du gouvernement (Smith 2009 ; Bartholomew 2014).

Le Burundi ne dispose d'aucun appui budgétaire sectoriel. En-dehors des fonds versés à l'appui budgétaire, qui ne sont affectés en aucune manière et ne sont soumis à aucune obligation de traçabilité, il existe un panier commun qui fonctionne pour le secteur de l'éducation. Tous les flux vers ce panier sont planifiés à l'avance et budgétisés par les donateurs (Minford 2014). Comme tout panier commun, il doit être traçable. Ainsi, ces fonds sont affectés et traçables.

Pour l'ensemble des accords d'appui sectoriel et de fonds communs, un dialogue doit obligatoirement être établi avec le gouvernement pour déterminer l'utilisation (en l'absence de pré-affectation) et la gestion des fonds. Si pour les donateurs ce dialogue constitue une partie cruciale de l'approche d'appui budgétaire/de fonds commun en vue de fournir une aide de développement, il peut être considéré d'un point de vue national comme une exigence supplémentaire affectant les processus de préparation du budget. En Ouganda par exemple, un atelier de planification et de budgétisation est organisé chaque année aux mois de février/mars, afin de discuter du document-cadre relatif au budget de l'éducation. En Tanzanie, les plans du conseil et des régions en matière de santé font l'objet de discussions lors d'une réunion annuelle des partenaires du panier sectoriel et du gouvernement. Toutefois, de tels groupes et processus sectoriels locaux fournissent une garantie aux partenaires de développement en termes d'utilisation des fonds recourant aux systèmes nationaux (et en particulier lorsque les fonds ne sont pas affectés ou traçables), mais également aux pays en leur offrant un mécanisme permettant d'aligner le soutien des donateurs sur les plans et budgets nationaux.



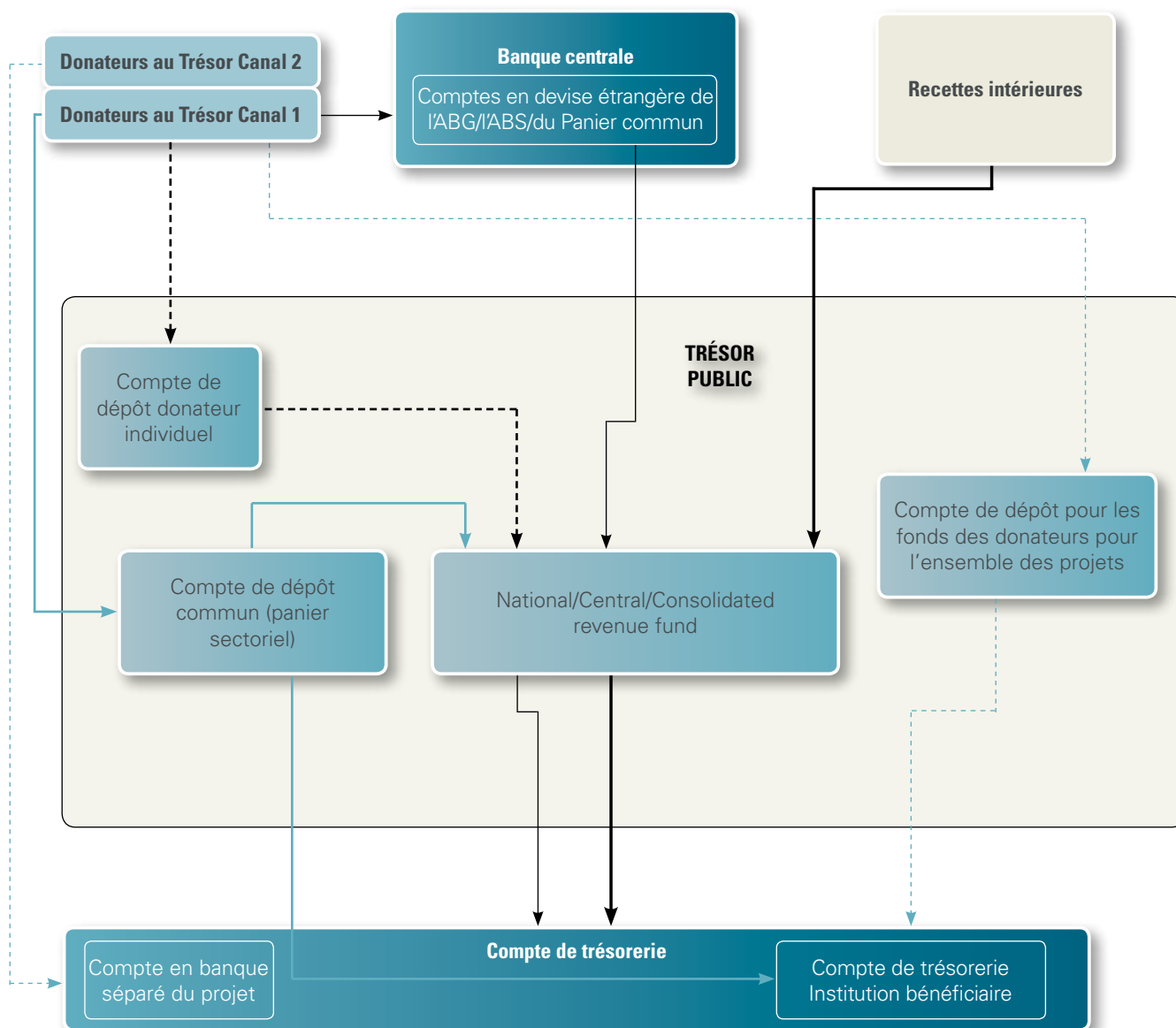
### Au Trésor

« Au Trésor » désigne de façon générale le décaissement de l'aide financière des donateurs via des comptes en banque gérés par le gouvernement. Il existe cependant d'importantes variations au sein de cette vaste catégorie. La Figure 8 résume les différentes utilisations que peuvent faire les donateurs des canaux gouvernementaux de décaissement, dans le but de financer des activités dans les ministères bénéficiaires, comme on le verra dans les paragraphes suivants.

### Décaissement via le ministère des finances

Un ensemble de pratiques consiste pour les donateurs à décaisser leurs fonds aux fonds contrôlés par les ministères des finances, afin qu'ils soient ensuite décaissés aux agences chargées de l'exécution. Pour les fonds d'appui budgétaire général, cela implique d'abord un décaissement à un fonds d'appui budgétaire général détenu à la banque centrale, puis au principal fonds national auquel les impôts et autres formes de recettes publiques sont versés. Telle est la pratique d'appui budgétaire général en vigueur en Tanzanie (Smith 2009). Les fonds communs et paniers communs d'appui sectoriel peuvent être gérés de façon similaire, comme c'est le cas du panier de l'agriculture au Mozambique, qui possède un compte en devise étrangère à la banque centrale, à partir duquel les décaissements au compte unique du Trésor sont effectués (Cabral 2009).

Figure 8 : Acheminer les fonds par le biais de mécanismes de décaissement contrôlés par le gouvernement



Toutefois, pour la majorité des fonds et paniers communs sectoriels, le décaissement via le ministère des finances implique un décaissement (en devise locale) à un compte de dépôt séparé et contrôlé par le ministère des finances, à partir duquel le fonds sera décaissé au fonds de recette principal. Pour les accords de fonds commun (par exemple les paniers des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture en Tanzanie), plusieurs donateurs décaissent leur contribution à un même compte commun. Le panier commun du secteur de l'éducation au Burundi recourt à cette pratique. Celle-ci permet aux donateurs de connaître ou de contrôler le moment où les fonds d'un panier commun sont décaissés au principal fonds national de recette avant d'être décaissés aux agences chargées de l'exécution. Cependant, bien qu'ils participent à un fonds ou à un panier commun, certains donateurs requièrent un compte de dépôt adapté aux donateurs, qui leur permet de savoir précisément quand leurs fonds sont décaissés (c'est le cas du fonds commun du secteur de la santé en Tanzanie).

**Globalement, le fait de détenir un compte séparé pour les fonds des donateurs permet d'appliquer différentes procédures par la suite.**

En Afrique du Sud, aucun fonds de donateur ne passe par le fonds de recette central. La totalité de l'aide financière des donateurs qui est décaissée via les systèmes nationaux utilise un compte créé à cette fin et doté de ses propres procédures de décaissement aux institutions bénéficiaires. Il s'agit d'un choix du gouvernement. Des accords similaires étaient en vigueur au Bénin, au Burkina Faso et au Cameroun, où un compte de trésorerie dédié (aussi connu sous l'acronyme CAST) était préféré au fonds de recette central pour acheminer les fonds des donateurs.

On trouve un autre exemple d'exigences de décaissement imposées au niveau national en Ouganda, où le ministère des finances s'est engagé à consacrer la totalité des dépenses budgétisées pour l'exercice fiscal aux dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté, qui incluaient l'éducation primaire (Hedger et al. 2010). Ce processus offre une assurance aux donateurs de l'appui budgétaire à ce secteur. Il est rendu possible par le système ougandais de contrôle de l'engagement et de gestion de la trésorerie (voir Wokadala & Davies 2012).

Globalement, le fait de détenir un compte séparé pour les fonds des donateurs permet d'appliquer différentes procédures par la suite. Les donateurs peuvent également choisir d'appliquer à ce processus des garanties supplémentaires, comme l'obligation de cosigner tout décaissement aux fonds de recette principal (par exemple le panier du secteur de la santé au Liberia) ou encore l'obligation de signaler tout décaissement par courrier (comme ce fut le cas du DFID lors de ses premières contributions au secteur de la santé en Zambie).

### **Décaissement direct aux comptes sectoriels contrôlés par le gouvernement**

Les décaissements directs à des comptes en banque contrôlés par un ministère ou une administration locale sont courants dans les pays qui ne disposent pas de régimes stricts de compte unique de trésorerie. L'étude du cas de la Tanzanie indique qu'une grande partie de l'aide aux collectivités locales est décaissée directement sur des comptes bancaires contrôlés par les gouvernements locaux, ce qui fait que ni les ministères compétents, ni le ministère des finances ou gouvernement local ne sont au courant des projets (Bartholomew 2014).

On trouve cependant d'autres situations où l'aide « au Trésor » destinée au gouvernement local n'équivaut pas à l'utilisation de canaux gouvernementaux pour décaisser l'aide. En Tanzanie, la contribution des donateurs aux collectivités locales via le panier du secteur de la santé est décaissée directement du compte de dépôt des collectivités locales, au lieu de passer par le ministère des collectivités locales. Au Mali, les donateurs au secteur de l'éducation ont décaissé les fonds destinés à aider les collectivités locales à construire des écoles via l'agence nationale d'investissement des collectivités locales, en raison de la capacité insuffisante des collectivités locales.

Il arrive fréquemment que les projets exécutés par le biais de structures gouvernementales (plutôt que par les donateurs eux-mêmes, les ONG ou les UEP contractantes des donateurs) soient décaissés aux structures gouvernementales via des comptes contrôlés par le gouvernement. Toutefois, il arrive rarement que cela se fasse par le biais du compte de trésorerie principal, mais plutôt via des comptes séparés, qui peuvent être contrôlés soit par le Trésor ou par l'institution bénéficiaire.

Le Mozambique fut l'un des premiers exemples de décaissement via le compte principal de trésorerie pour des projets de donateurs. En effet, la création au Mozambique d'un compte unique de trésorerie dans les années 2000, associée à des processus transparents de gestion de trésorerie, ont entraîné le passage du soutien des donateurs au Trésor, non seulement pour les paniers communs tels que le fonds PROSAUDE, mais également pour des projets indépendants. Le panier commun PROSAUDE offre une intéressante étude de cas de l'évolution d'un panier commun, le fonds étant d'abord géré par l'un des donateurs, puis par le ministère de la santé, pour enfin être déposé sur le compte unique de trésorerie pour être décaissé au ministère de la santé. Les fonds sont codés comme fonds internes ou externes lorsqu'ils sont déposés sur le compte unique de trésorerie. Non affectés, les fonds internes sont intégralement gérés en utilisant les systèmes nationaux. Affectés et codés séparément, les fonds externes sont gérés séparément. C'est aux donateurs qu'il incombe de choisir si les fonds sont considérés comme internes ou externes (Visser-Valfrey & Umarji 2009).

Enfin, les fonds du panier commun ne sont pas nécessairement décaissés via le Canal 1 ou 2 (voir Figure 8). En Ouganda par exemple, l'initiative pour l'amélioration de la qualité de l'éducation est un panier commun qui était géré à part des systèmes gouvernementaux, à des fins de conseil politique dans le secteur de l'éducation (Hedger et al. 2010).

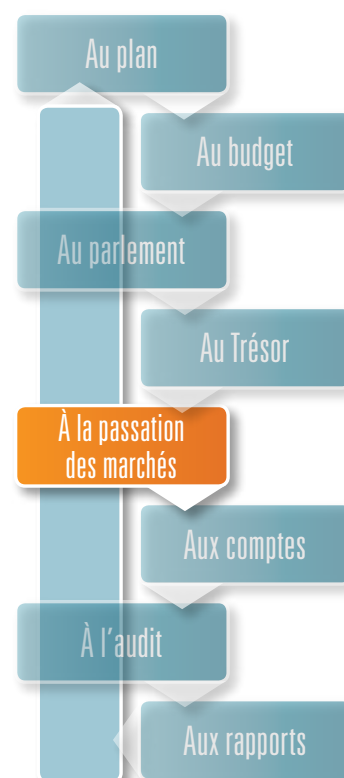
### A l'exécution et la passation de marchés

Les instruments de l'aide de l'appui budgétaire général et sectoriel, à l'instar des paniers communs, sont les plus susceptibles de recourir aux procédures gouvernementales de contrôle des dépenses et de passation de marchés (comme c'est le cas du fonds commun du secteur de l'éducation au Burundi, au Mali et en Ouganda). Toutefois, rien ne garantit que les fonds d'appui sectoriel utiliseront les systèmes de passation de marchés, quand bien même ils seraient décaissés via le canal de trésorerie principal. En Zambie, le programme d'appui budgétaire au secteur routier a eu recours à des procédures alternatives (Williamson & Dom 2010). Même lorsque les systèmes nationaux sont utilisés, des exigences supplémentaires sont souvent appliquées.

Il est souvent exigé (dans le cas de la Banque mondiale et de la BAFD, par exemple) que les procédures utilisées pour la passation de marchés internationaux soient celles des donateurs. Les fonds pour la passation de marchés internationaux dans des groupes d'appui sectoriel sont alors conservés sur un compte commun en devise étrangère réservé à l'appui, qui est détenu par le ministère des finances pour cette passation de marchés, comme c'est le cas en Tanzanie.

Cette pratique ne se limite cependant pas à la passation de marchés internationaux. Au Burundi, toutes les passations de marchés pour la Banque mondiale passent par ses propres systèmes (Minford 2014). Ce type d'exigence formulée par un donateur du fonds commun peut concerner l'ensemble des fonds d'un programme commun d'appui sectoriel. Au Mozambique par exemple, l'Évaluation de la Déclaration de Paris a déterminé que comme la Banque mondiale ne pouvait pas utiliser les procédures nationales de passation de marchés, l'ensemble des passations de marchés du fonds commun du secteur de l'éducation seraient soumises aux procédures de la Banque mondiale (KPMG Mozambique 2010). Dans le cas du Malawi, cette exigence fut étendue aux contributions du gouvernement aux fonds communs des secteurs de l'éducation et de la santé (Fölscher, Mkandawire & Faragher 2012).

**Il est souvent exigé que les procédures utilisées pour la passation de marchés internationaux soient celles des donateurs.**



## En Tanzanie, le protocole d'accord d'appui budgétaire au secteur de la santé a permis de conduire davantage d'audits de passation de marchés.

Une autre garantie consiste à exiger une cosignature des donateurs ou un processus de non objection pour la passation de marchés recourant aux systèmes nationaux. C'est le cas au Burkina Faso par exemple, où la BAFD exige un processus de non objection pour l'ensemble de ses projets (Lanser 2008), mais aussi au Malawi (pour l'ensemble des fonds communs des secteurs de la santé et de l'éducation).

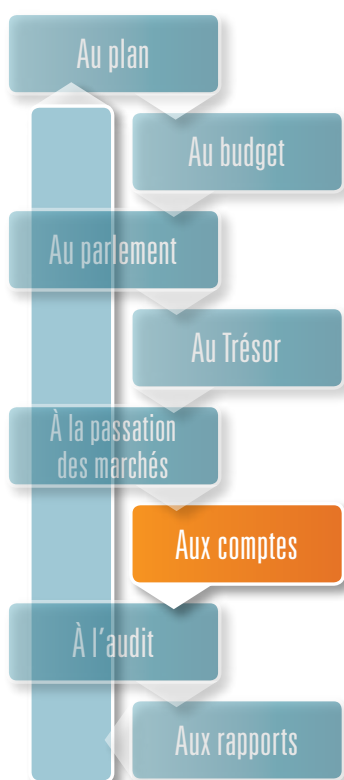
La Belgique a récemment développé un moyen intéressant d'utiliser les systèmes nationaux de passation de marchés (tout en les consolidant) pour exécuter des projets dans les états africains vulnérables. Selon l'Audit par les pairs du CAD portant sur la Belgique (OCDE-CAD 2010a), l'organisme d'aide belge a utilisé au Burundi la cogestion de l'aide aux projets comme une forme d'alignement officieux qui permet d'utiliser les réglementations du partenaire en matière de passation de marchés, tandis que l'organisme d'aide approuve l'ensemble des dépenses. Si l'analyse concède que ce processus, qui requiert la « double signature » du partenaire et de l'organisme belge, peut entraîner des retards de décaissements et d'exécution, elle note également que ce processus peut dans une certaine mesure renforcer la capacité institutionnelle grâce à l'assistance technique fournie par la Belgique à l'institution partenaire.

En Tanzanie, le protocole d'accord d'appui budgétaire au secteur de la santé a permis de conduire davantage d'audits de passation de marchés. Suite à des retards dans ces audits, et afin de conserver les fonds dans l'appui sectoriel plutôt que dans le programme d'appui budgétaire général, le ministère de la santé tanzanien s'est engagé vers la fin des années 2000 à déployer davantage de fonctionnaires dans la division des achats afin d'examiner les achats et paiements, en vue de garantir leur pertinence et leur conformité avec les plans d'achat (Smith 2009). De même, au sein du fonds pour le secteur de la santé au Mozambique, l'achat de médicaments dispose maintenant d'une exigence supplémentaire en matière d'audit (Visser-Valfrey & Umarji 2009).

### Aux comptes

La plupart du temps, lorsque les donateurs décaissent leurs fonds via les principaux canaux du Trésor, les fonds sont comptabilisés au moyen des systèmes gouvernementaux. De plus, il arrive que des fonds ne soient pas décaissés via le compte de trésorerie principal, mais recourent tout de même aux systèmes de comptabilité du gouvernement (par exemple, la contribution de l'UNICEF au secteur de l'éducation au Malawi, ou encore des projets qui sont gérés par le gouvernement, mais au moyen de comptes bancaires distincts).

Autre exigence supplémentaire courante, les fonds traçables ne doivent pas être mélangés sur les comptes du gouvernement et doivent être codés séparément comme fonds de donateurs. L'étude intitulée l'Appui budgétaire sectoriel en pratique a révélé que dans plus d'un programme sur deux, il existait des exigences de traçabilité des fonds (Williamson & Dom 2010), ce qui impliquait de décaisser les fonds séparément et/ou de les coder dans le système comme fonds de donateurs. En 2006, dans le secteur malien de la santé, les fonds ont même été codés pour chaque donateur (les donateurs ont exigé que leurs fonds soient traçables comme les fonds externes), mais cette pratique a été abandonnée par la suite et les fonds furent codés comme des fonds sectoriels communs (Thunnissen 2009) ; l'obligation de réinvestir les fonds d'appui sectoriel, lorsque ceux-ci ne sont pas utilisés par des donateurs individuels, a entraîné une codification séparée des fonds, même s'ils n'étaient pas nécessairement affectés, ni soumis à une obligation de traçabilité.





Concrètement, la codification de fonds comme fonds de donateurs dans l'ensemble du système implique qu'ils sont traités comme un fonds commun distinct. Par exemple, une fois codés séparément, les fonds regroupés des donateurs et du gouvernement et destinés à un achat spécifique peuvent être problématiques, ou en d'autres termes, lorsqu'ils engagent des fonds pour un paiement, les fonctionnaires d'état choisiront entre les fonds des donateurs et ceux du gouvernement, même si les fonds des donateurs ne sont pas affectés.

D'un autre côté, les exigences spécifiques relatives aux fonds des donateurs utilisant les systèmes nationaux lors d'une quelconque phase du cycle budgétaire, entraînent souvent des codifications de fonds distinctes et leur traitement séparé tout au long du cycle budgétaire. Ces exigences incluent l'affectation et le réinvestissement des fonds et une information financière spéciale pour des donateurs particuliers.

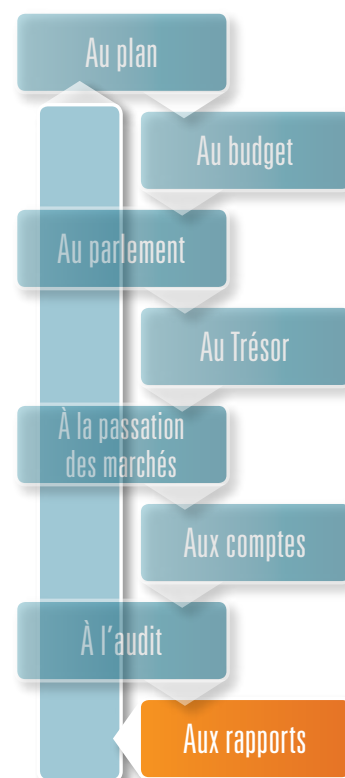
### A l'audit et aux rapports

Williamson et Dom (2010) ont découvert que les dérogations à l'obligation de rendre compte et à l'audit des fonds de donateurs recourant aux systèmes nationaux étaient, par rapport à d'autres parties du cycle, les plus fréquentes dans l'appui budgétaire sectoriel des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Dans le cas des programmes d'appui sectoriel et de paniers communs, l'obligation de rendre compte de la performance d'un secteur via des cadres communs d'évaluation de la performance constitue en soi une exigence supplémentaire pour les systèmes d'information comptable nationaux, comme c'est le cas dans le secteur de l'agriculture au Mozambique (Cabral 2009). Des exigences de processus supplémentaires, telles que les examens annuels conjoints, sont généralement en vigueur dans les AS (qu'elles soient financées par le biais d'accords d'appui sectoriel ou de panier commun).

### Aux rapports

Dans deux cas, à savoir l'appui au secteur malien de l'éducation et l'appui au secteur tanzanien de la santé, les exigences spécifiques au décaissement des fonds d'appui budgétaire sectoriel aux autorités infranationales nécessitaient la mise en place de systèmes d'information comptable spécifiques. En Tanzanie, l'appui sectoriel aux collectivités locales ne passait pas par le ministère des collectivités locales à l'instar de tous les autres transferts financiers provenant de l'administration locale, mais par le ministère de la santé. Au Mali, les fonds d'appui au secteur de l'éducation, dédiés à la construction d'une école municipale, ont été transférés via une agence nationale, en-dehors des canaux traditionnels, et requéraient la mise en place de procédures d'information comptable supplémentaires. Dans le cas de la Tanzanie, ce canal parallèle de décaissement garantissait toutefois la transparence du transfert des ressources aux collectivités locales (Smith 2009).

Les programmes d'appui budgétaire de la Commission européenne (CE) exigeaient une information comptable supplémentaire pour les libérations de tranche, dans certains cas il s'agissait d'information financière, comme pour le secteur routier en Zambie (Bartholomew 2009), alors que dans d'autres cas il s'agissait d'indicateurs de performance en sus de ceux qui étaient suivis dans le plan stratégique sectoriel et/ou le cadre commun d'évaluation.



Dans les années 2000, dans le secteur rwandais de l'éducation, certains donateurs (bien que contribuant au fonds commun d'appui au secteur de l'éducation) exigeaient toujours des rapports dans leurs propres formats, malgré leur utilisation des mêmes informations que pour l'ensemble de l'appui sectoriel (par exemple la BAFD et à cette période, l'initiative de financement accéléré, un fonds vertical pour le secteur de l'éducation). Toutefois, pour ces deux donateurs, l'exigence ne portait pas sur l'information comptable spécifique à l'affectation et la traçabilité de fonds, mais sur l'ensemble des fonds sectoriels, avec des exigences spécifiques concernant le type d'informations présentées, par exemple les informations sur l'exécution du budget et son alignement sur les exigences relatives aux fonds non traçables d'appui sectoriel (Chiche 2009).

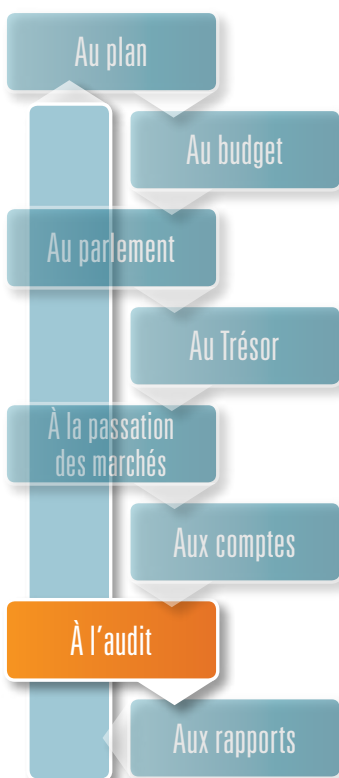
Les exigences spécifiques ne sont pas toutes à destination des donateurs cependant. Les exigences d'information comptable pour le Fonds d'action contre la pauvreté en Ouganda, financé via l'appui budgétaire général des donateurs et les fonds d'appui budgétaire sectoriel de la fin des années 1990, peuvent être considérées comme des exigences spécifiques en échange du transfert des contributions de donateurs via les systèmes nationaux.

### A l'audit

Bien que l'étude ait révélé plusieurs cas de dérogations aux systèmes nationaux pour des processus d'audit, lorsque les fonds des donateurs utilisent les systèmes nationaux, elle a également dévoilé que l'appui aux projets ne passant pas par les systèmes nationaux, peut recourir à l'office national d'audit pour vérifier les dépenses relatives aux projets. Dans les deux cas étudiés, à savoir la Tanzanie et le Burundi, les paniers communs sectoriels sont vérifiés via les systèmes nationaux. Au Burundi, l'utilisation des autres systèmes est limitée. En Tanzanie, USAID assure l'audit de trois aides remboursables de leur programme sur la démocratie et la gouvernance, par l'intermédiaire du vérificateur général, même si celles-ci ne sont pas décaissées via les systèmes de trésorerie.

On trouve parmi les exigences supplémentaires fréquentes : les accords avec le(s) donateur(s) relatifs aux termes de référence des audits ; l'utilisation de cabinets d'audit internationaux ou privés afin de soutenir l'institution supérieure de contrôle des finances (ISC) du pays ; l'inclusion dans l'audit national de flux financiers ou de transactions spécifiques ; des dispositions pour des audits supplémentaires à la discrétion des donateurs ; et, dans le cas de la BAFD, la contresignature des rapports d'audit par son siège (BAFD OED 2011). Il faut également faire la distinction entre les donateurs qui se satisfont du fait que l'ISC d'un pays assure l'audit d'un projet spécifique (comme c'est le cas de l'USAID mentionné ci-dessus) et les donateurs qui ne requièrent pas d'autre audit que les inspections de routine effectuées par l'ISC (comme c'est le cas pour l'appui sectoriel), avec ou sans exigences supplémentaires.

Dans le cas de l'appui budgétaire au secteur de l'éducation malien, les donateurs exigeaient que les termes de référence des audits soient convenus avec les donateurs au secteur, et qu'un cabinet d'audit international soutienne l'office national d'audit. Cet accord affectait également la portée de l'audit, notamment par l'exigence spécifique visant à ce que les appels d'offre du ministère de l'éducation soient intégrés à l'audit (Thunnissen 2009).



## Incidence des dérogations

Les exigences supplémentaires ou mécanismes de garantie pour les fonds qui, autrement, utilisent les systèmes nationaux, ont souvent un impact négatif sur la gestion budgétaire et les processus sectoriels.

Williamson et Dom (2010) notent que l'exigence de traçabilité des fonds implique d'importantes dérogations aux procédures nationales : en effet, cela signifie que les fonds sont traités comme un flux de recettes séparé tout au long du processus. Les fonds qui ne doivent pas obligatoirement être traçables sont regroupés avec les ressources du gouvernement et sont décaissés comme fonds nationaux via les systèmes de gestion de trésorerie du gouvernement. Lorsque cela arrive, l'appui budgétaire des donateurs se mue en un grand projet de développement ou une série de projets de développement d'un point de vue de gestion gouvernementale, si l'affectation est spécifique et varie d'un donateur à l'autre. Par exemple, lorsque les fonds doivent obligatoirement être traçables, les gouvernements ne décaissent des fonds aux organismes opérationnels que lorsque les donateurs en décaissent.

Williamson et Dom (2010) affirment également que l'exigence de traçabilité des fonds consiste généralement à garantir que les fonds ne seront utilisés que dans le cadre de dépenses de développement classiques, telles que le développement et l'entretien de l'infrastructure, ou encore l'achat de biens et de services spécifiques. Ceci réduit la probabilité que les dépenses de développement entraînent une amélioration de la qualité dans la prestation des services, étant donné que cela perpétue les mêmes distorsions dans les dépenses sectorielles que dans l'aide aux projets (par exemple soutenir la construction d'une école mais pas les coûts récurrents du personnel et du matériel de l'école).

L'affectation de fonds dans la budgétisation affecte également l'exécution du budget. Dans le secteur zambien de la santé, le ministère de la santé a considéré les fonds affectés à l'appui sectoriel comme des fonds de projet et n'a pas conduit les activités auxquelles les fonds étaient affectés avant leur décaissement (Bartholomew 2009). De plus, les fonds qui ont obligation d'être traçables et/ou affectés sont associés aux processus de dialogue sectoriel portant sur des programmes, projets et postes budgétaires spécifiques, pour lesquels l'engagement et l'influence des donateurs dans l'allocation de fonds sont plus importants.

Williamson et Kizilbash (2009) révèlent que dans les accords de fonds commun, le dialogue sectoriel peut porter majoritairement sur les mécanismes de gestion des fonds, plutôt que sur les stratégies, politiques et priorités sectorielles, ajoutant ainsi les coûts des transactions au cycle budgétaire.

Pourtant, dans l'ensemble, l'observation la plus lucide indique que même si les donateurs utilisent les systèmes nationaux pour planifier et programmer leur soutien, les processus supplémentaires découlant de leurs exigences ne signifient pas la cessation des systèmes parallèles en tant que tels, mais plutôt un changement dans l'opération des systèmes parallèles, qui passe des donateurs et tiers contractants au gouvernement.

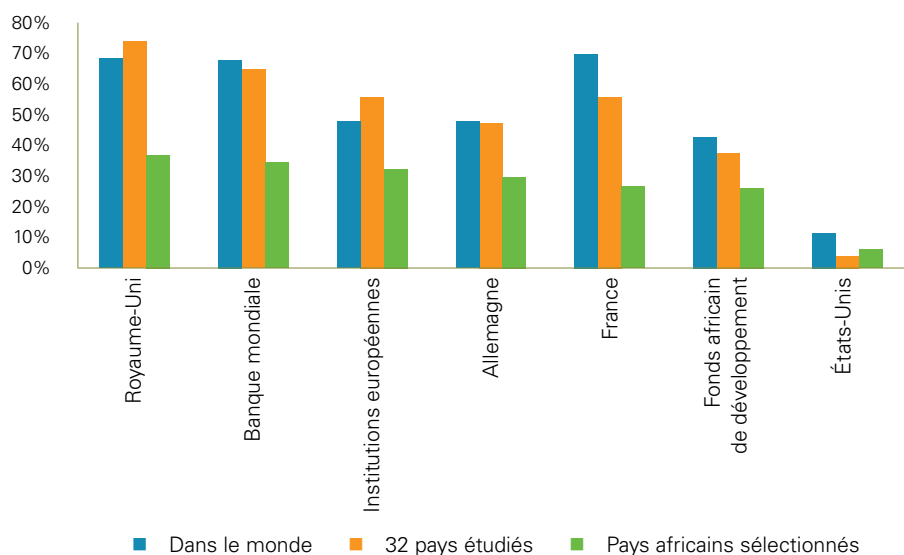
**Même si les donateurs utilisent les systèmes nationaux pour planifier et programmer leur soutien, les processus supplémentaires découlant de leurs exigences ne signifient pas la cessation des systèmes parallèles en tant que tels.**

## APPROCHES DES DONATEURS EN MATIÈRE D'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

Cette partie examine dans le détail l'utilisation des systèmes par sept grands donateurs à l'Afrique, à savoir la Banque mondiale, les États-Unis (USAID), l'UE, la BAfD, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Ensemble, ils ont versé plus de 30 milliards USD d'aide à l'Afrique en 2010, soit près de 60 pourcents du total de l'APD versée à l'Afrique.

La Figure 9 indique pour l'année 2010 le pourcentage moyen de l'utilisation par ces donateurs du monde entier des systèmes d'exécution du budget, d'information financière, d'achat et d'audit dans les 32 pays de l'Étude de la Déclaration de Paris et dans les 16 pays africains bénéficiant d'une aide importante qui ont été sélectionnés. Pour l'UE, la BAfD, l'Allemagne et les États-Unis, l'USN dans les pays africains sélectionnés a surpassé ou égalé son utilisation dans les 32 pays de l'Étude de la Déclaration de Paris et/ou dans le monde entier. Dans le cas de la France, celle-ci était nettement inférieure et légèrement inférieure pour le Royaume-Uni et la Banque mondiale.

Figure 9 : L'USN vue par sept donateurs étudiés



Source : OCDE Ensemble de données d'évaluation de la Déclaration de Paris, consulté le 5 décembre 2012

## Types d'utilisation des systèmes nationaux : Le point de vue d'un donateur

Les systèmes des donateurs n'utilisent que rarement un langage mentionnant explicitement « l'utilisation des systèmes nationaux ». Celle-ci est pourtant identifiée comme un instrument d'aide disponible, parmi toute une gamme d'instruments allant de l'appui budgétaire général aux procédures harmonisées, en passant par le financement spécifique aux donateurs. Le Tableau 11 fait appel aux notes des donateurs (voir Annexe 2) pour proposer un instantané des approches des donateurs en matière d'USN.

Ces dernières années, la plupart des donateurs étudiés ont mis à jour leurs politiques/conseil technique en matière d'USN pour l'appui budgétaire et/ou non-budgétaire. En fait, la France est le seul donateur étudié dont le cadre opérationnel date d'avant 2010. On note toutefois que dans trois cas (DFID, UE, Allemagne), le seuil à atteindre pour accéder à l'appui budgétaire a été élevé au fil du temps, en raison de critères et de procédures supplémentaires. Le DFID et l'UE ont tous les deux ajouté des critères d'éligibilité relatifs à la transparence budgétaire/responsabilité nationale.

Cependant, trois autres donateurs (la Banque mondiale, USAID et la BAfD) ont publié des directives afin de permettre une utilisation accrue des systèmes nationaux, USAID ayant publié sa première série de directives, la BAfD rationalisant ses directives relatives aux approches axées sur les programmes et la Banque mondiale déployant un processus permettant aux pays d'optimiser l'utilisation de leurs propres procédures de passation de marchés.

L'appui budgétaire dans des contextes fragiles constitue désormais un instrument séparé. Les cadres de l'UE, du DFID et de la BAfD intègrent désormais une disposition spécifique à l'utilisation de l'appui budgétaire dans des contextes fragiles. Ils sont souvent moins stricts dans leur application des critères d'éligibilité.

L'émergence d'instruments de décaissement axés sur les résultats est bénéfique à l'USN. La Banque mondiale, USAID et le DFID ont approuvé le décaissement à des instruments de financement axés sur les résultats pour les programmes dont la totalité du cycle budgétaire recourt aux systèmes nationaux, ce décaissement n'étant effectué qu'une fois les résultats convenus atteints. Dans le cas de la Banque mondiale et du DFID, ces instruments recourent aux systèmes nationaux par défaut, car le processus implique le remboursement des fonds du gouvernement (via les systèmes du gouvernement) qui sont utilisés pour des programmes gouvernementaux.

Tous les donateurs intègrent des mesures d'atténuation du risque à leurs cadres politiques/conseils techniques. Tous les donateurs utilisent les systèmes nationaux pour effectuer leurs évaluations de risque. Leurs cadres de gestion des risques nécessitent l'utilisation de mesures d'atténuation du risque lorsque des risques sont identifiés. Toutefois, ces mesures n'impliquent pas nécessairement de dérogations aux systèmes nationaux. On peut citer parmi les autres options les plus fréquentes : le recours à un dialogue avec le pays pour aborder les secteurs de risque via des programmes de réforme ; une assistance technique complémentaire pour traiter le risque ; le recours à la conditionnalité relative aux secteurs de risque sur le décaissement des fonds ; et le soutien des garanties pour les systèmes nationaux, tel que le renforcement des institutions de surveillance et des institutions visant à garantir la responsabilité de l'état.

**L'émergence d'instruments de décaissement axés sur les résultats est bénéfique à l'USN.**

**Tableau 11 : Résumé des approches de donateurs en matière d'USN**

| Donateurs et politiques concernées   | Comment se situe l'USN ?   |
|--|--|
| <p><b>Banque mondiale</b></p> <p>Politique opérationnelle et procédures bancaires (PO/PB) documents 8.6; 9; 10; 11. Tous mis à jour en 2013.</p>   | <p>La Banque mondiale (BIRD et IDA) possède trois principaux instruments de prêt : le prêt pour la politique de développement (instrument d'appui budgétaire), le prêt d'investissement (projets et programmes d'investissement), et le financement du programme axé sur les résultats (nouveau, approuvé en 2012).</p> <p>Les systèmes de gestion des finances publiques sont utilisés dans ces trois instruments : Ces systèmes peuvent toutefois être inutilisés dans le cas du prêt d'investissement, après « examen de la capacité des...institutions ». Ces trois instruments sont utilisés avec des mesures adaptées d'atténuation des risques.</p> <p>Les systèmes de passation de marchés sont utilisés dans le cadre de la politique de développement et du financement du programme axé sur les résultats, avec des mesures d'atténuation des risques. Dans le cas du prêt d'investissement, les systèmes de passation de marchés ne sont utilisés que pour les appels d'offres nationaux dans la plupart des pays. Dans les pays qui se sont joints au programme pilote de passation de marchés, les systèmes nationaux de passation de marchés peuvent être utilisés pour l'ensemble des passations de marchés, avec des mesures d'atténuation des risques.</p> |
| <p><b>USAID</b></p> <p>Politique 2012 « Utilisation de systèmes nationaux fiables pour la gestion et l'exécution directes de l'aide »</p>  | <p>Pour utiliser les systèmes de GFP, USAID dispose de trois moyens génériques : (1) financer les entrées qui amènent des sorties définies ; (2) financer les sorties une fois achevées ; et (3) fournir les ressources financières, c'est-à-dire les ressources qui sont converties en espèces, ou les marchandises qui auraient sinon été achetées avec des espèces, afin de soutenir le budget d'un pays ou d'un secteur. L'ensemble des mécanismes spécifiquement définis, tels que les « Accords de remboursement à montant fixe » ou les « transferts d'espèces » font partie de ces trois catégories.</p>   |
| <p><b>UE</b></p> <p>Directives d'appui budgétaire 2012</p>   | <p>EuropeAid (la direction générale chargée de la gestion de la majeure partie de l'aide à l'Afrique) finance trois instruments de l'aide : l'appui budgétaire (contrats de bonne gouvernance et de développement ou contrats de renforcement d'un état), l'appui sectoriel et le soutien de projets. L'appui budgétaire recourt à la totalité des systèmes nationaux. L'appui sectoriel n'utilise les systèmes nationaux que lorsque l'aide est fournie comme appui budgétaire à un secteur (ou comme contrats de réforme d'un secteur). Sinon, il recourt à des approches harmonisées (fonds ou panier commun géré par un donateur) ou aux procédures de l'UE. Le soutien aux projets recourt aux procédures de l'UE, ou utilise une partie des systèmes nationaux de passation de marchés dans certaines circonstances.</p> <p>L'UE ne prévoit aucune disposition pour l'utilisation des systèmes nationaux en-dehors de l'appui budgétaire général ou sectoriel, mais favorise ces modalités lorsque les circonstances s'y prêtent.</p>  |
| <p><b>BAfD</b></p> <p>Politique du groupe bancaire relative aux approches axées sur les programmes (2012)</p> <p>Feuille de route pour accroître l'efficacité de l'aide</p>                        | <p>La BAfD fournit un appui budgétaire général, sectoriel et de réponse à la crise. Elle peut également utiliser les systèmes nationaux en soutien à des projets et a fait de l'utilisation accrue des systèmes nationaux une priorité de sa feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (2011). En matière d'utilisation des systèmes nationaux, la BAfD a d'importantes exigences d'information comptable et d'audit.</p>  |
| <p><b>France</b></p> <p>Politique relative au risque fiduciaire dans les états étrangers (2008)</p>  | <p>Cette politique relative au risque fiduciaire décrit les différentes approches : un appui budgétaire non ciblé, surveillé via l'exécution de plans et de rapports sectoriels nationaux ; un financement commun, par lequel les ressources sont destinées à un ensemble spécifique de dépenses et versées sur un compte géré par le gouvernement ; ou un financement non-budgétaire commun qui est groupé en-dehors des systèmes gouvernementaux et géré par un donateur.</p> <p>L'appui budgétaire peut être utilisé lorsque le risque est faible, mais lorsqu'il est modéré ou élevé, il faut alors privilégier l'utilisation des systèmes nationaux, avec des interventions de renforcement des capacités, des garanties ou des contrôles supplémentaires.</p>  |
| <p><b>Royaume-Uni</b></p> <p>Mettre en œuvre l'approche renforcée du DFID en matière d'appui budgétaire (2011)</p> <p>Gérer le risque fiduciaire lors du versement de l'aide financière (2011)</p> | <p>Dans le cas du DFID, l'utilisation des systèmes nationaux n'est pas désignée comme instrument d'aide séparé, mais incluse dans la catégorie de l'aide financière. Elle peut prendre la forme d'une aide financière d'appui budgétaire ou d'aide financière d'appui non budgétaire.</p> <p>L'aide financière d'appui budgétaire peut elle-même prendre l'une des quatre formes suivantes : (1) générale (prêt de croissance et de réduction de la pauvreté) ; (2) sectorielle (prêt de prestation de services) ; (3) appui budgétaire général dans des contextes délicats (prêt de renforcement de l'état) ; et (4) aide affectée aux prêts de transferts d'espèces, appelés prêts de protection sociale. Un nouvel instrument a été ajouté récemment, à savoir la « rémunération au rendement », qui utilise la totalité des systèmes nationaux et procède au décaissement une fois que les résultats convenus ont été atteints.</p>  |

| Donateurs et politiques concernées  | Comment se situe l'USN ?   |
|---|--|
| <p><b>Allemagne</b></p> <p>Appui budgétaire dans le cadre du financement commun axé sur les programmes (2010)</p> <p>Directives de coopération financière et technique (2007)</p> | <p>Jusqu'en 2007, l'Allemagne ne pouvait fournir un appui budgétaire que si celui-ci était lié à un crédit de soutien de la Banque mondiale pour la réduction de la pauvreté. Cependant, depuis 2007, l'Allemagne peut également fournir un appui budgétaire dans d'autres circonstances (via la KfW). En l'absence d'une grande expérience en programmation conjointe, ou en présence d'un risque fiduciaire élevé, l'Allemagne préfère utiliser le panier commun géré par le pays ou un donateur pour fournir son appui financier.</p> <p>Les Directives de coopération bilatérale financière et technique de 2007 permettent également de recourir aux procédures des partenaires de développement lorsque l'Allemagne est l'associé passif. La KfW est en mesure de fournir des prêts financiers recourant aux systèmes nationaux de décaissement, avec toutefois d'importantes exigences supplémentaires. La GIZ fournit l'essentiel de l'assistance technique hors budget.</p> |

Les cadres des donateurs sont mieux adaptés à l'USN pour l'appui budgétaire que pour l'appui non budgétaire. À l'exception de la France, les donateurs étudiés (la Banque mondiale, l'UE, le DFID, l'Allemagne et la BAfD) étaient tous dotés de cadres clairs et de directives techniques pour l'utilisation de l'appui budgétaire. L'USAID est unique à ce jour, puisque son cadre ne finance pas l'appui budgétaire en tant que tel, ni les modalités de financement commun, mais précise clairement les circonstances dans lesquelles l'aide peut être versée via les systèmes nationaux pour ses propres projets et programmes.

Quant à elle, l'UE ne disposait que de cadres d'appui budgétaire (sectoriel ou général), mais n'était dotée d'aucune disposition pour l'USN en matière d'appui non budgétaire. Les cinq donateurs restants intégraient dans leurs directives des options d'USN en matière d'appui non budgétaire. La France et l'Allemagne ont identifié le financement commun, recourant à un compte du gouvernement pour les décaissements, comme une alternative lorsque l'appui budgétaire ne peut être fourni.

En-dehors d'USAID, seuls deux des sept donateurs (le DFID et la Banque mondiale) avaient intégré à leurs directives des options d'USN pour l'aide officielle au développement, qui n'est ni un appui budgétaire, ni un instrument d'aide au financement commun. À l'exception de certains pays, ce dernier n'inclut pourtant pas l'utilisation des procédures nationales pour les appels d'offres internationaux. Le donateur restant, la BAfD, s'est concentrée sur le développement de cadres visant à accroître l'USN en matière d'appui non budgétaire, mais ce développement est toujours en cours. Ainsi, alors que l'appui budgétaire est clairement défini et rendu possible par des procédures systématiques d'USN, c'est beaucoup moins le cas pour l'USN en matière d'appui non budgétaire.

**Les cadres des donateurs sont mieux adaptés à l'USN pour l'appui budgétaire que pour l'appui non budgétaire.**



Il n’y a pas de cas documenté de donateurs qui seraient passés d’une utilisation nulle des systèmes nationaux à leur pleine utilisation, sauf dans des états fragiles, où un soutien fiscal était jugé nécessaire afin de restaurer les services publics et renforcer l’état.

## LES FACTEURS QUI INCITENT À UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

### Modalités

Les augmentations d’USN sont associées à un passage progressif des projets gérés par les donateurs, au versement de l’aide financière par le biais de l’USN, sans dérogations et en utilisant uniquement les garanties basées sur le dialogue. Ceci apparaît clairement dans les études de cas nationales et dans d’autres pays étudiés. Il n’y a pas de cas documenté de donateurs qui seraient passés d’une utilisation nulle des systèmes nationaux à leur pleine utilisation, sauf dans des états fragiles, où un soutien fiscal était jugé nécessaire afin de restaurer les services publics et renforcer l’état.

Pour l’exprimer en d’autres termes, des éléments de preuve considérables indiquent que ce passage est progressif, et qu’il a lieu lorsque les donateurs acquièrent de l’expérience et gagnent en confiance en matière d’utilisation des systèmes nationaux dans chaque contexte. Prenons les exemples suivants :

- Au Mozambique, les donateurs travaillaient d’abord avec des paniers communs gérés par les donateurs eux-mêmes, ce qui leur permettait d’acquérir de l’expérience en approches harmonisées et de développer des mécanismes de coordination pays-donateur. La gestion de ces fonds a ensuite été transférée aux systèmes nationaux, les dérogations et exceptions diminuant au fil du temps (Cabral 2009 ; Visser-Valfrey & Umarji 2009).
- En Ouganda, les donateurs sont passés de mécanismes sectoriels de financement commun à un appui budgétaire sectoriel, pour finir par un appui budgétaire général (Hedger et al. 2010) Dans le secteur de l’agriculture, les premières exigences d’audits indépendants conduits par des tierces parties ont été abandonnées pour leur préférer la capacité d’audit du gouvernement.
- En Tanzanie, la situation actuelle, exposée dans l’étude de cas (Bartholomew 2014), avec son importante USN en matière de programmes d’appui sectoriel via un appui budgétaire général, fut précédée par une série de transitions d’AS financées par des paniers communs, à un appui budgétaire sectoriel avec dérogations, à un appui sectoriel avec un nombre réduit de dérogations (Smith 2009).
- En Zambie, les premières formes d’appui budgétaire sectoriel dans le secteur de la santé formulaient beaucoup plus d’exigences de garanties à l’égard des donateurs que les formes suivantes (Bartholomew 2009).

Cette transition peut s’effectuer de trois façons :

- tout d’abord, d’un projet à des mécanismes de financement commun, à un appui sectoriel, à des modalités d’appui budgétaire total ;
- ensuite, par un nombre réduit de dérogations aux systèmes nationaux exigées par les donateurs (par exemple, par l’annulation de l’obligation d’affectation, ou par l’utilisation de la capacité nationale dans les sous-systèmes tels que l’audit, plutôt que de recourir à la capacité d’une tierce partie) ; et
- enfin, par un nombre accru de donateurs participant aux mécanismes de financement



commun recourant aux systèmes nationaux, qui augmenterait ainsi le volume de l'aide et le nombre de partenaires utilisant les systèmes nationaux.

Cependant, lorsque les donateurs rencontrent des problèmes d'utilisation des systèmes nationaux, il est possible de faire machine arrière dans la chaîne des modalités ou de réintroduire des dérogations. À titre d'exemple, on peut citer l'Ouganda, où les donateurs ont réintroduit les garanties après qu'un examen des dépenses publiques conduit par la Banque mondiale a révélé des problèmes d'efficacité dans le secteur de l'éducation (Hedger et al. 2010), ou encore le Rwanda, où on a découvert que des fonds du fonds commun destiné au renforcement des capacités du secteur de l'éducation avaient été utilisés à des fins différentes des fins prévues. Par conséquent, un nombre accru de signatures de donateurs fut exigé pour l'utilisation des fonds (Chiche 2009). L'étude de cas de la Tanzanie indique également une diminution de l'intérêt des donateurs pour l'appui budgétaire sectoriel comme modalité principale de soutien, étant donné la détérioration des systèmes de GFP. Il était attendu que les fonds passent de cette modalité à une modalité axée sur un programme utilisant les systèmes nationaux, mais avec des garanties supplémentaires pour compenser le changement (Bartholomew 2014).

L'attention relativement faible que suscitent l'USN dans les cadres de donateurs pour les modalités de projets de donateurs pose problème dans ce contexte, comme nous l'avons mentionné précédemment. Si les donateurs rechignent à participer aux mécanismes de financement commun (ou en sont incapables, en raison d'exigences de responsabilité du siège), la capacité des pays à proposer des systèmes nationaux pour le financement de projets comme un point d'accès à l'USN se trouve limitée, à moins que les cadres des donateurs ne permettent aux bureaux de pays de le faire. Certains donateurs disposent de cadres spécifiquement conçus à cette fin (par exemple le DFID et la Banque mondiale), alors que d'autres sont en train d'en développer (par exemple la Belgique, voir OCDE-CAD 2010a). Il existe ainsi des précédents démontrant la nécessité de créer de tels cadres.

### Risques, prévention des risques et gestion des risques

Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant l'USN, la plupart des donateurs se concentrent davantage sur le risque fiduciaire à court terme et sur le risque lié au rendement, que sur le risque lié au développement sur le long terme. Les donateurs utilisant les systèmes nationaux renoncent à un certain degré de contrôle sur leur aide au développement. On peut considérer que cela accroît le risque que des activités ne soient pas conduites, ou que des fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues. Ce sont des risques à court terme et qui dépendent de chaque donateur. Toutefois, les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux (ou le risque de ne pas les utiliser) sont généraux, à long terme et propices au développement.

Glennie et al. (2012) font remarquer que tous les instruments de développement comportent des risques, mais que ceux-ci varient d'un instrument à l'autre. La façon d'établir des compromis entre les différents types de risque dans la pratique dessert l'USN (voir Encadré 2) : « Les mesures incitatives visant à ce que les organismes d'aide atténuent les risques, au lieu de les gérer, sont profondes, tout comme la tendance à rechercher des résultats tangibles et à court terme dans le cadre de l'obligation de rendre compte, plutôt que de s'atteler à la tâche, certes plus ardue, de promouvoir le développement et le renforcement des capacités sur le long terme » (Glennie et al. 2012 : 8).

**Les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux (ou le risque de ne pas les utiliser) sont généraux, à long terme et propices au développement.**

### Encadré 1 : Une typologie du risque

Glennie et al. (2012) établissent les catégories générales de risque suivantes : (a) les risques impliquant la perte ou le détournement de fonds ; et (b) les risques que les fonds ne produisent pas les résultats escomptés. Cette distinction fait écho au travail précédemment effectué par Mokoro Limited et le CIPFA, pour le compte de l'OCDE-CAD (Cant, Carter & Lister 2008), sur les approches des donateurs en matière de risques, qui différenciait les risques fiduciaires et les risques relatifs à la passation de marchés des risques relatifs au développement. Dans cette étude, les termes étaient définis de la manière suivante :

- les risques fiduciaires équivalent aux risques financiers et incluent le risque que les fonds soient utilisés à des fins différentes des fins prévues, qu'ils ne soient pas comptabilisés de façon adéquate, ou qu'ils ne soient pas rentables ;
- le risque relatif à la passation de marchés désigne le risque que l'utilisation efficace et effective de l'aide soit compromise par les normes de passation de marchés ; et
- le risque relatif au développement désigne le risque que les objectifs de réduction de la pauvreté ne soient pas atteints.

En plus de ces risques, l'inventaire identifiait un ensemble de risques non fiduciaires (le risque que des problèmes macro-économiques ou encore de gouvernance nuisent à la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté, ainsi que le risque qu'une action gouvernementale nuise au partenariat) et de risques relatifs à la réputation (le risque qu'une action gouvernementale constitue une menace pour la réputation d'un donateur) comme des risques supplémentaires à prendre en compte par les donateurs lors de la prise de décisions relatives à l'USN.

Le risque fiduciaire demeure un facteur primordial d'influence sur la décision d'utiliser ou non les systèmes nationaux, bien que d'autres facteurs de risque soient à considérer. L'USN et les risques sont étroitement liés et il convient de s'y préparer. Dans l'étude menée pour le Guide à l'intention des praticiens sur l'utilisation des systèmes nationaux (OCDE 2011b), la plupart des donateurs identifiaient le risque fiduciaire comme un facteur majeur d'influence sur leur prise de décisions en matière d'USN. Le Rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris (Wood et al. 2011) a de plus révélé que l'absence de progrès en matière d'USN s'explique par le manque de confiance des donateurs dans les systèmes, ainsi que par leur crainte de la corruption, ou encore par leur appréhension quant à la lenteur et la lourdeur supposées des systèmes nationaux par rapport aux systèmes des donateurs.

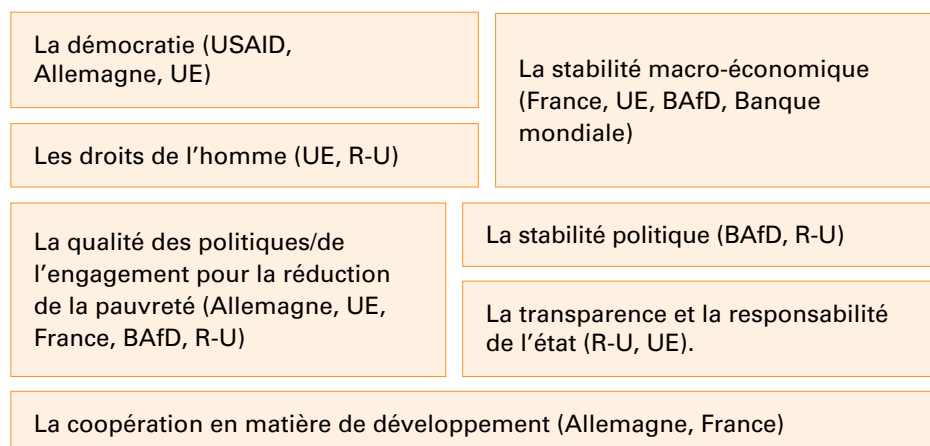
Il existe toutefois de grandes disparités entre les donateurs dans leur définition, évaluation, gestion et suivi des risques, mais également des potentiels avantages, induits par l'utilisation des systèmes nationaux. L'Inventaire des approches des donateurs en matière de gestion des risques a identifié quatre facteurs déterminant le goût des donateurs pour le risque : (a) différents cadres juridiques et, plus généralement, des relations de responsabilisation externes ; (b) différentes mesures incitatives internes ; (c) différentes connaissances ; et (d) différentes expériences (Cant et al. 2008).

Le risque fiduciaire constitue le facteur déterminant majeur du degré d'utilisation des systèmes nationaux et de la façon dont ils vont être utilisés (et dans certains cas, de leur utilisation effective ou non), comme le montre l'examen des cadres des donateurs en matière d'USN. Le Table 12 donne un résumé des facteurs de risques pris en compte par les donateurs lorsqu'ils déterminent s'ils s'engagent dans une USN d'appui budgétaire et/ou d'appui non budgétaire.

Nombreux sont les donateurs qui recourent à une évaluation du risque en deux étapes. Les pays sont d'abord examinés au plus haut niveau en termes de facteurs de risques fiduciaire, politique et de développement. Ensuite, un programme détaillé et/ou des évaluations ciblées du risque fiduciaire sont entrepris. L'OCDE (2011b) a constaté qu'une décision d'abord prise au niveau national sur la faisabilité de l'USN. Pour la quasi totalité des donateurs, cette décision est prise au niveau du siège ou, dans le cas de donateurs bilatéraux, par l'autorité politique compétente. Des décisions ultérieures sont alors prises pour chaque programme et/ou projet. Sur les 17 répondants à l'enquête pour le Guide à l'intention des praticiens, plus de la moitié indiquaient que cette tâche incombait au personnel de leur siège.

Cette implication importante du personnel du siège pourrait ralentir l'USN. Au Burundi, alors que le personnel des donateurs dans ce pays faisait part de sa volonté d'utiliser plus souvent les systèmes nationaux, la résistance et les politiques du siège étaient citées comme les raisons qui les empêchaient de le faire (Minford 2014). D'un autre côté, il arrive que les donateurs affirment qu'il est nécessaire d'user de prudence lors de l'utilisation des systèmes nationaux et de se conformer aux principales exigences en matière de responsabilité des organismes donateurs.

Les facteurs de risques non fiduciaires les plus fréquents sont :



Toutefois, dans la quasi-totalité des cas, l'inquiétude porte moins sur un seuil spécifique d'éligibilité à l'appui budgétaire ou à l'USN pour les systèmes nationaux que sur la direction du changement. Dans l'ensemble, les donateurs s'inquiètent de l'engagement des gouvernements à réformer les programmes en termes de risques de GFP, ainsi que de leur engagement dans d'autres facteurs. Ainsi, pour la plupart, les cadres politiques fournissent des règles de prise de décision quant à l'utilisation des systèmes nationaux en matière d'appui budgétaire/non budgétaire, mais également des règles pour surveiller les risques et adapter les programmes dans le cas où les circonstances se dégraderaient.

Pour l'ensemble des sept donateurs, le cadre du PEFA constituait le pivot de l'évaluation du risque fiduciaire. Certains donateurs exigeaient pourtant que les processus voient plus loin que les indicateurs du PEFA, en creusant davantage grâce à des outils supplémentaires, comme la Méthodologie d'évaluation des systèmes de l'OCDE

Tableau 12 : Facteurs de risque pour les donateurs

| Donateur        | Facteurs de risque évalués   |
|-----------------|--|
| Banque mondiale | <p>En matière d'appui budgétaire (soutien à la politique de développement), la banque évalue le risque fiduciaire dans les systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marchés. Elle examine également le contexte macro-économique.</p> <p>En matière de prêt d'investissement, et afin d'utiliser les systèmes nationaux, la banque évalue l'adéquation des dépenses inscrites au budget et l'exécution du budget, l'entretien des registres et de l'information financière, la disponibilité des fonds pour le projet, la qualité du contrôle sur les fonds du projet et la qualité des accords d'audit.</p>  |
| USAID           | <p>La gestion du risque fiduciaire est primordiale pour l'USAID, compte tenu des exigences en matière de responsabilité. Son processus d'évaluation des risques compte deux phases.</p> <p>Il évalue d'abord le risque fiduciaire avant de mener une évaluation de la démocratie et de la gouvernance, afin d'évaluer l'éligibilité du pays à l'USN. Cette étape est suivie d'une évaluation complète, identifiant les facteurs de risque conformément auxquels l'évaluation examinera de près le secteur ciblé par un programme ou un projet.</p>   |
| UE              | <p>L'UE dispose d'un processus en deux étapes, par lequel les pays sont d'abord déclarés éligibles à un appui budgétaire général sur la base des valeurs fondamentales du partenariat, à savoir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et une position politique propice à la réduction de la pauvreté.</p> <p>Ensuite, les pays (y compris ceux dans lesquels seul l'appui budgétaire sectoriel peut être utilisé) sont évalués sur la base d'un cadre de gestion des risques incluant la gouvernance politique, les risques relatifs au développement, les risques macro-économiques, ou encore les risques relatifs à la gestion des finances publiques et les risques de corruption/fraude. L'évaluation de second niveau permet d'identifier les risques spécifiques qui doivent être atténués. L'approche adoptée par l'évaluation est dynamique (c'est-à-dire qu'elle porte sur la direction du changement).</p>   |
| BAfD            | <p>La BAfD dispose également de critères d'éligibilité pour l'appui budgétaire (engagement du gouvernement à réduire la pauvreté, stabilité politique, stabilité macro-économique et évaluation du risque fiduciaire). L'évaluation du risque fiduciaire repose sur quatre piliers (budget, passation de marchés, audit et obligation de rendre compte). La banque adopte une approche dynamique en termes d'éligibilité et utilise l'évaluation des risques pour identifier des mesures d'atténuation de ces risques.</p>   |
| Royaume-Uni     | <p>Avant que le DFID ne puisse envisager une aide financière d'appui budgétaire ou non budgétaire, il doit évaluer quatre principes de partenariat portant sur : la réduction de la pauvreté et les OMD ; l'engagement en matière de droits de l'homme ; les mesures relatives à la réforme, à la transparence et à la lutte contre la corruption en matière de GFP ; et la responsabilité nationale envers les citoyens. Le DFID identifie les risques fiduciaires, politiques et les risques relatifs à la gouvernance.</p> <p>Le risque fiduciaire est évalué via un processus en deux étapes, les fréquentes évaluations de pays étant complétées par des évaluations d'activités spécifiques de l'aide, lorsque les activités dépassent un certain seuil et recourent à des systèmes nettement différents des systèmes nationaux. Les risques relatifs à la gouvernance et aux politiques sont évalués via des analyses de la gouvernance nationale et des analyses d'économie politique à l'échelle du pays tout entier.</p> |
| Allemagne       | <p>L'Allemagne identifie les risques fiduciaires, macro-économiques, politiques et opérationnels associés à l'utilisation des systèmes nationaux. Elle conduit une évaluation du risque fiduciaire basée sur le PEFA afin d'évaluer le risque financier, mais aussi une évaluation de la gouvernance structurée afin d'évaluer les facteurs de gouvernance et la qualité des politiques. Elle examine également les risques macro-économiques et les risques associés à sa relation sous-jacente avec le pays partenaire. L'Allemagne apportera un appui budgétaire aux pays dotés d'un processus de réforme dynamique et d'un cadre de coordination adéquat.</p>  |
| France          | <p>La France utilise l'évaluation du risque fiduciaire comme le facteur déterminant de la possibilité d'utiliser les systèmes nationaux. Dans le cas de l'appui budgétaire, d'autres facteurs tels que la qualité des politiques, le contexte macro-fiscal et la qualité de la coopération au développement, doivent également être évalués.</p> <p>Toutefois, lorsque le risque fiduciaire est faible, il est possible d'utiliser l'appui budgétaire. Si ce risque est modéré ou élevé, les systèmes nationaux peuvent être utilisés, à condition d'ajouter certaines mesures. La direction du changement doit être prise en compte lors de l'évaluation.</p>   |

(MAPS),<sup>11</sup> en procédant à une évaluation des systèmes des secteurs, des paliers du gouvernement, ou des programmes, ou encore en utilisant des informations en sus de celles du PEFA, afin d'évaluer les systèmes nationaux.

Ces conclusions au niveau des donateurs se traduisaient également, avec quelques variations, au niveau des pays ayant fait l'objet des études de cas :

- Le cas du Burundi a révélé que les inquiétudes des donateurs concernaient la faiblesse des finances publiques et le risque de corruption, mais aussi la faible capacité des fonctionnaires du gouvernement. De plus, le risque perçu n'était pas uniquement lié aux finances publiques ou au risque politique, mais aussi au sentiment que la réforme du système judiciaire est insuffisante et que la capacité des juges et des forces de police est faible.
- L'étude de cas de la Tanzanie a indiqué que les principaux risques perçus concernaient les faibles processus de GFP et de passation de marchés, ainsi que la capacité du gouvernement à gérer les fonds et à mettre en œuvre des activités d'aide. L'insuffisance de personnel au sein des ministères compétents et des organismes d'exécution était considérée comme problématique.

Si les évaluations fiduciaires portent une attention indirecte aux questions de personnel et de capacité (en établissant si les systèmes sont en place), elles traitent de ce sujet sur le terrain dans aucun des deux pays des études de cas.

Les mesures d'atténuation des risques sont fréquentes et ciblent les causes sous-jacentes des risques (via une assistance technique, un dialogue et des critères de décaissement). Elles prennent également en compte les garanties et/ou procédures supplémentaires spécifiques aux donateurs, afin d'atténuer les risques pour l'activité d'aide en elle-même. Dans les deux études de cas, ainsi que dans les autres pays étudiés, on notait la présence des deux types de mesures d'atténuation des risques.

Les entrevues avec les donateurs et le travail sur le terrain ont démontré qu'en raison de changements politiques chez un grand nombre de prestataires de l'aide et d'une pression fiscale, le goût des donateurs pour le risque avait chuté, coïncidant avec une plus forte pression sur l'obligation de rendre des comptes pour les fonds utilisés, en plus de la pression subie pour démontrer les résultats directs des fonds dépensés. Ceci est susceptible d'atténuer la propension à l'USN de manière générale, et aux modalités d'appui budgétaire en particulier.

## Qualité des systèmes de GFP

L'USN est étroitement liée à l'évaluation et à la solidité des systèmes nationaux (du moins en théorie), mais aussi aux efforts destinés à renforcer les principaux systèmes nationaux pour planifier, budgétiser, gérer, justifier, rendre compte de et contrôler les recettes intérieures. Les engagements pris lors des Forums de haut niveau de Paris, d'Accra et de Busan sur le thème de l'USN obligent :

- les donateurs à déployer des garanties et des mesures supplémentaires afin de renforcer les systèmes nationaux lorsqu'ils ne sont pas utilisés, plutôt que de les amoindrir ;

<sup>11</sup> La MAPS met à disposition des pays en voie de développement et des donateurs un outil commun pour les aider à évaluer la qualité et l'efficacité des systèmes de passation de marchés.

**Les entrevues avec les donateurs et le travail sur le terrain ont démontré qu'en raison de changements politiques chez un grand nombre de prestataires de l'aide et d'une pression fiscale, le goût des donateurs pour le risque avait chuté.**

**Si la qualité (ou l'amélioration) des systèmes de GFP peut influencer sur le choix des donateurs d'utiliser les systèmes nationaux, elle n'est pas en elle-même une raison suffisante pour qu'ils les utilisent.**

- les pays et les donateurs à évaluer ensemble la qualité des systèmes nationaux, les pays à montrer l'exemple en matière de définition des réformes des programmes et des priorités, et les donateurs à encourager les réformes et à fournir une assistance au développement des capacités (Accra) ; et
- les donateurs à expliquer la raison pour laquelle ils n'utilisent pas les systèmes nationaux, le cas échéant, et à discuter avec le gouvernement des conditions nécessaires à la transition vers une USN complète, y compris toute assistance ou changement en vue de renforcer les systèmes (Busan).

Globalement, les études de cas et les examens des donateurs prouvent que si les systèmes de GFP constituent un élément important dans le choix d'utiliser ou non les systèmes nationaux, ils ne sont pas les seuls facteurs déterminants. Plus précisément, si la qualité (ou l'amélioration) des systèmes de GFP peut influencer sur le choix des donateurs d'utiliser les systèmes nationaux, elle n'est pas en elle-même une raison suffisante pour qu'ils les utilisent. D'autres systèmes techniques (tels que les systèmes judiciaires, statistiques et autres systèmes de gestion des ressources humaines), la capacité nationale, et le contexte global d'économie politique, constituent également des facteurs cruciaux des processus décisionnels des donateurs.

Cela dit, il existe également des preuves indiquant que les réformes du système de GFP peuvent décider les donateurs à opter pour ou améliorer l'USN pour fournir l'aide. Au Mozambique par exemple, les efforts du gouvernement pour introduire un système de compte de trésorerie unique et pour réformer les systèmes de gestion de trésorerie et de décaissement ont entraîné un changement de gestion du financement sectoriel commun, qui est désormais géré par les systèmes nationaux et non plus de façon externe (Cabral 2009; Visser-Valfrey & Umarji 2009; KPMG Mozambique 2010). En Tanzanie, les réformes du système et des procédures de passation de marchés ont entraîné une augmentation de l'utilisation de ces systèmes par les donateurs (Bartholomew 2014).

Le cas du Burundi, qui a connu plusieurs réformes efficaces des systèmes de GFP, suggère que de telles réformes n'ont un effet positif sur l'USN que lorsque de solides structures de coordination des donateurs sont en place, ainsi qu'un passif d'engagement avec le gouvernement dans des approches sectorielles communes. Alors que les donateurs au Burundi ont souligné qu'ils craignaient que la corruption et les systèmes judiciaires n'empêchent l'USN en dépit des améliorations de la GFP, d'autres pays où ces facteurs sont présents, y compris le Mozambique et la Tanzanie, ont connu une augmentation de l'USN grâce à une amélioration de la GFP. Toutefois, les pratiques et institutions relatives pour l'engagement, la coordination et l'harmonisation des donateurs constituent un facteur crucial et encore relativement faible au Burundi comparé aux autres pays étudiés (Minford 2014). Cet élément est corroboré par le rôle que le développement d'une coordination efficace des donateurs et leur engagement dans les institutions nationales ont joué dans l'intégration de l'aide aux systèmes nationaux.

### **La capacité des pays partenaires**

La solidité des institutions de coordination des donateurs au niveau des pays partenaires et la qualité de leur engagement sont, de ce fait, des facteurs clés. Le cas du Mozambique souligne à quel point le développement de moyens de coordination a contribué à la création de modalités d'appui budgétaire :

*Il semble qu'un groupe de donateurs partageant les mêmes idées et un certain nombre de hauts fonctionnaires du gouvernement chargés de la Planification et des Finances (avant la séparation en 2005 en un ministère des finances et un ministère de la planification et du développement) aient collaboré au début des années 2000 à la création d'un nouveau type de relation d'aide basé sur l'ABG, développant des mécanismes de coordination et un cadre commun de responsabilisation, jetant ainsi les bases de la structure actuelle de l'aide. (KPMG Mozambique 2010 : 19)*

En Ouganda, des efforts similaires de développement de mécanismes de coordination des donateurs ont porté leurs fruits, tant au niveau sectoriel qu'au niveau global (Jimat Development Consultants 2011). Pourtant, ce cas souligne également l'importance des mécanismes axés sur l'aide dans le système de GFP. Par exemple, l'Ouganda a intégré la coordination secteur-donateur à son processus de préparation du budget et s'est efforcé d'intégrer le financement des donateurs (via les systèmes nationaux ou non) à ses dépenses à moyen terme ainsi qu'à son cadre budgétaire, réduisant les incitations aux ministères compétents à ne pas utiliser les systèmes nationaux. La création du fonds virtuel de lutte contre la pauvreté et la garantie des dépenses de lutte contre la pauvreté incluses dans le fonds (en réalité une affectation de classification dans le budget de l'état à de fins analytiques) ont largement contribué à renforcer la confiance des donateurs dans l'utilisation des systèmes nationaux (Hedger et al. 2010).

En Tanzanie aussi, l'USN bénéficie du développement de la stratégie d'assistance commune et des structures nationales de coordination afférentes, ainsi que des structures de coordination sectorielle (Bartholomew 2014; Smith 2009). De la même manière, au Burkina Faso, l'USN a bénéficié du soutien de mécanismes nationaux de coordination (OCDE 2006).

Comme indiqué dans la discussion sur l'Ouganda ci-dessus, la création des systèmes nationaux destinés à comptabiliser dans le budget l'ensemble de l'aide, de façon transparente, aux organismes du gouvernement central, y compris par le développement de mécanismes de processus et de cadre budgétaires, ou encore de systèmes nationaux de gestion des informations sur l'aide (AIMS), élimine les incitations au niveau du ministère compétent à ne pas utiliser les systèmes nationaux. En Tanzanie également, le développement de ces systèmes a contribué à une meilleure intégration de l'aide dans les processus budgétaires.

L'existence de politiques de gestion de l'aide et la mise en avant de modalités d'appui budgétaire comme mécanisme favori d'acheminement de l'aide sont communes à l'ensemble des pays étudiés. Même si l'on peut soutenir qu'il est important de rendre ces politiques explicites pour inciter les donateurs à utiliser les systèmes nationaux, cette pression morale est insuffisante. Au Burundi, ces préférences sont exprimées de façon explicite, mais ne sont pas utilisées par les donateurs. Les représentants du pays ont reconnu que ces politiques n'avaient qu'un impact limité sur les donateurs, étant donné que ce sont leurs propres politiques nationales qui priment sur les politiques du pays partenaire pour déterminer l'acheminement de l'aide.

Globalement, il serait sûrement plus important de créer de fortes opportunités et pratiques de dialogue avec les donateurs, afin de les rassurer quant à l'utilisation des

**Il va sans dire que la solidité des politiques nationales est propice à l'USN, et en particulier en matière d'appui budgétaire.**

**L'existence de conseils techniques sur le moment et la façon d'utiliser les systèmes nationaux est cruciale pour persuader le personnel des donateurs de « faire les choses différemment ».**

systèmes nationaux. Il va sans dire que la solidité des politiques nationales est propice à l'USN, et en particulier en matière d'appui budgétaire. Dans tous les pays étudiés, l'existence de politiques nationales acceptables était considérée comme un facteur déterminant du soutien à l'USN. Pour la plupart des donateurs, c'est également une condition *sine qua non* de toute forme de soutien.

Bien qu'elle ne soit pas explicite dans les cadres d'évaluation de l'appui budgétaire/l'USN des donateurs étudiés, les deux études de cas ont fait allusion à l'importance de la capacité des fonctionnaires pour les donateurs, que ce soit en termes de personnel ou encore de capacité à mettre en œuvre des programmes.

- En Tanzanie, les principaux risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux incluent la capacité du gouvernement tanzanien à gérer efficacement les fonds et à coordonner l'exécution. On constate au niveau de l'administration locale (AL) une inquiétude particulière, compte tenu du montant des fonds versés au niveau local (environ 25 % du budget du Gouvernement de Tanzanie), et de la faiblesse de la capacité de gestion financière. Les niveaux de dotation en effectif dans les organismes chargés de l'exécution et dans les ministères compétents sont également insuffisants. (Bartholomew 2014)
- La capacité des ministères du Burundi est généralement considérée comme très faible. Même des institutions centrales telles que le MFPDE et le Ministère de la justice sont perçues comme instables en termes de direction et faibles en termes de capacité. Seuls quelques membres de leur personnel sont jugés aptes à participer à un dialogue politique/sur la GFP. Le MDFPDE a détaché du personnel aux ministères compétents afin d'améliorer le fonctionnement de leur GFP, mais le manque général de capacité signifie que pour la quasi-totalité des projets, des UEP, des secrétariats ou des unités de coordinations sont instaurés par les donateurs afin d'augmenter la capacité et de garantir la bonne gestion des activités. (Minford 2014)

Dans certains cas, comme dans le secteur malien de l'éducation (Chiche 2010), les pays et les donateurs sont capables d'utiliser le flux de financement des donateurs via les systèmes nationaux pour renforcer ces capacités, ce qui est conforme aux objectifs de « renforcement des systèmes » de l'utilisation des systèmes nationaux. Cependant, ces accords sont liés aux institutions d'engagement et de coordination des donateurs du pays.

### La capacité des donateurs

La capacité des donateurs à gérer les activités d'aide qui sont mises en œuvre via les systèmes nationaux est un facteur déterminant de l'USN. Le travail sur le terrain, les examens des donateurs et les études de la littérature ont souligné les points suivants :

- Comme on pouvait s'y attendre, la faiblesse du niveau des compétences restreint les donateurs dans leur acheminement de l'aide via les systèmes nationaux, même lorsque des cadres politiques sont en place (voir BAfD 2011b).
- L'existence de conseils techniques sur le moment et la façon d'utiliser les systèmes nationaux est cruciale pour persuader le personnel des donateurs de « faire les choses différemment » (prenons l'exemple de la BAfD, voir Annexe 2).



- En ce sens, il serait judicieux d'intégrer l'USN aux cadres de suivi des performances stratégiques des donateurs (par exemple le DFID et l'Allemagne, voir Annexe 2).
- La plupart des donateurs ont instauré des programmes de formation pour habiliter le personnel à l'USN (voir les résumés d'études des donateurs dans l'Annexe 2). Deux donateurs ont dépêché des équipes d'appui au soutien du personnel national (l'UE et l'USAID, voir Annexe 2). La Banque mondiale dispose d'une initiative de développement de l'USN dans la région Afrique. Certains donateurs disposent également de groupes de travail, de réseaux d'apprentissage et de centres de compétences dédiés à l'application des principes d'efficacité de l'aide, qui prêtent une attention particulière à l'USN (par exemple l'Allemagne et la CE, voir Annexe 2).
- La diversification des profils du personnel est plus importante pour la gestion des évaluations de risques, l'instauration d'un dialogue politique, la négociation des modalités et des garanties, et le suivi de l'exécution des programmes d'USN, que pour l'exécution des activités d'aide par d'autres voies. Les grands donateurs ou les donateurs dotés de structures décisionnelles décentralisées sont plus susceptibles de posséder ces capacités sur le terrain (voir, pour exemple, KMPG Mozambique 2010 ; Jimat Development Consultants 2011 ; Bartholomew 2014 ; Minford 2014). D'un autre côté, les donateurs ont du mal à atteindre les objectifs d'USN, en raison du déploiement limité d'économistes et de personnel nécessaire à l'exécution des programmes au niveau national (BAfD 2011).
- D'une manière générale, la décentralisation de la prise de décisions est bénéfique à l'USN, car elle raccourcit les chaînes décisionnelles et permet de concentrer davantage les facteurs nationaux par rapport aux incitations émanant des sièges des partenaires du développement. Dans le cas de l'USAID par exemple, la décision repose sur le directeur national, même s'il est recommandé de disposer d'un long processus d'évaluation intégrant une supervision centralisée de la qualité du travail. Cependant, certains donateurs ont accru le contrôle central sur les décisions en matière d'appui budgétaire/d'USN ; par exemple, l'Allemagne (exigeant l'approbation du Parlement au cas par cas), le DFID (secrétaire d'État pour l'aide financière dépassant un certain seuil) et l'UE (exigeant une signature des plus hautes instances politiques pour les cas d'appui budgétaire, l'approbation du directeur général, en principe, pour l'appui budgétaire général, et l'accord d'un comité international sur l'appui budgétaire général pour les cas présentant un risque élevé). L'Évaluation de l'étude de la Déclaration de Paris de 2010 a révélé que la tendance à la décentralisation était toujours forte au sein de la BAfD, avec seulement 10 pourcents des projets en cours de préparation placés sous la supervision du bureau local.
- Dans certains cas, les donateurs ont ajusté leur recrutement pour faciliter l'augmentation de l'USN (voir par exemple KPMG Mozambique 2010), ou ont augmenté le nombre de spécialistes de la GFP au niveau national. Pourtant, il existe aussi des cas où le coût en ressources humaines de la mise en œuvre de l'aide via l'USN est sous-estimé et où l'effectif compétent est insuffisant au niveau national (voir la BAfD et l'Allemagne).
- La rotation du personnel peut faire obstacle à l'augmentation de l'USN, étant donné que les relations nécessaires à cette gestion de l'aide sont interrompues par le cycle de rotation trisannuel au moment même où elles commencent à porter leurs fruits (c'est notamment le cas au Mozambique ; voir aussi l'Annexe 2).



**L'intérêt pour les résultats à court terme a récemment gagné en pertinence pour certains donateurs bilatéraux, tandis que pour d'autres (par exemple l'USAID), le besoin de rattacher chaque fonds d'aide dépensé à un résultat spécifique a longtemps empêché tout progrès en matière d'USN.**

### Incitations des donateurs

Les incitations aux donateurs et leurs attitudes sont également importantes. Dans les deux études cas, ainsi que dans les examens des donateurs, le potentiel impact d'un changement d'attitude politique à l'égard de l'APD (moins de risques, plus de résultats tangibles) était souligné. Alors que les donateurs ne subissent pas cette pression directe des contribuables nationaux ou des responsables politiques, ils sont néanmoins contraints par les statuts ou les accords permanents inhérents à leur institutions.

Toutefois, tous les donateurs ont bénéficié d'incitations positives à l'USN depuis le milieu des années 2000, incitations qui émanaient de l'engagement officiel dans l'efficacité de l'aide, des principes de la Déclaration de Paris et de l'USN avec ses conditions spécifiques à chaque donateur. Cet engagement fut confirmé par la signature de la Déclaration, du Programme d'Action d'Accra, et plus récemment, du document de Busan. Tous les donateurs étudiés disposaient de fortes mesures de suivi, y compris de plans d'action, de feuilles de route et autres mesures similaires pour l'efficacité de l'aide (voir les résumés dans l'Annexe 2). Certains d'entre eux intégraient également les engagements, objectifs et indicateurs de la Déclaration de Paris dans leur cadre stratégique de suivi et d'évaluation, au niveau institutionnel et/ou individuel.

Le personnel des donateurs doit cependant faire face à des mesures incitatives concurrentes en matière d'USN. Dans le cas de l'Allemagne par exemple, l'inclusion d'objectifs de mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de principes d'efficacité de l'aide est contrebalancée par les intérêts personnels des institutions et par les exigences de visibilité de l'aide (voir Annexe 2). De la même manière, alors que les institutions européennes ont donné la priorité aux modalités d'appui budgétaire, considérées comme des instruments importants de développement sur le long terme, et ont combiné les cadres de suivi et d'évaluation en vigueur pour inciter à une utilisation accrue de ces modalités, les considérables exigences de responsabilité et de supervision bureaucratique freinent tout progrès dans la pratique.

Les pays et les donateurs examinés dans cette étude ont confirmé l'impact négatif de certaines incitations aux donateurs sur l'USN, en plus de la pression exercée sur les programmes nationaux en matière de décaissement de l'aide, afin de prévenir le risque de réputation et d'obtenir des résultats visibles et attribuables à court terme (donateurs bilatéraux étudiés), au lieu de garantir un renforcement et un développement des systèmes nationaux sur le long terme. Cette conclusion est corroborée par Glennie et al. (2013) dans leur évaluation sur le rôle du risque dans la « localisation » de l'aide par les donateurs (voir également McKechnie & Davies 2013), ainsi que dans les incitations à l'USN : « Une localisation accrue de l'aide pourrait empêcher les donateurs de s'approprier certains projets et risque de demander plus de temps et de ressources pour obtenir les mêmes résultats qu'en utilisant l'appui aux projets, plus rapide et moins onéreux, sans bénéficier des avantages en renforcement des systèmes de ce dernier » (Glennie et al. 2013 : 37). L'intérêt pour les résultats à court terme a récemment gagné en pertinence pour certains donateurs bilatéraux, tandis que pour d'autres (par exemple l'USAID), le besoin de rattacher chaque fonds d'aide dépensé à un résultat spécifique a longtemps empêché tout progrès en matière d'USN.

## Incitations des pays partenaires

Les incitations ayant un impact négatif sur les institutions nationales associées à l'USN concernent surtout le risque lié à la faible prévisibilité du financement de projets et de programmes totalement intégrés aux activités gouvernementales. Le risque est particulièrement élevé dans les programmes d'appui budgétaire, et encore plus lorsque des dérogations aux systèmes nationaux pour ces programmes impliquent que les fonds des donateurs sont traités séparément, même s'ils constituent en théorie un appui budgétaire. En Zambie par exemple, alors que les donateurs exigeaient l'affectation des fonds d'appui sectoriel, le ministère de la santé n'a pas conduit les activités ainsi encouragées avant le décaissement des fonds des donateurs, ce qui a entraîné des retards dans les programmes gouvernementaux, alors qu'en principe, ces fonds étaient fongibles avec les fonds nationaux (Bartholomew 2010).

D'autre part, la situation est différente au niveau des ministères compétents. Dans certains cas, les ministères compétents préfèrent les accords de fonds commun aux accords d'appui budgétaire (même si ces derniers offrent une plus grande liberté pour moins de dérogations), car ces fonds sont affectés à un secteur et sont gérés au niveau sectoriel. Au Mali par exemple :

*au cours de la transition vers une approche sectorielle, des procédures spécifiques ont été développées, afin d'encourager les donateurs à placer leurs fonds sur les différents comptes du programme. Ces procédures reposent principalement sur les procédures de l'État, mais sont plus souples et offrent une plus grande liberté aux structures du ministère de la santé en termes de gestion de leurs fonds. Les fonctionnaires du ministère de la santé continuent de privilégier ce mode sur l'ABS (appui budgétaire sectoriel), qui est géré par le ministère des finances et fait donc partie du Trésor public. (Paul 2011)*

En Zambie aussi, le ministère de la santé voit le passage des donateurs à l'appui budgétaire sectoriel d'un mauvais œil, d'autant qu'il est possible qu'il fragmente le financement commun via le « panier de biens et services de santé » (Bartholomew 2010).

Hedger et al. (2010) indiquent que l'introduction en Ouganda de mesures destinées à garantir la comptabilisation complète du financement des donateurs dans la documentation et les processus budgétaires, a réduit le nombre d'incitations aux ministères compétents à poursuivre leur financement hors budget. Des études théoriques démontrent également que les systèmes des donateurs sont parfois privilégiés, tant par les donateurs que par les représentants des pays, pour exécuter les activités d'aide, en raison de leur rapidité, comme c'est le cas en Afrique du Sud (Fölscher et al. 2011).

Dans les études de cas, les ministères centraux ne soulignaient cependant aucune incitation ayant un impact négatif sur l'USN émanant de pays partenaires. Les études de cas n'ont pas non plus relevé de différences majeures entre les incitations du ministère compétent et celles du ministère central.

## UTILISATION DES UNITÉS D'EXÉCUTION DE PROJET

L'utilisation des UEP était le dernier sujet d'inquiétude mentionné dans l'étude, et plus particulièrement les façons plus avantageuses de les utiliser, ainsi que l'impact de leur utilisation sur l'USN. L'une des inquiétudes de la CABRI était que la suppression inconsidérée des UEP restreindrait fortement la capacité nationale à gérer les fonds des donateurs, ce qui détournerait les parties concernées du renforcement des systèmes pour gérer les recettes propres des pays.

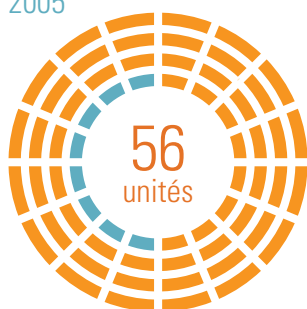
L'engagement de la Déclaration de Paris en matière de réduction du nombre d'UEP est représenté par l'Indicateur 6, qui mesure la réduction du nombre de ces unités. Il est possible de suivre le degré de concrétisation de cet engagement en s'appuyant sur les données de l'Enquête sur la Déclaration de Paris recueillies entre 2005 et 2010.

Les pays africains dépendant le plus de l'aide ont connu une chute plus forte de l'utilisation des UEP que l'ensemble des 32 pays africains de l'ESDP. Sur l'ensemble des 32 pays africains étudiés en 2005, 2007 et 2010, le nombre moyen d'UEP est passé de 49 à 37. Pour les pays sélectionnés pour la présente étude, cette diminution fut encore plus prononcée, passant d'une moyenne de 56 unités par pays en 2005 à 35 en 2010. Toutefois, sur les 16 pays dotés du plus grand nombre d'unités en 2010, trois (la RDC, le Mali et le Burundi) ont connu une augmentation du nombre de ces unités.

Qui plus est, tous les grands donateurs à l'Afrique ont utilisé moins d'unités en 2010 qu'en 2005 dans les 32 pays de la Déclaration de Paris. La Banque mondiale et l'UE ont connu la plus forte diminution. Bien que l'utilisation des UEP ait également diminué aux États-Unis, cette diminution restait faible (7 unités) et les États-Unis utilisaient encore 180 unités en 2010.

### Diminution de l'utilisation des UEP dans les pays d'enquête, 2005–2010

2005



2010



### Données de l'étude de cas sur les UEP

L'étude de cas du Burundi (voir Minford 2014) révèle quelques-uns des effets négatifs des UEP. Au Burundi, les donateurs justifient l'utilisation des UEP par la faible capacité du gouvernement. Les paniers communs (seuls exemples d'USN en-dehors du programme d'appui budgétaire général) sont gérés par le biais d'unités financées par les donateurs. Ces unités gèrent et coordonnent les activités, mais ne les mettent pas en œuvre.

Le gouvernement affirme que ces unités nuisibles, dans la mesure où :

- elles sont coûteuses et diminuent la rentabilité des programmes des donateurs ;
- elles renoncent à la possibilité de développer des capacités et compétences durables au sein du gouvernement ; et
- elles diminuent la capacité du gouvernement, en attirant à elles le personnel le mieux qualifié par le biais de meilleurs salaires et de meilleures opportunités de carrière.

De plus, la perspective de réintégration de ce personnel dans les structures gouvernementales une fois les projets terminés est peu réaliste.

En Tanzanie (voir Bartholomew 2014), le nombre d'UEP a été considérablement réduit entre 2005 et 2010 (de 56 à 18), suite à la politique gouvernementale et à l'engagement des donateurs à atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris. La politique officielle du gouvernement cible les donateurs, afin qu'ils soutiennent les départements politique et de planification des ministères compétents (en leur fournissant une assistance technique, le cas échéant), plutôt que de créer des unités parallèles.

Le Ministère des finances propose une formation complémentaire à ces départements, afin qu'ils soient suffisamment qualifiés pour coordonner les programmes des donateurs qui recourent aux systèmes nationaux. Dans la pratique, les donateurs emploient la totalité du personnel du gouvernement. On note toutefois des cas de donateurs qui ont dû recruter du personnel pour pourvoir des postes vacants, ou encore des cas d'augmentation de salaires des fonctionnaires ministériels (par exemple pour les fonctionnaires en charge de l'agriculture, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement des zones rurales, qui bénéficient du soutien de la BAfD, ou encore pour le programme de réforme de la GFP au sein du Ministère des finances). Ces accords ont été conclus pour rassurer les donateurs sur la capacité du personnel des ministères compétents à gérer et coordonner les programmes. En Tanzanie, ces unités ne sont pas considérées comme des UEP parallèles (mais plutôt comme des unités ou des secrétariats de coordination), puisqu'elles sont intégrées aux structures gouvernementales. L'augmentation des salaires fut pourtant problématique, étant donné que la réhabilitation du personnel, une fois le soutien des donateurs terminé, est épineuse.

Dans ce cas de figure, le gouvernement est d'avis que les donateurs devraient utiliser le personnel et les institutions gouvernementaux, à moins que la durabilité du projet ne soit pas obligatoire, puisqu'une échéance a été fixée (c'est le cas du Compte du Millénaire, qui exploite une UEP). Les donateurs ont signalé la nécessité de mettre en place des unités afin d'établir un équilibre entre l'utilisation des systèmes nationaux et l'atteinte de la mise en œuvre et de résultats. Les ministères compétents ont cependant indiqué que la suppression des UEP classiques lors de l'utilisation des systèmes nationaux (avec des exigences élevées spécifiques aux donateurs) accroît leur charge de travail. Le fait de gérer les fonds propres du gouvernement ne renforce pas nécessairement les systèmes nationaux. Au contraire, cela force la capacité nationale à satisfaire aux exigences des donateurs.

Ces cas soulèvent un certain nombre de problèmes. Il est nécessaire de mieux comprendre les circonstances qui rendent nuisibles les unités associées aux programmes gouvernementaux, afin de les éviter, étant donné que les coûts sur le long terme de ces unités sont plus importants que leurs avantages sur le court terme.

Les études de cas révèlent la confusion qui règne au niveau national quant à l'interprétation d'une unité comme une UEP parallèle selon la définition de l'indicateur. L'enquête menée lors de l'étude de cas a révélé que l'augmentation du nombre d'unités au Burundi résulterait d'une erreur de classification lors de l'enquête de 2010. L'unité de gestion de l'aide du ministère des finances, qui fonctionne entièrement dans les systèmes nationaux et grâce au financement du pays, a été classée comme UEP parallèle dans l'enquête de 2010, probablement parce qu'elle remplissait au moins trois des quatre critères pour être considérée comme telle, y compris le fait que les salaires de son personnel sont financés par les donateurs. Cela devrait faire d'elle une unité

**Les ministères compétents ont cependant indiqué que la suppression des UEP classiques lors de l'utilisation des systèmes nationaux (avec des exigences élevées spécifiques aux donateurs) accroît leur charge de travail.**

**Il est possible grâce à ces études de cas, d'identifier des éléments spécifiques pouvant être utilisés pour faire la distinction entre les unités nuisibles, neutres et bénéfiques.**

parallèle (selon les directives de l'Enquête sur la Déclaration de Paris) et non une UEP. Pour être considérée comme une UEP parallèle, une unité gouvernementale doit être parallèle et ne doit être chargée que des tâches secondaires du projet d'un donateur pour la durée de vie du projet.

D'autre part, les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas de la Tanzanie ont affirmé que les unités et secrétariats de coordination de projet intégrés aux structures gouvernementales, ne constituaient pas des UEP parallèles, parce qu'ils étaient plutôt chargés des accords administratifs que de l'exécution.

L'indicateur de la Déclaration de Paris est pourtant clair. Pour être considérées comme des UEP parallèles, ces unités doivent :

- exister pour mettre en œuvre les projets des donateurs (la mise en œuvre comprend les tâches principales d'exécution, mais aussi les tâches secondaires telles que l'administration des programmes, ce qui signifie que les unités tanzaniennes seraient, à première vue, des unités d'exécution, alors que l'unité de coordination de l'aide au Burundi n'en est pas une) ; et
- être parallèles, ce qui signifie qu'elles doivent remplir au moins trois des quatre critères suivants : elles rendent des comptes au(x) donateur(s) ; les termes de référence pour le personnel externe sont établis par le(s) donateur(s) ; la majorité du personnel est nommée par le(s) donateur(s) ; la structure salariale du personnel est supérieure à celle de la fonction publique.

Il est possible grâce à ces études de cas, qui font écho à l'ensemble de critères fixés pour l'indicateur de la Déclaration de Paris, d'identifier des éléments spécifiques pouvant être utilisés pour faire la distinction entre les unités nuisibles, neutres et bénéfiques.

- Dans les deux études de cas, le fait que le personnel du gouvernement gagne plus dans les unités implique qu'il est fort probable qu'un fois affecté à une unité, ce personnel ne revienne jamais dans les systèmes principaux du gouvernement. Cela entraîne une diminution de la capacité gouvernementale, étant donné que les membres les plus qualifiés du personnel sont absorbés par les unités. Cela crée également des disparités de salaires entre le personnel des unités, ses pairs et peut-être même les officiels à qui il rend des comptes (lorsque ce personnel doit rendre des comptes au gouvernement). Quel que soit la nature du lien entre les unités et les structures gouvernementales (intégrée ou parallèle), le fait d'offrir aux fonctionnaires des salaires plus élevés que ceux de leurs pairs, ou d'augmenter ces salaires, constitue une pratique nuisible destinée à attirer du personnel plus compétent dans les unités, dans l'intérêt à court terme des donateurs, au détriment des intérêts des pays sur le long terme. Il est possible de créer des unités et de recourir à un personnel de soutien sans augmenter les salaires. L'Enquête sur la Déclaration de Paris de 2011 inclut deux cas, l'Afrique du Sud et le Cap-Vert, où les unités sont spécifiques aux projets des donateurs sans être parallèles, et dont le personnel est rémunéré à hauteur du personnel du gouvernement.
- L'obligation de rendre compte aux donateurs plutôt qu'aux structures du pays partenaire, en sus d'affectations sur la base de contrats de donateurs, signifient que les unités sont gérées dans l'optique d'atténuer le risque fiduciaire à court terme pour les donateurs et leurs inquiétudes quant à l'obtention de résultats (et peut-être

de faire écho aux priorités de financement des donateurs), et qu'elles n'accordent pas assez d'importance aux conséquences sur la durabilité des résultats à long terme ou au renforcement des systèmes nationaux.

- La nature des projets et des programmes doit être prise en compte, tout comme la façon dont ceux-ci sont exécutés. La volonté accrue du gouvernement tanzanien à autoriser l'utilisation d'UEP pour des projets à durée limitée (étant donné que la gestion de ces projets est limitée dans le temps et non une fonction permanente du gouvernement) établit une distinction légitime, à savoir que les gouvernements du monde entier recourent à des unités à but spécifique pour exécuter les programmes. L'idée selon laquelle des unités ne devraient pas être autorisées, sous prétexte que leur but est financé par les donateurs, est absurde.
- Cependant, l'inverse l'est tout autant. Lorsque des aspects spécifiques de l'administration d'un programme sont uniquement liés à la durée du financement des donateurs (par exemple suivre des procédures de gestion ou d'information financière spécifiques qui dérogent aux systèmes nationaux), il est raisonnable de confier ces tâches à une unité qui peut les traiter en priorité, sans puiser dans les rares ressources de l'effectif gouvernemental.
- On voit mal comment l'affectation de personnel international, et notamment du personnel d'assistance technique, en renfort de l'effectif national des unités intégrées, pourrait être néfaste. Si ces assistants techniques sont hautement qualifiés, cela pourrait créer des opportunités de transfert de compétences, qui n'auraient pas vu le jour sans ces affectations. Comme le personnel n'est pas censé être réaffecté dans un service gouvernemental, les écarts de salaires ne seront pas aussi néfastes. Toutefois, l'accent devrait être mis sur le transfert de compétences dans la gestion de cette assistance technique, afin d'en assurer l'efficacité sur le long terme et la durabilité des résultats.

D'autres études de cas examinées dans le cadre de cette recherche offraient des informations complémentaires :

- Des structures de coordination sectorielle solides et une gestion efficace des donateurs encouragent l'USN et incitent les donateurs à exécuter des programmes via les systèmes nationaux et sans unités d'exécution, puisque les opportunités d'engagement et de dialogue constituent des garanties suffisantes (voir L'Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris au Mali, où le gouvernement a reconnu que les donateurs ressentaient moins le besoin de créer des structures lorsque la coordination sectorielle était forte).
- D'autre part, comme on peut s'y attendre, ces mêmes incitations qui découragent l'USN, à savoir la pression au décaissement, la prévention du risque fiduciaire et la pression pour l'obtention de résultats, n'incitent pas à réduire l'utilisation des UEP.
- La capacité nationale d'exécution peut être renforcée par d'autres moyens que la création d'unités séparées. Le modèle belge de « cogestion » permet de détacher des assistants techniques belges dans des structures gouvernementales pour faciliter l'exécution de projets, en utilisant les systèmes nationaux. Les assistants techniques travaillent aux côtés de leurs homologues nationaux, avec pour double mandat de superviser l'exécution des projets et de renforcer les capacités (OCDE-CAD 2010a).
- L'étude précédente de Williamson et Kizilbash (2009) a souligné les incitations découlant d'unités d'exécution mieux rémunérées associées au financement par



panier commun : de peur de perdre ses privilèges, le personnel du gouvernement associé à ces programmes fut incité à empêcher le passage progressif à des modalités plus économiques d'appui budgétaire sectoriel et général.

Cette étude n'a pas pour but de parvenir à des résultats et conclusions définitifs sur l'utilisation des unités dans la gestion des programmes d'aide. La brève discussion ci-dessus révèle cependant certains paramètres qu'il pourrait s'avérer utile d'explorer dans une étude portant sur les unités financées par les donateurs dans les pays partenaires comme unités d'analyse, en tenant compte des différents contextes nationaux. Puisque le besoin des donateurs de disposer d'une capacité dédiée à l'exécution de leurs programmes et d'une gestion du risque fiduciaire a peu de chances de diminuer, et étant donné que l'architecture de l'aide change en raison de l'augmentation des donateurs non traditionnels soutenant les gouvernements partenaires, la nécessité d'une étude aussi ciblée et capable d'identifier les solutions les moins néfastes, pour garantir une capacité adaptée à l'aide d'exécution des programmes, est susceptible de devenir plus forte.



## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans une certaine mesure, cette étude a confirmé les connaissances actuelles des formes que peut prendre l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs (y compris les dérogations aux systèmes nationaux), les garanties exigées et les facteurs qui déterminent l'USN et l'utilisation des UEP. En conclusion, on peut affirmer qu'il est utile de souligner les récentes conclusions indiquant des changements dans le domaine de l'USN, ou qui sont particulièrement dignes d'intérêt pour les pays africains.

### Formes et portée de l'utilisation des systèmes nationaux

Alors que les données des Enquêtes sur la Déclaration de Paris de 2005 à 2010 démontraient une augmentation de la volonté de l'impulsion à utiliser les systèmes nationaux, les données du RSPM de 2014 montrent que cet engagement est sur le déclin en Afrique. On constate également avec inquiétude que l'USN est en baisse dans les pays africains les plus dépendants de l'aide. Comme il s'agit souvent de contextes nationaux fragiles, on espère que des cadres de donateurs spécifiques et propices à l'utilisation de modalités de type « appui budgétaire » dans ces contextes inverseront cette tendance.

Ces dernières années, deux « nouveaux » instruments d'aide ont été créés et devraient contribuer à l'USN : (a) programme de flux de financement de type « résultats », dans lequel les donateurs soutiennent les programmes des pays exécutés via les systèmes propres des pays, et décaissent les fonds une fois les résultats convenus atteints (le risque d'utilisation irrégulière des fonds décaissés incombe au pays partenaire dans ces cas-là) ; et (b) nouveaux instruments d'appui budgétaire pour les états vulnérables, ces instruments abandonnant certaines des exigences applicables à d'autres états, dans l'optique de restaurer les services publics et de renforcer les états.

Exception faite des cas d'appui budgétaire sectoriel et général non affecté, les systèmes les moins utilisés sont ceux de la planification et de la préparation du budget. Les systèmes nationaux de planification et de budgétisation sont très rarement utilisés dans le cadre des projets, à l'exception des nouvelles modalités d'aide remboursable, ou pour bénéficier du soutien de donateurs émergents, mais même dans ces cas, les donateurs peuvent toujours utiliser leurs propres systèmes pour la programmation. Il est plus fréquent que les donateurs demandent des dérogations aux systèmes de planification et de budgétisation (telles que les garanties de dialogue) lorsqu'ils utilisent les systèmes nationaux lors d'autres phases du cycle (par exemple pour les plans sectoriels conjoints).

Des éléments tangibles prouvent que les systèmes d'audit sont les premiers utilisés par les donateurs qui utilisent généralement leurs propres systèmes (par exemple l'USAID et la BAfD). Cela pourrait être lié à la volonté de permettre aux institutions supérieures de contrôle du pays de contrôler les flux des donateurs alors qu'il existe déjà des garanties de systèmes parallèles pour ces flux. De même, les études de cas démontrent que lorsque les systèmes nationaux d'exécution, de comptabilité et d'information financière sont utilisés, des mesures de garantie de l'audit sont souvent en place, y compris le droit de procéder à des contrôles supplémentaires, l'obligation de procéder à des contrôles spécifiques aux flux, de cosigner les termes de référence, et de procéder à des contrôles conjoints (ou cosignés).

Alors que les données des Enquêtes sur la Déclaration de Paris de 2005 à 2010 démontraient une augmentation de la volonté de l'impulsion à utiliser les systèmes nationaux, les données du RSPM de 2014 montrent que cet engagement est sur le déclin en Afrique.

**Il existe un effet de seuil, les donateurs tolérant la détérioration des systèmes nationaux de GFP lorsqu'ils utilisent déjà ces systèmes, alors que leur transition vers l'USN est lente quand la GFP connaît une amélioration.**

Les dérogations ont un coût supérieur à celui de l'utilisation des systèmes tels quels. De plus, des dérogations pour une partie du système ont un effet domino sur ses autres parties (par exemple l'obligation de réinvestir les fonds d'appui sectoriel des donateurs nécessite un marquage de ces fonds via le système d'exécution et de comptabilité). Le fait que des pays disposent d'une politique visant à réduire le nombre d'UEP (qui pourrait alléger les contraintes qu'exige la conformité aux dérogations) et autorisent ensuite des dérogations importantes, semble contreproductif. L'impact sur la charge de travail des officiels mettant en œuvre les flux de recettes propres aux pays peut être important.

Il paraît important de faire la distinction entre l'utilisation de la capacité nationale pour gérer les ressources des donateurs (par exemple en utilisant les institutions supérieures de contrôle du pays pour contrôler les projets des donateurs) et l'utilisation des systèmes nationaux (permettant de contrôler les projets dans le cadre des inspections de routine). Alors que la première contribuera certainement à renforcer les systèmes nationaux (en particulier si ce renforcement fait partie des objectifs d'un programme connexe), cette dernière est plus souhaitable, puisqu'elle n'épuise pas la capacité des flux de recettes propres aux pays. Dans la littérature, ces deux utilisations sont souvent associées.

### Facteurs influençant l'utilisation des systèmes nationaux

Des récents changements dans l'attitude des donateurs suggèrent que les changements de contextes politiques nationaux menacent l'augmentation et même l'entretien de l'USN. Les modalités d'appui budgétaire font l'objet d'une attention particulière. La prudence voudrait que les pays passent de flux de financement qui ne sont plus fournis par un appui budgétaire à des approches axées sur les programmes, financées par le biais d'instruments de financement commun gérés par le biais des systèmes nationaux.

Certains des principaux donateurs à l'Afrique (par exemple l'USAID et la Banque mondiale) ont récemment révisé leurs politiques. Ces politiques ont réaffirmé leur engagement en matière d'USN et ont simplifié leur procédures pour que les programmes et les projets utilisent les systèmes nationaux. D'autres donateurs, tels que l'UE et le DFID, ont relevé le niveau, en particulier en matière d'appui budgétaire. Cependant, des lacunes demeurent dans les conseils techniques d'un grand nombre de donateurs sur les procédures à suivre en matière d'USN, notamment pour les situations d'appui non budgétaire ou de financement commun.

Les études de cas suggèrent qu'il existe un effet de seuil, les donateurs tolérant la détérioration des systèmes nationaux de GFP lorsqu'ils utilisent déjà ces systèmes, alors que leur transition vers l'USN est lente quand la GFP connaît une amélioration. Pourtant, les preuves indiquent que d'autres facteurs relatifs au contexte national pourraient avoir leur importance, y compris la confiance des donateurs dans les systèmes hors GFP, tels que le système judiciaire, ou encore la disponibilité et la solidité des mécanismes nationaux de coordination.

La volonté de passer aux systèmes nationaux pourrait exiger d'un donateur qu'il assume le rôle de « pionnier » ou de pilier, permettant aux autres donateurs de suivre la voie ouverte en toute confiance.

Des preuves indiquent également que les donateurs « s'habituent » à l'USN. Sur l'ensemble des cas étudiés, des preuves indiquent un passage progressif des mécanismes

de financement commun gérés de façon externe au gouvernement à un financement commun géré par le gouvernement, vers des accords d'appui budgétaire, une réduction du nombre de dérogations au sein d'un instrument et une augmentation des donateurs participant au fur et à mesure que l'expérience au sein de pays spécifiques s'accroît.

D'autres preuves indiquent pourtant une annulation des gains lorsque surviennent certains problèmes, qu'il s'agisse d'une utilisation totalement inappropriée des fonds ou encore d'inefficacité. Les augmentations d'USN sont souvent précédées de réformes spécifiques (et efficaces) des sous-éléments du système de GFP (par exemple le système de passation de marchés en Tanzanie, ou encore le décaissement via les systèmes nationaux au Mozambique).

Si l'USN dépend des évaluations du risque fiduciaire effectuées par les donateurs, les systèmes de GFP ne constituent pas nécessairement le seul facteur déterminant. D'autres facteurs, tels que la solidité des mécanismes de coordination des donateurs, la capacité nationale de mise en œuvre (au-delà de la gestion financière des fonds) et les autres systèmes gouvernementaux pourraient être des facteurs cruciaux qui nuisent ou contribuent aux améliorations du système de GFP. Même quand le risque fiduciaire est acceptable, certaines exigences de responsabilité des donateurs peuvent impliquer des dérogations aux systèmes nationaux, comme l'obligation de lier chaque unité monétaire dépensée à des résultats.

Les cadres politiques des donateurs sont importants pour permettre au personnel compétent de mettre en œuvre les engagements en matière d'USN. Les cadres clairs et restreints des donateurs en matière d'USN, hors appui budgétaire, et les modalités axées sur les programmes sont par conséquent un sujet de préoccupation pour les pays africains, où le soutien aux projets représente toujours une proportion importante, sinon la plus importante, des flux d'APD.

Si l'engagement des donateurs dans les principes d'efficacité de l'aide et dans l'USN est sans équivoque, le personnel compétent des donateurs est souvent confronté à des incitations incompatibles l'empêchant d'honorer cet engagement. Les freins les plus courants sont la pression au décaissement, la pression à la visibilité de l'aide, la pression à la prévention du risque de réputation et la pression à la démonstration de résultats spécifiques aux projets sur le court terme.

Les systèmes décentralisés et unifiés des donateurs sont plus susceptibles d'accroître l'USN, étant donné que les objectifs spécifiques aux pays ont plus de chances de prendre l'ascendant sur les préoccupations du siège quant aux risques fiduciaire et réputationnel. En outre, le risque peut être géré plus facilement sur l'ensemble des modalités dans un programme national. Cependant, la plupart des donateurs disposent de procédures décisionnelles centralisées en matière d'USN, et nombre d'entre eux fournissent leur assistance bilatérale via plus d'une institution.

## Recommandations

### Recommandations aux pays partenaires

Puisqu'ils reconnaissent que les donateurs augmentent progressivement leur aide par le biais d'instruments recourant davantage aux systèmes nationaux, **les pays devraient**

**Les cadres politiques des donateurs sont importants pour permettre au personnel compétent de mettre en œuvre les engagements en matière d'USN.**

Bien que le principe « global light, country heavy » soit devenu le leitmotiv de la mise en œuvre de mesures d'efficacité de l'aide, cette étude révèle certaines raisons de le contester.

créer des points d'entrée pour aider les donateurs à effectuer la transition vers l'USN (par exemple en créant une capacité spécifique pour gérer les projets par le biais de l'USN). L'utilisation des systèmes nationaux d'audit pourrait constituer un point d'entrée pour un grand nombre de donateurs, notamment parce que le renforcement de ces systèmes permet de procéder à des interventions discrètes présentant de bonnes chances de réussite.

Il serait dans l'intérêt des ministères des finances de **garantir le déploiement ou le développement de solides systèmes de coordination pays-donateur**, afin d'offrir une plateforme facilitant la transition des donateurs à l'USN. Pour ce faire, ils peuvent développer des systèmes afin de garantir la transparence budgétaire centrale de l'ensemble de l'aide (tels que des systèmes et processus de gestion des informations relatives à l'aide), des groupes axés sur les secteurs et intégrés au processus budgétaire, ou encore des processus d'examen sectoriel. Ces mécanismes sont importants pour les donateurs et les pays qui soutiennent l'USN, la transparence de l'aide et l'harmonisation des donateurs. La corrélation entre l'introduction de réformes efficaces et l'augmentation de l'USN dans les domaines de réforme devrait être exploitée par les pays dans le développement de leurs programmes de réforme.

Les pays devraient reconnaître le fait qu'autoriser les donateurs à spécifier des dérogations aux systèmes nationaux programme par programme (pour un secteur ou l'ensemble des secteurs) entraîne un problème de fonds commun. Ni le pays, ni le donateur, n'assumera la pleine responsabilité du coût des dérogations individuelles aux systèmes nationaux, et ils considéreront tous deux qu'ils ne font qu'une différence minimale au niveau individuel. C'est seulement lorsque les dérogations sont mises en commun (lors de l'exécution) que la totalité des coûts devient apparente. Dès lors, il serait dans l'intérêt des pays d'**utiliser des processus conjoints** (tels que la préparation d'une stratégie nationale commune aux états membres de l'UE, ou des groupes multi-donateurs aux niveaux national et sectoriel) **afin de regrouper les dérogations nécessaires** et de limiter leur étendue et leur impact en utilisant la capacité et le renforcement des systèmes nationaux comme références.

Les pays devraient **développer des principes pour une utilisation intelligente des UEP des donateurs** : l'assistance des donateurs en matière d'exécution des programmes de donateurs via l'USN peut être utilisée pour renforcer la capacité nationale, ou pour la protéger lorsque les dérogations aux systèmes nationaux sont nombreuses. L'étude inclut des preuves indiquant qu'une capacité d'exécution spécialisée, y compris des unités d'exécution, n'est pas nécessairement néfaste en soi. La conception de ces unités et leur intégration aux systèmes nationaux sont déterminantes.

Ensemble, les pays africains devraient **faire pression sur les donateurs pour une harmonisation des évaluations du risque fiduciaire, mais aussi des cadres de gestion et des mesures d'atténuation du risque fiduciaire**. Cette harmonisation peut et doit avoir lieu au niveau international. Bien que le principe « global light, country heavy » soit devenu le leitmotiv de la mise en œuvre de mesures d'efficacité de l'aide, cette étude révèle certaines raisons de le contester.

L'examen des cadres de gestion des risques des donateurs a confirmé les conclusions de précédentes études. En effet, il existe de nombreuses similitudes entre la façon

dont les donateurs définissent le risque, les types de risques qu'ils évaluent et les moyens envisagés pour atténuer ces risques. La convention actuelle force les pays (même après l'harmonisation des approches des donateurs) à s'adapter aux légères différences d'exigences des donateurs, qui restent quant à elles immuables compte tenu de la position des sièges des donateurs, malgré la croissance du coût pour les pays et la diminution de l'impact sur le développement à long terme. Il convient de convaincre (par un plaidoyer de circonstance) les publics nationaux et des donateurs que l'entretien de cadres aussi disparates se fera au détriment du développement. Ce plaidoyer devrait également permettre d'entrevoir des solutions pour regrouper les exigences de responsabilité des sièges des donateurs. Sans ce travail, il est fort probable que l'incidence positive de l'USN sur les pays partenaires demeure limitée (voir Glennie et al. 2013 pour une discussion sur l'impact de la « localisation » de l'aide).

### Recommandations aux donateurs

Les donateurs devraient s'intéresser davantage aux conseils en matière d'USN en dehors des modalités d'appui budgétaire et d'approches axées sur les programmes, afin de montrer clairement la voie à suivre au personnel national pour faire passer l'aide par les systèmes nationaux. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas du soutien aux projets via les systèmes nationaux : pour la plupart des donateurs, l'USN est associée aux approches axées sur les programmes, voire à l'appui budgétaire. Il existe toutefois des exemples de projets spécifiques réalisés via les systèmes nationaux (par exemple au Rwanda, où les projets sous contrôle gouvernemental utilisent les systèmes nationaux) (Chiche 2009).

Les donateurs ne devraient **utiliser les dérogations comme garantie qu'en dernier recours**. La priorité devrait être donnée à ces garanties qui renforcent les systèmes nationaux, telles que l'assistance technique ciblant les points faibles, ou encore à l'utilisation des objectifs de réforme pour déclencher les décaissements.

**Les donateurs partageant les mêmes vues et les donateurs qui sont vivement intéressés par la mise en œuvre de l'USN, devraient envisager la possibilité d'harmoniser les exigences des sièges** en matière de dérogations aux systèmes nationaux pour traiter les risques identifiés.

Les politiques de rotation des donateurs, qui ont été développées une fois la quasi-totalité de l'aide versée aux projet gérés par les donateurs, pourraient devoir subir des changements afin de **permettre des affectations plus longues dans les pays**, qui permettraient à leur tour de développer et d'entretenir des relations avec les gouvernements partenaires et les autres donateurs nécessaires au soutien de l'USN.

Les donateurs devraient **s'abstenir de créer une capacité d'exécution de projets offrant des salaires supérieurs aux officiels du pays**.



# ANNEXE 1 : CADRES DE RECHERCHE

## Cadre d'une recherche internationale sur les donateurs

| Utilisation des systèmes nationaux                                     |   |
|--|---|
| Historique de l'utilisation des systèmes nationaux                     | <p>Quel est le degré d'utilisation des systèmes nationaux de ce donateur (analyse basée sur les données de l'Enquête de la Déclaration de Paris) ?</p> <p>Y a-t-il eu des changements importants dans l'utilisation des systèmes nationaux ? Si oui, quand et pourquoi ?</p>  |
| Cadres politiques  | <p>Quels sont les cadres politiques existants ?</p> <p>Y a-t-il des règles relatives à la prise de décision et si tel est le cas, sous quelle forme ?</p> <p>Les cadres politiques et les règles sont-ils appliqués ?</p>   |
| Processus des donateurs  | <p>Comment les décisions relatives à l'utilisation des systèmes nationaux sont-elles prises ? Sont-elles prises au niveau national ou au niveau du programme ? Sur le terrain ou au siège ? Quelle supervision politique doit être exercée ?</p>  |
| Approches de gestion des risques                                       | <p>Quelles sont les approches des donateurs en matière de gestion des risques, officiellement et dans la pratique ?</p> <p>Quels risques font l'objet d'une attention particulière ? L'évaluation des risques est-elle modifiée par une évaluation des avantages ?</p> <p>L'évaluation des risques varie-t-elle d'un pays à l'autre ? En d'autres termes, est-ce que des types de risque sont plus menaçants pour certains pays que pour d'autres ?</p> <p>Comment les donateurs gèrent-ils les risques ? L'approche cible-t-elle la gestion des risques ou la prévention des risques ?</p> <p>Quelle est la corrélation entre la gestion des risques et la façon d'utiliser les systèmes nationaux ? En d'autres termes, quelles garanties ou utilisation restreinte des systèmes nationaux sont liées au risque ?</p> |
| Incitations à utiliser les systèmes nationaux                          | <p>Quelles incitations ont un impact sur l'utilisation des systèmes nationaux ? Qu'est-ce qui motive la création de mesures incitatives ?</p> <p>Les mesures incitatives sont-elles différentes pour le personnel du siège et le personnel national ? En quoi sont-elles différentes et pour quelles raisons ?</p>  |
| Capacité des donateurs en matière d'utilisation des systèmes nationaux | <p>Quels efforts ont été déployés pour renforcer la capacité à intégrer la gestion des ressources à l'USN ?</p> <p>Quels sont les financements destinés à soutenir l'utilisation des systèmes nationaux ?</p>   |
| Freins à l'utilisation des systèmes nationaux                          | <p>Quels sont les freins (juridiques, politiques, opérationnels, de capacité) à l'utilisation des systèmes nationaux ? Sont-ils importants ?</p>  |
| Appui budgétaire   | <p>Quelles sont les approches des donateurs en matière d'utilisation de l'appui budgétaire ? Quelle proportion de la transition vers les systèmes nationaux (le cas échéant) est déterminée par une transition vers un appui budgétaire ?</p>   |
| UEP  |   |
| Les approches des donateurs en matière d'UEP                           | <p>Quels sont les éléments qui poussent un donateur à utiliser les UEP ? Les UEP sont-elles utilisées par défaut, ou dans des circonstances spécifiques ? Dans quelles circonstances ?</p> <p>Existe-t-il des exigences déterminant les accords institutionnels en matière d'UEP ?</p> <p>Existe-t-il des préférences nationales qui seraient prises en compte lors de l'établissement des UEP ?</p>  |

## Cadre de la recherche nationale et questions

| Utilisation des systèmes nationaux  |  |
|---|--|
| Historique du pays en matière d'APD et d'utilisation des systèmes nationaux                     | <p>Volume, type et prévisibilité de l'APD</p> <p>Quelle est le passif du pays en matière d'utilisation des systèmes nationaux (données et description narrative) ?</p> <p>Y a-t-il eu des transitions ciblées et/ou importantes parmi les donateurs, et quels sont les éléments déclencheurs de ces transitions ?</p> <p><i>Les équipes de recherche n'essaieront pas de recueillir des données supplémentaires sur l'utilisation des systèmes nationaux pour chacun des pays des études de cas, mais fourniront une analyse complète des données existantes de l'OCDE-CAD et de la Déclaration de Paris. Le travail de terrain dans le pays permettra de recueillir des informations qualitatives afin d'élaborer une description narrative de l'utilisation des systèmes nationaux.</i></p>  |
| Systèmes nationaux de GFP   | Analyse de la qualité et de l'altération de la qualité des systèmes nationaux de GFP, basée sur les évaluations du PEFA, entre autres (préalablement à une visite dans le pays, analyse standard pour les pays ciblés).  |
| Utilisation réelle des systèmes nationaux   | <p>Le cas échéant, quels sont les liens entre la qualité des systèmes de GFP et l'utilisation des systèmes nationaux ?</p> <p>Concernant le cycle budgétaire, le type de flux d'aide (aide non remboursable/aide remboursable) entraîne-t-il une différence dans l'utilisation des systèmes nationaux ?</p> <p>Dans le cycle budgétaire, quels donateurs utilisent des systèmes nationaux, quels systèmes utilisent-ils et de quelle manière ? Quels sont les exemples de garanties supplémentaires ? Quels sont les exemples d'utilisation partielle/hybride des systèmes nationaux (par exemple avec les fonds communs) au cours d'une phase spécifique ? Quels sont les liens avec les évaluations des risques ?</p> <p>Est-ce que l'application de telles garanties et d'une utilisation restreinte a un impact positif ou négatif sur l'utilisation des systèmes nationaux pour le pays ? De quelle manière ?</p> |
| Sensibilisation et adhésion aux cadres et processus politiques des donateurs au niveau national | <p>Quel est l'appui budgétaire fourni et dans quelle mesure la transition vers l'utilisation des systèmes nationaux est-elle imputable à l'appui budgétaire (données de l'Enquête sur la Déclaration de Paris, modifiées par les informations nationales, si celles-ci sont faciles d'accès) ?</p> <p>Quels sont les vecteurs de la transition vers l'appui budgétaire ? Quels sont les freins à la transition vers l'appui budgétaire ? Quelles sont les différences entre les donateurs dans ce domaine (facteurs liés aux sièges, facteurs nationaux) ?</p> <p>Y a-t-il eu des transitions vers d'autres modalités d'aide ou d'autres canaux de décaissement qui ont contribué à l'utilisation des systèmes nationaux (par exemple vers les programmes plutôt que les projets, ou vers un panier commun plutôt que des modalités de financement gérées individuellement) ?</p>                                      |
| Cadres et processus politiques nationaux  | <p>Dans quelle mesure le personnel des donateurs au niveau national est-il renseigné sur les cadres politiques relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux ? Avec quelle efficacité est-il capable de les appliquer ?</p> <p>Les décisions relatives aux processus officiels d'utilisation des systèmes nationaux sont-elles respectées ?</p>  |
| Le facteur de risque au niveau national   | <p>Quelle est la politique nationale en matière d'utilisation des systèmes nationaux ? Cette politique est-elle systématiquement appliquée dans l'ensemble du gouvernement ?</p> <p>Quels processus dirigés par le pays ont accru ou pourraient accroître l'utilisation des systèmes nationaux ?</p>   |
| Incitations   | <p>Comment les donateurs envisagent-ils le risque dans le pays concerné ? Quels sont les risques envisagés, par quels donateurs et pour quelles raisons ? Comment cela se traduit-il sur l'utilisation des systèmes nationaux ?</p> <p>À quels risques le pays doit-il faire face lorsque les systèmes nationaux sont utilisés ? Ces risques pèsent-ils sur les décisions du pays lorsqu'il demande ou approuve l'utilisation de systèmes nationaux ? Ces risques sont-ils pris en compte par les donateurs ?</p> <p>L'évaluation des risques est-elle modifiée par une évaluation des potentiels avantages ?</p>  |
| La capacité au niveau national  | <p>Quelles incitations à utiliser les systèmes nationaux ciblent le personnel des donateurs dans le pays ? Qu'est-ce qui motive ces mesures incitatives ?</p> <p>Quelles incitations à utiliser les systèmes nationaux ciblent les responsables du pays ? Ces incitations sont-elles différentes d'une institution centrale à l'autre, par exemple du ministère des finances aux ministères responsables ? Qu'est-ce qui motive ces mesures incitatives ?</p>  |

| Utilisation des systèmes nationaux  |   |
|---|---|
| Obstacles et facilitateurs  | Quelles sont les capacités en effectif des donateurs et du pays en matière de gestion de l'aide via l'utilisation des systèmes nationaux ?  |
| Sensibilisation et adhésion aux cadres et processus politiques des donateurs au niveau national | <p>Quels obstacles propres au pays affectent l'utilisation des systèmes nationaux ? Quelles sont les principales mesures du pays pour surmonter ces obstacles ?</p> <p>Quels facteurs facilitent l'utilisation des systèmes nationaux ? Existe-t-il des facteurs ou des institutions de partenariat pays-donateur au niveau national qui facilitent l'utilisation des systèmes nationaux ?</p> <p>Y a-t-il des mesures nationales, pour l'ensemble des donateurs ou spécifiques à un donateur, qui ont permis une augmentation de l'utilisation des systèmes nationaux ?</p>                |
| UEP   |   |
| Utilisation des UEP   | <p>Combien d'UEP sont en place et quel est l'historique d'utilisation des UEP ?</p> <p>Existe-t-il des programmes d'aide qui sont gérés par le biais d'accords institutionnels imitant des UEP, mais n'étant pas définis comme tels ? Quels sont-ils et pourquoi ont-ils été créés ?</p>  |
| Impact des UEP  | <p>Combien d'UEP sont en place et quel est l'historique d'utilisation des UEP ?</p> <p>Existe-t-il des programmes d'aide qui sont gérés par le biais d'accords institutionnels imitant des UEP, mais n'étant pas définis comme tels ? Quels sont-ils et pourquoi ont-ils été créés ?</p> <p>Quel est l'impact des UEP sur la pérennité de l'aide au niveau national ? Y a-t-il des exemples d'UEP/ d'accords similaires pouvant potentiellement garantir l'obtention de résultats ou la garantie des fonds, sans affecter la pérennité des résultats ou du développement du programme ?</p> |



## ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DES APPROCHES DES DONATEURS EN MATIÈRE D'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

| France  |  |   |
|---|--|---|
| UCS worldwide   | <p>2010 (ESDP)</p> <p>Systèmes d'exécution du budget : 71%</p> <p>Achat : 74%</p> <p>Information financière : 71%</p> <p>Audit : 64%</p>   | <p>2013 (RSPM)</p> <p>Systèmes d'exécution du budget : 79%</p> <p>Passation de marchés : 89%</p> <p>Information financière : 70%</p> <p>Audit : 75%</p> |
| Quels sont les cadres politiques existants ?            | <p>2006 Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.</p> <p>2007 Doctrine sur l'utilisation de l'appui budgétaire</p> <p>2008 Doctrine sur le risque fiduciaire dans les pays étrangers</p> <p>2011 Cadre pour le développement de partenariats de coopération (majoritairement passive en matière d'USN)</p>   |   |
| Processus décisionnel en matière d'USN                  | <p>Le système d'aide français est complexe, car l'APD est versée via un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux. Toutefois, depuis 2004, un document-cadre de partenariat est là pour conseiller l'ensemble des acteurs du gouvernement sur une période de cinq ans. Ce type de documents est préparé localement, sous la coordination de l'ambassadeur, et est cosigné par le gouvernement du pays partenaire. Ces documents devraient faciliter l'engagement stratégique de la France come donateur au niveau du pays.</p> <p>En outre, les décisions relatives à des instruments d'aide spécifiques sont prises par les différents organismes, y compris l'Agence française de développement (AFD, conjointement supervisée par plusieurs ministères, la coopération technique gère la majeure partie de l'aide bilatérale, y compris l'appui budgétaire), la Direction générale pour la coopération internationale et le développement (qui fait partie du Ministère des affaires étrangères et qui gère la coopération technique) et le Trésor public (qui gère les prêts), conformément à leurs procédures. Cependant, la majeure partie des décisions est centralisée à Paris.</p> |   |
| Quelles formes prend l'USN ?                            | <p>Le plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la déclaration de Paris a exigé un développement de l'appui budgétaire général et de l'appui budgétaire sectoriel et a demandé à la France d'utiliser les systèmes nationaux lorsque les conditions le permettent. Cette politique relative au risque fiduciaire décrit les différentes approches : un appui budgétaire non ciblé, surveillé via l'exécution de plans et de rapports sectoriels nationaux ; un financement commun, par lequel les ressources sont destinées à un ensemble spécifique de dépenses et versées sur un compte géré par le gouvernement ; ou un financement non-budgétaire commun qui est groupé en-dehors des systèmes gouvernementaux et géré par un donateur. L'Audit par les pairs de l'OCDE-CAD (2008) a révélé qu'en-dehors de l'aide budgétaire, l'APD gérait seule la plupart de ses ressources, via des contrats avec des opérateurs locaux.</p>  |   |
| Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ? | <p>Les évaluations du risque fiduciaire portent sur quatre dimensions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D1. la crédibilité du budget ;</li> <li>• D2. l'efficacité des procédures d'exécution et des dépenses relatives au contrôle ;</li> <li>• D3. la fiabilité des procédures comptables et des procédures d'information financière ; et</li> <li>• D4. la qualité des audits et des audits externes.</li> </ul> <p>L'évaluation utilise les indicateurs connexes du PEFA. S'ils sont indisponibles, elle utilise le CFAA, la CPIA, les ROSC, les CPAR, les CCR ou d'autres outils existants.</p> <p>L'outil est conçu pour faciliter la création d'un indice par le biais des indicateurs du PEFA. Seul élément révélateur : il n'existe aucune corrélation entre une cote de risque élevée et l'absence d'utilisation de l'appui budgétaire général ou sectoriel.</p> <p>D'autres facteurs, y compris la qualité des politiques, le contexte macro-fiscal et la qualité de la coopération en matière de développement, doivent être évalués, à l'instar de la direction du changement.</p>   |   |

| France  |   |
|---|---|
| Quelles sont les règles applicables ?           | L'appui budgétaire doit être utilisé lorsque le risque est faible. Lorsque ce dernier est modéré ou élevé, les systèmes nationaux peuvent être utilisés à condition d'intégrer des interventions de renforcement des capacités, des mesures de garantie et des contrôles supplémentaires, y compris des exigences de traçabilité des fonds, de gestion via un fonds en fiducie, de droits de non-objection et d'audits supplémentaires. Ces exigences peuvent être subordonnées au décaissement de l'aide ou au renouvellement des contrats.  |
| Le soutien à la transition vers l'USN           | Le rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris de la France a révélé que le manque d'impulsion politique pour la Déclaration de Paris empêchait toute avancée, et que le cadre institutionnel de l'aide française, qui implique de nombreux ministères et institutions, entravait la prestation de service consultatifs réguliers. Cela est aussi dû au fait que la France fournit son aide par le biais d'une large gamme d'instruments, qui ne semblent pas tous immédiatement applicables. Les dirigeants des institutions françaises de développement ont apporté leur soutien à la Déclaration de Paris. |
| Quelles incitations encouragent la transition ? | En outre, la gestion de l'aide française est largement fragmentée, ce qui implique que le risque ne peut être réparti sur l'ensemble du portefeuille du pays, réduisant ainsi les chances de recourir aux systèmes nationaux.   |

Source : Cant et al. (2008) ; CICID (2008) ; OCDE-CAD (2008) ; Wood et al. (2011)

| Allemagne   |  |
|---|--|
| L'USN dans le monde (2010)                              | <p>ESDP 2010</p> <p>Systèmes d'exécution du budget : 42%</p> <p>Achat : 60%</p> <p>Information financière : 50%</p> <p>Audit : 41%</p> <p>RSPM 2013</p> <p>Systèmes d'exécution du budget : 43%</p> <p>Achat : 50%</p> <p>Information financière : 45%</p> <p>Audit : 43%</p>  |
| Quels sont les cadres politiques existants ?            | <p>Plan opérationnel (2005, mis à jour en 2009) pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Engagement à utiliser les systèmes nationaux « dans la mesure du possible ».</p> <p>Manuel pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, publié en 2006.</p> <p>Directives pour une coopération financière et technique bilatérale, publiées en 2007.</p> <p>Appui budgétaire dans le cadre des directives de financement commun axé sur les programmes, publié en 2008.</p>   |
| Processus décisionnel en matière d'USN                  | <p>Le recours à l'appui budgétaire doit être approuvé par le BMZ, et sur une base individuelle, par le Parlement. Au niveau national, la coopération a lieu dans le cadre de stratégies nationales (et plus récemment de stratégies communes) préparées par le BMZ. Les programmes et projets individuels de la GIZ, de la KfW et d'autres organismes s'inscrivent dans ce contexte. Les programmes nationaux sont gérés par le biais d'une coordination nationale entre les organismes et les institutions.</p>   |
| Quelles formes prend l'USN ?                            | <p>Jusqu'en 2007, l'Allemagne ne pouvait fournir un appui budgétaire que si celui-ci était lié à un crédit de soutien de la Banque mondiale pour la réduction de la pauvreté. Cependant, depuis 2007, l'Allemagne peut également fournir un appui budgétaire dans d'autres circonstances. En 2007, l'Allemagne a versé 7 % de son aide sous forme d'appui budgétaire. En 2010, cette proportion avait augmenté pour atteindre 11 %. Ses autres approches axées sur les programmes étaient quant à elles passées de 25 % à 28 % du total de l'aide versée. L'Allemagne ne fournit d'appui budgétaire qu'en partenariat avec d'autres donateurs. En l'absence d'une grande expérience en programmation conjointe, ou en présence d'un risque fiduciaire élevé, l'Allemagne préfère utiliser le panier commun géré par le pays ou un donateur pour fournir son appui financier. L'Allemagne considère que l'assistance technique doit être fournie en nature, du moins dans le contexte du cadre d'un pays partenaire, sous la forme d'une approche axée sur les programmes. Étant donné que la majeure partie de son financement est versée via la GIZ, qui à quelques exceptions près se charge de l'assistance technique, l'assistance technique constitue le modèle prédominant du soutien allemand. L'appui budgétaire est essentiellement assuré par la KfW (en Afrique au Burkina Faso, au Malawi, au Ghana, en Zambie et au Maroc). L'Allemagne déploie une approche en matière d'aide financière (par le biais d'un appui budgétaire général ou sectoriel fourni par la KfW), associée à l'assistance technique et à la gestion de la GIZ (par exemple pour le fonds commun du secteur tanzanien de la santé).</p> <p>Les Directives de coopération bilatérale financière et technique de 2007 permettent également de recourir aux procédures des partenaires de développement lorsque l'Allemagne est l'associé passif. La KfW étend également son assistance au projet de prêt financier (par exemple au Rwanda), qui peut être décaissé via des comptes à la banque centrale, en accord avec des procédures de décaissement spécifiques à chaque projet et avec des dérogations dans l'ensemble du cycle budgétaire.</p> |
| Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ? | <p>L'Allemagne identifie les risques fiduciaires, macro-économiques, politiques et opérationnels associés à l'utilisation des systèmes nationaux.</p> <p>Le risque fiduciaire est traité sur la base des fonds mis à disposition du pays partenaire via un financement commun axé sur les programmes. Des définitions spécifiques sont données aux expressions « utilisé à des fins différentes des fins prévues », « mal comptabilisé » et « rentabilité non atteinte ». L'Allemagne évalue le risque fiduciaire au moyen d'un outil composé de 5 dimensions de GFP intégrant 12 indicateurs et utilisant 17 des indicateurs du PEFA. L'évaluation du risque financier, basée sur une analyse détaillée des systèmes de GFP du pays partenaire, est obligatoire et cruciale pour la pré-évaluation conduite suite à une demande de financement d'un pays partenaire.</p> <p>L'Allemagne procède également à une évaluation de la gouvernance, qui requiert au minimum un score moyen, et une note élevée pour l'un des indicateurs. Les catégories d'indicateurs sont les suivants : politiques durables et favorables aux pauvres, droits de l'homme, démocratie et État de droit ; efficacité et transparence ; et position au sein de la communauté internationale.</p> <p>L'Allemagne examine le risque que les facteurs macro-économiques puisse avoir un impact négatif sur les objectifs de réduction de la pauvreté, ainsi que les risques liés à la relation sous-jacente entre l'Allemagne et le pays partenaire. L'Allemagne définit ce risque comme une menace pour son soutien au pays en cas de décaissement via les systèmes nationaux, ou en d'autres termes, comme les répercussions de l'achèvement d'un programme et de son soutien financier. Ceci inclut les progrès en matière de réformes.</p>   |

| Allemagne  |   |
|--|---|
| Quelles sont les règles applicables ?                  | L'Allemagne envisagera de fournir un appui budgétaire aux pays à faible revenu dotés d'un processus de réforme dynamique et d'un cadre de coordination adéquat. Lorsqu'un processus de réforme n'est pas évident, l'Allemagne préfère contribuer au financement par panier commun ou à d'autres formes d'aide aux programmes. La BMZ a établi trois critères de base pour les pays partenaires en matière d'appui budgétaire : une solide gestion macro-économique et financière ; un niveau moyen de gouvernance avec une tendance positive au développement (évaluée sur la base d'un catalogue de critères de la BMZ) ; et une stratégie nationale axée sur le développement. L'Allemagne utilise un score minimum par rapport aux exigences d'éligibilité à l'utilisation des systèmes nationaux, mais prend en compte la voie de développement du pays. L'Allemagne envisagera l'appui budgétaire dans les pays vulnérables, ou encore les pays menacés de crise, mais seulement si le pays prouve qu'il s'engage dans des réformes et si celles-ci sont menées conjointement avec d'autres donateurs.   |
| Le soutien à la transition vers l'USN                  | Compte tenu de l'engagement politique à utiliser davantage les systèmes nationaux, la BMZ assure maintenant le suivi de l'utilisation des approches axées sur les programmes (projets intégrés, financement par panier commun, appui budgétaire sectoriel et général), mais celles-ci ne sont pas nécessairement décaissées via les systèmes nationaux. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris, y compris en matière d'utilisation des systèmes nationaux, est intégrée aux objectifs des organismes d'exécution allemands (par exemple la GIZ et la KfW), ainsi qu'aux objectifs organisationnels et personnels. Suite à la Déclaration de Paris, les organismes d'exécution ont largement diffusé la documentation et les directives de la Déclaration de Paris et ont mis en place une formation intensive. Par exemple, la GIZ et la KfW ont toutes deux créé des groupes de travail ou des centres de compétences sur les approches axées sur les programmes et ont développé des cadres et des directives.   |
| Quelles incitations encourageaient/empêchaient l'USN ? | <p>L'évaluation de la Déclaration de Paris a identifié la capacité, y compris les ressources humaines disponibles au niveau national, comme une contrainte majeure pour la mise en œuvre générale par l'Allemagne de la Déclaration de Paris. La mise en œuvre de l'USN est freinée par l'importante charge de travail et les coûts élevés qui y sont associés.</p> <p>Bien que l'Allemagne soit engagée dans la Déclaration de Paris et ait intégré ses objectifs dans la gestion de son aide à la coopération, ses politiques et ses pratiques opérationnelles ne laissent que peu de place à l'utilisation des systèmes nationaux, notamment en raison de ses exigences élevées en matière d'appui budgétaire (qui depuis 2007 comprennent l'approbation du Parlement au cas par cas) et de l'absence de cadres permettant des formes nuancées d'USN. La complexité institutionnelle de la prestation de l'aide allemande en est également un facteur. Au niveau national, le programme de coopération de l'Allemagne est géré par l'ambassade, la BMZ et les organismes d'exécution (la GIZ et la KfW, entre autres). La coopération financière et la coopération technique incombent à des institutions différentes. Parmi les autres facteurs, on peut citer l'obligation de visibilité de l'aide allemande, les intérêts personnels des institutions et le manque de personnel pour gérer l'augmentation des demandes.</p> |

Source : Cant et al. (2008) ; CICIP (2008) ; OCDE-CAD (2008) ; Wood et al. (2011)

| USAID  |   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
|--|---|-----------|-----------|---------------------------|---------------------------|-------------|-------------|------------------------------|------------------------------|------------|-------------|
| USN à l'échelle mondiale                     | <table border="0"> <tr> <td>ESDP 2010</td> <td>RSPM 2013</td> </tr> <tr> <td>Exécution du budget : 13%</td> <td>Exécution du budget : 22%</td> </tr> <tr> <td>Achat : 13%</td> <td>Achat : 14%</td> </tr> <tr> <td>Information financière : 11%</td> <td>Information financière : 24%</td> </tr> <tr> <td>Audit : 9%</td> <td>Audit : 16%</td> </tr> </table>   | ESDP 2010 | RSPM 2013 | Exécution du budget : 13% | Exécution du budget : 22% | Achat : 13% | Achat : 14% | Information financière : 11% | Information financière : 24% | Audit : 9% | Audit : 16% |
| ESDP 2010                                    | RSPM 2013   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Exécution du budget : 13%                    | Exécution du budget : 22%   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Achat : 13%                                  | Achat : 14%   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Information financière : 11%                 | Information financière : 24%  |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Audit : 9%                                   | Audit : 16%   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Quels sont les cadres politiques existants ? | <p>La transition vers une utilisation accrue des systèmes nationaux s'est amorcée peu après la signature de la Déclaration de Paris. En janvier 2007, le Comité politique interorganisations sur le développement et l'aide humanitaire des États-Unis a créé un sous-comité politique interorganisations sur l'efficacité de l'aide pour les organismes gouvernementaux des États-Unis. En octobre 2007, ce comité avait élaboré un plan d'action interorganisations pour l'efficacité de l'aide, afin de réviser les politiques et les procédures pour les conformer aux principes de la Déclaration de Paris. Dans les faits, la politique et la pratique de l'USAID en matière d'utilisation des systèmes nationaux ont changé depuis 2009/2010 et les réformes de l'USAID Forward. L'intention de « promouvoir le développement durable par le biais de partenariats à fort impact » constitue l'un des trois piliers de ces réformes, menées dans le cadre de la Directive politique présidentielle sur le développement mondial. En 2012, l'agence a publié une politique intitulée « Utilisation de systèmes nationaux fiables pour la gestion et la mise en œuvre directes de l'aide », qui définit les circonstances, les processus et les moyens selon lesquels l'aide de l'USAID peut utiliser les systèmes nationaux.</p> <p>Toutefois, la politique de l'USAID est appliquée dans un cadre établi par la loi des États-Unis sur l'aide à l'étranger (US Foreign Assistance Act) de 1961, qui, selon l'audit par les pairs de l'OCDE-CAD, comprend 140 priorités générales et 400 directives spécifiques pour la mise en œuvre des priorités. En 2009, l'USAID a adapté ses pratiques en matière de passation de marchés. La passation de marchés locaux peut désormais se faire via les systèmes nationaux.</p>   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Processus décisionnel en matière d'USN       | <p>La politique de l'USAID en matière d'utilisation des systèmes nationaux indique un processus spécifique pour décider de l'utilisation des systèmes nationaux. Les directeurs de mission dans les pays partenaires sont chargés d'initier le processus par le biais d'une évaluation du système de GFP, en coordination avec le pays partenaire. Une équipe dédiée aux systèmes du pays partenaire procède à une évaluation des risques en s'appuyant sur le cadre d'évaluation des risques de GFP (PFMRAF) conçu par l'USAID pour les programmes dépassant les 500 000 USD. Les projets de taille plus modeste peuvent utiliser un processus moins onéreux.</p> <p>L'autorisation d'utiliser les systèmes nationaux est documentée par le directeur de mission dans une résolution d'accord préalable à l'utilisation des systèmes du pays partenaire (AUPCS). Le risque identifié par l'évaluation de la GFP est documenté dans un AUPCS, qui identifie également les mesures d'atténuation du risque. Une fois l'AUPCS approuvé, le directeur de mission est chargé de négocier des accords bilatéraux avec le pays partenaire, qui détailleront l'utilisation des systèmes nationaux. Les décisions d'utiliser ou non les systèmes nationaux dans le cadre de l'aide des États-Unis à l'étranger sont prises par les organismes/entités indépendant(e)s qui gèrent les programmes. Les exigences émanant de Washington, y compris celles émises par le Congrès, impliquent généralement que très peu d'éléments sont laissés à la discrétion des responsables nationaux dans la pratique. Pourtant, depuis la directive politique de 2010, les chefs de mission doivent créer une stratégie nationale pluriannuelle. Cette stratégie pourrait donner aux bureaux extérieurs les moyens de prendre des décisions mieux alignées sur les priorités nationales en matière de développement, par rapport aux priorités définies à Washington, mais aussi en matière d'utilisation des systèmes nationaux.</p> |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |
| Quelles formes prend l'USN ?                 | <p>Les systèmes nationaux peuvent être utilisés de trois manières : (i) un remboursement des entrées (coûts) ; (ii) un remboursement fixe des sorties ; ou (iii) un transfert de ressources (appui budgétaire). Le remboursement des coûts fixes est accompagné de mesures d'atténuation des risques, comme l'indiquent l'AUPCS et l'accord bilatéral. Jusqu'à la fin des années 2000, l'USAID (et la majeure partie de l'aide des États-Unis) n'a que peu utilisé les systèmes nationaux. En 2010 par exemple, seulement 0,7 % du financement de mission de l'USAID en Afrique passait par l'utilisation de systèmes nationaux (USAID 2013). En 2013, cette proportion s'élevait à 1,38 %, presque le double, mais restait faible par rapport à d'autres régions (par exemple 3,34 % en Asie et 6,67 % pour l'ensemble de l'agence). Les États-Unis fournissent effectivement un appui budgétaire, mais uniquement à des partenaires stratégiques majeurs et seulement pour servir les intérêts de la politique sécuritaire ou étrangère. En 2011, les États-Unis avaient fourni un appui budgétaire à neuf partenaires en tout, y compris à des pays comme l'Égypte et la Jordanie.</p> <p>L'utilisation des systèmes nationaux est "encouragée" selon les termes de la politique de l'USAID.</p>   |           |           |                           |                           |             |             |                              |                              |            |             |

| USAID  |   |
|--|---|
| <p>Quelles formes prend l'USN ?</p>                            | <p>Les contrats de remboursement à montant fixe permettent également d'utiliser les systèmes nationaux pour fournir l'aide de l'USAID. Ces contrats permettent le remboursement de montants fixes, s'il est établi que des résultats ont été obtenus. Si ces contrats sont déjà en vigueur et que des engagements supplémentaires sont pris jusqu'à une hauteur de 10 millions USD, ceux-ci ne nécessiteront pas d'évaluation du PFMRAF. Cependant, si les engagements supplémentaires dépassent les 10 millions USD ou qu'un nouveau contrat voit le jour, un PFMRAF doit être appliqué. Ces contrats sont néanmoins soumis à divers règlements, et notamment à des restrictions sur l'origine des marchandises qui peuvent être achetées au moyen de fonds à remboursement à montant fixe.</p> <p>L'USAID examine également l'utilisation de mécanismes de financement commun avec d'autres donateurs, y compris les fonds en fiducie multi-donateurs. Cependant, cela pourrait impliquer dans certains secteurs que le fiduciaire devra établir un fonds en fiducie à donateur unique dans le fonds en fiducie parapluie, afin de satisfaire aux exigences d'affectation de l'USAID et à d'autres exigences relatives à la gestion de ses fonds.</p> <p>Les mesures d'atténuation du risque peuvent inclure des accords de projet d'assistance technique en vue de renforcer les systèmes, des accords d'affectation du financement, de paiements par tranche liés aux seuils d'amélioration de la GFP, d'imposition de seuils de tolérance au risque, ou encore d'exigences supplémentaires en matière de rapports. Le cadre de suivi d'un projet de l'USAID utilisant les systèmes nationaux sera inclus dans la conception du projet, intégré à l'accord bilatéral, et exécuté dans le cadre des responsabilités du directeur de mission de l'USAID.</p>  |
| <p>Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ?</p> | <p>Compte tenu des exigences en matière de responsabilité, la gestion du risque fiduciaire lors de l'utilisation des systèmes du pays partenaire est très importante pour l'USAID. Le principal instrument d'évaluation et de gestion du risque est le PFMRAF (cadre d'évaluation du risque de gestion des finances publiques), associé à l'AUPCS (approbation de l'utilisation des systèmes du pays partenaire) et son exécution. Le risque est évalué via le cadre de l'USAID, seul cadre approuvé pour permettre l'utilisation des systèmes nationaux.</p> <p>Le processus d'évaluation du risque est composé de cinq étapes, dont la première consiste en une appréciation rapide, qui à son tour donne lieu à une évaluation de la démocratie et de la gouvernance, à moins qu'un pays se trouve en-deçà d'un certain seuil, auquel cas un examen détaillé de la démocratie et de la gouvernance sera nécessaire. Lors de l'appréciation rapide, les missions dans les pays utilisent les informations existantes, telles que les évaluations du PEFA, pour juger de l'éligibilité d'un pays à l'utilisation des systèmes nationaux. Cette évaluation peut être menée au niveau national, ainsi que dans les secteurs où la mission pourrait vouloir utiliser les systèmes nationaux. L'évaluation rapide de la première étape inclut l'examen de facteurs tels que la qualité des systèmes de GFP, le risque fiduciaire, la transparence, la compétitivité des systèmes de passation de marchés, la gouvernance démocratique, ou encore les contextes politiques. À moins que l'évaluation rapide ne décèle des facteurs discréditant l'utilisation des systèmes d'un pays, le processus passe à l'étape suivante, à savoir une évaluation complète du PFMRAF. Celle-ci démarre avec l'identification de facteurs de risque spécifiques par l'équipe chargée de cette évaluation, avec l'appui de l'équipe de soutien du bureau du chef de la direction financière de l'USAID. Cette évaluation s'appuiera sur les évaluations d'éléments spécifiques (par exemple l'audit) qui ont été menées par d'autres donateurs ou par le pays partenaire, une fois que ces évaluations, de même que l'évaluation verticale systématique des autres systèmes qui seront utilisés, auront été validées. Le but de cette évaluation n'est pas de prévenir le risque (ou en d'autres termes d'identifier les raisons empêchant l'USN), mais d'identifier les risques en vue de concevoir des mesures d'atténuation. Une fois l'évaluation du PFMRAF terminée, l'étape suivante consiste à établir des mesures d'atténuation du risque, y compris des limites de tolérance au risque (par exemple des seuils d'utilisation des systèmes nationaux), adaptées au pays, avant de rédiger l'AUPCS. L'étape suivante consiste à rédiger un accord bilatéral spécifique détaillant l'utilisation qui sera faite des systèmes nationaux pour chaque projet/programme.</p> |
| <p>Quelles sont les règles applicables ?</p>                   | <p>Du plus haut niveau politique à l'orientation opérationnelle, l'utilisation des systèmes nationaux par l'USAID est liée aux situations dans lesquelles « [nos] partenaires mettent en place des systèmes qui reflètent des normes exigeantes en matière de transparence, de gouvernance et de responsabilité », y compris de responsabilité démocratique. L'USAID est désormais passée à une utilisation des systèmes nationaux comme système par défaut, et les directeurs de mission dans les pays doivent initier le processus avec le gouvernement du pays partenaire, afin que les évaluations nécessaires soient menées pour approuver les projets utilisant les systèmes nationaux.</p>   |

Source : Blue et Eriksson (2011) ; USAID (2012)

| Banque mondiale                              |  |                              |
|--|--|------------------------------|
| USN à l'échelle mondiale                     | ESDP 2010  | RSPM 2013                    |
|  | Exécution du budget : 74%  | Exécution du budget : 56%    |
|  | Achat : 55%  | Achat : 36%                  |
|  | Information financière : 66%   | Information financière : 52% |
|  | Audit : 72%  | Audit : 64%                  |
| Quels sont les cadres politiques existants ? | <p>La Banque mondiale (BIRD et IDA) dispose de trois principaux instruments de prêt : le prêt de politique de développement, le prêt d'investissement, et le financement de programmes axés sur les résultats. Ceux-ci sont régis par des cadres différents, bien que liés. Le prêt de politique de développement et les règles d'utilisation des systèmes nationaux afférentes sont détaillés dans les documents du manuel opérationnel (OP) et des procédures bancaires (BP) OP/BP8.6, et sont également régis, entre autres, par les OP/BP de passation de marchés. Le prêt de politique de développement est détaillé dans les OP/BP 10, le nouveau cadre d'avril 2013, mais aussi régi par les OP/BP 11 relatifs à la passation de marchés. Le financement de programmes axés sur les résultats est régi par les OP/BP 9 et a été approuvé comme instrument par la Banque mondiale en 2012.</p> <p>Pour résumer, les différences entre ces trois instruments peuvent se définir comme suit : le prêt de politique de développement consiste en un transfert de tranches d'espèces en vue de soutenir les politiques nationales via les systèmes d'un pays (avec des mesures d'atténuation du risque, en fait un appui budgétaire général et sectoriel) ; le prêt d'investissement est lié au projet et utilisé pour être investi dans la construction de routes ou d'écoles, par exemple ; enfin, le financement de programmes axés sur les résultats est un mécanisme de remboursement, par lequel les décaissements sont effectués une fois les résultats convenus atteints (résultats mesurés à l'aide d'indicateurs convenus). Cet instrument utilise également les systèmes nationaux et est soumis aux évaluations des systèmes nationaux.</p>  |                              |
| Processus décisionnel en matière d'USN       | <p>Les directives de la Banque mondiale relatives aux stratégies d'aide aux pays exigent que les stratégies fournissent des conseils sur les moyens d'accroître l'utilisation des systèmes nationaux. Les décisions relatives à l'utilisation des systèmes nationaux et à ses restrictions sont prises dans le cadre d'un travail analytique (CPIA, utilisation des indicateurs du PEFA, CPAR) mené pour la stratégie d'aide aux pays. Le prêt de politique de développement et le financement de programmes axés sur les résultats doivent mener des évaluations des risques et établir des accords pour chaque opération sur la base de ces instruments, y compris des mesures d'atténuation du risque ou une aide au développement des capacités pour des systèmes spécifiques. Dans le cas du prêt d'investissement, une évaluation est effectuée, intégrant plusieurs évaluations des risques, suite auxquelles les décisions relatives à l'utilisation des systèmes nationaux sont prises. Toutes ces décisions sont approuvées au niveau du siège.</p>  |                              |
| Quelles formes prend l'USN ?                 | <p>La banque possède de solides antécédents en matière d'utilisation des systèmes nationaux d'exécution du budget, d'information financière et d'audit. Pour le prêt de politique de développement, et désormais également pour le financement de programmes axés sur les résultats, elle utilise principalement les systèmes budgétaires nationaux, mais avec des exigences supplémentaires en termes de dialogue politique. Le prêt de politique de développement, le prêt d'investissement et le financement de programmes axés sur les résultats utilisent les systèmes nationaux de décaissement et d'exécution du budget, avec des mesures d'atténuation du risque lorsque celles-ci sont jugées nécessaires, par exemple, exiger des comptes dédiés pour les fonds de la Banque mondiale ou de contreparties, ou encore exiger le droit de demander un audit des comptes dédiés. Elle peut également utiliser l'affectation, exigeant ainsi que les fonds ne soient dépensés qu'à des fins spécifiques. Cela signifie généralement que les systèmes comptables ne peuvent être utilisés pleinement, étant donné que les plans comptables des pays peuvent interdire l'enregistrement de l'utilisation des fonds conformément à l'affectation, ce qui implique un potentiel déploiement de systèmes parallèles destinés à remplir cette fonction pour les processus d'information bancaire.</p> <p>L'utilisation des systèmes de passation de marchés s'est avérée plus délicate pour la Banque mondiale. Il arrive relativement souvent que la passation de marchés nationaux dans le cadre de projets ou de programmes de la Banque mondiale utilise les systèmes et procédures nationaux. Cependant, pour la passation de marchés internationaux, même lorsque celle-ci est gérée par le pays, ce sont les procédures de la Banque mondiale qui sont utilisées le plus fréquemment, et en particulier dans le cas du prêt d'investissement. Le prêt de politique de développement et le financement de programmes axés sur les résultats ne sont pas soumis aux procédures de passation de marchés de la Banque mondiale, sauf pour ce premier lorsque les dépenses de la Banque mondiale sont affectées. Quand les prêts d'investissement de la Banque mondiale cofinancent un programme (par exemple un programme d'appui sectoriel) et que les fonds de la Banque mondiale ne sont pas gérés séparément, les procédures de la Banque mondiale doivent obligatoirement être appliquées à l'ensemble des flux du programme (par exemple pour les programmes d'appui sectoriel au Malawi, où même le financement du gouvernement suit les procédures de la Banque mondiale, conformément à l'accord de financement commun).</p> |                              |

| Banque mondiale   |  |
|---|--|
| Quelles formes prend l'USN ?                            | <p>La banque a développé vers la fin des années 2000 un programme pilote dans des pays sélectionnés, dont les systèmes de passation de marchés ont été évalués pour concorder avec ceux de la Banque mondiale, afin d'exécuter des programmes utilisant pleinement leurs propres systèmes et procédures. Le programme pilote recourait notamment aux examens des systèmes nationaux de passation de marchés et à la méthodologie d'évaluation des systèmes de passation de marchés (MAPS) de l'OCDE-CAD, afin d'évaluer les systèmes d'un pays et de proposer et soutenir des mesures d'amélioration. La banque compte augmenter le nombre de pays soumis à ce processus, mais le second rapport d'étape a révélé que l'adhésion à ce programme est lente. En outre, le rapport de la banque sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a révélé que le programme pilote n'avait pas eu le succès escompté. La banque procède actuellement à un examen complet de la passation de marchés pour ses opérations, sur la base de ce programme pilote.</p>  |
| Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ? | <p>La Banque procède à des évaluations périodiques des systèmes nationaux via l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) et les processus du rapport d'évaluation sur la passation de marchés nationaux (CPAR), qui fournissent des renseignements sur les types d'assistance choisis et sur la façon dont la Banque les fournira. Celles-ci sont complétées par des processus spécifiques aux opérations.</p> <p>Dans le cas du prêt de politique de développement, la banque évalue les systèmes de gestion financière et de passation de marchés relatifs au risque fiduciaire, et propose des mesures d'atténuation. La banque n'effectuera et ne poursuivra ce type d'opération que si les politiques macro-économiques du pays le permettent. Compte tenu du résultat de ces évaluations, le montant probable du prêt de politique de développement est déterminé par le biais de la stratégie d'aide aux pays.</p> <p>En ce qui concerne le prêt d'investissement, l'évaluation de la gestion financière tiendra compte de la mesure dans laquelle : (a) les dépenses inscrites au budget sont réalistes, préparées dans le respect des politiques concernées, et exécutées de façon régulière et prévisible ; (b) des registres raisonnables sont tenus et des rapports financiers dressés et diffusés à des fins de prise de décisions, de gestion et d'information ; (c) des fonds adéquats sont disponibles pour le financement du projet ; (d) des contrôles raisonnables sont effectués sur les fonds du projet ; et (e) des accords d'audit indépendant et compétents sont en vigueur.</p> <p>En ce qui concerne le financement de programmes axés sur les résultats, l'évaluation des systèmes fiduciaires détermine si les systèmes du programme garantissent l'utilisation aux fins prévues des produits du financement, et s'intéresse particulièrement aux principes d'économie, de rendement, d'efficacité, de transparence et de responsabilité. Les systèmes de passation de marchés du programme sont évalués par rapport à la mesure dans laquelle les accords et pratiques de planification, d'appels d'offres, d'évaluation, d'attribution de contrats et d'administration de contrats fournissent une garantie suffisante que le programme obtiendra les résultats escomptés, via ses processus et procédures de passation de marchés. Les systèmes de gestion financière sont évalués par rapport à la mesure dans laquelle les accords de planification, de budgétisation, de comptabilité, de contrôles internes, de flux de financement, d'information financière et d'audits fournissent une garantie suffisante sur l'utilisation adéquate des fonds du programme, ainsi que sur la protection de ses actifs. L'évaluation fiduciaire prend également en compte la façon dont le programme se charge des risques de fraude et de corruption, notamment en proposant des mécanismes de plainte, ainsi que la façon dont ces risques sont gérés/atténués.</p> |
| Quelles sont les règles applicables ?                   | <p>En vertu de ses propres statuts, la Banque mondiale doit «conclure des accords afin de garantir que les produits de chaque prêt ne sont utilisés qu'aux fins prévues par le prêt, en prêtant aux considérations d'économie et d'efficacité l'importance qui leur est due, indépendamment d'influences ou de considérations d'ordre politique ou non-économiques. En effet, il existe dans ce cadre quatre ensembles interconnectés de règles relatives à l'utilisation des systèmes nationaux, un ensemble de règles relatives au prêt de politique de développement, au financement de programmes axés sur les résultats et au prêt d'investissement, ou encore relatives à la passation de marchés en-dehors des accords de gestion financière. Pour la banque, les systèmes de gestion financière font référence aux accords de planification, de budgétisation, de comptabilité, de contrôle interne, d'information financière et d'audits pour un flux de financement.</p> <p>Dans le cas du prêt de politique de développement (pour l'appui budgétaire, par exemple), la Banque mondiale évalue les systèmes nationaux de gestion financière et de passation de marchés en termes de risque fiduciaire, et propose des mesures d'atténuation, bien qu'elle utilise principalement les systèmes nationaux.</p> <p>En ce qui concerne le prêt d'investissement, bien que la précédente politique de la Banque mondiale relative à la gestion financière en matière de prêt d'investissement pour l'IDA indiquait que les systèmes nationaux devaient être utilisés lorsqu'ils étaient adaptés, depuis avril 2013, la nouvelle formulation est la suivante : "les accords de gestion financière reposent sur les institutions et systèmes de l'emprunteur, en tenant compte de la capacité de ces institutions". En ce qui concerne le prêt d'investissement de l'IDA, la Banque mondiale exige de l'emprunteur qu'il maintienne des accords de gestion financière acceptables pour la banque et qu'il fournisse une garantie suffisante que le financement est utilisé aux fins prévues.</p>   |



| Banque mondiale                                 |   |
|---|---|
| Quelles sont les règles applicables ?           | <p>Selon les termes de la politique de la Banque mondiale, les accords de gestion financière sont les accords de planification, de budgétisation, de comptabilité, de contrôle interne, de flux de financement, d'information financière et d'audits de l'emprunteur. En cas de contraintes de capacité, et uniquement dans ce cas, comme le déterminent les évaluations du risque effectuées pendant le processus d'évaluation du projet, et à la demande de l'emprunteur, la banque peut conclure des accords avec des institutions internationales compétentes, y compris les Nations unies, des organismes nationaux, des entités privées, ou d'autres tiers. Elle peut également utiliser une partie du financement pour établir ses propres accords, y compris par le biais d'un fonds en fiducie. Toutefois, ces accords sont limités au temps nécessaire au rétablissement de la capacité de l'emprunteur.</p> <p>Les opérations de prêt d'investissement sont soumises aux politiques de passations de marchés de la banque, ce qui implique qu'elles sont soumises aux directives de la Banque en matière de passation de marchés et de sélection de consultants. Ces directives détaillent différentes procédures relatives à différents types de passation de marchés : globalement, les appels d'offres nationaux peuvent être passés par le biais des systèmes et procédures nationaux, mais les appels d'offres internationaux pour des activités financées ou cofinancées avec les fonds de la Banque mondiale doivent utiliser les procédures de la Banque mondiale, même s'ils sont gérés par l'emprunteur. Les seuils pour les différentes procédures sont déterminés au cas par cas, en fonction de l'évaluation périodique des systèmes nationaux de passation de marchés.</p> <p>Le financement de programmes axés sur les résultats utilise les systèmes nationaux, dans la mesure où il soutient des programmes nationaux par le biais de décaissements une fois les résultats convenus atteints.</p> |
| Le soutien à la transition vers l'USN           | <p>Afin d'encourager l'utilisation des systèmes nationaux, la banque offre des conseils au personnel, et notamment sur : la documentation au sein de la stratégie d'aide aux pays de la stratégie relative à l'utilisation des systèmes nationaux ; le développement d'un système interne en vue de mesurer et de suivre l'utilisation par la banque des éléments du système de GFP du pays ; la façon dont les évaluations du PEFA sont intégrées ; la diffusion des bonnes pratiques afin de faciliter la gestion du risque et augmenter l'utilisation des systèmes de GFP du pays dans différents contextes ; le développement des compétences du personnel en charge de la gestion financière. Accord de la Banque mondiale relatif aux actions menées dans la Région Afrique pour accroître l'utilisation des systèmes nationaux.</p>  |
| Quelles incitations encouragent la transition ? | <p>L'examen par la banque de sa mise en œuvre de la Déclaration de Paris a révélé qu'en termes d'opérations bancaires, l'accent était davantage mis sur un projet spécifique et sur les risques afférents, que sur les risques de développement sur le long terme au niveau national, dissuadant ainsi le personnel du projet d'utiliser les systèmes nationaux. Les politiques de la banque relatives à l'utilisation par défaut des systèmes nationaux semblent renforcées dans les documents politiques les plus récents (mis à jour en avril 2013), et plus propices à une utilisation par défaut des systèmes nationaux. Les directives relatives aux stratégies d'aide aux pays requièrent un inventaire des stratégies destinées à renforcer et accroître l'utilisation des systèmes nationaux en matière de gestion des finances publiques et de passation de marchés, entre autres.</p>  |

Source : Banque mondiale (2008, 2011, 2012, 2013)

| Banque africaine de développement            |  |   |
|--|--|---|
| USN à l'échelle mondiale                     | ESDP 2010  | RSPM 2013                               |
|  | Systèmes d'exécution du budget : 43%   | Systèmes d'exécution du budget : 47%    |
|  | Systèmes de passation de marchés : 31%   | Systèmes de passation de marchés : 41%  |
|  | Systèmes d'information financière : 50%  | Systèmes d'information financière : 52% |
|  | Systèmes d'audit : 49%   | Systèmes d'audit : 52%                  |
| Quels sont les cadres politiques existants ? | <p>En 2012, la BAfD a adopté une nouvelle politique relative aux opérations axées sur les programmes. Ces directives ont remplacé un certain nombre de directives disparates sur les instruments « axés sur la politique ». Elles fournissent désormais un cadre pour les opérations axées sur les programmes, telles que l'appui budgétaire, l'appui budgétaire sectoriel et l'appui budgétaire aux états en situation de crise. Cependant, ces directives concernent les opérations axées sur les programmes et n'abordent pas spécialement l'utilisation générale des systèmes nationaux. La banque ne dispose pas de politiques spécifiques à l'utilisation des systèmes nationaux, ni d'un cadre politique global dans lequel intégrer des conseils politiques en la matière. Bien qu'il existât des directives relatives au prêt d'appui budgétaire au développement (DBSL) (désormais remplacées par les directives de 2012), aucune des politiques ou stratégies existantes n'exprimait de préférence marquée pour des modalités d'aide mieux alignées, telles que l'appui budgétaire, ou autres approches axées sur les programmes, pour la période 2005-2013. Il n'existait aucun cadre stratégique, ni aucun cadre d'évaluation du risque fiduciaire qui aurait pu aider la banque à choisir une combinaison adéquate de modalités d'aide.</p> <p>En 2011, suite au troisième forum de haut niveau de Busan, la banque a établi une feuille de route pour améliorer l'efficacité de l'aide et promouvoir un développement efficace, détaillant cinq domaines d'action, y compris en matière de révision des procédures, des politiques et des activités bancaires, ainsi que de prestation de services consultatifs sur ces sujets. Le développement de l'utilisation des systèmes nationaux faisait partie des trois objectifs prioritaires. La feuille de route incluait le soutien à l'amélioration des systèmes nationaux, l'utilisation de l'appui budgétaire, l'utilisation des systèmes nationaux hors appui budgétaire et la dissuasion d'utiliser les unités d'exécution de projets. La feuille de route ciblait le développement de politiques, et notamment l'intégration de l'utilisation des systèmes nationaux dans le manuel opérationnel de la banque. Ce processus est en cours.</p> |   |
| Processus décisionnel en matière d'USN       | <p>Les documents de stratégie par pays (DSP) de la banque établissent un cadre pour l'utilisation des différentes modalités pour ses opérations. La banque utilise l'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA) pour évaluer le contexte et les systèmes du pays pour différentes modalités. Les DSP déterminent la mesure dans laquelle les systèmes nationaux seront utilisés. Ils fixent notamment les limites pour les approches axées sur les programmes. Les approches axées sur les programmes peuvent également être utilisées sans être programmées dans les DSP, en cas de crise imminente ou dans des situations d'après-conflit. Qui plus est, chaque opération axée sur un programme doit établir un rapport d'évaluation du programme, qui débattera de la modalité, en documentant le travail analytique qui sous-tend la décision d'entreprendre un programme ainsi que sa conception.</p>  |   |
| Quelles formes prend l'USN ?                 | <p>La BAfD a progressivement accru son utilisation des systèmes nationaux, en augmentant la proportion de ses opérations au niveau national pouvant être effectuées via un appui budgétaire. Elle a également cherché à s'associer à d'autres donateurs dans des AS, en vue d'utiliser les systèmes nationaux. La BAfD a pourtant mené davantage d'opérations axées sur les programmes généraux ou intersectoriels via le Fonds africain de développement que d'opérations axées sur les secteurs. À l'inverse, les opérations de la BAfD étaient davantage axées sur les secteurs. Dans la plupart des cas, les accords d'appui budgétaire général sont conclus via des programmes conjoints multi-donateurs, tandis que la BAfD fournit également un appui budgétaire via son mécanisme en faveur des états fragiles. La BAfD fournit donc un appui budgétaire général, un appui budgétaire sectoriel et un appui budgétaire de réponse à la crise.</p> <p>La banque exige une divulgation totale de l'utilisation des fonds par le biais d'une information financière dans le cadre de ses exigences d'audit, appuyée par une évaluation initiale des systèmes d'audit incluse dans les DSP du pays et par des mécanismes d'évaluation et de supervision.</p>   |   |

## Banque africaine de développement

|   |  |
|---|--|
| Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ? | Les approches axées sur les programmes et l'utilisation des systèmes nationaux pour des projets sont examinés dans le cadre d'évaluations des quatre piliers du Cadre de gestion du risque fiduciaire (FMRF) de la Banque pour les DPB (budget, passation de marchés, audit et reddition de comptes, corruption), ainsi que par rapport à un éventail complet d'indicateurs, et notamment la transparence et l'exhaustivité (indicateurs du PEFA). Une évaluation garantissant que la GFP est au moins satisfaisante ou en voie d'amélioration constituera un critère d'éligibilité technique de garantie des ressources de la banque. La BAfD ne soutient pas l'utilisation de normes minimales de GFP, mais recherche plutôt une trajectoire positive de changement indiquant un véritable engagement du RMC en matière de réforme. Toutefois, la banque exigera normalement et au minimum que le budget du pays soit transparent. La banque évalue les risques fiduciaires des DPB au niveau des DSP, qui seront mis à jour lors de la phase préparatoire de la conception des DPB. Les directives relatives aux opérations axées sur les programmes nécessitent la création de mesures d'atténuation du risque, lorsque les risques sont identifiés. Les mesures d'atténuation comprennent : (i) la combinaison d'instruments de financement, en soutien de l'assistance technique ; (ii) le soutien aux programmes de réforme ; et (iii) les garanties et indicateurs fiduciaires à court terme qui peuvent être suivis pour surveiller les risques ayant une probabilité élevée. |
| Quelles sont les règles applicables ?                   | La banque considère que l'appui budgétaire et les approches axées sur les programmes sont les modalités préférées de la plupart des RMC, parce qu'elles renforcent l'appropriation et la maîtrise nationales. L'appui budgétaire général et sectoriel peut être fourni sur la base des critères suivants : engagement du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté ; stabilité macro-économique (indiquée par un programme du FMI ou des évaluations de la politique macro-économique du FMI) ; stabilité politique ; une évaluation du risque fiduciaire basée sur les quatre piliers ; et une harmonisation des donateurs indiquée par des cadres communs d'évaluation ou des accords conjoints d'assistance. L'appui budgétaire de réponse à la crise utilise les mêmes critères, mais la banque peut renoncer aux critères de stabilité économique et de stabilité politique, en fonction de l'importance de la crise.   |
| Le soutien à la transition vers l'USN                   | Les évaluations des systèmes de la BAfD et de la capacité à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, ou encore de la capacité relative aux opérations axées sur la politique, ont démontré que la faiblesse des systèmes pour ces approches et l'insuffisance de la capacité ont limité l'utilisation des systèmes nationaux. L'adoption des systèmes nationaux dépend de la capacité nationale, qui varie grandement d'un pays à l'autre. L'absence de conseils en matière d'adoption des systèmes nationaux a fait que le personnel a opté par défaut pour les systèmes et procédures qu'il connaissait. L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a également révélé une allocation inadaptée des ressources, notamment avec la banque qui a sous-estimé les ressources nécessaires. Les processus d'évaluation des performances de planification et d'évaluation de la banque n'ont pas non plus abordé les questions d'efficacité de l'aide. Les nouvelles directives relatives aux opérations axées sur les programmes ciblent le développement d'un programme de formation du personnel, qui aura lieu une fois l'ensemble des directives politiques établies.  |
| Quelles incitations encouragent la transition ?         | Le ferme engagement de la banque en matière d'appropriation fut un facteur important, mais jusqu'à présent, il a été contrebalancé par la faiblesse des incitations (les objectifs financiers réduisant l'utilisation des systèmes nationaux), par la faiblesse de la capacité et l'intégration insuffisante des principes/orientations sur l'efficacité de l'aide de façon générale dans le travail de la banque. La politique de prêt axé sur les programmes de la banque affirme que ce type de soutien renforce les institutions et les systèmes, tout en fournissant un financement de dépenses prioritaires spécifiques. Cependant, aucune orientation cohérente sur les approches axées sur les programmes n'était disponible (avant la politique de 2012), les DSP n'offrant pas non plus suffisamment de conseils, la façon de mesurer les résultats et d'en assurer le suivi restait floue, et les procédures relatives au risque fiduciaire ou aux approches axées sur les programmes étaient lourdes. Jusqu'en 2011, les systèmes d'évaluation du personnel n'incluaient pas les mesures de la Déclaration de Paris, la rapidité du décaissement (et par conséquent, des opérations utilisant des procédures familières) étant au cœur de l'évaluation de la performance.  |

Source : BAfD (2011a, 2011b, 2012)

| Union européenne                             |  |                              |
|--|--|------------------------------|
| L'USN dans le monde (2010)                   | ESDP 2010  | RSPM 2013                    |
|  | Exécution du budget : 50%  | Exécution du budget : 45%    |
|  | Achat : 47%  | Achat : 42%                  |
|  | Information financière : 49%   | Information financière : 44% |
|  | Audit : 47%  | Audit : 35%                  |
| Quels sont les cadres politiques existants ? | <p>Les institutions européennes ont établi un cadre opérationnel pour elles-mêmes et pour les états membres, afin d'accroître l'efficacité de l'aide, ainsi qu'une série d'outils techniques et pratiques pour satisfaire aux priorités. L'utilisation des systèmes nationaux était l'un des domaines prioritaires identifiés par le cadre opérationnel. Dans la pratique, ce cadre est lié aux plans d'action de chaque institution de l'UE.</p> <p>L'utilisation des systèmes nationaux est également couverte par la consultation en matière d'appui sectoriel et d'appui budgétaire.</p>   |                              |
| Processus décisionnel en matière d'USN       | <p>Les Directeurs géographiques d'EuropeAid à Bruxelles sont chargés de l'ensemble des opérations d'appui budgétaire dans leurs régions. En principe, la décision de fournir un appui budgétaire (la seule modalité d'utilisation des systèmes nationaux) est prise par le Directeur-Général d'EuropeAid, après accord du Commissaire au Développement. Les opérations politiquement délicates ou présentant un risque élevé sont d'abord discutées par le Comité directeur de l'appui budgétaire d'EuropeAid. Toutefois, ce sont les chefs de délégation qui engagent le dialogue avec les pays partenaires, avec le soutien des équipes régionales. Les Directeurs géographiques peuvent participer à ce processus, en particulier dans les environnements à haut risque, auquel cas le Directeur prend la présidence du dialogue (lorsqu'il a lieu dans le pays).</p> <p>Les pays éligibles à un appui budgétaire général (c'est-à-dire les pays qui remplissent toutes les conditions) sont présélectionnés par le biais d'une évaluation des "valeurs fondamentales" communes au pays et à l'UE (démocratie, droits de l'homme, État de droit). Cette tâche incombe au Directeur-Général, après consultation avec le Comité directeur de l'appui budgétaire. Une fois cette décision prise, les contrats de bonne gouvernance et de développement (voir ci-dessous) peuvent être établis. Lorsque l'évaluation révèle des inquiétudes relatives aux valeurs fondamentales, ou une détérioration de celles-ci, les délégations peuvent proposer un appui budgétaire sectoriel. Si la gouvernance politique s'est "sérieusement" dégradée, la délégation doit réévaluer l'intégralité de sa coopération avec le pays, y compris l'appui budgétaire sectoriel. L'orientation fournit des "normales minimales" lors de l'évaluation de valeurs fondamentales communes (par exemple l'engagement dans les instruments internationaux, leur traduction dans la législation nationale et leur mise en œuvre).</p> <p>En outre, dans les pays dont les Directeurs géographiques estiment qu'ils présentent un caractère politique particulièrement sensible ou un risque général élevé, l'opération doit être soumise à la décision du Comité directeur de l'appui budgétaire. Toutes les opérations d'appui budgétaire sont convenues par le comité des États membres.</p> |                              |
| Quelles formes prend l'USN ?                 | <p>Dans les pays autres que les états fragiles, EuropeAid (l'institution de l'UE par laquelle la plupart de l'aide aux pays africains est acheminée) fournit l'aide par l'intermédiaire d'une approche axée sur un projet, un secteur ou un appui budgétaire. Le soutien aux projets n'est pas autorisé à utiliser les systèmes nationaux de gestion financière. Il peut toutefois, dans certaines circonstances, utiliser les systèmes nationaux de passation de marchés. L'appui sectoriel peut se décliner de trois manières, à savoir un appui budgétaire sectoriel (plus connu maintenant sous l'appellation de « contrats de réforme sectorielle »), qui utilise la totalité des systèmes nationaux, le financement sectoriel commun ou financement sectoriel par panier commun, qui utilise des procédures harmonisées tout en étant géré par un donateur, et l'appui sectoriel, qui est une modalité d'aide axée sur les programmes, qui utilise les procédures et les systèmes de la CE. L'appui budgétaire, désormais plus connu sous le nom de « Contrats de bonne gouvernance et de développement » utilise la totalité des systèmes nationaux. L'UE privilégie l'utilisation des contrats de réforme sectorielle lorsque les conditions générales du gouvernement ne soutiennent pas l'utilisation des Contrats de bonne gouvernance et de développement.</p> <p>Dans les états fragiles, l'UE propose également des « contrats de renforcement de l'état », qui constitue une modalité de financement d'appui budgétaire.</p>  |                              |

| Union européenne                                |   |
|---|---|
| Quelles formes prend l'USN ?                    | <p>Un nouveau cadre de gestion des risque a été présenté en 2010 dans les Directives relatives à l'appui budgétaire. La Commission définit le risque comme « tout événement ou problème susceptible de se produire et de compromettre les objectifs politique, stratégiques et opérationnels de la Commission ». Les opportunités manquées sont également considérées comme des risques.</p> <p>Par conséquent, l'UE identifie cinq catégories de risque : les risques de gouvernance politique ; les risques de développement ; les risques macro-économiques ; les risques de gestion des finances publiques et les risques de corruption/fraude. Chaque catégorie de risque comprend une ou plusieurs dimensions de risque. Les risques et niveaux de risque sont identifiés et définis par un court questionnaire, qui s'appuie sur des évaluations existantes, en particulier des critères d'éligibilité, des valeurs fondamentales et des stratégies relatives aux droits de l'homme.</p> <p>Chaque question du questionnaire sur les risques doit être évaluée selon les quatre notations de risque (faible, modéré, considérable, élevé). On fait ensuite la moyenne des notes, afin d'établir des niveaux de risque pour chaque dimension de risque (droits de l'homme, État de droit, etc.), pour chaque catégorie de risque (gouvernance politique, risques macro-économiques, etc.), et pour le risque national global. La notation est un élément important de l'évaluation, puisqu'elle contribue à définir un niveau de risque important pour la prise de décisions. L'atténuation des risques doit être effectuée en accord avec les autres donateurs, dans la mesure du possible. L'atténuation des risques implique des efforts conjoints du pays partenaire et des donateurs afin de répondre aux risques identifiés, en identifiant par exemple des garanties, des besoins de réforme ou des mesures à court terme.</p> |
| Quelles sont les règles applicables ?           | <p>Il est possible d'utiliser les systèmes nationaux dans le cadre de programmes d'appui budgétaire ou sectoriel. Pour l'appui sectoriel, les systèmes nationaux peuvent être utilisés via des programmes d'appui budgétaire sectoriel, qui constituent la « modalité de financement » favorite de l'UE « lorsque les conditions sont favorables ». L'appui budgétaire et l'appui budgétaire sectoriel sont fournis selon quatre critères : présence d'un cadre macro-économique stable ; présence de politiques nationales/sectorielles ; engagement du pays dans une réforme de la gestion des finances publiques (approche dynamique) et résultats tangibles ; et (nouveau critère depuis 2011) transparence et supervision du budget.</p> <p>L'orientation en matière d'appui budgétaire (qui recouvre donc les seuls moyens disponibles aux délégations de l'UE d'utiliser les systèmes nationaux) détaille plusieurs règles spécifiques à chaque des trois modalités concernées, en fonction des conditions de la modalité et du contexte national, pour faciliter la décision sur l'utilisation des systèmes nationaux et l'exécution du contrat.</p>  |
| Le soutien à la transition vers l'USN           | <p>La gestion de l'appui budgétaire est assistée par les équipes régionales consultatives sur l'appui budgétaire, qui ont pour mandat d'aider les délégations à préparer, présenter et gérer les opérations d'appui budgétaire. Ces équipes offrent également leurs conseils aux Directeurs géographiques. Ces équipes sont dirigées par un haut fonctionnaire et composées de fonctionnaires travaillant à temps plein, ainsi que d'un personnel local de soutien travaillant sur la base de contrats. Elles sont particulièrement engagées dans les contrats d'appui budgétaire, mais aussi dans les contrats d'appui budgétaire sectoriel dont le risque est considérable ou élevé.</p>  |
| Quelles incitations encouragent la transition ? | <p>Les institutions européennes ont fait preuve d'un grand engagement et ont défini des priorités en matière d'utilisation des systèmes nationaux, et plus particulièrement la Commission européenne. Cet engagement a jeté les bases d'un cadre opérationnel et de plans d'action qui établissent les défis prioritaires et concentrent les efforts et responsabilités. D'importantes ressources en personnel ont été employées et des réseaux de personnel établis dans le siège comme sur le terrain, afin d'identifier et de traiter les défis. La CE a également intégré aux processus de suivi et d'examen existants des critères destinés à améliorer l'efficacité de l'aide. Qui plus est, les institutions européennes se sont montrées aptes à utiliser davantage l'appui programmatique.</p>   |

Source : EuropeAid (2007,2013) ; CE (2012) ; OCDE-CAD (2012a)

| Royaume-Uni                                  |  |  |
|--|--|--|
| L'USN dans le monde (2010)                   | <p>ESDP 2019</p> <p>Exécution du budget : 68%</p> <p>Passation de marchés : 69%</p> <p>Information financière : 70%</p> <p>Audit : 66%</p>   | <p>RSPM 2013</p> <p>Exécution du budget : 60%</p> <p>Passation de marchés : 54%</p> <p>Information financière : 58%</p> <p>Audit : 62%</p> |
| Quels sont les cadres politiques existants ? | <p>Le DFID ne dispose d'aucune politique spécifique à l'utilisation des systèmes nationaux, ou fait référence à cette dernière comme un sujet à part. Il ne dispose pas non plus d'une politique globale et explicite sur la prestation de l'aide financière, qui pourrait inclure des formes d'utilisation des systèmes nationaux. Au lieu de cela, l'utilisation des systèmes nationaux est abordée sous différents angles dans divers documents politiques et consultatifs. Les plus importants de ces documents sont la note technique relative à l'appui budgétaire (2011) ; la note pratique relative aux évaluations du risque fiduciaire (2011) ; et le précis de l'aide axée sur les résultats (2010, actuellement en cours de révision). L'aide financière est également soumise à l'orientation générale sur la conception, l'approbation, le suivi et l'évaluation des programmes et projets du DFID, détaillés dans le Livre bleu du DFID.</p>  |  |
| Processus décisionnel en matière d'USN       | <p>Les bureaux de pays préparent les présentations d'instruments d'aide financière. Les évaluations du risque fiduciaire qui sous-tendent ces présentations sont soumises à un examen.</p> <p>Les décisions relatives aux opérations d'appui budgétaire dépassant 20 millions GBP sont prises au niveau du ministère. Lorsque le montant de l'appui budgétaire est compris entre 5 et 20 millions GBP, le Secrétaire d'État doit l'approuver. Pour un montant inférieur à 5 millions GBP, la décision d'approuver l'appui incombe à l'administration. Les autres opérations d'appui budgétaire sont préparées par le bureau du pays, mais la décision de l'approuver revient au Secrétaire d'État.</p>   |  |
| Quelles formes prend l'USN ?                 | <p>Dans le cas du DFID, l'utilisation des systèmes nationaux n'est pas désignée comme instrument d'aide séparé, mais incluse dans la catégorie de l'aide financière. Elle peut prendre la forme d'une aide financière d'appui budgétaire ou d'aide financière d'appui non budgétaire. L'aide financière d'appui budgétaire peut prendre l'une des quatre formes suivantes : (i) appui général (subvention pour la croissance et la réduction de la pauvreté) ; (ii) appui sectoriel (subvention pour la prestation de services) ; (iii) appui budgétaire dans des contextes fragiles (subvention pour le renforcement de l'État) ; et (iv) appui affecté pour des subventions de transferts d'espèces, aussi appelé subvention de protection sociale. Aujourd'hui, les opérations d'appui budgétaire sont également conçues pour inclure deux types de conditionnalité axée sur les résultats : (i) une tranche de performance, qui suit la performance par rapport aux indicateurs convenus dans un cadre commun d'évaluation ; et (ii) une convention de résultats, qui décaisse les fonds une fois les résultats convenus atteints, en accord avec la tranche des objectifs du Millénaire pour le développement de l'UE (OMD).</p> <p>Les instruments de l'aide financière comptent un récent ajout, le « paiement par résultat », instrument de l'aide par lequel l'argent est décaissé une fois les résultats convenus atteints, et qui à l'origine était financé avec l'argent du gouvernement. Lorsque l'instrument de paiement par résultat est utilisé dans le cadre d'une aide gouvernementale à un gouvernement, le DFID le nomme « aide axée sur les résultats ».</p> <p>L'aide financière hors appui budgétaire est définie par le DFID comme une aide financière n'utilisant qu'une partie des systèmes gouvernementaux, par opposition à l'appui budgétaire qui n'utilise que les systèmes gouvernementaux. Toutes les formes d'aide financière peuvent s'accompagner d'exigences spécifiques, même si celles-ci sont plus couramment appliquées à l'aide financière hors appui budgétaire, pour laquelle ces mesures de garantie (par exemple l'affectation des fonds, ou des mesures supplémentaires de reddition de comptes et d'audit) font partie intégrante de la conception et de la distinction avec l'appui budgétaire en vue de réduire le risque.</p> <p>Les cadres d'évaluation du risque fiduciaire détaille les directives relatives à l'établissement de garanties en matière d'utilisation de l'aide financière. Ce cadre indique que les garanties ne doivent pas créer de systèmes parallèles et doivent contribuer au renforcement du système sur le long terme. Il recommande également l'harmonisation des garanties entre les donateurs, afin de minimiser l'impact des garanties combinées des donateurs sur les systèmes nationaux. Ce cadre exige la création de garanties en accord avec les principes de transparence, de responsabilité et de participation, afin d'atténuer le risque fiduciaire. Ces garanties peuvent inclure le recours à un audit externe, en vue de collaborer avec les contrôleurs nationaux au contrôle des fonds utilisant les systèmes nationaux, ou avec des agents externes soutenant les commissions parlementaires nationales, afin de surveiller les dépenses.</p> <p>En 2011, 15 % du budget de l'aide bilatérale du Royaume-Uni était versée via l'appui budgétaire et 13 % via d'autres formes d'aide financière. La volonté du Royaume-Uni de montrer l'exemple en matière d'utilisation de l'aide budgétaire directe a contribué en partie à ses excellentes performances au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris.</p> |  |

## Royaume-Uni

Quel rôle le risque joue-t-il ? Comment est-il évalué ?

Le DFID identifie les risques fiduciaires, politiques et les risques relatifs à la gouvernance. Un cadre politique révisé pour l'évaluation du risque fiduciaire a été mis en place en 2011. Le risque fiduciaire est décrit comme le risque que les fonds soient utilisés à d'autres fins que les fins prévues, ne soient pas rentables et/ou ne soient pas correctement comptabilisés. Le DFID conduit des évaluations nationales du risque fiduciaire tous les trois ans, où lorsque l'utilisation d'une aide financière est envisagée. Le risque fiduciaire doit obligatoirement être suivi et un rapport d'étape annuel doit être remis. Le cadre exige une évaluation du risque à deux niveaux, à savoir le risque relatif au système national de GFP et le risque relatif à l'instrument spécifique de l'aide, qui peut être lié au système sectoriel ou infranational de GFP. L'évaluation standard du risque fiduciaire, qui est menée tous les trois ans, doit être complétée par des évaluations spécifiques si l'activité d'aide implique plus de 10 millions GBP et utilise des systèmes de GFP qui sont nettement différents des systèmes nationaux.

Les évaluations du risque fiduciaire de DFID s'appuient sur les évaluations du PEFA, le cas échéant. Elles utilisent les scores du PEFA pour estimer l'étendue du risque, afin de proposer des mesures d'atténuation du risque. Les bureaux du DFID sont également chargés de chercher dans des domaines spécifiques des informations complémentaires aux évaluations du PEFA. Le cadre d'évaluation du risque fournit également des conseils sur l'utilisation de la méthodologie MAPS de l'OCDE-CAD (qui peut avoir servi à évaluer les systèmes de passation de marchés pour les PEFA nationaux), afin d'évaluer les systèmes de passation de marchés au niveau sectoriel ou infranational, où les systèmes centraux ne sont pas utilisés. Les fonctionnaires ont également pour recommandation d'examiner le risque de corruption, comme exercice supplémentaire d'évaluation du risque lié au système de GFP. Un cadre est en place, qui intègre des questions telles que le contexte général de gouvernance, la solidité des mesures préventives, l'étendue de la criminalité et de l'application de la loi, les sources internationales de corruption, et l'étendue de l'aide internationale de lutte contre la corruption. Un format spécifique est prescrit pour le rapport d'évaluation du risque fiduciaire.

Les risques relatifs à la gouvernance et aux politiques sont évalués via des analyses de la gouvernance nationale et des analyses d'économie politique à l'échelle du pays tout entier.

Récemment, le nombre d'exigences relatives à l'évaluation du risque fiduciaire en matière d'appui budgétaire a été augmenté, avec l'introduction d'une seconde évaluation des risques (en sus de l'évaluation nationale) liés aux opérations d'appui budgétaire dépassant les 10 millions GBP, lorsque les fonds sont gérés par des unités infranationales. Pour les autres cas, l'évaluation des risques à l'échelle nationale est toujours suffisante. Les présentations d'appui budgétaire doivent clairement indiquer la façon dont l'opération d'appui budgétaire renforcera les fonctions d'audit et l'examen législatif.

La politique actualisée d'appui budgétaire exige également une transition vers un appui budgétaire sectoriel ou d'autres formes d'aide financière destinées à gérer le risque politique, le cas échéant, et exige également le décaissement de l'appui budgétaire en quatre paiements trimestriels, afin de réduire les risques fiduciaire et politique auxquels le gouvernement du Royaume-Uni est exposé à tout moment.

Quelles sont les règles applicables ?

Avant que le DFID ne puisse envisager une aide financière d'appui budgétaire ou non budgétaire, il doit évaluer quatre principes de partenariat portant sur : la réduction de la pauvreté et les OMD ; l'engagement en matière de droits de l'homme ; les mesures relatives à la réforme, à la transparence et à la lutte contre la corruption en matière de GFP ; et la responsabilité nationale envers les citoyens. L'évaluation par rapport à ces critères ne fonctionne pas sur la base de seuils, mais se penche plutôt sur la direction que prend le pays.

En deuxième lieu, une fois ces critères remplis, une opération d'aide financière doit évaluer si l'opération permettra d'obtenir de meilleurs résultats et sera plus rentable que les autres instruments d'aide. Les politiques actualisées relatives aux risques et à l'appui budgétaire placent un accent nouveau et spécifique sur l'existence d'un programme fiable de soutien aux institutions de contrôle et au corps législatif, ainsi que sur l'engagement du pays à exécuter les évaluations du PEFA au moins une fois tous les cinq ans. La politique du DFID en matière d'appui budgétaire suggère une transition vers une aide financière d'appui non budgétaire en cas de risque trop élevé pour un appui budgétaire. La politique oblige l'aide financière à effectuer un suivi continu des risques liés aux opérations d'aide financière, en les comparant aux avantages sur le long terme en termes de développement, pendant le déroulement de l'opération.

Le soutien à la transition vers l'USN

La Déclaration de Paris est une priorité de l'organisation du DFID. L'un des objectifs stratégiques ministériels (OSM) du DFID pour la période 2008-2011 consistait à "mettre en œuvre les engagements et à remplir les objectifs de la Déclaration de Paris au niveau de l'entreprise et des bureaux des pays". Le DFID a déployé des efforts pour sensibiliser à l'efficacité de l'aide et à l'utilisation des systèmes nationaux. De ce fait, 72 % de l'effectif du DFID aux niveaux national et régional déclaraient en 2009 avoir été encouragés à utiliser les systèmes nationaux de GFP et de passation de marchés.

Royaume-Uni

Quelles incitations encouragent la transition ?

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été intégrée aux objectifs stratégiques du DFID. Tous les plans bilatéraux d'aide aux pays doivent inclure une évaluation des sujets liés à l'efficacité de l'aide. La flexibilité inhérente de son modèle décentralisé lui permet d'intégrer les principes de la Déclaration de Paris de façon importante au niveau national.

Des preuves manifestes indiquent que le DFID dispose d'une bonne connaissance et d'incitations adéquates en matière d'efficacité de l'aide. Une récente auto-évaluation des incitations en matière d'efficacité de l'aide au sein du DFID a mis en avant son importante communication interne sur les sujets liés à l'efficacité de l'aide (y compris l'intégration d'une terminologie d'efficacité de l'aide dans les documents politiques de premier niveau), ainsi que la connaissance du personnel consultatif des concepts relatifs à l'efficacité de l'aide. La rotation du personnel a été identifiée comme potentiellement problématique en termes d'efficacité de l'aide, à l'instar du manque de compréhension du public à l'égard de l'importance de l'efficacité de l'aide.

La pression à la démonstration de résultats représente un nouveau défi pour l'augmentation de la proportion de l'aide bilatérale fournie par le Royaume-Uni via l'aide financière. Cette pression devrait particulièrement affecter la proportion de l'aide du Royaume-Uni qui est versée via l'appui budgétaire. Celle-ci peut toutefois passer par d'autres formes d'aide financière.

Source : OCDE-CAD (2010c) ; DFID (2011a, 2011b, 2013) ; ICAI (2012)



# RÉFÉRENCES

---

- BAfD (Banque africaine de développement) (2011a) *A roadmap for improving performance on aid effectiveness and promoting effective development*. Tunis : BAfD.
- BAfD (2011b) *Evaluation of the Paris Declaration implementation at the African Development Bank*. Tunis : BAfD.
- BAfD (2012) *Bank group policy on programme-based approaches*. Tunis : BAfD.
- BAfD DEO (Département d'évaluation des opérations) (2011b) *Evaluation of the Paris Declaration implementation at the African Development Bank*. Tunis : BAfD.
- Banque mondiale (2008) *Use of country procurement systems in bank-supported operations: Proposed piloting program*. Washington DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2011) *The World Bank and aid effectiveness: Performance to date and the agenda ahead*. Washington DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2012) *Managing crises and building resilience: A retrospective review of IDA's fifteenth replenishment*. Washington DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2013) *World Bank operational manual and bank procedures – 2.11, 8.6, 9, 10, 11*. Washington DC : Banque mondiale.
- Bartholomew A (2009) *Sector budget support in practice: Health sector in Zambia*. Londres : ODI et Mokoro.
- Bartholomew A (2014) *Use of country systems: Tanzania country case study*. Pretoria : CABRI.
- Blue R & Eriksson J (2011) *Evaluation of the impact of the Paris Declaration: United States case study*. Washington DC : USAID.
- BMZ (Ministère fédéral de la coopération économique et du développement) (2008) *Budget support in the framework of programme-oriented joint financing*. Bonn : BMZ.
- BMZ (2010) *Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Germany case study*. Paris : OCDE.
- Cabral L (2009) *Sector budget support in practice: Desk study in the agriculture sector in Mozambique*. Londres : ODI et Mokoro.
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme du budget) (2009) *Putting aid Au budget: Good practice note*. Pretoria : CABRI.
- Cant J, Carter R & Lister S (2008) *Stocktake on donor approaches to managing risk when using country systems*. Oxford : CIPFA, Mokoro.
- Chiche M (2009) *Sector budget support in practice: Education sector in Rwanda*. Londres : ODI et Mokoro.
- Chiche M (2010) *Mid-term evaluation of the EFA fast track initiative. Country desk study: Mali*. Cambridge Education, Mokoro, OPM. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.camb-ed.com/fasttrackinitiative/download/FTI\\_DS\\_Mali\(Feb2010x\).pdf](http://www.camb-ed.com/fasttrackinitiative/download/FTI_DS_Mali(Feb2010x).pdf) [consulté le 27 juillet 2014].
- CICID (Co-secrétariat du Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement) (2008) *Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les états étrangers*. Paris : Co-secrétariat du CICID.
- DFID (Département du développement international) (2011a) *How to note: Managing fiduciary risk when providing financial aid*. Londres : DFID.

- DFID (2011b) *Implementing DFID's strengthened approach to budget support: Technical note*. Londres : DFID.
- DFID (2013) *Blue book*. Londres : DFID.
- CE (Commission européenne) (2012) *Budget support guidelines*. Bruxelles : CE.
- Ecorys (2008) *Sector budget support in practice: African experiences. Synthesis report based on the analysis of four case studies: Benin and Burkina Faso (education), and Cameroon and Senegal (environment)*. Rotterdam : Ecorys.
- EuropeAid (2007) *Guidelines on support to sector programmes (no. 2)*. Bruxelles : EuropeAid.
- EuropeAid (2013) *Delivering aid effectively*. Bruxelles : EuropeAid.
- Fölscher A, Smith M et al. (2011) *Development co-operation review III: Final report*. Pretoria : Trésor public/Coopération internationale au développement.
- Fölscher A, Mkandawire A & Faragher R (2012) *Evaluation of public financial management reform in Malawi 2001–2010: Final country case study report*. Stockholm : ASDI.
- Glennie J, McKechnie K, Rabinowitz G & Ali A (2013) *Localising aid: Sustaining change in the public, private and civil society sectors*. Londres : ODI Centre pour l'aide et les dépenses publiques.
- RSPM (Rapport de suivi du partenariat mondial) (2014) *Making development co-operation more effective: 2014 Progress report*. Paris : OCDE et PNUD
- Handley G (2009) *Sector budget support in practice*. Londres : ODI et Mokoro Limited.
- Hedger E, Williamson T, Muzoora T & Stroh J (2010) *Sector budget support in practice: Education Sector in Uganda*. Londres : ODI et Mokoro.
- IITA (Initiative internationale pour la transparence de l'aide) (2012) *Study on better reflecting aid flows in country budgets*. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2013/05/Study-on-better-reflecting-aid-flows-in-country-budgets.doc>.
- ICAI (Commission indépendante pour l'impact de l'aide) (2012) *The management of UK budget support operations*. Londres : ICAI.
- Jimat Development Consultants (2011) *Phase II evaluation of the implementation of the Paris Declaration in Uganda*. Kampala : Bureau du Premier Ministre.
- KPMG Mozambique (2010) *Final report Paris Declaration evaluation, Phase II*. Mozambique : KPMG.
- Lanser P (2008) *Putting aid Au budget: Burkina Faso country case study*. Pretoria : CABRI.
- McKechnie A & Davies F (2013) *Localising aid: Is it worth the risk?* Londres : ODI.
- Minford M (2014) *Use of country systems: Burundi case study*. Pretoria : CABRI.
- ODI (Institut pour le développement outre-mer) & Mokoro (2008). *Inception report: Sector budget support in practice*. Londres : ODI et Mokoro.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006) *Paris Declaration Monitoring Survey*. Paris : OCDE.
- OCDE (2009) *Results of the Paris Declaration Monitoring Survey*. Paris : OCDE.
- OCDE (2011a) *The Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.
- OCDE (2011b). *A practitioners' guide to the use of country systems*. Paris : OCDE.

- OCDE-CAD (Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement) (2005) *The Paris declaration on aid effectiveness*. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.
- OCDE-CAD (2006) *DAC guidelines and reference series. Harmonising donor practices for effective aid delivery. Volume 2: Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2008) *Peer review of France*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2009) *Managing development resources. The use of country systems in public financial management*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2010a) *Peer review of Belgium*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2010b) *Peer review of Germany*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2010c) *Peer review of the United Kingdom*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2012a) *Peer review of the EU*. Paris : OCDE.
- OCDE-CAD (2012b) *Paris Declaration Survey Dataset*. Paris : OCDE.
- OCDE, PNUD (2014) *Global Partnership Monitoring Report*. Paris : OCDE.
- Paul E (2011) *Documentation des résultats de la mise en oeuvre des principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé, étude de cas du Mali*. Disponible à l'adresse suivante : [www.healthpartnership.net](http://www.healthpartnership.net).
- PWYF (Publish What You Fund) (2013) *Aid transparency index*. Disponible à l'adresse suivante : <http://ati.publishwhatyoufund.org>.
- Smith G (2009) *Sector budget support in practice: Health sector in Tanzanie*. Londres : ODI et Mokoro.
- Thunnissen K (2009) *Sector budget support in practice: Education sector in Mali*. Londres : ODI et Mokoro.
- Données des Nations unies (2013) *Gross domestic product and gross domestic product per capita data series*. New York : Nations unies.
- USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) (2012) *Use of reliable country systems for direct implementation and management of assistance*. Washington DC : USAID.
- USAID (2013) *Forward progress report 2013*. Washington DC : USAID.
- Visser-Valfrey M & Umarji M (2009) *Sector budget support in practice: Health sector in Mozambique*. Londres : ODI et Mokoro.
- Williamson T & Dom C (2010) *Sector budget support in practice: Synthesis report*. Londres : ODI et Mokoro.
- Williamson T & Kizilbash Z (2009) *Good governance, aid modalities and poverty reduction: Linkages to the Millennium Development Goals and implications for Irish Aid*. Document de travail 6, Conseil consultatif sur l'aide irlandaise.
- Wokadala J & Davies F (2012) *Uganda: Fiscal discipline and cash management*. Notes thématiques nationales sur l'initiative de renforcement du budget de l'ODI. Londres : ODI.
- Wood B, Betts J, Etta F, Gayfer J, Kabell D, Ngwira N, Sagasti F & Samaranayake M (2011) *The evaluation of the Paris Declaration: Final report*. Copenhague : IODParc.



CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)  
PostNet Suite 314, Private Bag X 06, Waterkloof,  
Pretoria 0145, South Africa (Afrique du Sud)  
Tél : +27 12 492 0022  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)