

**Note de Bonne Pratique :
Utilisation des Systèmes Budgétaires Nationaux**

Juin 2008

Table des matières

Abréviations	4
1. Vue d'ensemble	5
Engagements internationaux à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux.....	5
Origine et objectif de la note de bonne pratique	5
Structure	7
Points clés	8
2. Concepts clés et raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux	9
Pourquoi utiliser les systèmes budgétaires nationaux ?.....	9
Appropriation et bonne gestion des finances publiques	9
Normes de gestion des finances publiques – les indicateurs PEFA	9
Utilisation des systèmes budgétaires durant la totalité du cycle budgétaire	10
Autres concepts clés	10
Sources et utilisations.....	10
Canaux de décaissement	11
Idées fausses à éviter.....	11
Comprendre les institutions et les facteurs incitatifs.....	13
L'influence des caractéristiques des instruments d'aide	13
L'influence des caractéristiques des agences d'aide	14
Facteurs incitatifs mixtes pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux	14
Offre et demande d'informations, et leur qualité.....	15
3. Problématiques et bonnes pratiques d'utilisation des systèmes budgétaires nationaux	17
Introduction.....	17
Inscription de l'aide dans le plan	17
Vue d'ensemble.....	17
Bonnes pratiques : les progrès de la budgétisation stratégique.....	18
Inscription de l'aide dans le budget	20
Vue d'ensemble.....	20
Bonnes pratiques : les priorités de la réforme de la GFP.....	22
Bonne pratique : budget décloisonné - budgets récurrent et de développement	22
Bonnes pratiques : montrer l'utilisation globale de l'utilisation de l'aide	23
Bonnes pratiques : améliorer l'accès des publics internes et externes aux informations du budget	24
Inscription de l'aide au Parlement	24
Vue d'ensemble.....	24
Bonnes pratiques : contribuer au renforcement du rôle du Parlement dans le système budgétaire.....	25
Inscription de l'aide au Trésor	25
Vue d'ensemble.....	25
Bonnes pratiques : les priorités de la réforme de la GFP.....	26
Bonnes pratiques des donateurs pour l'inscription de l'aide dans le Trésor	27

Inscription de l'aide dans les comptes.....	27
Vue d'ensemble.....	27
Bonnes pratiques d'inscription de l'aide dans les comptes.....	28
Inscription de l'aide dans les audits.....	29
Vue d'ensemble.....	29
Bonnes pratiques : soutien à la capacité d'audit.....	30
Bonnes pratiques : approches complémentaires du fiduciaire et autres assurances recherchées par les donateurs.....	30
Inscription de l'aide dans les rapports.....	30
Vue d'ensemble.....	30
Bonnes pratiques pour les rapports et le partage d'informations.....	31
Utilisation et soutien des systèmes budgétaires décentralisés.....	32
4. Gouvernements et donateurs : aller de l'avant.....	34
Introduction.....	34
Approche globale de l'amélioration de l'inscription de l'aide.....	34
Les moteurs des progrès de la budgétisation de l'aide.....	34
Où se situent les gains potentiels ?.....	34
Priorités et séquençage.....	35
Recommandations pour les gouvernements.....	36
Le programme de GFP.....	36
Stratégies pour la gestion de l'aide.....	37
Recommandations pour les donateurs.....	38
Recommandations d'action conjointe.....	39
Étapes suivantes.....	40
Bibliographie.....	41

Encadrés

Encadré 1 : Engagements de la Déclaration de Paris à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux.....	6
Encadré 2 : Étude sur la budgétisation de l'aide.....	7
Encadré 3 : Les différentes dimensions de la « budgétisation »/inscription de l'aide	10
Encadré 4 : Les engagements de la Déclaration de Paris couvrent l'ensemble de l'aide fournie au secteur du gouvernement.....	12
Encadré 5 : Partage des informations et utilisation des systèmes du gouvernement.....	14
Encadré 6 : Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle.....	15
Encadré 7 : Facteurs affectant la qualité de l'inscription de l'aide dans le budget.....	16
Encadré 8 : Projections d'aide paradoxales (cas de l'Ouganda)	18
Encadré 9 : Encourager la participation des donateurs à la planification à moyen terme	19
Encadré 10 : Inscription de l'aide dans le plan : projections réalistes et planification de scénarios	20
Encadré 11 : Déviations entre les budgets et les dépenses effectives.....	21
Encadré 12 : Suivi des dépenses grâce à la charte des comptes du gouvernement	22
Encadré 13 : Intégration des budgets récurrent et de développement - l'approche du Rwanda	23
Encadré 14 : Donner les grandes lignes de la contribution de l'aide aux priorités des dépenses	24
Encadré 15 : Inscription de l'aide dans le Trésor grâce au compte unique du Trésor au Mozambique.....	27
Encadré 16 : Bonnes pratiques : respecter les normes internationales de comptabilité de l'aide (IPSAS)	28
Encadré 17 : La Tanzanie – aide en nature et entrées pro forma	29
Encadré 18 : La base de données ODAMOZ au Mozambique.....	32
Encadré 19 : Bonnes pratiques de budgétisation des services décentralisés en Ouganda	33
Encadré 20 : Préparation d'une stratégie complète pour l'aide au Ghana	38
Encadré 21 : Utilisation approfondie des systèmes nationaux : le « Track Record » des Pays-Bas	39

Abréviations

ABG	Appui Budgétaire Général
ABIA	Advisory Board for Irish Aid
ABMD	Appui Budgétaire multidonneurs
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
APD	Aide Publique au Développement
AT	Assistance Technique
BJCI	Banque Japonais pour la Coopération Internationale
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CUT	Compte Unique du Trésor
DFID	Department for International Development (UK)
DP	Déclaration de Paris
GFP	Gestion des Finances Publiques
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
IFMS	Integrated Financial Management System
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
MCC	Millennium Challenge Corporation
NBP	Note de Bonne Pratique
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PBS	Protection of Basic Services
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIU	Project Implementation Unit
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
RDP	Revue des Dépenses Publiques
SBAS	Strategic Budget Allocation System (Tanzanie)
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SWAp	Sector-Wide Approach

1. Vue d'ensemble

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

1.1 La Déclaration de Paris prévoit un raccord des engagements des donateurs et des pays partenaires afin de favoriser une évolution plus rapide en faveur d'une plus grande utilisation des systèmes nationaux pour la fourniture de l'aide. L'Encadré 1 souligne ces engagements.

1.2 Le contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'est concentré sur une sous-série d'indicateurs et cibles convenus, dont plusieurs liés aux aspects spécifiques de l'utilisation des systèmes nationaux.¹ Ces indicateurs spécifiques et les cibles associées sont utiles, mais ne doivent pas prendre le pas sur les engagements et objectifs plus vastes qui les sous-tendent.

1.3 Les conclusions suivantes peuvent être tirées des données internationales sur l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux :²

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

Origine et objectif de la note de bonne pratique

1.4 La Note de bonne pratique (NBP) s'inspire des conclusions d'une étude commandée par la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) – voir l'Encadré 2 pour un résumé de l'étude et de ses conclusions.

¹ Les indicateurs pertinents sont les suivants :

Indicateur	Contrôle	Objectif
Indicateur 3 : Apports d'aide alignés sur les priorités nationales	L'écart entre les décaissements des donateurs à direction du secteur public et les décaissements comptabilisés dans le budget annuel par le gouvernement.	Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85% des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget)
Indicateur 5a : Utilisation des systèmes nationaux de GFP	Le volume d'aide et la part de donateurs qui utilisent le système de GFP d'un pays partenaire en tant que pourcentage total de l'aide fournie au secteur public. Étudier les trois composants des procédures de GFP d'un pays : procédures nationales d'exécution du budget procédures nationales d'informations financières procédures nationales d'audit.	Score 5+ : Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires et réduction de deux tiers de la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires ; Score 3,5 à 4,5 : 90% des donateurs, un tiers de réduction ¹
Indicateur 7 : l'aide est davantage prévisible	L'écart entre les décaissements prévus et les décaissements réels et pris en compte dans les systèmes de comptabilité nationaux. (Il se concentre spécifiquement sur la prévisibilité dans l'année des apports d'aide au secteur public).	Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il était prévu.

Source : Forum de haut niveau, 2005 ; Comité d'assistance au développement de l'OCDE, 2006a.

² Voir le rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide (Mokoro 2008) pour une revue détaillée de l'étude de la Déclaration de Paris et les données PEFA.

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

Appropriation

(14) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

(15) *Les donateurs s'engagent à :*

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

Alignement

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

(16) *Les donateurs s'engagent à :*

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogues sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies (Indicateur 3).

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

(21) *Les donateurs s'engagent à :*

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires.
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide.

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

(25) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.

(26) *Les donateurs s'engagent à :*

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues.
- Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires.

Harmonisation

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

(32) *Les donateurs s'engagent à :*

- Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles

(39) *Les donateurs s'engagent à :*

- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.

Gestion axée sur les résultats

(44) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.

Responsabilité mutuelle

(48) *Les pays partenaires s'engagent à :*

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.

(49) *Les donateurs s'engagent à :*

- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur Parlement et à leurs citoyens.

Source : Forum de Haut Niveau, 2005.

1.5 L'objectif de l'étude était de « donner de meilleurs outils aux gouvernements pour le développement de processus de budgétisation de l'aide », mais elle reconnaît que cet objectif exige des efforts de la part des gouvernements et des bailleurs, avec un contrôle conjoint des progrès et de la responsabilité mutuelle à l'égard des engagements sous-jacents de la Déclaration de Paris.

1.6 La NBP détaille donc les enseignements tirés de l'étude à l'intention des bailleurs et des gouvernements partenaires. Elle se concentre sur **l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux** et offre un guide aux pays partenaires et aux agences d'aide sur la manière dont ils peuvent utiliser les systèmes nationaux de façon plus généralisée et plus efficace pour l'acheminement de l'aide, et ce à toutes les étapes du cycle budgétaire. Elle identifie les actions pouvant être prises immédiatement et d'autres domaines pouvant faire l'objet d'une analyse et d'un contrôle plus approfondis.

Encadré 2 : Étude sur la budgétisation de l'aide

Début 2007, la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (SPA) ont commandé une étude sur la « budgétisation de l'aide ».³

L'étude a produit les documents suivants :

- Un rapport préparatoire définissant les questions à aborder et la méthodologie de recherche.
- Dix études pays d'Afrique sub-saharienne. Le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda ont fait l'objet d'études approfondies avec des rapports pays séparés. Le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Kenya, l'Afrique du Sud et la Tanzanie ont aussi fait l'objet d'analyses et les conclusions tirées des études des dix pays ont été incorporées au Rapport de synthèse.
- Une analyse documentaire, qui (a) a donné la liste des documents de bonne pratique existants dans le domaine de l'incorporation de l'aide dans les budgets des pays bénéficiaires ; (b) a analysé les politiques et directives des agences multilatérales et bilatérales majeures dans la mesure où elles ont un impact sur l'incorporation de leur aide dans les budgets gouvernementaux ; et (c) a détaillé les efforts pertinents d'inscription de l'aide dans les budgets gouvernementaux, par le biais entre autres de revues sommaires de quelques autres pays, y compris en dehors de l'Afrique.
- Un rapport de synthèse qui s'est inspiré de tous les autres composants de l'étude pour parvenir à des conclusions et recommandations générales.

Les détails de tous les rapports sont donnés dans la bibliographie. Ils peuvent être téléchargés à partir du site Web de CABRI : <http://www.africa-sbo.org/>.

L'étude se concentre avant tout sur les perspectives des différents pays, mais l'étude documentaire comprend une analyse et des résumés des pratiques des donateurs.

Structure

1.7 Cette Note se divise en trois sections principales :

- La section 2 explique les concepts pertinents et les raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux.
- La section 3 détaille les questions et les bonnes pratiques liées à l'utilisation des systèmes nationaux à chaque stade du cycle budgétaire.
- La section 4 propose des directives pour aider les gouvernements et les donateurs à aller de l'avant.

³ Cette étude a été financée par le DFID avec un soutien additionnel du JICA et de certains financeurs principaux de CABRI. Elle a été réalisée par Mokoro Limited, Oxford, UK.

Points clés

1.8 Parmi les points clés :

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

2. Concepts clés et raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux

Pourquoi utiliser les systèmes budgétaires nationaux ?

Appropriation et bonne gestion des finances publiques

2.1 Les engagements de la Déclaration de Paris (voir l'Encadré 1 ci-dessus) reflètent un consensus voulant que l'efficacité de l'aide dépend de l'appropriation par le pays de sa stratégie et du rôle premier joué par le pays dans le domaine de la gestion de l'aide. Les principes de bonne pratique adoptés lors du Forum de haut niveau de Rome en 2003 et développés lors du Forum de haut niveau de Paris en 2005 se fondent sur le principe de l'alignement des donateurs avec les stratégies et systèmes des pays partenaires ; cela est nécessaire pour garantir une appropriation efficace par le pays. L'utilisation des systèmes nationaux contribue fortement à leur renforcement et garantit leur durabilité, car des activités parallèles s'essoufflent souvent lorsqu'un financement externe prend fin.

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

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

2.3 L'aide représentant une part substantielle des ressources publiques dans de nombreux pays en développement, la qualité de la gestion de l'aide influe fortement sur la qualité de la gestion générale des finances publiques. Ces principes de bonne pratique impliquent que l'aide doit passer par les systèmes budgétaires nationaux.

Normes de gestion des finances publiques – les indicateurs PEFA

2.4 Grâce à l'initiative Dépenses publiques et responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), une série d'indicateurs de la performance de la GFP a été développée (Secrétariat PEFA 2006). Les indicateurs PEFA résument les principes garantissant un système de GFP de qualité qui font l'objet d'un consensus et qui permettent de contrôler les progrès réalisés pour la consolidation de la GFP au niveau national.

2.5 Les indicateurs PEFA peuvent aider à « inscrire l'aide dans le système », et ce de plusieurs manières. Certains des indicateurs (y compris les trois indicateurs s'intéressant à la performance des bailleurs) révèlent la mesure de l'inscription de l'aide dans les systèmes nationaux à différents stades du cycle budgétaire. La presque totalité des indicateurs peut aider les donateurs à décider si les différents composants des systèmes nationaux sont assez solides pour canaliser l'apport d'aide. Un contrôle PEFA périodique permet de contrôler les progrès à moyen terme du renforcement des systèmes de GFP nationaux.

Utilisation des systèmes budgétaires durant la totalité du cycle budgétaire

2.6 La série d'indicateurs PEFA identifie les liens entre planification et budgétisation et entre les différentes étapes du cycle budgétaire. L'étude sur la « budgétisation de l'aide » fait la distinction entre sept dimensions ou étapes du cycle budgétaire, comme le montre l'Encadré 3.

Encadré 3 : Les différentes dimensions de la « budgétisation »/inscription de l'aide

Terme	Définition
Inscrite dans le plan	Dépenses des programmes et projets d'aide intégrées dans les plans stratégiques des agences dépensières et les documents d'appui décrivant les intentions politiques sous-jacentes aux soumissions budgétaires.
Inscrite dans le budget ⁴	Financement externe, dont le financement des programmes et projets, et son utilisation prévue décrite dans la documentation budgétaire.
Inscrite au Parlement	Financement externe compris dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement.
Inscrite dans le Trésor	Financement externe décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux.
Inscrite dans les comptes	Financement externe inscrit et pris en compte par le système comptable du gouvernement conformément au système de classification du gouvernement.
Inscrite dans les audits	Financement externe inscrit dans le système d'audit du gouvernement.
Inscrite dans les rapports	Financement externe inscrit dans les rapports a posteriori du gouvernement.

Source : Rapport préparatoire (Mokoro Ltd, 2007a).

2.7 L'Encadré 3 n'est pas exhaustif : d'autres dimensions des systèmes gouvernementaux peuvent aussi être pertinentes. Par exemple, la dimension d'« inscription dans les marchés publics » : les dépenses financées par des fonds extérieurs peuvent ou non respecter les procédures standards du gouvernement pour la passation de marchés (même si elles sont inscrites dans le système d'autres manières).⁵ L'étude menée sur la « budgétisation de l'aide » a noté que la qualité perçue des systèmes de passation de marchés du gouvernement avait souvent une forte influence sur l'inscription de l'aide à d'autres stades.

Autres concepts clés

Sources et utilisations

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

⁴ Le contexte devrait clairement indiquer si l'expression « inscrite dans le budget » est utilisée dans un sens plus général que cette définition exacte. Dans cette NBP, l'expression « inscrite dans le système » est aussi utilisée pour faire référence à l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide.

⁵ L'utilisation des systèmes de marché publics d'un pays est contrôlée séparément en vertu de la Déclaration de Paris (indicateur 5a).

Canaux de décaissement

2.9 Lorsqu'on parle de la dimension d'« inscription dans le Trésor », il est important de bien préciser de quels canaux de décaissement de l'aide il est question. On peut distinguer trois canaux principaux :

- Le canal 1 est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide du canal 1 est versée au ministère des finances du gouvernement (ou « Trésor »). De là, il est acheminé par le biais des procédures gouvernementales normales aux ministères, services ou organismes responsables de l'exécution du budget. Il faut noter que les fonds d'aide passant par le canal 1 peuvent être réservés à des dépenses spécifiques ou non.
- Dans le canal 2, les fonds externes sont fournis directement à un ministère, service ou organisme particulier, le plus souvent un ministère sectoriel, et gérés par le biais de comptes spéciaux hors du système du gouvernement.⁶ Ainsi, les fonds du canal 2, bien qu'ils soient en la possession d'un organisme gouvernemental, ne suivent pas les procédures normales du gouvernement.
- Dans le canal 3, les dépenses sont prises en charge par l'agence donatrice elle-même ou au nom du gouvernement par des agents extérieurs. Les actifs ou services sont fournis en nature au gouvernement, qui ne reçoit pas les fonds.

2.10 Ainsi :

- Les fonds qui sont versés par le biais du gouvernement ne suivent pas nécessairement les voies gouvernementales normales et peuvent être « budgétisés » ou non. Cela est particulièrement vrai pour les fonds du canal 2, mais cela peut aussi être le cas pour le canal 1.⁷
- Les fonds qui ne sont pas versés par le biais du gouvernement (canal 3) sont souvent complètement hors-système, mais ce n'est pas une nécessité. Il est possible d'anticiper de tels fonds dans les plans du gouvernement et de les inscrire dans les budgets et comptes du gouvernement.

Idées fausses à éviter

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

⁶ Les fonds du canal 2 peuvent être administrés par une unité de mise en oeuvre de projet sous le contrôle du gouvernement.

⁷ Par exemple, les projets du système de l'ONU qui suivent les procédures « d'exécution nationale » ne sont en général inscrits dans aucune autre dimension pertinente du Trésor ou du système.

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

L'engagement de la Déclaration de Paris de budgétiser l'aide couvre l'ensemble de l'aide décaissée pour le secteur du gouvernement, quelle que soit la manière dont elle est exécutée. L'OCDE a fourni la définition suivante pour les « décaissements à l'intention du secteur public » suivis dans le cadre des objectifs de la budgétisation de l'aide pour l'étude 2006 :

Le décaissement d'APD dans le contexte d'un accord avec le secteur public, y compris les travaux, les biens ou services délégués ou sous-traités par le gouvernement à d'autres entités (ONG, sociétés privées).

Le secteur public est défini de la manière suivante : *administrations – ministères, services, agences ou municipalités – autorisées à recevoir des revenus ou à réaliser des dépenses au nom du gouvernement central.* (OCDE, 2006a : Définitions et guides, 2)

2.12 **L'« aide inscrite dans le budget » n'est pas synonyme d'appui budgétaire.** Voici la définition donnée dans l'évaluation de l'appui budgétaire général par le CAD/OCDE :

Les caractéristiques générales de l'**appui budgétaire** sont qu'il est directement fourni aux gouvernements partenaires à l'aide de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire comprennent le transfert d'une somme forfaitaire de devises étrangères ; les différences [par ex. entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel] surviennent ensuite au niveau du ciblage et de la qualité et de l'axe de la conditionnalité et du dialogue sur les politiques. (IDD & Associates, 2006)

2.13 L'appui budgétaire est donc par définition inscrit dans le budget.⁸ Cependant, d'autres modalités d'aide, comme l'aide projet, l'assistance technique et d'autres formes d'aide en nature, peuvent aussi être budgétisées.

2.14 De même, « L'appui budgétaire sectoriel » doit par définition être inscrit dans le budget. Cependant, **le terme « appui budgétaire sectoriel » est souvent utilisé de façon impropre :**

- La définition standard de l'appui budgétaire (ci-dessus) veut qu'il ne soit pas lié à des activités de projet spécifiques. Cependant, dans certains pays, le terme « appui budgétaire sectoriel » est utilisé pour décrire un financement étroitement ciblé a priori sur des lignes budgétaires spécifiques.⁹
- De même, l'appui budgétaire sectoriel utilise par définition les systèmes gouvernementaux pour l'allocation, la passation de marchés et la comptabilité. Cependant, des arrangements de financement communs n'utilisant pas les systèmes gouvernementaux normaux sont souvent décrits à tort comme un appui budgétaire sectoriel (ABS).

2.15 **L'expression Approche sectorielle (Sector wide approach, SWAp) n'est pas synonyme de financement en commun (ou de fonds communs).** Pour tenter de déterminer si l'aide est inscrite dans le budget, il faut considérer des instruments d'aide spécifique ; une SWAp n'est pas en elle-même un instrument d'aide spécifique mais une façon de travailler au niveau sectoriel. Une SWAp peut recevoir le soutien d'instruments d'aide variés, comme des fonds mis en commun par des donateurs, mais une SWAp peut également (et en même temps) bénéficier du soutien d'autres instruments, comme des projets et un appui budgétaire sectoriel et général. (CAD/OCDE, 2006b)

⁸ Cependant, l'étude sur la budgétisation de l'aide a trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires.

⁹ L'étude sur la budgétisation de l'aide décrit de tels cas au Mali et au Burkina Faso.

2.16 Les projets ne sont pas forcément non-budgétisés. L'utilisation de systèmes parallèles est courante pour les projets bénéficiant d'un financement externe et la modalité de projet a souvent été utilisée pour contourner les systèmes nationaux. Cependant, il est tout à fait possible de budgétiser l'aide projet à certains ou à tous les stades du cycle budgétaire. Il est donc faux de penser que l'aide projet est caractérisée par l'utilisation de systèmes parallèles.¹⁰ Une telle utilisation de la terminologie liée aux projets peut facilement renforcer l'idée erronée que le passage à l'appui budgétaire est la seule manière d'inscrire davantage d'aide dans le budget.

2.17 L'inscription de l'aide dans le budget ne se résume pas à la fourniture d'informations par les donneurs aux gouvernements. Comme il est expliqué ci-dessous (voir l'Encadré 5), certaines agences d'aide soulignent le fait qu'elles informent les gouvernements de l'aide apportée, tandis que d'autres visent à intégrer l'aide fournie à d'autres ressources du gouvernement tout au long du cycle budgétaire. Cependant, le fait d'informer le gouvernement de l'aide ne revient pas à utiliser pleinement les systèmes budgétaires nationaux. Un rapport n'entraîne pas forcément les mêmes avantages que l'intégration.

Comprendre les institutions et les facteurs incitatifs

2.18 L'inscription de l'aide dans le budget n'est pas seulement une question technique. Le comportement des différents acteurs, du côté des gouvernements comme des donneurs, dépend du cadre institutionnel et des facteurs incitatifs. Différentes sections des gouvernements ont des perspectives différentes, et du côté des donneurs, différentes contraintes affectent différents types d'aides et d'agences.

L'influence des caractéristiques des instruments d'aide

2.19 Dans cette Note, le mot « aide » fait référence à l'Aide Publique au Développement (APD) telle qu'elle est définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.¹¹ L'APD comprend les dons et les prêts, les contributions en liquide et en nature. Il est important de faire la distinction entre ces différents types d'aide, car l'utilisation de formes particulières d'APD a un impact sur l'inscription de l'aide dans les systèmes budgétaires.

2.20 Les caractéristiques des instruments d'aide ont une forte influence sur leur inscription ou non dans les documents et les processus budgétaires. L'appui budgétaire est par définition budgétisé (dans la plupart des dimensions tout du moins).¹² Les procédures légales et le besoin d'anticiper le service de la dette font que les prêts sont plus susceptibles d'être budgétisés que les dons. L'assistance technique et les autres formes d'aide en nature sont moins susceptibles d'être inscrites au budget (en particulier l'aide d'urgence, qui est par nature déconnectée du cycle budgétaire). L'aide décaissée par le biais de partenaires n'appartenant pas au gouvernement ou par

¹⁰ Certaines des études de cas pays offrent des exemples d'une telle utilisation. Par exemple, voici ce que note l'étude pays du Ghana :

Au Ghana, un projet est une série d'activités ayant un objectif commun gérées par une unité de mise en œuvre et financées par des ressources conservées dans des comptes bancaires séparés (en général désignés par le gouvernement) indépendants du Fonds consolidé. (étude de cas Ghana, 2007)

Une telle utilisation est notée au Mali (étude de cas Mali, 2007).

¹¹ Dons ou prêts aux pays et territoires de la partie I de la liste du CAD des bénéficiaires d'aide (pays en développement) qui sont : (a) pris en charge par le secteur officiel ; (b) se donnent comme objectif principal la promotion de l'aide sociale et du développement économique ; (c) à des termes financiers concessionnels [dans le cas d'un prêt, avec un élément de subvention d'au moins 25 pour cent]. En plus des flux financiers, la coopération technique est comprise dans l'aide. Les dons, les prêts et les crédits à des fins militaires sont exclus. (*Development Co-operation Directorate, DAC's Glossary, www.oecd.org.*)

¹² Cependant, l'étude sur la budgétisation de l'aide a trouvé des exemples où l'appui budgétaire n'était pas clairement identifié en tant que source de financement dans les documents budgétaires. Une notification tardive et des décaissements imprévisibles peuvent aussi compliquer l'inscription de l'appui budgétaire dans le plan.

des niveaux sous-nationaux du gouvernement a aussi moins de chance d'être inscrite que l'aide fournie au gouvernement central.

L'influence des caractéristiques des agences d'aide

2.21 Les agences d'aide ont des mandats variés, rendent des comptes à des publics spécifiques et fonctionnent avec des degrés de flexibilité différents au niveau national. Tous ces facteurs peuvent limiter leur utilisation des instruments d'aide. Qui plus est, elles ont des perspectives différentes sur l'aide et des attitudes contrastées face au risque, y compris face aux risques fiduciaires associés à l'utilisation des systèmes gouvernementaux. Bien que toutes sortes d'agences d'aide (et de gouvernements partenaires) aient signé la Déclaration de Paris, son interprétation peut varier de façon significative. Ces différences d'interprétation sont analysées dans l'analyse documentaire (Mokoro, 2007b) et rapidement décrites dans l'Encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5 : Partage des informations et utilisation des systèmes du gouvernement

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

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

« MCC exige, à chaque fois que cela est possible, que les activités de programmes MCC soient reflétées dans les documents budgétaires du pays bénéficiaire. ... Refléter les activités dans les documents budgétaires n'est pas forcément synonyme de gestion des ressources de MCC par les systèmes de dépenses publiques existants. » (Millennium Challenge Corporation, 2006 : 5)

À l'autre extrême se trouve Sida. Sida interprète de la façon suivante l'engagement de budgétiser l'aide de la Déclaration de Paris :

« Conformément à la Déclaration de Paris, Sida s'alignera dans toute la mesure du possible avec les systèmes nationaux. » (Sida, 2007 : 27)

La fourniture d'informations sur l'aide au budget et l'intégration de l'aide dans le budget ne sont pas des activités mutuellement exclusives, mais elles ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre. La mise à disposition d'informations sur l'aide dans le budget diffère de l'intégration de l'aide dans le processus budgétaire ; cette fourniture d'informations ne s'accompagne pas forcément des avantages procurés par l'intégration.

Source : Analyse documentaire de la budgétisation de l'aide.

Facteurs incitatifs mixtes pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux

2.22 Certains donateurs évitent depuis de nombreuses années les systèmes nationaux pour des raisons variées et frustrantes : manque de transparence et de responsabilité de l'utilisation des fonds par les gouvernements bénéficiaires, financement ne parvenant pas aux projets prévus, fonds détournés par des individus corrompus et demande de davantage de redevabilité de la part des Parlements nationaux. Cependant, l'utilisation de systèmes parallèles pour la gestion de projet s'est également révélée insatisfaisante : les structures parallèles ont contribué à l'affaiblissement des systèmes du gouvernement en attirant du personnel et des ressources clés ; les donateurs ont

poursuivi des programmes de développement non coordonnés entre eux ; les projets ne pouvaient pas seuls s'attaquer au mauvais environnement politique et institutionnel qui menaçait leur efficacité ; et leur durabilité était compromise par le manque d'appropriation du gouvernement et l'absence de budgets de maintenance et d'exploitation.

2.23 La situation est maintenant différente : il est reconnu qu'il est nécessaire de mieux intégrer l'aide dans les politiques, budgets et procédures financières des gouvernements bénéficiaires. Cependant, les préoccupations légitimes des donateurs à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux sont toujours présentes et le gouvernement est tiraillé par l'envie de suivre des voies différentes. L'Encadré 6 résume les facteurs incitatifs contradictoires qui minent les efforts d'utilisation accrue des systèmes nationaux.

Encadré 6 : Intégrer les incitations à l'aide traditionnelle

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

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

Source : Williamson et Kizilbash Agha (2008) (à partir de Booth et al 2008).

Offre et demande d'informations, et leur qualité

2.24 Ces facteurs d'incitation mixtes, présents sur les deux bords de la relation d'aide, contribuent à expliquer la faiblesse de l'offre et de la demande d'informations décrite dans l'Encadré 7. Les mêmes facteurs d'incitation peuvent causer des distorsions de l'information. Par exemple, les ministères sectoriels et les donateurs peuvent rechigner à divulguer l'aide fournie directement au secteur s'ils craignent que cela provoquera une réduction des allocations d'autres ressources. Il est

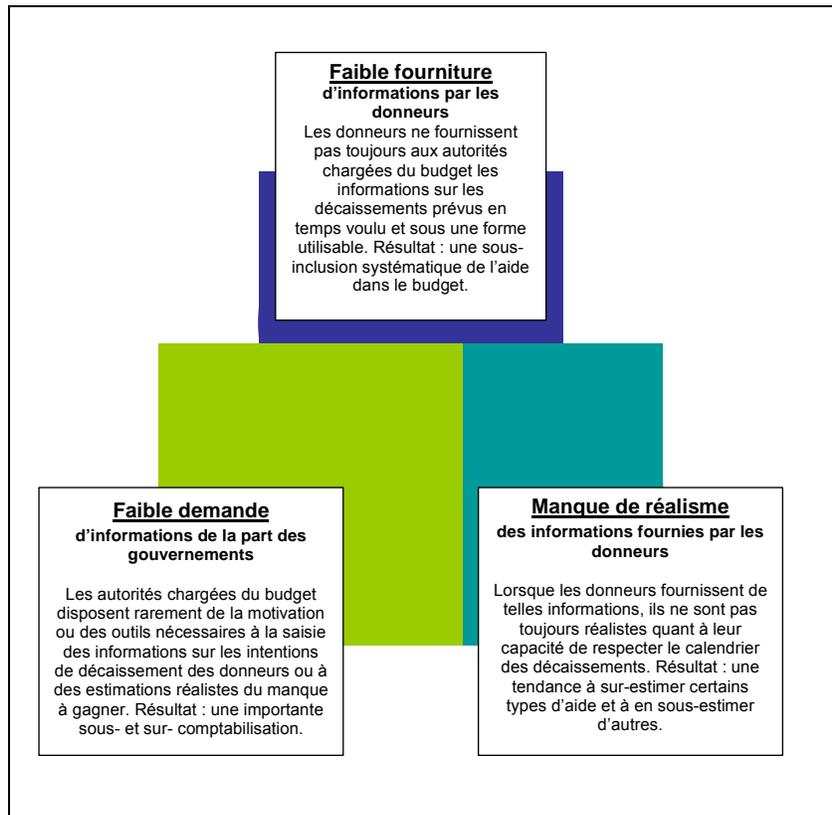
donc toujours essentiel de prendre en compte la qualité des informations fournies au processus budgétaire à ses différentes étapes.

2.25 Parmi les critères pertinents de qualité :

- Qualité technique des informations fournies (exhaustivité, crédibilité, morcellement et détail, etc.) ;
- Promptitude et accessibilité (qui détient les informations et à quel stade du processus pertinent) ;
- Les informations sont-elles utilisées ? Si oui, comment ? (Les informations influencent-elles les décisions et les choix ? Les fournisseurs reçoivent-ils des informations en retour, et cela influence-t-il les budgets futurs ?)

2.26 L'étude sur la budgétisation de l'aide confirme que la capacité d'exploiter au mieux les informations sur l'aide dépend dans une grande mesure de la qualité des informations et des processus liés aux ressources extérieures à l'aide. L'inscription de l'aide dans le budget doit donc faire partie intégrante de réformes de GFP plus vastes.

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



Source : Mokoro, d'après OCDE (2007a).

3. Problématiques et bonnes pratiques d'utilisation des systèmes budgétaires nationaux

Introduction

3.1 Cette section de la note de bonne pratique analyse chacune des étapes du système budgétaire ; elle explore la pertinence des systèmes nationaux et des bonnes pratiques garantissant leur utilisation et leur soutien. Elle met en lumière les liens entre les différentes dimensions et offre les éléments d'un programme de bonne pratique. Cependant, des modèles précis doivent être décidés en fonction des contextes nationaux ; les questions liées à la priorisation et au séquençage sont étudiées en section 4.

Inscription de l'aide dans le plan

Vue d'ensemble

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

3.3 L'inscription de l'aide au plan n'est utile que si le gouvernement dispose d'un système de planification efficace. Parmi les éléments clés d'une planification efficace, un processus de planification transparent assorti d'un calendrier clair, une évaluation réaliste du coût des alternatives, et, dans l'idéal, un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) déterminant des budgets annuels dans une perspective plus longue. En l'absence de processus de planification gouvernemental crédible, il est difficile d'utiliser de façon systématique les informations fournies par les donateurs. Pour les donateurs, il est facile de s'« aligner » avec des objectifs non priorisés.

3.4 Des systèmes de budgétisation doubles, avec des budgets de développement et récurrent séparés, sont un obstacle à une planification et à une budgétisation cohérentes dans de nombreux pays dépendant de l'aide. Il est ironique que les budgets du développement, qui devaient dans une grande mesure être utilisés pour l'inscription de l'aide dans le budget, aient mené à des distorsions et à une fragmentation substantielles de la gestion des dépenses publiques. Cette question et les remèdes possibles sont abordés en plus grand détail au paragraphe 0 et dans l'encadré 13 ci-dessous.

Le paradoxe des projections des agences d'aide

3.5 Les informations fournies par les donateurs d'aide renferment des partis-pris systématiques. Les bailleurs sont extrêmement prudents à l'égard de la fourniture de prévisions d'aide qui ne se fondent pas sur des engagements fermes. Ceci mène à un paradoxe. Les projections des donateurs à l'égard des décaissements durant l'exercice budgétaire ont tendance à être trop optimistes (les donateurs fournissant rarement la totalité de leurs engagements¹³). En même temps, les projections des donateurs à l'égard de l'aide à moyen terme ont tendance à être trop pessimistes. En effet, ceux-ci rechignent à faire des projections supérieures à leurs engagements formels, même quand

¹³ Même si les fonds commis sont disponibles, les dépenses peuvent être inférieures aux prévisions, en particulier si les fonds arrivent en fin d'exercice budgétaire.

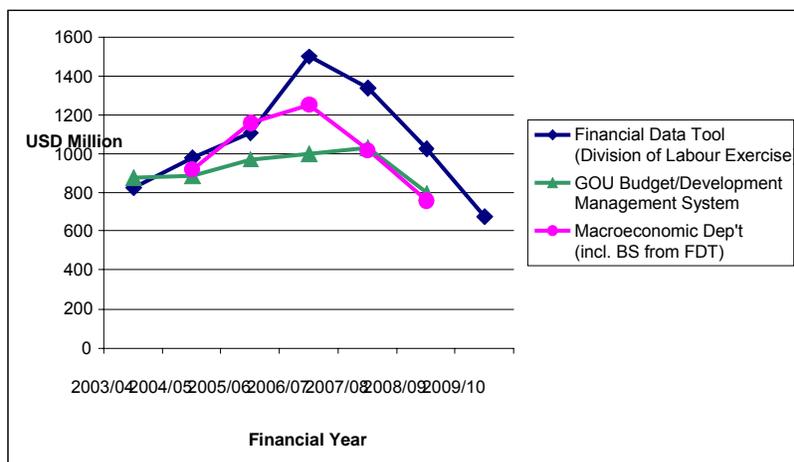
ils savent que de nouveaux projets et programmes risquent d'être mis sur pied. L'encadré 8 utilise le cas de l'Ouganda pour illustrer ce problème.

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

En général, les projections de l'aide fournies par les donateurs surestiment les décaissements à court terme et sous-estiment les apports d'aide à moyen terme. L'Ouganda offre une bonne illustration de ce paradoxe. Voici ce que note l'étude de cas Ouganda :

Données sur la qualité de l'aide : les données sur l'aide fournies par les donateurs se fondent largement sur les engagements financiers et les donateurs refusent ou sont incapables de fournir des estimations à moyen terme de l'aide pour laquelle ils ne se sont pas engagés. Cette situation s'accompagne de deux problèmes. Tout d'abord, les données sur l'aide fournies par les secteurs et les agences donatrices pour l'exercice budgétaire sont en général complètes mais très optimistes ; autrement dit, au bout du compte les donateurs ne respectent pas tous leurs engagements. Ensuite, les projections d'aide à plus long terme ont tendance à sous-estimer les niveaux futurs de l'aide, les engagements existants se prolongeant à moyen terme. Le diagramme ci-dessous montre les données compilées par le ministère du travail et les données (non actualisées) du service macroéconomique compilées directement à partir des donateurs. Les deux courbes montrent une réduction graduelle et significative de l'aide à moyen terme (exercice budgétaire 2006/2007).

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



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

Source : étude de cas Ouganda (Graphique tiré d'ODI : 2007).

Bonnes pratiques : les progrès de la budgétisation stratégique

3.6 L'inscription de l'aide dans le plan dépend des progrès réalisés par le gouvernement dans le domaine de la budgétisation stratégique. En effet, pour pouvoir allouer les ressources de manière efficace, les gouvernements doivent prendre en compte l'ensemble du budget et les besoins des

différents secteurs. Le ministère des finances/de la planification central joue un rôle déterminant. En même temps, de nombreuses contributions clés à la planification stratégique se faisant au niveau sectoriel, il est nécessaire de bien articuler les processus centraux et sectoriels.

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

- d'encourager la participation des donneurs à un processus de planification dirigé par le gouvernement (Encadré 9) ;
- de ne pas prendre les informations des donneurs au pied de la lettre mais de les utiliser pour élaborer différents scénarios (voir l'Encadré 10).

Encadré 9 : Encourager la participation des donneurs à la planification à moyen terme

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

- En Tanzanie, par exemple, les structures de planification et de budgétisation prévoient la participation des donneurs et autres parties prenantes à des groupes de travail sectoriels et thématiques. L'utilisation généralisée des approches sectorielles favorise une meilleure inscription de l'aide dans le plan. La qualité varie en fonction des secteurs et dépend de la qualité du fonctionnement des structures et de la capacité analytique du secteur.
- La transparence du processus et la mise à disposition des documents du cadre budgétaire national et sectoriel aux groupes de travail sectoriels et à l'ensemble du gouvernement sont des éléments positifs. Le Kenya publie également tous ses documents cadre sectoriels et nationaux.
- Dans les trois pays, des efforts sont réalisés pour intégrer des revues systématiques des dépenses publiques au calendrier de planification et de budgétisation.
- Le processus d'ABMD (appui budgétaire multi-donneurs) au Ghana offre un autre exemple de collaboration efficace entre le gouvernement et les donneurs (et de processus dirigé par un gouvernement).

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

Source : rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide.

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

Un certain nombre de gouvernements reconnaissent le parti-pris et le manque de certitude des projections des donateurs à l'égard de leurs propres flux d'aide (voir l'Encadré 8) et répondent en actualisant les estimations des décaissements à court terme et en développant leurs propres scénarios alternatifs des apports d'aide à moyen et long terme.

Estimations budgétaires revues à la baisse

L'étude du Rwanda fournit un bon exemple et un raisonnement convaincant pour la révision à la baisse des estimations :

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

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

Planification de scénarios

Plusieurs pays ont publié différents scénarios de financement pour leurs CSLP/plans de dépenses à moyen terme. L'Éthiopie décrit différents scénarios de dépenses pour différents niveaux de financement par les donateurs. Au Mozambique, le CSLP le plus récent se fonde sur trois scénarios de dépenses. À cause du manque de prévisibilité de son appui budgétaire, le Kenya ne comprend pas l'appui budgétaire dans son budget principal ; il ne l'utilise que dans un scénario alternatif pour son plan de dépenses. En Tanzanie, le gouvernement et les donateurs collaborent à la définition commune de scénarios alternatifs.

Engagements d'aide à plus long terme

La planification de scénarios ne suffit pas à répondre à un manque de cohérence fondamental dans le comportement des donateurs : la communauté des donateurs aspire à atteindre des objectifs à long terme (les OMD) exigeant des dépenses récurrentes et des investissements substantiels, et pourtant les instruments de financement des donateurs sont individuels et à court terme. En Tanzanie, le gouvernement et les donateurs étudient les alternatives suivantes :

- Engagement collectif des donateurs à l'égard de flux d'aide agrégés à moyen terme et nomination d'un donneur de dernier recours (la Banque Mondiale par exemple).
- Mise en place d'un fonds de stabilisation capable de fournir des fonds si les apports d'aide sont inférieurs aux montants prévus.¹⁴

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

Source : rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide.

Inscription de l'aide dans le budget

Vue d'ensemble

3.8 Les budgets annuels sont un outil de gestion universel. Le document budgétaire formel est à la base de l'autorité législative pour les dépenses, puis du contrôle des décaissements budgétaires et du suivi de la mise en œuvre du budget. Cependant, on peut noter des déviations entre un

¹⁴ Un tel fonds est en train d'être mise en place au Mozambique

budget formellement approuvé et ce qui se passe par la suite. Les documents budgétaires ne sont qu'un point de départ permettant de déterminer si l'aide est incorporée à la formulation, à l'autorisation et à la mise en œuvre des budgets gouvernementaux, et la qualité de cette incorporation.

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

Facteurs incitatifs et dissuasifs pour l'inscription de l'aide dans le budget

3.10 Les donateurs rechignent à inscrire l'aide dans le budget principalement à cause du manque de crédibilité du budget et du fait qu'il ne favorise pas une bonne visibilité de leurs fonds spécifiques. La *crédibilité* est sapée par les écarts entre les budgets et les dépenses effectives (voir l'Encadré 11). Le désir de *visibilité* a un aspect fiduciaire (moyen de montrer que les fonds sont utilisés de la manière convenue), mais il peut aussi être lié au fait qu'une agence doit démontrer les résultats obtenus et donc que son aide a eu un impact concret. Ainsi, les nomenclatures gouvernementales, qui compliquent l'identification des différentes utilisations et des différents donateurs, ont tendance à avoir un effet dissuasif sur l'inscription de l'aide dans le budget.

Encadré 11 : Déviations entre les budgets et les dépenses effectives

La crédibilité des budgets est reconnue comme étant le critère clé d'une gestion des finances publiques efficace.¹⁵ Dans plusieurs des études de cas pays, de fortes déviations entre les budgets approuvés et les dépenses effectives ont ébranlé la confiance des donateurs et fourni un motif de non-budgétisation de l'aide.

Les écarts budgétaires peuvent se produire de différentes manières :

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

Source : rapport de synthèse sur la budgétisation de l'aide

¹⁵ Ceci est reflété dans les quatre premiers indicateurs PEFA.

Bonnes pratiques : les priorités de la réforme de la GFP

3.11 Les programmes de réforme de la GFP doivent chercher à encourager les partenaires à inscrire l'aide dans le budget en renforçant la crédibilité du budget et en facilitant le processus pratique d'incorporation de l'aide dans le budget. Parmi les domaines clés (liés) du renforcement de la GFP pour l'inscription de l'aide dans le budget :

- charte des comptes et nomenclatures budgétaires permettant une identification claire des sources et de l'utilisation des fonds dans le budget et leur contrôle pendant l'exécution du budget (voir l'Encadré 12) ;
- mesures garantissant une gestion du budget disciplinée (pour favoriser une étroite correspondance entre le budget et les dépenses effectives, voir l'Encadré 11 ci-dessus) ;
- calendrier de planification et de budgétisation indiquant les moments où les donateurs doivent apporter leur contribution, associé à des lignes de communication claires au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les agences d'aide.

3.12 Toutes ces réformes sont essentielles au renforcement du système de GFP national ; le rôle qu'elles jouent au niveau de l'intégration de l'aide est secondaire.

Encadré 12 : Suivi des dépenses grâce à la charte des comptes du gouvernement

Un bon système de nomenclature budgétaire doit être capable de générer des informations de gestion utiles tout en facilitant le contrôle des dépenses. Les systèmes informatisés pour le budget et la comptabilité peuvent accélérer le traitement de telles informations et permettre de créer des résumés et analyses des budgets et des dépenses respectant les nomenclatures fonctionnelles, programmatiques et administratives. Il est aussi possible d'attribuer des codes aux dépenses en fonction des sources des fonds ; dans ce cas, les rapports sur le financement ciblé des bailleurs peuvent être générés directement par le système de comptabilité du gouvernement.

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

Le risque de distorsion et de perturbation est plus important si les dépenses motivées par les donateurs sont incorporées au budget au dernier moment. Il existe deux remèdes respectant les bonnes pratiques :

- veiller à ce que les fonds des donateurs soient engagés dès les débuts du processus de planification (bien avant l'exercice budgétaire) pour qu'ils soient intégrés de manière cohérente au cadre de dépenses général ;
- axer le dialogue avec les donateurs sur les plans de dépenses généraux et utiliser de meilleures nomenclatures budgétaires pour soutenir un meilleur système de rapports et d'analyse sur la qualité de l'ensemble des dépenses publiques, pas seulement pour suivre les fonds d'un donneur individuel (voir l'Encadré 14 ci-dessous).

Bonne pratique : budget décloisonné - budgets récurrent et de développement

3.13 Les budgets de développement ont souvent été créés pour améliorer la visibilité des fonds des donateurs (et des investissements) dans le budget. Cependant, de solution ils se sont transformés en problème, car ils déforment le budget et le processus budgétaire et accentuent la fragmentation de la planification du côté du gouvernement. Les expériences négatives découlant de l'existence de deux budgets démontrent que le gouvernement doit absolument donner la priorité à la cohérence de sa planification (et donc à la coordination de l'aide). Il vaut mieux que les mêmes

personnes prennent en charge les budgets récurrent et de développement dans chaque secteur/agence. La distorsion liée à la budgétisation double se produit en partie lorsque le budget alloué au développement se transforme en budget d'aide ; les coûts récurrents et l'assistance technique financés par l'aide se retrouvent par erreur inclus dans ce qui est avant tout un budget d'investissement. Les donateurs doivent faire preuve de transparence à l'égard de leurs coûts de financement et récurrents et de réalisme quant à la durée probable d'un tel financement. L'Encadré 13 illustre une approche d'intégration des budgets récurrent et de développement.

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

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

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

Le budget 2008 commencera à utiliser la nouvelle charte des comptes, qui ne prévoit plus de « budget de développement » séparé, mais opère une distinction claire entre les dépenses récurrentes et d'investissement. En conséquence, les dépenses projet devront être classifiées conformément à la même charte des comptes que le reste du budget, autrement dit en séparant les dépenses récurrentes et d'investissement.

L'intégration des projets au budget national nécessitera également la formation de coordinateurs de projet et du personnel des ministères pour garantir que la nouvelle nomenclature budgétaire est correctement appliquée aux projets. Il sera également essentiel de diviser les gros projets multi-sectoriels en composants distincts pour garantir qu'ils sont clairement identifiés (secteur, ministère, programme).

Source : étude de cas Rwanda.

Bonnes pratiques : montrer l'utilisation globale de l'utilisation de l'aide

3.14 La non-budgétisation de l'aide est une des stratégies pouvant être utilisées par une agence d'aide désirant garantir que son aide est identifiée séparément et utilisée à des fins spécifiques. Cependant, comme le montre l'Encadré 12, un tel ciblage peut être possible pour l'aide inscrite au budget si la nomenclature budgétaire permet d'identifier les sources et l'utilisation détaillée des fonds (et si le système de comptabilité normal fournit des rapports opportuns et crédibles sous le même format). Le dommage potentiel subi par le système budgétaire est moindre si l'aide ciblée est fournie en amont, durant la phase de planification.

3.15 Pour de nombreux donateurs cependant, le ciblage n'est pas le but suprême. Ils cherchent à garantir que leur aide viendra s'ajouter aux ressources totales consacrées à des objectifs particuliers (par exemple, atteindre les OMD dans les secteurs de la santé ou de l'éducation). Un certain nombre de pays ont adopté des mécanismes de suivi plus vastes qui, dans le contexte du dialogue avec les partenaires d'aide, contribuent à démontrer l'axe et la contribution de l'aide sans exiger que l'aide programmatique soit strictement réservée à des lignes budgétaires spécifiques (voir l'Encadré 14).

Encadré 14 : Donner les grandes lignes de la contribution de l'aide aux priorités des dépenses

En Ouganda, un Fonds de lutte contre la pauvreté théorique est utilisé pour canaliser les ressources PPTTE et l'appui budgétaire en direction des secteurs prioritaires et pour identifier les lignes budgétaires protégées contre les compressions budgétaires dans l'année.

En Éthiopie, le projet de Protection des services de base complète les dons fédéraux aux régions et aux districts, leur permettant d'entretenir et d'élargir leurs services fondamentaux dans les domaines de la santé et de l'éducation, entre autres. Les agences d'aide et le gouvernement fédéral contrôlent conjointement l'additionnalité du financement du projet de protection des services de base, l'aspect équitable des allocations sous-nationales et les performances des régions/districts, sans pour cela remettre en cause la discrétion des autorités locales à l'égard de la gestion de leurs propres budgets.

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

Ces mécanismes montrent la manière dont l'aide complète les ressources nationales et contribue à une budgétisation plus complète de l'aide ; en effet, elle réduit les risques perçus par les donateurs sans remettre en cause l'appropriation par le gouvernement ou s'accompagner des effets nuisibles du ciblage.

Bonnes pratiques : améliorer l'accès des publics internes et externes aux informations du budget

3.16 Les informations budgétaires sont souvent complexes, ce qui peut limiter la qualité du débat public, intra-gouvernemental et parlementaire. De nos jours, l'Internet facilite grandement la publication des budgets et des informations relatives aux dépenses. Cependant, le budget est souvent très volumineux et son niveau de détail sert peut-être des objectifs administratifs, mais il voile ses thèmes et objectifs stratégiques. Des documents et résumés supplémentaires peuvent améliorer la transparence en montrant comment le budget reflète la stratégie de développement, comment le budget annuel s'intègre aux plans à moyen terme et, bien entendu, l'utilisation du financement extérieur (voir l'Encadré 14).

Inscription de l'aide au Parlement

Vue d'ensemble

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

3.18 L'interprétation stricte de l'inscription de l'aide au Parlement est que le financement extérieur doit être inclus dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement. Le Parlement est légalement responsable de l'autorisation des dépenses effectuées par la branche exécutive. L'inclusion de l'aide au budget affecté signifie que l'exécutif doit rendre des comptes au Parlement pour toutes les dépenses financées par l'aide. Dans la pratique cependant, la manière dont l'aide est présentée au Parlement ne correspond pas à une affectation formelle. La participation du Parlement peut se faire à trois niveaux : au niveau du cadre stratégique pour les budgets, au niveau

de l'approbation des budgets annuels et en particulier des accords d'aide¹⁶ et au niveau de l'analyse des rapports d'audit.

Bonnes pratiques : contribuer au renforcement du rôle du Parlement dans le système budgétaire

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

- Garantir que les exigences légales liées au rôle du Parlement sont respectées. Les donateurs devraient exiger que leurs instruments d'aide obéissent aux exigences légales du pays bénéficiaire.
- Garantir que le Parlement reste informé des apports d'aide, même lorsqu'il ne les approuve pas formellement (voir le paragraphe 0 ci-dessus).
- Renforcer la participation des Parlements dans le processus budgétaire général, par exemple en :
 - Invitant le Parlement à participer aux discussions sur les stratégies à moyen terme.
 - Améliorant l'accessibilité et la transparence du budget et des documents qui y sont liés.
 - Renforçant les procédures et le personnel parlementaires (par exemple en recrutant des spécialistes pour les différents comités).
- Aidant la société civile à obtenir que le gouvernement rende des comptes à l'égard des dépenses publiques. (Ceci peut inclure le renforcement du rôle joué par les partis politiques dans les processus budgétaires au niveau du Parlement).
- Demandant que des comptes soient rendus aux donateurs de manière à compléter et non fragiliser la responsabilité nationale du gouvernement, y compris sa responsabilité devant le Parlement.

Inscription de l'aide au Trésor

Vue d'ensemble

3.20 L'aide est inscrite dans le Trésor lorsque « le financement extérieur est décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux » (Encadré 3 ci-dessus). L'inscription de l'aide dans le Trésor renforce les systèmes et la capacité de gestion financière du gouvernement, facilite une gestion efficace des liquidités et l'inscription de l'aide dans d'autres dimensions et contribue à la discipline financière.

3.21 Tous les fonds acheminés aux corps gouvernementaux ne sont pas inscrits au Trésor (voir la distinction entre les décaissements du canal 1 et du canal 2 décrite au paragraphe 0). De même, l'aide peut être inscrite dans le budget sans être inscrite dans le Trésor. Cependant, l'inscription dans le Trésor est une dimension centrale par son importance directe et son influence sur les autres dimensions. Ainsi, lorsque l'aide est décaissée par le biais du système du Trésor, celui-ci doit recevoir les informations nécessaires pour déclencher les décaissements, ce qui renforce aussi les dimensions d'inscription dans le budget et dans les comptes. Cela renforce aussi la discipline financière.

¹⁶ La loi exige en général que les prêts soient approuvés par le Parlement, ce qui explique qu'ils soient plus susceptibles d'être pris en compte par le budget que les dons.

3.22 Les donateurs et les agences gouvernementales sont influencés par des facteurs les incitant à ne pas inscrire l'aide dans le Trésor et à ne pas la soumettre au contrôle immédiat des autorités centrales ; cela leur permet de contrôler plus étroitement les ressources (voir l'Encadré 6 de la section 2 ci-dessus). Ils peuvent également craindre, et c'est légitime, que les décaissements effectués par le Trésor n'atteignent pas les niveaux de fourniture de services.¹⁷

Bonnes pratiques : les priorités de la réforme de la GFP

3.23 Les caractéristiques des systèmes de GFP qui permettent d'inscrire l'aide dans le budget servent aussi à inscrire l'aide dans le Trésor. Pour que les donateurs (et les bénéficiaires) fassent confiance au système du Trésor, il est particulièrement important d'améliorer la discipline et l'efficacité des décaissements du Trésor. Parmi les mesures qui se sont révélées efficaces dans les pays de l'étude de cas, le renforcement de la capacité et du traitement des dépenses associé à des nomenclatures budgétaires. Dans certains cas (comme pour le système SISTAFE au Mozambique), l'introduction de modules IFMIS a contribué au renforcement des systèmes du Trésor.¹⁸

3.24 Dans plusieurs pays, l'introduction d'un compte unique du Trésor et les efforts liés pour renforcer la gestion des comptes bancaires se sont accompagnés de bons résultats. Le Mozambique en offre un exemple – voir l'Encadré 15. Le Ghana et le Rwanda sont parmi les autres pays à mettre en œuvre de telles réformes.

3.25 En Ouganda, dans une mesure séparée, le gouvernement a demandé que les comptes bancaires utilisés pour l'aide projet soient détenus par la banque centrale et non pas par des banques commerciales ; cela a amélioré les informations fournies et la supervision par le Comptable général.

¹⁷ Les donateurs s'inquiètent souvent de la qualité des systèmes de passation de marchés des pays partenaires ; ce souci vient fréquemment justifier leur prudence à l'égard de l'inscription de l'aide dans le Trésor. Le renforcement des procédures de passation de marchés devrait représenter une priorité des programmes de réforme de la GFP. En même temps, il est possible de décaisser des fonds extérieurs par le biais du système du Trésor tout en mettant en œuvre des garde-fous supplémentaires pour la passation de marchés dans le cadre des dépenses utilisant une source extérieure de financement (autrement dit, en spécifiant des procédures d'appel d'offre acceptables sur le plan international et en organisant un suivi du processus par une agence d'aide pouvant exiger une approbation préalable des gros contrats).

¹⁸ Cependant, l'introduction d'un IFMIS ne représente pas la panacée. Des études réalisées en 2004 (citées dans Parry, IMCL, 2004) montrent que pour 34 projets IFMIS dans 27 pays financés par la Banque Mondiale (pour une moyenne de 12,3 millions de dollars par pays) :

- seuls 21% se soldaient par un succès ;
- seuls 6% étaient considérés durables ;
- il fallait en moyenne 7 ans pour les mener à bien.

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

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

Depuis 2007, certains des fonds communs sectoriels les plus importants sont gérés à travers le CUT et sont donc inscrits dans le Trésor. Parmi ceux-ci, des fonds communs pour l'agriculture, la santé et l'éducation (ainsi qu'un fonds soutenant la réforme de la GFP !).¹⁹

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

Source : étude de cas Mozambique.

Bonnes pratiques des donateurs pour l'inscription de l'aide dans le Trésor

3.26 Les donateurs peuvent contribuer à une meilleure efficacité de l'inscription de l'aide dans le Trésor, et ce de plusieurs manières :

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

Inscription de l'aide dans les comptes

Vue d'ensemble

3.27 L'aide est inscrite dans les comptes lorsque « le financement extérieur est inscrit et pris en compte par le système comptable du gouvernement conformément au système de classification du gouvernement » (Encadré 3 ci-dessus). L'aide n'est pas complètement inscrite dans les comptes si les donateurs exigent des rapports financiers supplémentaires spéciaux (voir la discussion de l'aide « inscrite dans les rapports », paragraphe 3.37ff ci-dessous). Une utilisation aussi poussée que possible du système de comptabilité du gouvernement renforce les systèmes financiers du gouvernement, minimise les coûts de transaction et les demandes imposées à la capacité du

¹⁹ La plus grande difficulté rencontrée par le CUT a été la présence de multiples devises.

gouvernement et garantit que les comptes du gouvernement fournissent un tableau complet de ses finances.

3.28 L'aide peut être inscrite dans les comptes, mais pas dans d'autres dimensions. Par exemple, il est possible de ne pas inscrire l'aide dans le Trésor ou dans le budget tout en l'inscrivant dans les comptes du gouvernement. Cependant, l'inscription de l'aide dans le Trésor et dans les comptes crée une bonne synergie : les besoins de justification des décaissements encouragent une mise à jour constante de la comptabilité. Une comptabilité crédible et opportune pour les versements peut être un facteur crucial incitant les agences d'aide à utiliser le canal 1.

Bonnes pratiques d'inscription de l'aide dans les comptes

3.29 Les bonnes pratiques clés pour les gouvernements cherchant à inscrire les fonds extérieurs dans les comptes sont les suivantes :

- garantir que le système de comptabilité fournit un cadre de qualité pour le compte-rendu de transactions, y compris celles impliquant des fonds extérieurs ;
- renforcer la capacité pour garantir la qualité et l'à-propos des comptes du gouvernement à tous les niveaux.

3.30 Il existe maintenant des normes de comptabilité, reconnues sur le plan international, à la portée des pays utilisant des systèmes de comptabilité de caisse – voir l'Encadré 16.

Encadré 16 : Bonnes pratiques : respecter les normes internationales de comptabilité de l'aide (IPSAS)

En 2003, les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standard), normes comptables reconnues sur le plan international pour la comptabilité de caisse, ont été publiées par l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) de l'International Federation of Accountants. Elles sont particulièrement utiles pour les pays en développement, la grande majorité de leurs gouvernements ne disposant pas de comptabilité d'exercice.

Le besoin se faisait sentir d'une norme comptable acceptée sur le plan international pour la comptabilisation de l'aide extérieure lors de l'utilisation de la comptabilité de caisse. Depuis 2005, l'IPSASB a mis en œuvre un processus de consultation sur les exposés-sondages afin d'amender les normes IPSAS sur la comptabilité de caisse et y ajouter des divulgations requises et encouragées supplémentaires pour les bénéficiaires d'aide extérieure. Il a émis l'exposé-sondage 24 en 2005 et l'exposé-sondage 32 en 2006. L'exposé-sondage 32 propose de distinguer les divulgations obligatoires et recommandées dans la comptabilité de caisse.

Parmi les exigences obligatoires, celles de « montrer séparément l'aide extérieure totale reçue en espèces, montrer [l'aide en nature], autrement dit les paiements faits au nom du gouvernement par un tiers, le détail des différents fournisseurs, le détail des dons et des prêts séparément », entre autres.

Suite aux tests sur le terrain réalisés en 2007, l'IPSASB a approuvé l'IPSAS, *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. En janvier 2008, le *Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance* ont été publiés dans le cadre du *Cash Basis IPSAS – Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting*.

3.31 Tous les donateurs n'étant pas en mesure d'effectuer leurs décaissements par le biais du Trésor (ou cela n'étant pas approprié pour tous les types d'aide), les mécanismes d'enregistrement de l'aide en nature dans les comptes du gouvernement s'inscrivent dans le cadre des bonnes

pratiques (voir l'approche de la Tanzanie dans l'Encadré 17 ; le Kenya tente également d'inscrire l'aide en nature conformément à sa législation financière).

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

Inscription de l'aide dans les audits

Vue d'ensemble

3.33 L'aide est inscrite dans les audits lorsque « le financement extérieur passe par les systèmes d'audit du gouvernement » (Encadré 3 ci-dessus). L'utilisation des systèmes d'audit nationaux vise à respecter la responsabilité des procédures nationales et à soutenir le renforcement des systèmes nationaux. Du point de vue formel, il reste à déterminer si l'aide est prise en compte dans les audits du gouvernement et si la qualité de ces audits est satisfaisante. Les donateurs (en particulier ceux qui fournissent l'appui budgétaire) soutiennent l'audit des dépenses financées au niveau national en plus de celui de l'aide. Une condition préalable à un audit est la soumission des comptes dans les temps voulus. Deux raisons principales expliquent que les donateurs peuvent vouloir réaliser un audit séparé de leurs fonds : la faible capacité nationale pour les audits et les retards de la clôture des comptes gouvernementaux.

Encadré 17 : La Tanzanie – aide en nature et entrées pro forma

Les passages suivants, extraits des directives de la Tanzanie, illustrent une approche d'inscription de l'aide en nature dans le système de comptabilité générale du gouvernement.

Versements directs pour le compte de projets et aide « en nature »

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

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

Source : A Practical Guide to Using the Government of Tanzania Exchequer System (May 2005).

Bonnes pratiques : soutien à la capacité d'audit

3.34 Le soutien à la capacité des organismes d'audit doit sans doute viser le long terme et pourrait compléter les efforts continus de renforcement des comités des comptes publics du Parlement et répondre aux demandes de reddition de comptes de la société civile. Un soutien direct peut être complété par un travail de renforcement de la demande de services d'audit. Par exemple, en Ouganda, dans le contexte du passage à l'appui budgétaire, l'auditeur général a bénéficié d'un fort soutien institutionnel au cours des dernières années, et la préparation opportune des audits a été l'un des objectifs clés de la conditionnalité. Ceci a contribué à renforcer les progrès réalisés au niveau de la qualité et du caractère opportun des rapports d'audit. Des développements similaires sont constatés au Mozambique où, pour accompagner la hausse du volume d'appui budgétaire fourni au gouvernement, plusieurs donateurs ont commencé à offrir un soutien au tribunal administratif (l'organisme responsable des audits externes) par le biais de diverses initiatives de renforcement de la capacité qui ont amélioré le champ d'action et la qualité de ses audits du budget, y compris de ses composants bénéficiant d'un financement extérieur.

3.35 Lorsque des audits spéciaux sont commandés, les donateurs peuvent éviter de marginaliser les organismes nationaux d'audit en obtenant leur participation lors de la commande d'audits. (Dans plusieurs pays, cette participation est exigée par la loi.) Il est également possible d'harmoniser les exigences d'audit des donateurs (comme cela se passe grâce aux formes variées de financement commun).

Bonnes pratiques : approches complémentaires du fiduciaire et autres assurances recherchées par les donateurs

3.36 Les audits formels a posteriori ne sont qu'un élément de l'assurance fiduciaire. Les donateurs cherchent souvent à être immédiatement rassurés à l'égard de l'utilisation de leurs fonds ; ils s'intéressent à des questions plus vastes concernant la qualité de l'exploitation des ressources (voir l'Encadré 14 ci-dessus). Parmi les compléments pertinents, l'audit interne, élément de l'environnement de contrôle lors du passage des fonds dans le Trésor, des rapports et examens financiers pour vérifier la mise en œuvre (et dans certains cas, l'additionnalité) des fonds d'aide et des études diagnostiques telles que les revues des dépenses publiques et les études de suivi des dépenses publiques. Il est donc nécessaire de réfléchir à la vaste gamme d'« audits » qui peuvent être requis pour la reddition de comptes, le contrôle et l'amélioration de l'efficacité de l'aide et pour les mettre en œuvre de manière à obtenir la participation des gouvernements et à harmoniser les efforts des donateurs.

Inscription de l'aide dans les rapports

Vue d'ensemble

3.37 Dans son passage sur l'aide « inscrite dans les rapports », l'étude sur la budgétisation de l'aide cherchait à déterminer si le financement extérieur était inclus dans les rapports rédigés a posteriori par le gouvernement (Encadré 3 ci-dessus). Cette dimension reconnaît que le contrôle des dépenses publiques nécessite une gamme de rapports (financiers et autres) bien plus importante que ceux fournis par le système de comptabilité formel. Il est possible que l'aide qui n'est pas incorporée aux comptes publics formels apparaisse cependant dans de tels rapports.

3.38 La définition d'un « rapport pertinent » n'est pas claire. L'étude sur la budgétisation de l'aide se concentrait sur les rapports du gouvernement ou consolidés. En plus des documents comptables formels qui sont produits, d'autres rapports (rapports d'exécution du budget, rapports sectoriels consolidés) peuvent potentiellement fournir de précieuses informations de gestion et intégrer des activités bénéficiant d'un financement extérieur à ce processus. Par exemple, de tels rapports peuvent fournir des informations supplémentaires sur des fonds qui, en termes de budgétisation,

sont versés sous forme de subvention globale aux différents organismes ou échelons du gouvernement.

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

Bonnes pratiques pour les rapports et le partage d'informations

3.40 Les rapports sont coûteux et pour en garantir la qualité, il est essentiel d'inciter les personnes chargées de les rédiger à fournir des informations opportunes et précises. Les rapports consolidés peuvent ajouter de la valeur en prenant en compte un volume d'aide supérieur à celui reflété dans les systèmes de gestion financière du gouvernement, en particulier si les données financières peuvent être reliées à des informations sur les activités, les résultats obtenus et les objectifs atteints. Ils peuvent proposer une consolidation utile :

- sur tous les secteurs (en particulier lorsqu'un secteur est à cheval sur plusieurs portefeuilles ministériels) ;
- sur les échelons centraux et décentralisés du gouvernement ;
- sur les canaux de décaissement (voir le paragraphe 0 ci-dessus).

3.41 Le manque de compatibilité des catégories, calendriers et formats des rapports représente un défi constant. Pour augmenter la valeur de leurs rapports, les donneurs doivent s'adapter aux méthodes du gouvernement, à ses nomenclatures, à la devise, aux délais et aux calendriers de rapport. En même temps, les exigences liées aux rapports doivent prendre en compte la capacité et être reliées aux efforts de renforcement de la capacité analytique en particulier.

3.42 Du point de vue du gouvernement, il est essentiel de communiquer avec les donneurs de façon cohérente et disciplinée. Lorsque le travail des ministères sectoriels n'est pas coordonné avec le gouvernement central et que les fonctions de coordination de l'aide sont déconnectées de la fonction budgétaire (ce qui peut se produire au niveau du gouvernement central et des ministères sectoriels), la demande d'informations se recoupant et présentées sous des formats différents par des services de planification et de financement distincts sème souvent la confusion et mène à des travaux en double.

3.43 L'étude sur la budgétisation de l'aide a révélé la prolifération de bases de données mal reliées entre elles. Il existe un réel potentiel de simplification et de création de canaux de communication clairs au sein du gouvernement et entre les donneurs et les organismes gouvernementaux. Les bases de données qui se concentrent sur l'aide extérieure peuvent être utiles (voir l'Encadré 18), mais elles ne représentent pas en elles-mêmes une solution à la « budgétisation de l'aide »²⁰ – il est possible qu'elles améliorent le partage d'informations, mais ce n'est qu'un premier pas vers l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux.

²⁰ Voir les remarques sur l'IFMIS au paragraphe 3.23 ci-dessus.

Encadré 18 : La base de données ODAMOZ au Mozambique

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

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

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

Source : étude de cas Mozambique.

Utilisation et soutien des systèmes budgétaires décentralisés

3.44 La décentralisation pose dans tous les cas un défi spécial à la budgetisation de l'aide. D'un côté, il est souvent difficile de comptabiliser l'aide fournie aux organismes décentralisés ou à des zones géographiques spécifiques à des fins de planification et de budgetisation. D'un autre côté, l'un des facteurs dissuadant les donateurs d'inscrire l'aide dans le budget est la crainte que les décaissements devant atteindre le niveau local seront versés de manière inéquitable et inefficace s'ils sont effectués par le biais du gouvernement central (canal 1).²¹

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

3.46 L'étude sur la budgetisation de l'aide comprend une analyse de l'acheminement de l'aide aux services décentralisés par le biais du budget en Ouganda. L'Encadré 19 souligne les bonnes pratiques constatées en Ouganda.

²¹ Dans un système fédéral tel que celui de l'Éthiopie, l'aide peut être inscrite dans le budget à certains niveaux du gouvernement mais pas à d'autres. Par exemple, certains dons spéciaux fournis par le gouvernement aux régions apparaissent dans le budget fédéral, mais pas dans le budget régional.

Encadré 19 : Bonnes pratiques de budgétisation des services décentralisés en Ouganda

Le cas de l'Ouganda démontre que la capacité peut être renforcée avec efficacité tout en utilisant le système de transfert inter-gouvernemental et les systèmes des gouvernements locaux, même en partant d'un niveau très faible. Il démontre également qu'une initiative forte du gouvernement a contribué à inscrire l'aide dans le budget et dans les systèmes de gestion financière des gouvernements locaux. En conséquence, le volume de fonds en communs non-budgétisés a fortement baissé en Ouganda par rapport à d'autres pays comparables dépendant de l'aide (Tanzanie, Mozambique).

Les enseignements suivants peuvent être tirés :

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

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

Source : étude de cas Ouganda.

4. Gouvernements et donateurs : aller de l'avant

Introduction

4.1 Cette section s'intéresse aux enseignements tirés de l'utilisation et du renforcement des systèmes budgétaires nationaux. Elle récapitule les bonnes pratiques déjà identifiées en cherchant à déterminer comment les gouvernements et les donateurs, séparément et ensemble, peuvent aller de l'avant en respectant la Déclaration de Paris. Elle suggère aussi comment identifier des priorités pour les progrès à réaliser dans les pays partenaires individuels et par les donateurs.

Approche globale de l'amélioration de l'inscription de l'aide

Les moteurs des progrès de la budgétisation de l'aide

4.2 Les études pays soulignent qu'un partenariat de travail entre les gouvernements et les donateurs (en particulier lorsque le gouvernement est à la tête de ce processus) renforce l'efficacité, y compris la budgétisation de l'aide. Souvent, le dialogue qui entoure l'appui budgétaire et les approches sectorielles est extrêmement précieux. Les progrès les plus importants réalisés par la budgétisation de l'aide sont dus à l'utilisation de l'appui budgétaire et à l'inscription des fonds communs dans le budget.

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

Où se situent les gains potentiels ?

4.4 L'appui budgétaire est automatiquement budgétisé dans la plupart des dimensions, sinon toutes. Pour cette raison entre autres, il est logique que les pays partenaires créent des conditions favorables pour l'appui budgétaire (général et sectoriel) et encouragent les donateurs à fournir un volume plus important d'aide sous cette forme. L'appui budgétaire s'accompagne de risques pour les bénéficiaires comme pour les donateurs ; il est de l'intérêt des deux parties de concevoir des formes d'appui budgétaire réduisant au maximum ces risques. Il est entre autres conseillé de parvenir à un équilibre entre les opérations d'appui budgétaire sectoriel et général, qui doivent se compléter.²²

4.5 Cependant, l'appui budgétaire a des limites et l'aide projet est en hausse. Les problèmes associés à une aide projet mal intégrée n'ont pas disparu et la budgétisation de l'aide projet représente un défi encore plus important. L'étude Rwanda a mis en lumière les défis suivants :

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

Il est néanmoins essentiel que les donateurs locaux et le gouvernement poursuivent leur réflexion et aillent au-delà d'une simple collecte de données. Ils doivent en particulier déterminer comment garantir que la planification et le déroulement des projets sont alignés avec les priorités du gouvernement, comment les projets peuvent être intégrés au compte unique du Trésor et comment

²² Voir l'avertissement sur la description correcte de l'appui budgétaire sectoriel (paragraphe 2.14).

l'exécution des projets peut passer par SMARTGOV (système de gestion financière) et respecter la Loi sur le financement et la propriété de l'État. (Étude de cas Rwanda.)

4.6 Plusieurs pays ont accordé une attention spéciale à la conception de procédures pour la gestion de projets bénéficiant de sources de financement extérieures au sein des systèmes du gouvernement. (La Tanzanie en est un excellent exemple). Dans d'autres cas, et cela est surprenant, l'intégration des projets a été négligée. L'étude Ouganda fait les remarques suivantes :

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

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

4.7 L'abandon de la dimension de projet par les donateurs et les gouvernements est aussi une conséquence des intéressements décrits dans l'Encadré 6 ci-dessus, qui s'opposent toujours à l'utilisation des systèmes nationaux. Toute stratégie de renforcement de l'utilisation des systèmes nationaux doit se fonder sur l'identification des obstacles à surmonter.

Priorités et séquençage

4.8 Différents pays ayant différents contextes institutionnels, les préférences des gouvernements à l'égard des relations avec les donateurs varient. De plus, leurs systèmes de GFP sont à des stades différents de développement et de réforme. Les stratégies pour la budgétisation de l'aide doivent être adaptées à ces différentes circonstances. Parmi les considérations pertinentes :

- En général, plus les pays dépendent de l'aide, plus les questions d'inscription de l'aide dans le budget sont importantes.²³
- Les secteurs où des apports d'aide substantiels soutiennent les services publics méritent de recevoir plus d'attention.
- La capacité est partout limitée (y compris celle des organismes d'aide), et quoi qu'il en soit, les solutions techniques échouent en l'absence des bons facteurs incitatifs.
- La budgétisation de l'aide doit être considérée dans le cadre d'une stratégie globale pour la GFP, qui influence fortement la séquence des réformes.

4.9 Le cadre analytique de cette étude doit servir de modèle de réflexion à l'égard du choix et de la conception des instruments d'aide (voir en particulier les distinctions entre les différentes dimensions des systèmes budgétaires nationaux et les différents canaux de décaissement dans la section 2 ci-dessus). Il est important de réfléchir aux dimensions les plus importantes pour chaque cas et à la question de savoir si les inconvénients d'une non-budgétisation dans certaines dimensions peuvent être atténués dans d'autres. L'étude de cas Mozambique fournit un exemple de cette approche :

Il est nécessaire de réfléchir à l'urgence et à la nécessité de *budgétiser* l'ensemble des fonds des donateurs à *tous les niveaux*, en particulier compte tenu du caractère récent de certaines réformes

²³ D'un autre côté, les pays moins dépendants de l'aide, comme l'Afrique du Sud, ont tendance à disposer de systèmes de GFP plus solides. Par conséquent, même si la budgétisation de l'aide est moins critique dans ces pays, elle devrait aussi être plus simple à utiliser et les donateurs devraient en profiter.

clés mises en œuvre au Mozambique dans la sphère de la gestion des finances publiques et des défis qu'il reste à relever. Dans certains cas, par exemple lors de vastes projets d'infrastructures ayant un fort impact sur le développement, comme la construction de routes, de ponts ou d'installations hydrauliques ou énergétiques, les avantages de la non-inscription de l'APD dans le Trésor (qui peut cependant être inscrite dans le plan ou le budget) peuvent l'emporter sur les coûts potentiels du passage des fonds de ces projets dans les systèmes de GFP nationaux. Cela peut par exemple être le cas si les systèmes de GFP existants sont faibles ou peu fiables et donc incapables de répondre aux exigences du financement et de comptabilité nécessaires à la bonne mise en œuvre de ce type de projet. (étude de cas Mozambique.)

Recommandations pour les gouvernements

Le programme de GFP

4.10 La budgétisation de l'aide, qui vise à optimiser l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux, devrait faire partie du programme général de réforme de la GFP. Elle doit être abordée dans le cadre des programmes complets de réforme de la GFP mis en œuvre par les pays envisagés dans l'« approche renforcée » de la PEFA (Public Expenditure Working Group, 2005). Il est important que les gouvernements fassent connaître leurs systèmes, en soulignant les améliorations et communiquent leurs exigences de procédure aux donateurs.

4.11 Les priorités de GFP suivantes sont particulièrement pertinentes à l'intégration de l'aide dans les systèmes nationaux :

- Renforcer la planification transparente des dépenses à moyen terme (pour inscrire l'aide « dans le plan »).
- Mettre en place un calendrier de planification et de budgétisation clair pour intégrer la gestion de l'aide au processus de planification et de budgétisation.
- Améliorer la nomenclature et la présentation du budget. (Les normes IPSAS, qui viennent d'être approuvées, sont pertinentes dans ce contexte – voir l'Encadré 16 ci-dessus). Parmi les améliorations particulièrement utiles :
 - identification précise des dépenses récurrentes et d'investissement (tout en abandonnant l'idée de budgets « récurrent » et « de développement » séparés – voir l'Encadré 13) ;
 - décider de codes « sources » pour permettre le suivi des fonds des donateurs, le cas échéant (Encadré 12).
- Discipline de l'exécution du budget (qui peut être renforcée par un grand nombre des initiatives suivantes).
- Compte unique du Trésor et contrôle strict des comptes bancaires du gouvernement (Encadré 15).
- Rapports et comptes produits dans les temps voulus.
- Mécanismes transparents et efficaces pour le financement des gouvernements sous-nationaux (Encadré 19).
- Des documents budgétaires plus transparents :
 - qui mettent en lumière les liens stratégiques entre le plan et le budget ;
 - qui montrent les sources d'aide dans le financement du budget et les utilisations agrégées de l'aide ;
 - qui facilitent une revue parlementaire plus significative ;
 - qui promulguent une meilleure compréhension du public dans les pays donateurs et bénéficiaires.

Stratégies pour la gestion de l'aide

4.12 Peu de pays disposent de stratégies bien articulées pour la gestion de l'aide (par rapport à sa mobilisation). Il arrive souvent que les responsabilités de la gestion de l'aide au sein du gouvernement soient mal définies et que les lignes de communication avec les donateurs manquent de clarté. Malgré une préférence claire à l'égard de l'appui budgétaire, les donateurs disposent de peu d'informations sur la manière de fournir d'autres formes d'aide par le biais des systèmes nationaux. Les liens réciproques entre l'aide et la GFP ne sont pas toujours reconnus. Certains pays reconnaissent qu'il est nécessaire de disposer de stratégies plus explicites (par exemple, le Rwanda est en train de développer un manuel sur la gestion de l'aide pour étoffer sa Politique pour l'aide 2006 ; l'Afrique du Sud dispose déjà d'un manuel de ce type ; le Ghana prépare une stratégie d'aide – voir l'Encadré 20, et c'est aussi le cas du Mozambique).

4.13 Des stratégies explicites favorisant l'efficacité de l'aide doivent :

- (a) Relier la stratégie de gestion de l'aide à une réforme plus solide de la gestion des finances publiques (efficacité de toutes les ressources). Le lien est créé à partir du développement de politiques durant le processus budgétaire et se poursuit à toutes les étapes du cycle budgétaire.
- (b) Dans le cadre de ces efforts : résoudre les problèmes de responsabilités se recoupant pour la coordination de la planification et de la budgétisation (voir les commentaires précédents sur l'intégration des budgets récurrent et de développement et les responsabilités quant à leur préparation, ainsi que la nécessité de relier la gestion de l'aide aux responsabilités de budgétisation).
- (c) Aller au-delà de la fourniture de préférences quant à la modalité d'appui budgétaire et spécifier les bonnes pratiques pour les donateurs et les procédures standard du gouvernement pour les autres modalités.
- (d) Faciliter un dialogue stratégique sur l'utilisation et l'additionnalité des fonds d'aide (afin de réduire les demandes des donateurs à l'égard du ciblage et de la gestion rapprochée des fonds des donateurs – voir l'Encadré 9, l'Encadré 10 et l'Encadré 14 ci-dessus).

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

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

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

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

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

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

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

Source : étude de cas Ghana.

Recommandations pour les donateurs

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

4.15 Les organismes doivent en particulier revoir la mesure dans laquelle ils utilisent les systèmes *normaux* du gouvernement. Un investissement sera nécessaire pour comprendre les systèmes et procédures des bénéficiaires spécifiques et former le personnel des organismes à ces fins. Il est important de réfléchir dès les premières étapes de la conception et de l'intervention à l'utilisation des systèmes du gouvernement ; il s'agit d'une réelle priorité. (L'Encadré 21 souligne les bonnes pratiques appliquées par les Pays-Bas).

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

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

Encadré 21 : Utilisation approfondie des systèmes nationaux : le « Track Record » des Pays-Bas

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

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

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

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

Source : DEK (2007)

Recommandations d'action conjointe

4.18 Ensemble, les gouvernements et leurs partenaires d'aide doivent :

- Reconnaître l'importance à long terme d'une action conjointe entre le gouvernement et les donateurs (au niveau général et sectoriel) pour favoriser une utilisation plus généralisée des systèmes du gouvernement. Pour cela, il est essentiel de commencer par s'entendre sur les concepts et la terminologie utilisés dans les différents éléments des systèmes budgétaires nationaux et les différents instruments d'aide.
- Incorporer les objectifs, et déterminer des cibles spécifiques, d'une plus grande utilisation des systèmes budgétaires nationaux grâce à des stratégies de gestion des finances publiques sous la houlette du pays et à des stratégies conjointes favorisant une plus grande efficacité de l'aide.
- Renforcer le contrôle des engagements de la Déclaration de Paris, sur le plan international et national. Ceci devrait comprendre le contrôle des proportions de l'aide projet passant par différents éléments des systèmes nationaux.
- Rationaliser les bases de données sur l'aide et collaborer au partage d'informations sur tous les types d'aide.

Étapes suivantes

4.19 De nombreuses actions peuvent être prises à court terme, mais il est essentiel d'adopter une perspective à long terme. Comme le note l'étude pays du Mozambique :

Étant donné sa nature structurelle et globale, le processus de *budgetisation de l'aide* va sans doute exiger que toutes les parties prenantes consacrent du temps et adoptent une perspective à long terme et une approche graduelle prenant en compte les nombreuses interdépendances qui existent entre les différentes sphères de politiques. Sans cela, il sera difficile d'atteindre les objectifs de budgetisation de l'aide à tous les niveaux du cycle budgétaire. (étude de cas Mozambique.)

4.20 Une grande partie des « bonnes pratiques de budgetisation de l'aide » identifiées dans cette NBP sont des bonnes pratiques générales. L'utilisation des systèmes budgétaires nationaux fait partie d'un programme plus vaste pour l'aide et la gestion des finances publiques. Les efforts de budgetisation de l'aide ne doivent pas se transformer en tâche distincte et fragmentée ; ils doivent s'incorporer à des programmes plus vastes de renforcement de la GFP et faire partie du travail effectué par les forums généraux et sectoriels existants pour alimenter le dialogue entre les gouvernements des pays bénéficiaires et leurs partenaires d'aide.

Bibliographie

Le Rapport préparatoire sur la budgétisation de l'aide, le rapport de synthèse et la note de bonne pratique pour l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux ont été rédigés par Stephen Lister avec Alta Fölscher et Rebecca Carter. L'analyse documentaire de la budgétisation de l'aide a été rédigée par Rebecca Carter et Stephen Lister. L'analyse documentaire de la budgétisation de l'aide propose une bibliographie plus détaillée, et les rapports pays sur la budgétisation de l'aide donnent la liste de documents spécifiques aux différents pays utilisés dans le cadre de l'étude de cas.

Documents produits suite à l'étude sur la budgétisation de l'aide :

Mokoro Ltd. (2007). *Putting Aid on Budget Inception Report*. (12 juin 2007).

Mokoro Ltd. (2008a). *Putting Aid on Budget Literature Review*. (version finale, 25 mars 2008).

Mokoro Ltd. (2008b). *Putting Aid on Budget, Synthesis Report* (version finale, avril 2008).

Mokoro Ltd. (2008c). *Good Practice Note: Using Country Budget Systems* (juin 2008).

Études de cas pays :

Groupe A (documents de travail utilisés pour les recherches) :

Lanser, P. (2007). *Putting Aid on Budget Burkina Faso Case Study – Working paper*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd.

Bladon, R. (2007). *Putting Aid on Budget. Ethiopia Case Study – Working paper*. (Version finale avril 2008.) Mokoro Ltd.

Fölscher, A. (2007). *Putting Aid on Budget. Kenya Case Study – Working paper*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd

Fölscher, A. (2007). *Putting Aid on Budget. South Africa Case Study – Working paper*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd

Fölscher, A. (2007). *Putting Aid on Budget. Tanzania Case Study – Working paper*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd

Groupe B (rapports autonomes) :

Betley, M. (2007). *Putting Aid on Budget. Ghana Case Study*. (Version finale avril 2008) Mokoro Ltd.

Betley, M. (2007). *Putting Aid on Budget. Mali Case Study*. (Version finale avril 2008) Mokoro Ltd.

Warren-Rodríguez, A. (2007). *Putting Aid on Budget. Mozambique Case Study*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd

Chiche, M. (2007). *Putting Aid on Budget. Rwanda Case Study*. (Version préliminaire, 25 septembre 2007). Mokoro Ltd

Williamson, T. (2007). *Putting Aid on Budget. Uganda Case Study*. (Version finale avril 2008). Mokoro Ltd

À des fins de brièveté, les documents issus de l'étude sur la budgétisation de l'aide ci-dessus sont qualifiés de :

- Rapport préparatoire
- Analyse documentaire
- *Études de cas sur la budgétisation de l'aide* : Étude de cas Burkina Faso, étude de cas Éthiopie, étude de cas Ghana, étude de cas Kenya, étude de cas Mali, étude de cas Mozambique, étude de cas Rwanda, étude de cas Afrique du Sud, étude de cas Tanzanie, étude de cas Ouganda.

Autres références citées dans la Note de Bonne Pratique

- Booth, David et al, (2008), *Good governance, aid modalities and poverty reduction: From better theory to better practice*, Final Synthesis Report, February 2008, Research project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid (ABIA).
- DEK (2007). *Track Record User Guide: "establishing alignment level, modality mix and programme profile"*. DEK in collaboration with: DDE, DMV, DMV en FEZ. (July 2007).
- High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Revised edition with targets.
- IDD and Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. (May 2006). London: DFID.
- International Public Sector Accounting Board (2006). *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. Exposure Draft 32. Proposed Amendment to International Public Sector Accounting Standard – Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting. (November 2006). New York: International Federation of Accountants.
- Millennium Challenge Corporation (2006). *Fiscal Accountability Guidelines*. (November 2006).
- ODI (2007). *Interim Report on the Uganda Division of Labour Exercise*. London.
- OECD Development Assistance Committee (2006a). *Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Documents 1-5*. Explanatory Note, Donor Questionnaire, Government Questionnaire, Country Worksheet, Definitions & Guidance. (Final Version 2 May 2006).
- OECD Development Assistance Committee (2006b). *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 2. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*. Pre-Publication Copy. Paris: OECD.
- OECD (2007b). *Definitions and Guidance for PFM Indicators*. Joint Venture on Public Finance Management. (Final 13 December 20).
- Parry, Michael (2004). *Why Government IFMS procurements so often get it wrong*, International Management Consultants Limited.
- PEFA Secretariat (2006). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. (Reprinted May 2006). Washington D.C.: World Bank.
- Public Expenditure Working Group (2005). *Supporting Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to Supporting PFM Reforms*. Current Consultative Draft. (Updated June 2005).
- Sida (2007). *Public Finance Management in Development Co-operation*. A Handbook for Sida Staff. (April 2007). Stockholm: Sida.
- Williamson, Tim and Zainab Kizilbash Agha, with Liv Bjornstad, Gerald Twijukye, Yamungu Mahwago and Gorge Kabelwa (2008), *Building Blocks or Stumbling blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level*, ABIA Project Working Paper 6.