

## **Aide et budget - Programme**

L'aide est de plus en plus souvent accordée aux gouvernements bénéficiaires sous la forme d'un soutien sectoriel et budgétaire. Il y a donc lieu de mettre en place des systèmes crédibles de gestion des finances publiques (GFP) permettant d'allouer et de dépenser l'aide de façon efficace et utile. Le Dialogue régional vise à étudier les moyens dont disposent les pays pour renforcer leur système de gestion des finances publiques et à souligner le rôle croissant des fonctionnaires du budget dans la gestion des flux d'aide. Les discussions sont structurées de manière à permettre une analyse approfondie des questions abordées pouvant déboucher sur l'élaboration d'actions et recommandations spécifiques.

### **Jeudi 17 mai 2007**

08h30 – 09h00

**Mot de bienvenue**

09h00 – 12h30

#### **Session 1: Intégration de l'aide au budget**

Cette session permettra d'étudier les mesures que peuvent adopter les pays bénéficiaires et les partenaires du développement en faveur d'une meilleure intégration de l'aide au budget.

12h30 – 13h30

Déjeuner

13h30 – 17h00

#### **Session 2: Transparence budgétaire**

Il s'agit d'identifier les moyens pratiques et réalistes que peuvent utiliser les pays pour améliorer la transparence budgétaire et d'étudier les difficultés liées à l'ouverture du processus budgétaire.

### **Vendredi 18 mai 2007**

09h00 – 12h30

#### **Session 3: Aide et espace budgétaire**

L'objectif est d'étudier les différentes stratégies de gestion de la politique budgétaire dans un contexte d'amplification de l'aide.

12h30 – 13h30

Déjeuner

13h30 – 17h00

#### **Session 4: Soutien budgétaire et cadre d'évaluation de l'exécution du budget**

Les participants analysent les expériences de hauts fonctionnaires du budget dans l'élaboration de cadres d'évaluation de l'exécution du budget comme outils de contrôle pour le soutien budgétaire.

## **Négociations sur l'Accord international - Programme**

### **Samedi 19 mai 2007**

09h00 – 09h30

**Mot de bienvenue**

09h00 – 12h30

**Négociations sur l'Accord international**

12h30 – 13h30

Déjeuner

13h30 – 15h00

**Négociations sur l'Accord international**

NB. Chaque session comprend une pause de 30 minutes.

## Session 1 : Intégration de l'aide au budget

**Objectif** : Etudier les mesures que peuvent adopter les pays bénéficiaires et les partenaires du développement pour mieux intégrer l'aide au budget et fournir les éléments de base de l'étude « Intégrer l'aide au budget ».

**Présentateur** : Lancement du projet PSA-CABRI, Peter Dearden, Partenariat stratégique pour l'Afrique

**Présentation** : Cadre conceptuel, Stephen Lister, Mokoro Ltd

### Discussion et perspectives nationales

**Présentation** : Proposition concernant le mode de conduite de l'étude

### Discussion et perspectives nationales

Pour être crédible, un budget doit être abordable, viable, exhaustif, exécuté comme prévu et permettre de réaliser les grands objectifs de politique générale.<sup>1</sup> Ces objectifs généraux refléteront les priorités du pays. Pour pouvoir établir un budget crédible, il est essentiel de bien gérer et utiliser l'information sur les flux d'aide au cours du processus budgétaire, en particulier dans les pays où ces apports se traduisent par une augmentation considérable des recettes de l'Etat.

Sur le plan technique, un **budget crédible** aura les caractéristiques suivantes :

- Cadres budgétaires macro-économiques prudents et projections de recettes réalistes ;
- Evaluation crédible du coût actuel des initiatives gouvernementales et du coût des nouvelles initiatives ;
- Processus de planification budgétaire transparent et rigoureux ;
- Systèmes budgétaires robustes de classification, d'exécution, de gestion financière et de transparence ;
- Disponibilité d'informations fiables sur les dépenses et les prestations de services

Sur le plan de la gouvernance, l'accès à l'information aux niveaux interne et externe tout au long du processus budgétaire est un mécanisme de supervision politique bien défini, indispensable pour pouvoir gérer la tension entre des priorités concurrentes.

La non prise en compte des flux d'aide dans la planification du budget des pays bénéficiaires contribue à fragmenter la prise de décision, affectant ainsi l'attribution des ressources. Les projections de recettes ne sont pas réalistes, les évaluations de coûts des initiatives financées par les bailleurs de fonds ne sont pas toujours disponibles ou ne concordent pas avec l'affectation gouvernementale des ressources. La Déclaration de Paris reconnaît la nécessité d'aligner l'aide sur les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires.

Au cours de cette session, les questions suivantes seront examinées :

- Cadre conceptuel, terminologie et portée de l'étude « Intégrer l'aide au budget »
- Informations par pays sur le degré d'intégration des flux d'aide dans les documents et processus budgétaires

<sup>1</sup> Document de référence publié à l'issue du séminaire 2004 de la CABRI

- Expérience des pays en ce qui concerne l'analyse d'initiatives d'intégration de l'aide au budget
- Conditions préalables à l'incorporation de l'aide dans le budget, aussi bien de la part des gouvernements bénéficiaires que des pays en développement.

### **Documents pour cette session**

- Législation, procédures et réglementation applicables au dernier exercice budgétaire approuvé (exercice N) et au dernier exercice pour lequel des données relatives aux résultats sont disponibles (exercice M).
- Budgets approuvés et documents justificatifs pour les exercices N et M.
- Comptes de résultat (vérifiés ou non vérifiés) pour l'exercice M
- Description détaillée des dispositions (version électronique ou papier) régissant la communication d'informations ex ante ou ex post par les donateurs et les ministères de tutelle pour les exercices M et N.
- Rapports publiés par des organismes publics ou autres sur la question de l'intégration des apports d'aide au budget.
- Documents (rapports, procédures, etc.) prescrivant, expliquant ou exposant (i) la façon dont les donneurs d'aide fournissent l'information sur les versements planifiés de l'aide qui doit être prise en compte dans la planification nationale ou sectorielle ; (ii) la façon dont cette information destinée à la planification nationale ou sectorielle est traitée dans la préparation du budget annuel et prise en compte dans les principales décisions d'affectation des ressources.

**NB : Il serait utile que les pays apportent deux jeux de documents. La CABRI prendra en charge les frais d'excédent de poids pour ces publications. Le remboursement se fera sur présentation des reçus.**

## Session 2 : Transparence budgétaire

**Objectif :** Etudier les options pratiques et réalistes permettant aux pays d'améliorer la transparence budgétaire.

**Présentateur :** Alta Folscher, auteur de « Transparency and Participation: Five African Case Studies », IDASA, 2001

### Présentation de pays

### Présentation de pays

### Discussion et perspectives nationales

Le Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale (1998) considère la transparence comme l'un des principes fondamentaux de la bonne pratique budgétaire. L'information relative aux décisions budgétaires doit être accessible, claire et communiquée à l'ensemble de la communauté pour que les décideurs puissent être rendus comptables de l'exercice du pouvoir qui leur a été confié. L'OCDE définit la transparence budgétaire comme étant la divulgation totale, en temps opportun et systématique de toute l'information budgétaire pertinente. La disponibilité de cette information contribue pour une large part à la transparence des dépenses et au contrôle de l'exécution du budget au sein et en dehors de l'administration publique.

**Open Budget Index 2006**  
Which countries open their budget books to citizens?

<b>Provides Extensive Information to Citizens</b>	France New Zealand	Slovenia South Africa	United Kingdom United States
<b>Provides Significant Information to Citizens</b>	Botswana Brazil Czech Republic	Norway Paraguay Poland	Romania South Korea Sweden
<b>Provides Some Information to Citizens</b>	Bulgaria Colombia Cote d'Ivoire Croatia Ghana Guatemala	India Indonesia Jordan Kazakhstan Kenya Malawi	Mexico Nepal Pakistan Papua New Guinea Philippines Russia
<b>Provides Minimal Information to Citizens</b>	Algeria Argentina Azerbaijan	Bangladesh Cameroon Ecuador El Salvador	Georgia Honduras Nepal Uganda
<b>Provides Scant or No Information to Citizens</b>	Angola Bolivia Burkina Faso	Chad Egypt Mongolia	Morocco Nicaragua Nigeria Vietnam

A country's placement in a performance category was determined by averaging the responses to the 31 questions on the Open Budget Questionnaire related to information contained in the seven key budget documents that all countries should make available to the public. The countries that scored between 81-100 percent were placed in the performance category *Provides Extensive Information*, those with scores 61-80 percent in *Provides Significant Information*, those with scores 41-60 percent in *Provides Some Information*, those with scores 21-40 percent in *Provides Minimal Information*, and those with scores 0-20 percent in *Provides Scant or No Information*.

Le Projet budgétaire international publie chaque année un Indice de transparence budgétaire.<sup>2</sup> Cet indice évalue :

- la diffusion de l'information budgétaire ;
- la proposition de budget annuelle présentée par l'exécutif au corps législatif ;
- la disponibilité d'autres informations facilitant l'analyse des politiques et pratiques budgétaires ;
- l'exactitude, la ponctualité et le caractère exhaustif de

l'information à chaque étape du processus budgétaire.

Cette session a pour but d'examiner :

- les principaux éléments de la transparence budgétaire à l'échelon national et aux niveaux décentralisés ;
- les limites et les difficultés auxquelles les pays sont confrontés dans l'ouverture de leur processus budgétaire ;
- les options pratiques et réalisables que les pays peuvent adopter pour améliorer la transparence budgétaire.

### Documents pour cette session

Les pays sont priés d'apporter à cette session leur législation et documentation budgétaires.

<sup>2</sup> Parmi les 59 pays étudiés, 16 étaient africains : Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Egypte, Ghana, Kenya, Maroc, Namibie, Nigeria, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

## **Lecture recommandée**

Projet international sur le budget – Résumés par pays et réponses aux questionnaires, [www.internationalbudgetproject.org](http://www.internationalbudgetproject.org)

OCDE – Meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

## Session 3 : Aide et espace budgétaire

**Objectif :** Etudier, avec les hauts fonctionnaires du budget, les possibilités d'élargissement de l'espace budgétaire et d'utilisation productive de cet espace.

**Présentation:** Peter Heller, Consultant indépendant

**Présentation de pays**

**Présentation de pays**

**Discussion et perspectives nationales**

L'objectif des présentations de pays (pour trois des pays représentés) sera d'exposer brièvement les perspectives en matière d'espace budgétaire. La discussion illustrera les différents types de défis à relever et permettra de tirer des enseignements pour les autres pays.

Pour l'intérêt de la discussion, chaque haut fonctionnaire du budget tentera de fournir, pour son pays, des réponses très brèves aux questions ci-après, destinées à fournir des éclaircissements sur les différentes sources possibles d'espace budgétaire :

1. Est-il possible d'accroître l'espace budgétaire par **une plus forte mobilisation des recettes** ?
  - a. Quelles sont les sources de recettes fiscales et quel est le niveau de l'impôt par rapport au PIB ? (Décrire brièvement). Quelle est l'élasticité de la structure fiscale par rapport à la croissance du PIB ? Permet-elle d'anticiper une augmentation progressive de la part des recettes dans le PIB ?
  - b. Peut-on raisonnablement envisager des mesures de politique fiscale spécifiques permettant d'augmenter, au fil du temps, la part des recettes dans le PIB et si oui, dans quelle mesure ?
2. Est-il possible d'élargir l'espace budgétaire **en rationalisant les dépenses publiques, notamment en réduisant les « dépenses non productives »** ?
  - a. Quelle est la part des dépenses de nature « obligatoire » et dès lors difficilement réductibles (salaires ou paiement des intérêts, par exemple) ? Quel est le dynamisme de ces postes de dépense non facultatifs par rapport au PIB (en d'autres termes, peut-on anticiper une régression de la proportion de ces dépenses en cas de croissance du PIB ?).
  - b. Y a-t-il des postes de dépense importants que le gouvernement peut espérer réduire à l'avenir (par exemple, des subventions ou des dépenses d'administration publique ou de sécurité) ?
3. Peut-on élargir l'espace budgétaire **en changeant la composition des dépenses publiques de façon à favoriser la croissance** ? En d'autres termes, le gouvernement peut-il envisager d'augmenter le taux de croissance potentiel de l'économie en investissant davantage dans des projets ou programmes visant à éliminer ou atténuer les principaux obstacles à une expansion de l'offre dans l'économie ?
4. Une **augmentation de l'emprunt** peut-elle être une source potentielle d'espace budgétaire ?
  - a. Quels sont actuellement les rapports dette intérieure – PIB et dette extérieure – PIB ?
  - b. D'après les récentes analyses de viabilité de la dette de votre pays réalisées par le FMI et la Banque mondiale, quelles seraient les possibilités d'augmentation du taux annuel

- de l'emprunt extérieur, tout en maintenant la valeur actuelle nette de la dette dans des limites raisonnables ?
- c. Peut-on distinguer, sur la base de ces analyses, des différences de limites annuelles potentielles du montant de l'emprunt selon que celui-ci est soumis ou non à des conditions préférentielles ?
  - d. D'après les analyses du FMI et de la Banque mondiale, quelles pourraient être les limites d'un emprunt *intérieur* annuel supplémentaire, compte tenu du fait que des niveaux élevés d'emprunt et d'endettement intérieurs peuvent rapidement entraîner une hausse des taux d'intérêt réels sur le plan national (qui peut réduire l'espace budgétaire potentiel) ?
5. Quelles sont les perspectives d'**augmentation des flux d'aide** à moyen terme (proportionnellement au PIB anticipé)?
- a. Quel est le rapport prévu entre dons et prêts dans les nouveaux apports d'aide ?
  - b. Ces flux d'aide plus importants peuvent-ils élargir l'espace budgétaire sans créer de problèmes de gestion au niveau macroéconomique ? Plus précisément,
    - i. Peut-on raisonnablement anticiper une absorption de ces flux accrus dans l'économie à la faveur d'une augmentation du déficit de la balance des paiements courants (ce qui suppose une augmentation des importations)?
    - ii. Ou bien est-ce que l'amplification des flux exerce une pression sur le taux de change nominal ou oblige la banque centrale à prendre des mesures de neutralisation pour limiter l'impact monétaire de cet apport accru ?
  - c. Si le surcroît d'aide est susceptible d'être utilisé pour financer des programmes de dépenses récurrentes difficilement compressibles une fois engagés, comment les pouvoirs publics peuvent-ils être certains de la stabilité ces flux accrus à moyen terme ? Le gouvernement devrait-il envisager une augmentation des réserves de devises étrangères comme « filet de sécurité » en prévision d'une chute éventuelle des montants de l'aide ?
  - d. Le gouvernement anticipe-t-il un déficit de capacité d'absorption institutionnelle face à l'accroissement de l'aide ? Des pénuries de main-d'œuvre spécialisée ? Des déficiences dans la capacité de l'administration publique à gérer et mettre en œuvre les programmes financés par l'aide ? D'importantes distorsions dans les priorités des dépenses publiques du fait des priorités d'utilisation de l'aide définies par les donateurs ?
6. Certaines ONG occidentales préconisent un relèvement du taux de seigneurage - pouvant entraîner une augmentation de l'inflation - comme moyen d'expansion de l'espace budgétaire en vue d'accroître les dépenses productives.
- a. Quel est le taux d'inflation actuel ?
  - b. Est-il possible d'envisager une légère expansion du crédit - pour le financement de dépenses publiques supplémentaires - tout en maintenant un taux d'inflation acceptable ?
7. Existe-t-il de nouvelles possibilités de partenariats public-privé (PPP) créateurs d'infrastructures, financés par des investisseurs privés avec des garanties de l'Etat ? Peut-on affirmer que dans le cadre de ce type de partenariat, les services fournis par le secteur privé seront plus efficaces, tout en se rappelant que ces partenariats sont souvent source d'endettement conditionnel pour le gouvernement ?

**Lecture recommandée :**

Heller, P., 2005, « Understanding Fiscal Space », Document de synthèse No. 5/4, Fonds monétaire international, [www.imf.org](http://www.imf.org)

Heller, P., 2006, « Making Fiscal Space Happen: Managing Fiscal Policy in a World of Scaled-up Aid », Document de travail No. 06/270, Fonds monétaire international, [www.imf.org](http://www.imf.org)

## **Session 4 : Soutien budgétaire et cadres d'évaluation de l'exécution du budget**

**Objectif :** Aider les hauts fonctionnaires du budget à élaborer des cadres d'évaluation de l'exécution du budget qui serviront d'instruments de contrôle pour le soutien budgétaire.

**Présentation :** Stephen Lister, Mokoro Ltd, Chef d'équipe, Evaluation conjointe du soutien budgétaire général, 1994 – 2004 (TBC)

### **Présentation de pays**

### **Présentation de pays**

### **Discussion et perspectives nationales**

Le soutien budgétaire est une forme d'aide de plus en plus recherchée par les gouvernements des pays bénéficiaires, en particulier par ceux qui s'emploient à renforcer leur système de gestion des finances publiques. Le soutien budgétaire encourage les gouvernements à prendre l'initiative dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à moyen terme.

Les Cadres d'évaluation de l'exécution du budget (CEB) forment la base d'un contrôle conjoint exercé par tous les donateurs participant au soutien budgétaire et le gouvernement bénéficiaire et constituent le fondement d'une gestion conforme à des principes communs prédéfinis, les versements au titre du soutien budgétaire relevant toujours de la décision des bailleurs individuels. Ces cadres d'évaluation peuvent être élaborés comme alternatives aux processus de contrôle gouvernementaux ; en tant que synthèses de haut niveau des obligations d'information imposées par l'Etat ; ou en complément des systèmes publics, sans les remplacer ni les synthétiser.

Cette session permettra d'examiner l'expérience des pays dans les domaines suivants :

- Poursuite d'objectifs multiples à travers un cadre unique ;
- Choix d'indicateurs et d'objectifs clairement définis et appropriés et gestion de la conditionnalité liée à la gouvernance ;
- Alignement du Cadre d'évaluation de l'exécution du budget sur les systèmes publics ; en particulier, les modes de renforcement des processus gouvernementaux de gestion et de suivi des réformes et des actions de développement ;
- Nature du dialogue sur la politique entre les donateurs et le gouvernement bénéficiaire et moyens d'amélioration possibles de ce dialogue.
- Evaluation de l'exécution par rapport aux Cadres d'évaluation de l'exécution et mise en corrélation des résultats ainsi obtenus avec le soutien budgétaire fourni.

### **Documents pour cette session:**

Les pays sont priés d'apporter leurs cadres d'évaluation de l'exécution du budget, leurs cadres de suivi et d'évaluation des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et d'autres cadres applicables à l'ensemble de l'administration publique.

**Lecture recommandée :** Résumé du rapport de synthèse, Evaluation conjointe du soutien budgétaire général (1994 – 2004), [www.oecd.org](http://www.oecd.org)