

3 ALIGNEMENT DE L'AIDE SUR LES SYSTÈMES NATIONAUX

Le développement d'un pays dépend largement de sa capacité de mettre en œuvre des politiques et de gérer les ressources publiques dans le but d'atteindre ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Dans le cadre de la Déclaration de Paris, les donateurs ont décidé, afin de renforcer cette capacité, de confier de plus en plus la gestion de l'aide aux pays en développement. Le présent chapitre tente d'apporter une réponse à trois questions importantes : les donateurs utilisent-ils davantage les systèmes de leurs pays partenaires ? Quels sont les facteurs qui les y incitent ? Quels efforts supplémentaires les donateurs ont-ils déployé pour renforcer les capacités de ces systèmes et transférer la gestion de l'aide aux pays en développement ?

L'IMPORTANCE DE L'ALIGNEMENT

Le développement d'un pays dépend de sa capacité de mettre en œuvre des politiques et de gérer les ressources publiques dans le but d'atteindre ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cette situation est particulièrement difficile à atteindre dans les pays qui dépendent largement de l'aide.

Les donateurs demandent souvent à leurs pays partenaires, pour des raisons diverses, de se conformer à leurs propres règles et procédures en matière de gestion des programmes de développement, au lieu de s'en remettre aux administrations publiques locales. Ils mettent parfois en place des structures spécifiques, appelées unités de mise en œuvre des projets, afin de gérer directement leurs programmes.

Cette manière de procéder détourne les ressources et les compétences des administrations publiques. Par conséquent, même si les programmes des donateurs sont convenablement gérés, les capacités globales des pays partenaires de gérer leurs ressources publiques s'en trouvent pénalisées. Le développement n'est pas bien servi.

Il y aurait au contraire tout intérêt, à chaque fois que les circonstances s'y prêtent, à confier la gestion de l'aide aux pays en développement. L'utilisation des systèmes nationaux permet aux donateurs de contribuer à renforcer l'appropriation locale et les performances des administrations publiques. Elle incite fortement les donateurs et leurs partenaires à poursuivre l'amélioration des administrations publiques. Elle améliore en outre la capacité des pays partenaires d'être responsables, en toute transparence, devant leurs parlements et leurs citoyens, de l'utilisation des ressources du développement.

C'est pour toutes ces raisons que les pays partenaires se sont engagés, au titre de la Déclaration de Paris, à renforcer leurs systèmes, et que les donateurs ont promis d'utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible.

Il y aurait tout intérêt, à chaque fois que les circonstances s'y prêtent, à confier la gestion de l'aide aux pays en développement.

Si la Déclaration de Paris encourage l'utilisation de la totalité des systèmes nationaux, elle ne prévoit un suivi des progrès et ne fixe des objectifs que pour deux d'entre eux : la gestion des finances publiques (GFP) et la passation des marchés publics.

Le présent chapitre examine dans quelle mesure les donateurs ont recours à ces systèmes (indicateurs 5a et 5b). Il étudie également les facteurs déterminants dans l'utilisation des systèmes nationaux ; les efforts supplémentaires déployés en vue de renforcer les capacités des pays partenaires (indicateur 4) ; le volume de l'aide dont la gestion est transférée aux pays partenaires, ainsi que la diminution des unités parallèles de mise en œuvre des projets (indicateur 6) et les progrès accomplis en matière de déliement de l'aide (indicateur 8).

LES DONNEURS ONT-ILS RECOURS AUX SYSTÈMES NATIONAUX ?

■ Critères d'évaluation

On reconnaît généralement que la gestion des finances publiques englobe tous les aspects du processus budgétaire national. Comme précisé au chapitre 2, l'existence d'un système solide de gestion des finances publiques est essentielle pour soutenir les efforts de développement d'un pays. Ce système est au cœur d'une bonne gouvernance et joue un rôle fondamental dans la réussite des politiques publiques.

Aux fins de l'enquête de suivi, les donateurs utilisent les procédures nationales lorsque « les fonds sont gérés conformément aux procédures de budgétisation consacrées par la législation et appliquées par l'administration du pays considéré » (voir l'annexe E pour les définitions).

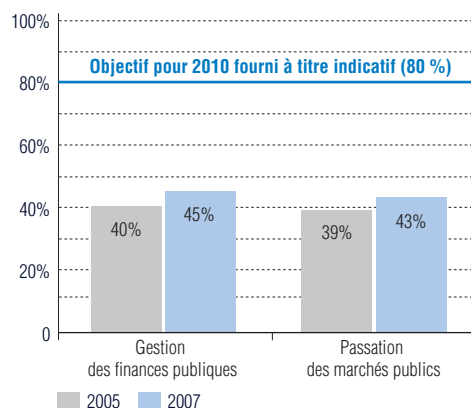
Le recours aux systèmes nationaux s'est amélioré de 4 à 5 points de pourcentage depuis 2005.

Les progrès accomplis dans le domaine des marchés publics sont l'objet d'un suivi distinct au titre de la Déclaration de Paris (indicateur 5b), même si ces marchés font partie des systèmes de gestion des finances publiques. Les résultats concernant la gestion des finances publiques et la passation des marchés sont présentés dans le graphique ci-dessous.

■ Bilan

Le recours aux systèmes nationaux s'est amélioré de 4 à 5 points de pourcentage depuis 2005 (voir le graphique 3.1). En 2007, l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques atteignait 45 %, contre 43 % pour celle des systèmes de passation des marchés, soit des niveaux très inférieurs à l'objectif fixé à titre indicatif à 80 % pour 2010.

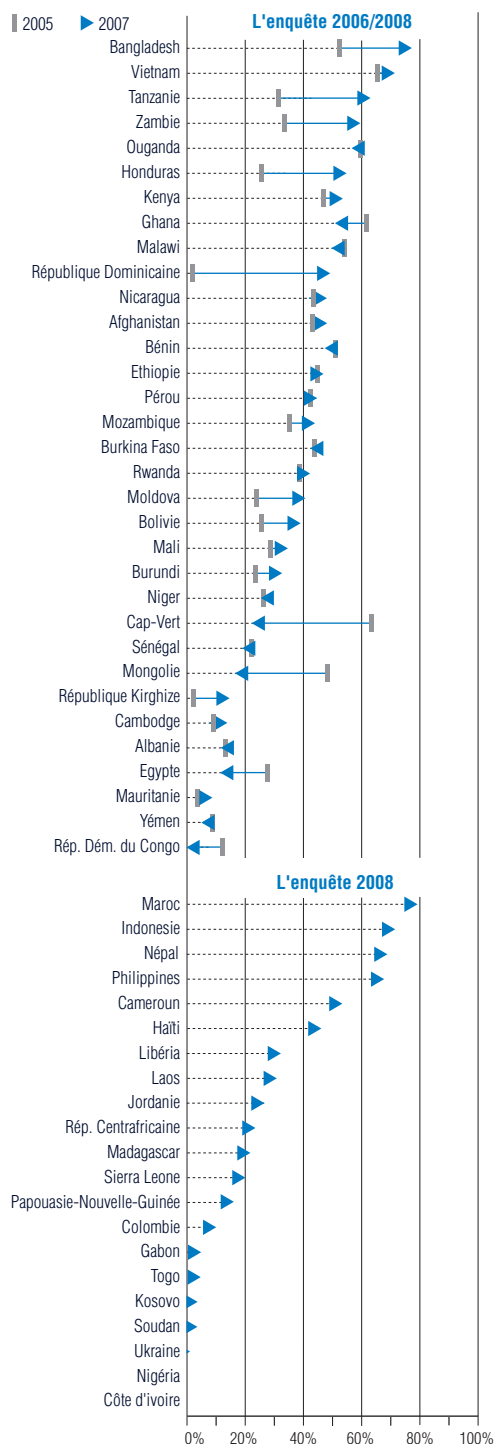
GRAPHIQUE 3.1 (Indicateurs 5a and 5b)
Utilisation des systèmes nationaux, 2005 et 2007



Ces chiffres masquent toutefois des écarts considérables entre les pays. Le graphique 3.2 donne une vue d'ensemble de l'évolution survenue entre 2005 et 2007 pour ce qui est de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques.

Plusieurs pays constituent des exemples encourageants et démontrent que les efforts concertés en faveur d'une utilisation accrue des systèmes des pays partenaires peuvent porter leurs fruits.

GRAPHIQUE 3.2 (Indicateur 5a)
Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, 2005-2007



En **Moldavie**, c'est avant tout l'augmentation du soutien budgétaire général, à laquelle la nouvelle approche harmonisée pour les remises d'espèces des Nations unies a donné un élan supplémentaire, qui a permis d'accroître le recours aux systèmes de gestion des finances publiques. En **Zambie**, trois nouveaux donateurs ont commencé à recourir au soutien budgétaire direct.

Les progrès accomplis au **Vietnam** peuvent être majoritairement attribués à l'utilisation croissante du soutien budgétaire et d'autres formes d'aide aux approches fondées sur les programmes. Cette évolution a pour sa part été suscitée par les efforts déployés par les autorités nationales, avec le concours des donateurs, en vue de faire avancer la réforme des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

Dans d'autres pays, les progrès ne sont toutefois pas uniquement liés à la hausse du soutien budgétaire. Au **Pérou**, le recours accru aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques peut être attribué à un alignement plus étroit de l'aide sur *le Sistema nacional de inversión pública*, une évolution que le rapport sur l'enquête de 2006 avait recommandée.

Certains pays ont également enregistré des progrès dans le domaine de l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés. Ainsi en **Moldavie**, les avancées sont essentiellement attribuables à la mise en place par la Banque mondiale de procédures acceptées par tous, qui prévoient que les marchés publics portant sur de petits montants peuvent avoir recours aux systèmes nationaux.

Cependant, en dépit des progrès accomplis tant sur le plan individuel par les pays que sur le plan global, un nombre non négligeable de pays font état en 2007 de niveaux globaux

Les progrès accomplis au Vietnam peuvent être majoritairement attribués à l'utilisation croissante du soutien budgétaire et d'autres formes d'aide aux approches fondées sur les programmes.

ENCADRÉ 3.1.

Définition de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques

AIDE INSCRITE DANS LE PLAN

Dépenses des programmes et projets d'aide intégrées dans les plans stratégiques des organismes et les documents d'appui décrivant les intentions politiques sous-jacentes aux soumissions budgétaires.

AIDE INSCRITE DANS LE BUDGET

Financement externe, incluant notamment le financement des programmes et projets, et son utilisation prévue décrite dans la documentation budgétaire.

AIDE INSCRITE AU PARLEMENT

Financement externe compris dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement.

AIDE INSCRITE DANS LE TRÉSOR

Financement externe décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux.

AIDE INSCRITE DANS LES COMPTES

Financement externe inscrit et pris en compte par le système comptable du gouvernement conformément au système de classification du gouvernement.

AIDE INSCRITE DANS LES AUDITS

Financement externe inscrit dans le système d'audit du gouvernement.

AIDE INSCRITE DANS LES RAPPORTS

Financement externe inscrit dans les rapports a posteriori du gouvernement.

AIDE INSCRITE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

La passation des marchés publics financés par des ressources extérieures est conforme aux procédures publiques de passation des marchés.

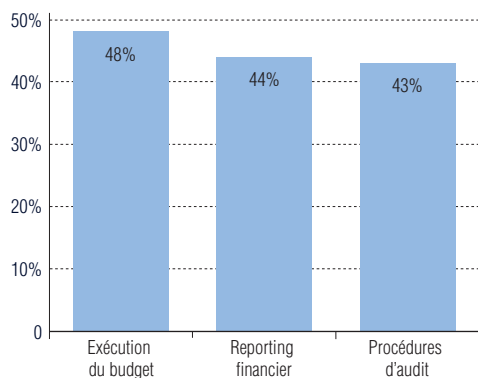
Source : CABRI/PSA, Rapport sur la budgétisation de l'aide.

d'utilisation des systèmes nationaux inférieurs à ceux de 2005. Si ces chiffres peuvent témoigner d'un déclin réel dans certains pays, ils peuvent également être le résultat d'une notification plus exacte qui s'inscrit dans un processus d'enquête plus intensif, lequel offre davantage qu'auparavant la possibilité de vérifier les données et d'éliminer les erreurs.

■ Les composantes de la gestion des finances publiques

La Déclaration de Paris suit l'évolution de l'utilisation des trois principales composantes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques : l'exécution du budget, le reporting financier et les procédures d'audit. Ces composantes ont été décrites plus en détail dans le cadre des travaux menés sous l'égide de CABRI (voir l'encadré 3.1).

GRAPHIQUE 3.3
Utilisation par les donateurs des différentes composantes de la gestion des finances publiques, 2007



L'indicateur 5a n'englobe pas la totalité des composantes du système de gestion des finances publiques (comme précisé à l'encadré 3.1). Il est axé sur les composantes qui sont au cœur de tout système national de gestion des finances publiques. Le graphique 3.3 se réfère à la définition employée dans la Déclaration de Paris et montre qu'il n'existe en moyenne aucune différence significative entre les trois

composantes de la gestion des finances publiques. Pour certains pays cependant, les conclusions révèlent que les donateurs utilisent plus certaines composantes que d'autres. Au Honduras, par exemple, 283 millions USD sur les 331 millions sont acheminés par le biais du système d'exécution budgétaire, mais seuls 88 millions USD ont recours aux procédures nationales d'audit.

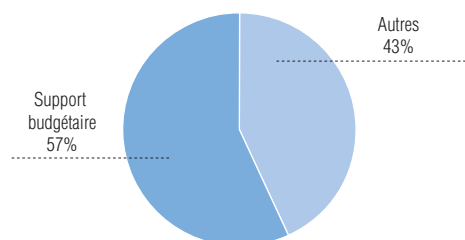
■ Utilisation des systèmes nationaux : les modalités de l'aide font-elles une différence ?

Aucune modalité de l'aide n'interdit le recours (partiel ou exclusif) aux systèmes nationaux. Les différents instruments de l'aide donnent aux bénéficiaires une plus ou moins grande latitude dans l'utilisation des ressources fournies, et certains instruments utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques plus naturellement que d'autres. À titre d'illustration, le soutien budgétaire finance le budget global d'un pays et laisse à ce dernier toute latitude pour utiliser les ressources allouées. Les fonds sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire. Ainsi, par définition, le soutien budgétaire a recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques. À l'opposé, l'aide aux projets finance des activités spécifiques et s'en remet de fait beaucoup moins au système national de gestion des finances publiques (voir le graphique 3.4).

Le soutien budgétaire ne représente que 22 % de l'aide au développement totale dans les 55 pays participant à l'enquête en 2008. L'utilisation accrue, d'ici 2010, des systèmes nationaux de gestion des finances publiques soulève plusieurs problèmes d'importance.

Aucune des deux options possibles n'est exempte de difficultés. La première serait d'augmenter le volume du soutien budgétaire. Or les perspectives qui s'offrent dans ce domaine sont limitées car de nombreux donateurs, bilatéraux en particulier, ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte pour

GRAPHIQUE 3.4
Utilisation moyenne des systèmes nationaux
de gestion des finances publiques par modalité de
l'aide : support budgétaire et autres



recourir, désormais ou davantage, au soutien budgétaire. La seconde, qui est peut-être plus réalisable, serait d'acheminer une proportion beaucoup plus importante de l'aide aux projets par le biais des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Cela nécessite, entre autres, la conception et l'application de modalités autorisant l'utilisation des systèmes nationaux pour les projets. De ce point de vue, ce qui risque de soulever le plus de difficultés est l'utilisation des systèmes d'exécution du budget.

■ Existe-t-il un lien entre la qualité des systèmes et leur utilisation ?

Il importe de remarquer que la Déclaration de Paris part du principe selon lequel la qualité du système d'un pays influe sur les décisions des donateurs de l'utiliser. Ce principe transparaît dans la façon dont sont fixés les objectifs relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux ; ces objectifs sont d'autant plus élevés que les systèmes nationaux sont performants. Ainsi, dans les pays dont la gestion des finances publiques obtient un score élevé, c'est-à-dire supérieur à 4.0 à l'indicateur 2a, l'objectif en matière de recours aux systèmes nationaux est de 80 % (contre seulement 60 % pour les pays qui obtiennent un score inférieur).

Les résultats de l'enquête révèlent toutefois qu'il n'est guère prouvé que les donateurs utilisent davantage les systèmes nationaux dans les pays où ceux-ci sont de bonne qualité.

Les résultats de l'enquête révèlent qu'il n'est guère prouvé que les donateurs utilisent davantage les systèmes nationaux dans les pays où ceux-ci sont de bonne qualité.

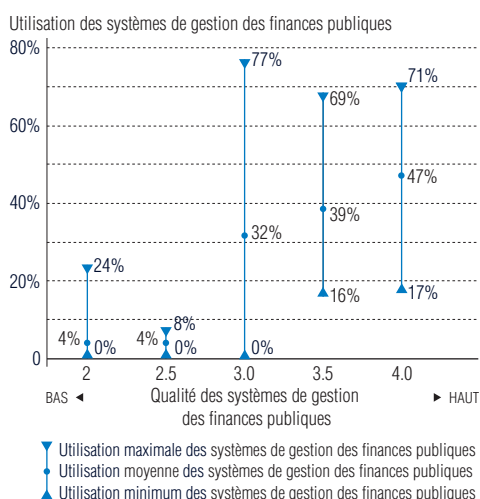
En effet, si l'on considère les 12 pays qui enregistrent les scores les plus élevés pour ce qui est de la qualité de leurs systèmes de gestion des finances publiques (notamment les pays qui atteignent au moins 4.0 à l'indicateur 2a), on s'aperçoit que l'utilisation moyenne par les donneurs des systèmes nationaux de gestion des finances publiques est comprise entre 17 % en *Mongolie* et 71 % en *Tanzanie* (voir le graphique 3.5). Les mêmes tendances se dégagent concernant le recours aux systèmes de passation des marchés.

Les rapports sur les pays soulignent que les politiques des donneurs ne sont que très peu réactives face aux réformes menées à terme avec succès dans les pays partenaires.

En *Éthiopie*, qui atteint un score satisfaisant dans la gestion des finances publiques (soit 3.5 à l'indicateur 2a), l'utilisation des systèmes nationaux varie fortement entre les principaux donneurs et stationne à environ 45 % en moyenne. Les systèmes de gestion des finances publiques du *Rwanda* atteignaient déjà le score de 3.5 en 2005 et de 4.0 en 2007. Or, leur utilisation n'est passée que de 39 % à 42 %, et ce, essentiellement en raison d'une utilisation plus importante du soutien budgétaire direct. Les rapports sur les pays soulignent que les politiques des donneurs ne sont que très peu réactives face aux réformes menées à terme avec succès dans les pays partenaires.

Le graphique 3.5 montre que les preuves d'une relation entre l'utilisation croissante des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et l'amélioration de leur qualité sont mitigées. Dans certains pays, l'existence d'un lien puissant semble accréditée par l'accroissement du recours aux systèmes nationaux (en *Zambie*, la qualité des systèmes de gestion des finances publiques est passée de 3 à 3.5, et leur utilisation a augmenté de 25 points de pourcentage). D'autres pays ont toutefois expérimenté la situation inverse, tel le *Ghana*, dont la qualité du système de gestion des finances publiques est passée de 3.5 à 4.0, alors que l'utilisation de ce système a enregistré une baisse de 10 points de pourcentage. Ces résultats donnent à penser

GRAPHIQUE 3.5
Qualité et utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, 2007



que la qualité n'est pas le seul facteur à influencer sur les décisions des donneurs relatives à l'utilisation des systèmes nationaux (voir le rapport sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques).

Au nombre de ces facteurs figurent :

- **La crédibilité des programmes nationaux de réforme.** Un programme de réforme crédible qui offre des perspectives réalistes d'amélioration des systèmes nationaux encourage les donneurs à utiliser ces systèmes.
- **Les décisions des donneurs de financer le soutien budgétaire.** Le volume et la proportion du soutien budgétaire déterminent dans une large mesure l'utilisation de ces systèmes.
- **Les préférences des pays partenaires.** Les pays partenaires ne souhaitent pas forcément que les donneurs aient recours à leurs systèmes pour la fourniture de l'aide.
- **La perception de la corruption.** La perception de la corruption dissuade les donneurs d'utiliser les systèmes nationaux, quelle que soit leur qualité.

– **Les obstacles juridiques au niveau des pays partenaires et des donateurs.** La législation des pays partenaires impose parfois un traitement différencié pour les financements émanant des donateurs. Le cadre juridique en vigueur dans les pays donateurs peut, lui aussi, parfois limiter le recours aux systèmes nationaux en raison de divergences relative aux obligations institutionnelles.

■ Quels moyens faudra-t-il mettre en œuvre pour continuer à progresser ?

Le rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (2008) met en évidence plusieurs domaines susceptibles d'être améliorés.

Si les pays partenaires s'engagent davantage à renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques (voir plus haut), les donateurs doivent de leur côté faire en sorte de mieux respecter leurs engagements concernant l'utilisation de ces systèmes. Ils doivent en particulier s'aligner sur les stratégies de leurs pays partenaires ; mettre en place des incitations internes qui donnent davantage les moyens au personnel sur le terrain d'avoir recours aux systèmes nationaux ; et mieux conseiller leur personnel sur l'utilisation appropriée des systèmes nationaux et les avantages de cette utilisation.

Les pays partenaires et les donateurs doivent renforcer leur collaboration afin que ces recommandations ne restent pas lettre morte. Le personnel du pays partenaire et celui du donneur pourraient coopérer dans le cadre de partenariats en constituant des équipes nationales de gestion des finances publiques, en optant pour des modalités d'aide qui favorisent une gestion budgétaire saine, et en mettant un point d'honneur à tenir leurs engagements.

La communication doit être améliorée à tous les niveaux. Il convient notamment à cette fin de collaborer avec les instances publiques de contrôle, les parlements et les organisations de la société civile, afin de mieux leur faire connaître les avantages de l'utilisation des systèmes nationaux. Il s'agit également de favoriser une prise de connaissance de ces avantages au sein des organismes des donateurs et des pays partenaires.

QUELS SONT LES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES DÉPLOYÉS POUR RENFORCER LES CAPACITÉS DES PAYS PARTENAIRES ?

La Déclaration de Paris attache une grande importance au rôle moteur du pays partenaire dans le renforcement des capacités, et propose une nouvelle approche. Les engagements des pays et des donateurs doivent permettre de mettre un terme à une coopération technique fragmentée et orchestrée par les donateurs, afin d'introduire une approche dans laquelle les donateurs agissent en réponse à une réflexion stratégique menée par les pays partenaires sur le renforcement des capacités. À cette fin, la Déclaration de Paris poursuit trois objectifs parallèles qui se renforcent mutuellement :

- Les donateurs doivent améliorer la coordination de leur coopération technique afin de renforcer le développement des capacités (indicateur 4).
- Les donateurs doivent œuvrer pour le renforcement des capacités en évitant d'avoir recours à des unités parallèles de mise en œuvre des projets (indicateur 6).
- Les donateurs doivent progressivement délier leur aide (indicateur 8).

UNE COOPÉRATION TECHNIQUE COORDONNÉE (Indicateur 4)

■ Critères d'évaluation

L'indicateur 4 sur la coordination de la coopération technique permet de suivre l'évolution des progrès en direction de cette nouvelle conception du renforcement des capacités. Pour que la coopération technique soit qualifiée de coordonnée, elle doit satisfaire aux critères suivants :

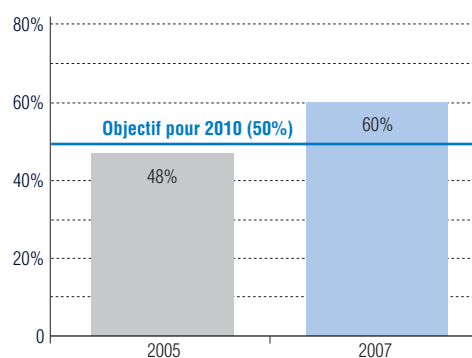
- Les autorités nationales doivent faire connaître clairement les objectifs de renforcement des capacités et exercer un contrôle sur la coopération technique.
- Les donateurs doivent aligner leur coopération technique sur les objectifs de leurs pays partenaires en matière de renforcement des capacités.

■ Bilan

Les résultats font état d'une amélioration de 12 points de pourcentage (de 48 % à 60 %) entre 2005 et 2007.

Comme le montre le graphique 3.6, les résultats de l'enquête de 2008 font état d'une amélioration de 12 points de pourcentage (de 48 % à 60 %) entre 2005 et 2007, pour ce qui est de la coordination de la coopération technique, soit un résultat supérieur à l'objectif de 50 % fixé en 2005.

GRAPHIQUE 3.6 (Indicateur 4)
L'amélioration de la coordination de la coopération technique, 2005 et 2007



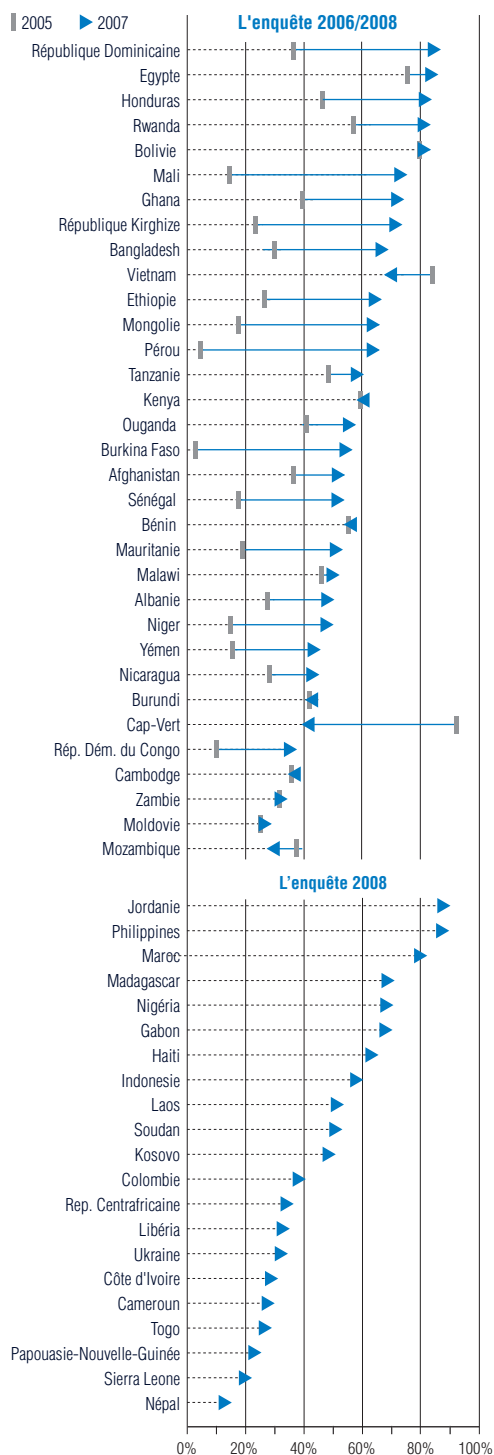
Les rapports sur les pays contiennent des renseignements intéressants sur les facteurs à l'origine des progrès accomplis dans ce domaine, ainsi que sur le débat qui a lieu dans les pays partenaires concernant le renforcement des capacités.

Plusieurs pays ont pris des mesures visant à accroître la coordination de la coopération technique, ainsi que le préconise la Déclaration de Paris. Dans ces pays, les résultats de l'enquête montrent que l'objectif de 2010 dans ce domaine (soit 50 %) est déjà atteint.

En **RDP Lao**, un cadre pour le renforcement des capacités est ainsi prévu pour tous les secteurs prioritaires du plan national. Au **Bangladesh**, une stratégie globale de renforcement des capacités est en cours d'élaboration. Au **Vietnam**, plusieurs documents stratégiques comportent des objectifs de renforcement des capacités, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Parallèlement, des données concrètes laissent toutefois supposer que le glissement réel en direction de l'approche recommandée dans la Déclaration de Paris en matière de renforcement des capacités est limité. Des difficultés se font clairement jour, même dans les pays qui enregistrent des scores élevés. Ainsi au **Vietnam**, en dépit des progrès, l'analyse des rapports sur les pays montre que les objectifs doivent être classés par ordre de priorité et qu'une communication les concernant doit être mise au point. D'autres pays précisent également que leurs efforts en matière de coopération technique sont soit limités, soit déployés dans un cadre non institutionnalisé. Au **Malawi**, la coopération technique se déroule sous la forme « d'interventions majoritairement isolées », et la politique de coopération technique et les stratégies de renforcement des capacités sectorielles « sont [à peine] en cours d'élaboration ». Au **Libéria**, le CSLP transitoire comporte un chapitre sur le renforcement des capacités, même si les initiatives dans ce domaine demeurent « quelque peu fragmentées ».

GRAPHIQUE 3.7 (Indicateur 4)
Coopération technique coordonnée, 2005-2007



L'analyse tend également à démontrer que toute amélioration des résultats dans ce domaine doit être interprétée avec prudence. Comme le montre le graphique 3.7, les écarts entre les pays sont très importants, et des corrections importantes ont eu lieu dans les deux sens. En outre, les scores relativement élevés par rapport aux objectifs témoignent de la décision prise par certains donateurs d'inclure dans la coopération technique « coordonnée » toute coopération technique convenue en accord avec les autorités, ou toute assistance apportée dans le cadre d'un programme de grande ampleur dirigé par un donneur multilatéral. Dans ces pays, l'amélioration des niveaux de la coopération technique coordonnée est apparemment entièrement due à cette nouvelle notification plutôt qu'à des améliorations réelles dans les modalités de mise en place de la coopération technique.

Ainsi dans un pays d'Asie, 89 % de la coopération technique est déclarée comme étant coordonnée, en dépit des informations contenues dans le rapport sur le pays, selon lesquelles le pays n'est pas doté d'une stratégie cohérente de renforcement des capacités, et du fait que les activités bénéficiant d'un soutien des donateurs demeurent fragmentées.

■ Quels moyens faudra-t-il mettre en œuvre pour continuer à progresser ?

Toute personne qui connaît la nature des difficultés liées au renforcement des capacités dans les pays partenaires concevra facilement que la mise en œuvre de l'approche préconisée par la Déclaration de Paris dans ce domaine sera une entreprise complexe. Pourtant, on ne connaît guère d'exemples d'initiatives prises pour avancer sur ce point, ce qui est d'autant plus préoccupant.

L'analyse tend également à démontrer que toute amélioration des résultats dans ce domaine doit être interprétée avec prudence.

ENCADRÉ 3.2

L'enjeu : L'appropriation du renforcement des capacités

Le manque d'exemples probants étant partiellement dû à l'incapacité des autorités nationales de formuler et de communiquer des « objectifs clairs », les obstacles à surmonter renvoient à la question de l'appropriation locale des efforts de développement. Ainsi dans un pays d'Afrique, la promotion des réformes de la fonction publique, considérée comme étant essentielle pour le renforcement des capacités du secteur de l'administration, souffre du blocage des négociations entre les donateurs et le gouvernement national. Comme dans de nombreux autres pays, la réforme de la fonction publique est hautement sensible sur le plan politique, et il est probablement utopique, de la part des donateurs, de s'attendre à ce que les gouvernements partenaires communiquent des objectifs clairs à son sujet.

Le rapport sur l'évaluation de la Déclaration de Paris fait de même observer que les stratégies par pays ne sont pas toujours, faute d'être reliées entre elles, intrinsèquement cohérentes et politiquement viables, ni propres à drainer les apports d'aide vers les domaines prioritaires. De fait, l'alignement est plus facile à assurer au niveau élevé des politiques et des stratégies qu'à celui du fonctionnement et de la mise en œuvre. S'agissant de la coordination de l'aide à des fins de renforcement des capacités, le rapport d'évaluation constate que le manque de visibilité et de clarté autour des efforts de renforcement des capacités donne à penser que la collecte et le traitement des informations sur le volet des projets et des programmes consacré à ce thème doivent être systématisés, notamment les informations sur la façon dont les projets pilotes peuvent contribuer au renforcement des capacités.

Les résultats mettent en évidence le manque de compréhension commune de ces questions entre les donateurs et les pays partenaires.

Les résultats de l'enquête mettent en évidence le manque de compréhension commune de ces questions entre les donateurs et les pays partenaires (voir l'encadré 3.2). Les progrès dépendront donc de la capacité des pays partenaires de hiérarchiser leurs objectifs de renforcement des capacités et de les communiquer clairement. Le renforcement des capacités doit être officialisé dans une stratégie pilotée par le pays partenaire et ne pas rester une initiative ponctuelle.

GESTION PARALLÈLE DES PROJETS (Indicateur 6)

■ Critères d'évaluation

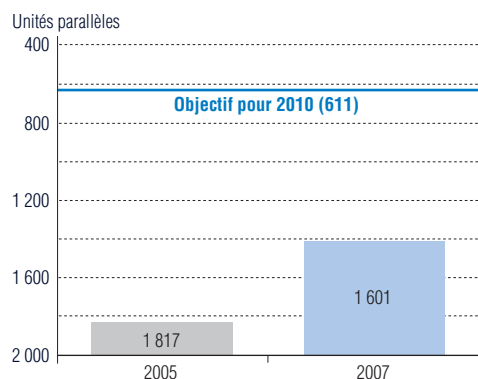
Les donateurs qui apportent une aide au développement à un pays mettent éventuellement en place des unités de mise en œuvre des projets, également couramment appelées unités de gestion des projets. Il s'agit d'unités de gestion destinées à soutenir la mise en œuvre et l'administration des projets et des programmes.

Les unités de mise en œuvre des projets qui sont établies à l'extérieur et en parallèle des institutions et des structures nationales ont généralement pour effet d'entraver le renforcement des capacités nationales, d'être à l'origine de distorsions de salaire dans le secteur public et d'instaurer un flou autour de la responsabilité des résultats au regard du développement. Face à ces répercussions négatives, un objectif-clé de la Déclaration de Paris porte sur la diminution du nombre des unités parallèles de mise en œuvre des projets. L'objectif est précisément de réduire leur nombre total de deux tiers d'ici 2010.

■ Bilan

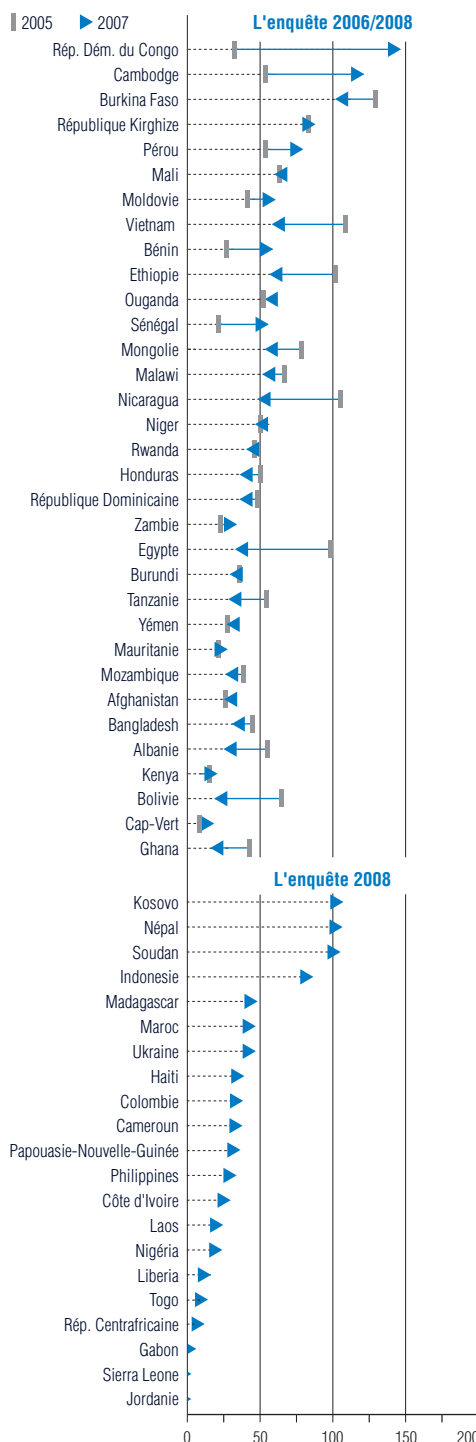
L'enquête montre que depuis 2005, le nombre total des unités parallèles de mise en œuvre des projets a baissé de 216 (voir le graphique 3.8). Cette diminution représente un progrès notable, bien que lent, en direction de l'objectif de 2010 portant sur une réduction des deux tiers, soit 611, de leur nombre. Le graphique 3.9 révèle toutefois que ce total est le fruit de corrections majeures dans les deux sens, et de l'effet combiné de trois facteurs.

GRAPHIQUE 3.8 (Indicateur 6)
Nombre des unités parallèles de mise en œuvre des projets dans 33 pays, 2005 and 2007 (échelle inversée)



Premièrement, des efforts réels ont été déployés pour éliminer progressivement les unités parallèles de mise en œuvre dans plusieurs pays. Dans certains d'entre eux, comme le Vietnam, et pour certains donateurs (la Banque mondiale en Albanie et en Mauritanie, par exemple), les progrès notifiés en matière de diminution du nombre des unités parallèles témoignent des efforts conjoints visant à rationaliser les activités financées par les donateurs, à y associer des représentants gouvernementaux et à dissoudre les unités de mise en œuvre en activité.

GRAPHIQUE 3.9 (Indicateur 6)
Nombre des unités parallèles de mise en œuvre, 2005-2007



Depuis 2005, le nombre total des unités parallèles de mise en œuvre des projets a baissé de 216. Cette diminution représente un progrès notable, bien que lent, en direction de l'objectif de 2010.

Deuxièmement, un certain nombre d'unités de mise en œuvre sont, au cours des deux dernières années, parvenues à la fin de leur cycle de vie ordinaire et ont été dissoutes.

Troisièmement, dans certains cas, les changements notifiés au niveau de l'augmentation ou de la diminution du nombre des unités parallèles sont le résultat de reclassifications de grande ampleur opérées par certains donateurs dans leurs unités de mise en œuvre. Des unités en activité ont parfois été retirées de la liste de 2005, du fait que la définition contenue dans l'enquête de 2008 était plus spécifique. Parfois également, la liste des unités s'est allongée car les personnes répondant à l'enquête se sont montrées plus attentives aux recommandations formulées dans l'enquête (voir l'annexe E pour la définition).

■ Quels moyens faudra-t-il mettre en œuvre pour continuer à progresser ?

Il sera toutefois difficile d'accomplir des progrès supplémentaires dans la suppression progressive des unités de mise en œuvre des projets. Il existe des interdépendances non négligeables entre les engagements souscrits au titre de la Déclaration de Paris en matière d'utilisation des systèmes nationaux, de stratégies de renforcement des capacités pilotées par les pays partenaires, et de réduction des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Ces dernières sont créées, du moins en partie, en réaction à la perception qu'ont les donateurs des faibles capacités des ministères, des départements et des organismes des pays partenaires. Le fait que ces unités parallèles continuent à être importantes est également lié à la réticence des donateurs de supprimer progressivement leurs propres systèmes de gestion et de notification. Même du point de vue des pays partenaires, leur diminution peut se révéler être un cadeau empoisonné, si elle ne s'accompagne pas d'engagements de la part des donateurs d'utiliser davantage les systèmes nationaux.

Des progrès sont possibles lorsque les autorités des donateurs et des pays partenaires font cause commune pour introduire de nouvelles pratiques. Les unités de gestion des projets ne peuvent être intégrées dans le cycle des projets qu'à certains moments, et principalement au moment de la négociation d'un nouvel accord. Dans ce cas, il n'est pas réaliste de tabler sur un changement notable avant cinq ans.

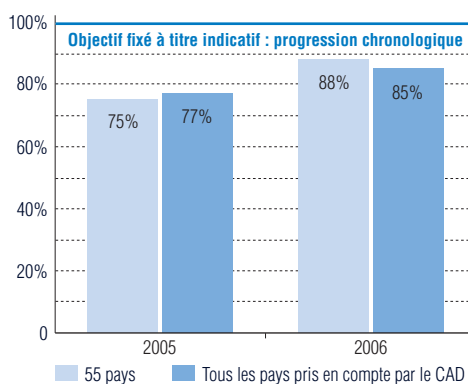
DÉLIEMENT DE L'AIDE (Indicateur 8)

■ Critères d'évaluation ?

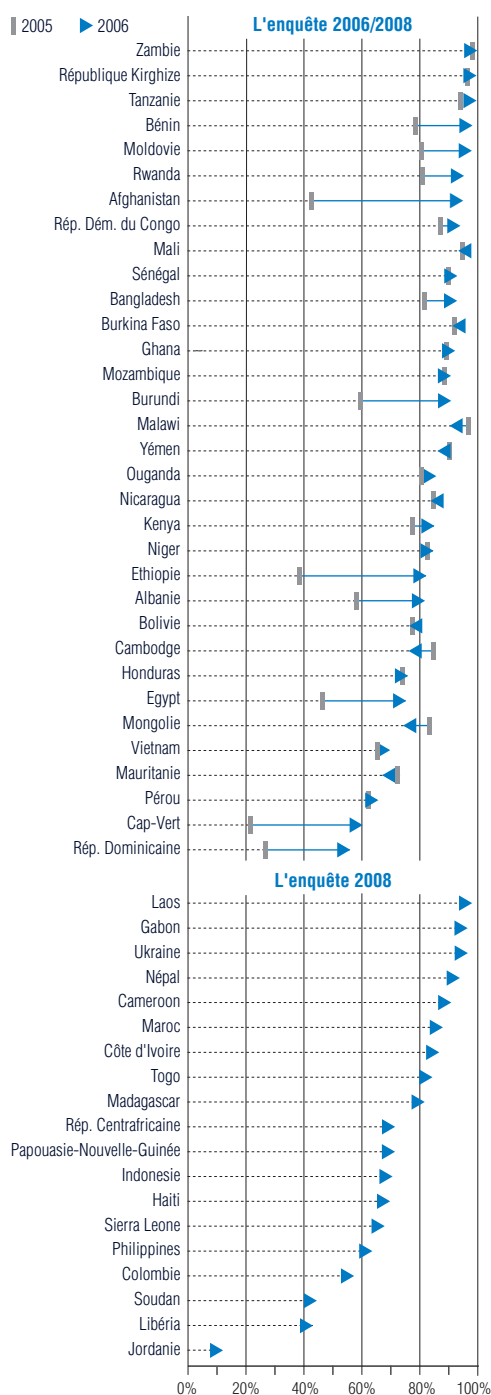
Une aide liée est une aide fournie à la condition que son bénéficiaire l'utilise pour acheter des biens et des services à des fournisseurs situés dans le pays du donneur. L'expérience montre que l'aide soumise à ces conditions entraîne une augmentation du coût des biens et des services fournis aux pays partenaires, ainsi que de la charge administrative pour les donateurs et leurs partenaires. Il est par conséquent primordial d'abandonner cette pratique, afin d'améliorer la valeur ajoutée de l'aide. Une aide déliée contribue en particulier au renforcement des capacités d'un pays de fournir des biens et des services selon des modalités durables.

Le déliement de l'aide fait l'objet d'une notification régulière auprès du Comité d'aide au développement (CAD), d'où émanent les données utilisées dans l'enquête.

GRAPHIQUE 3.10 (Indicateur 8)
L'aide déliée, dans 55 pays et dans tous les pays pris en compte, 2005 and 2006



GRAPHIQUE 3.11 (Indicateur 8)
Déliement de l'aide, 2005-2007



Bien que non obligatoires, ces notifications sont soumises à un examen attentif dans le cadre du processus d'examen par les pairs du CAD. Au moment où ce rapport est rédigé, les dernières données disponibles ont trait aux engagements des donateurs de 2006. Par conséquent les progrès enregistrés ont plus d'un an, au lieu des deux théoriquement appliqués aux autres indicateurs.

■ Bilan

Les conclusions révèlent que la quasi-totalité des pays ont accompli des progrès en matière de déliement de l'aide (graphique 3.11). Le fait que le CAD encourage le déliement, en particulier dans les pays les moins avancés, depuis bien plus longtemps que ces deux dernières années, peut expliquer la réussite incontestable dans ce domaine.

Selon les données disponibles, les nouveaux pays pris en compte en 2008 enregistrent une moyenne pondérée inférieure à celle des pays qui ont pris part à l'enquête de 2006, mais supérieure aux chiffres de 2005. Comme le montre le tableau A.8 en annexe, certains pays, aussi bien parmi les partenaires que parmi les donateurs, affichent des taux relativement faibles de déliement. Le fait que dans plusieurs pays d'Asie, des pays non membres du Comité d'aide au développement (CAD) sont de grands donateurs, est une autre source d'inquiétude. Les initiatives du CAD dans le domaine du déliement de l'aide ne s'étendent pas à ces pays. Comme cette situation risque de s'étendre prochainement à plusieurs pays d'Afrique, il s'agit là d'un enjeu important qui mérite une plus grande attention de la part de la communauté internationale. Les conclusions relatives au déliement de l'aide rassurent toutefois sur la possibilité d'accomplir des progrès réels dans le domaine de l'alignement de l'aide lorsque des efforts concertés sont entrepris. ■

la quasi-totalité des pays ont accompli des progrès en matière de déliement de l'aide.

RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE

OECD (2008), *Report on the Use of Country Public Financial Management (PFM) Systems*, OECD, Paris.

Wood, B., Kabell, D., Muwanga, N., and Sagasti, F. (2008), *Evaluation of the Paris Declaration (Phase 1)*, Kabell Konsulting, Denmark.

E ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES

ABRÉVIATIONS

AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CDSMT	Cadre de dépense sectoriel à moyen terme
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations non Gouvernementales
PAP	Plan d'actions prioritaires
PEFA	Public expenditure and financial accountability
PRI	pays à revenu intermédiaire
SBD	Soutien budgétaire direct

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES

LE GLOSSAIRE SUIVANT donne les définitions des principaux termes utilisés dans les questionnaires destinés aux donateurs et aux gouvernements (voir annexe D).

PRINCIPAUX TERMES DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS

APD	<p>L'aide publique au développement (APD) comprend l'ensemble des opérations correspondant à la définition citée au paragraphe 35 des Directives pour l'établissement des rapports statistiques au Comité d'aide au développement (CAD) (voir www.oecd.org/dac/hlfsurvey/glossary), à savoir celles qui répondent aux critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – opérations dont l'objectif principal est de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires ; – opérations présentant des conditions favorables et une utilisation libre au moins égale à 25 %.
Aid comptabilisée dans le budget annuel	Totalité des apports d'APD inscrits en tant que recettes ou dons dans le budget annuel.
Aid effectivement reçue	APD effectivement perçue dans le cadre des accords conclus entre les donateurs et le secteur public (voir la définition fournie pour l'Indicateur 3). Les chiffres à fournir par les gouvernements sont ceux qui figurent dans leurs livres/comptes/rapports financiers. Les sommes versées directement par les donateurs à des tiers doivent également être mentionnées, si elles sont connues.
Approche-programme	<p>L'approche-programme est une modalité de coopération pour le développement qui repose sur le principe du soutien coordonné à un programme de développement ancré au niveau local, tel qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches-programme présentent les caractéristiques communes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – conduite des opérations (supervision) assurée par le pays bénéficiaire ou l'organisation concernée, – cadre unique intégré de programmation et de budgétisation, – processus formalisé de coordination et d'harmonisation des procédures des donateurs en matière d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation des marchés, – effort de systématisation de l'utilisation des systèmes locaux d'élaboration et de mise en œuvre des programmes, de gestion financière, de suivi et d'évaluation. <p>Les donateurs ont différents moyens de soutenir et de mettre en œuvre une approche-programme et peuvent utiliser à cet effet diverses modalités d'aide, notamment un soutien budgétaire, général ou sectoriel, une aide-projet, des dispositifs de regroupement des ressources ou des fonds d'affectation spéciale.</p>

PRINCIPAUX TERMES **DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS**

Les donateurs sont invités à examiner l'ensemble de leur activité de développement afin d'établir le montant d'APD décaissée en faveur des approches-programmes pour lesquelles les réponses aux quatre questions suivantes sont positives :

Question 1 : Le pays ou l'organisation bénéficiaire exerce-t-il un contrôle sur le programme financé par les donateurs ? (O/N)

Question 2 : Un cadre unique intégré de budgétisation et de programmation est-il utilisé ? (O/N)

Question 3 : Un processus formel a-t-il été mis en place pour assurer la coordination et l'harmonisation des procédures des donateurs pour AU MOINS DEUX des éléments suivants : (i) rapports, (ii) budgétisation, (iii) gestion financière et (iv) passation de marchés ? (O/N)

Question 4 : Dans le cadre du soutien qu'ils apportent au programme, les donateurs utilisent-ils les systèmes locaux pour AU MOINS DEUX des éléments suivants : (i) conception, (ii) mise en œuvre, (iii) gestion financière et (iv) suivi et évaluation ? (O/N)

Les donateurs sont invités à passer en revue leur portefeuille d'activités afin de déterminer, parmi ces dernières, celles qui remplissent ces quatre critères (celles qui ne répondent pas à tous les critères ne peuvent être considérées comme relevant de l'approche-programme). Plusieurs exemples sont fournis ci-dessous, à titre indicatif, pour aider les correspondants à comprendre comment appliquer les critères à des activités d'aide précises. Cette enquête procède à un recensement distinct des sommes consacrées au soutien budgétaire direct versées dans le cadre d'approches-programmes et des autres formes d'aide reposant sur une approche-programme :

- soutien budgétaire direct dans le cadre d'une approche-programme (voir la définition ci-dessous) ;
- autres formes d'aide reposant sur une approche-programme (voir la définition ci-dessous).

Approche-programme : Soutien budgétaire direct dans le cadre d'une approche-programme (Q^d14) Sera indiquée la totalité des sommes consacrées au soutien budgétaire direct dans le cadre d'approches-programmes, telles que définies ci-dessus. Le soutien budgétaire direct – qu'il soit général ou sectoriel – se définit comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire via un transfert de ressources d'un donneur au Trésor public du pays partenaire (voir la définition de soutien budgétaire direct ci-dessous).

PRINCIPAUX TERMES	DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS
Autres formes d'aide reposant sur une approche-programme (Q ^d 15)	<p>Sera indiqué le montant de l'APD relevant de l'approche-programme telle qu'elle a été précédemment définie déduction faite des sommes ayant pris la forme d'un soutien budgétaire direct (voir plus haut). Ces apports peuvent avoir été versés sous forme de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – projets s'intégrant dans une approche sectorielle (SWAp), – dispositifs communs à l'appui d'une approche-programme (fonds communs, regroupement des ressources d'assistance technique, etc.), – autres formes d'aide à l'appui d'une approche-programme. <p>Dans chacun des pays participant à l'enquête, les donateurs devront se préparer à communiquer au coordinateur national la liste de leurs activités répondant à la définition de l'approche-programme et à lui fournir des éléments montrant en quoi ces activités satisfont les critères de l'approche-programme.</p>
Budget annuel	<p>Il s'agit du budget annuel tel qu'approuvé par le parlement (ou tout autre instance législative). Afin de promouvoir la discipline et le réalisme dans l'élaboration du budget, les révisions du budget annuel original NE doivent PAS être prises en compte dans la réponse à la question Q^e1, même si elles ont été approuvées par le parlement. Cette règle est dictée par le fait que, d'une part, il est important de mesurer la crédibilité du budget initial et que, d'autre part, les révisions du budget annuel ont bien souvent un caractère rétroactif.</p>
Coopération technique	<p>Par coopération technique (également appelée « assistance technique »), on entend l'apport de savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche, avec les coûts qui y sont associés (Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, paragraphes 40 à 44). Elle comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les activités financées par un donneur ayant pour but d'élever le niveau des connaissances, des qualifications, du savoir-faire technique ou des aptitudes productives de la population des pays en développement ; – les services financés par un donneur, par exemple le concours de conseillers, les aides techniques ou la fourniture de savoir-faire, dans le cadre de l'exécution d'un projet d'équipement. <p>La coopération technique recouvre à la fois les activités de coopération technique pure et les activités de coopération technique intégrées dans des programmes d'investissement (ou des approches fondées sur les programmes). Pour répondre à la question concernant ce sujet, les donateurs sont invités à passer en revue leur portefeuille de projets et de programmes et à déterminer la part qu'y occupe la coopération technique.</p>

PRINCIPAUX TERMES DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS

Coopération
technique
coordonnée

Est dite coordonnée, la coopération technique, pure ou intégrée, qui respecte les principes suivants :

- Appropriation
les pays partenaires exercent la maîtrise effective de leurs programmes de renforcement des capacités.
- Alignement
La coopération technique à l'appui du renforcement des capacités est alignée sur les objectifs et stratégies de développement des pays partenaires.
- Harmonisation
lorsque plusieurs donneurs interviennent pour soutenir le renforcement des capacités sous la conduite du gouvernement partenaire, ils coordonnent leurs activités et leurs contributions.

Les donneurs sont invités à examiner toutes leurs activités de développement pour déterminer la part d'APD pour le secteur public pour laquelle les réponses à ces DEUX questions sont positives :

Question 1 : Les autorités nationales compétentes (qu'elles appartiennent ou non à l'administration) ont-elles clairement fait savoir les objectifs à poursuivre en matière de renforcement des capacités dans le cadre de stratégies nationales ou sectorielles plus larges ? (O/N)

Question 2 : La coopération technique est-elle alignée sur les objectifs de renforcement des capacités poursuivis par le pays ? (O/N)

ET pour laquelle la réponse à au moins une de ces deux questions est positive :

Question 3 : Les autorités nationales compétentes (qu'elles appartiennent ou non à l'administration) exercent-elles un contrôle sur les activités de coopération technique ? (O/N)

Question 4 : Si plusieurs donneurs interviennent dans le soutien des programmes du pays, des dispositifs associant les autorités nationales ont-ils été mis en place pour coordonner les activités de coopération technique des différents donneurs ? (O/N)

Donneur

Par donneur, on entend tout organisme public, y compris les États et les collectivités locales, habilité à consentir une aide publique au développement (Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, paragraphe 35). Les organisations non gouvernementales (ONG) et les entreprises privées ne peuvent être considérées comme des donneurs en vertu de cette définition.

PRINCIPAUX TERMES	DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS
Évaluation mutuelle des progrès	<p>L'évaluation mutuelle des progrès est un exercice conduit au niveau d'un pays et qui associe les autorités nationales et les donateurs afin de procéder à l'examen de la performance des différentes parties. Afin de déterminer si une évaluation mutuelle des progrès a été ou non réalisée, les autorités des pays partenaires et les donateurs s'appuieront sur les critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Dialogue à large assise Les évaluations mutuelles donnent lieu à un dialogue associant un large éventail d'instances gouvernementales (notamment les ministères sectoriels et les services compétents) et de donateurs (organismes bilatéraux, institutions multilatérales et fonds mondiaux). Les autorités nationales et les donateurs peuvent aussi envisager de nouer des contacts avec des organisations de la société civile. ■ Mécanisme de suivi des progrès au niveau du pays Un processus formel d'évaluation et de suivi régulier des progrès (à intervalles d'un ou deux ans, par exemple) est en place, complété si possible par des examens indépendants/impartiaux. Les résultats des évaluations sont rendus publics par des moyens appropriés afin de garantir la transparence. ■ Objectifs-cibles à l'échelle du pays Le pays partenaire a fixé des objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide, s'inscrivant dans le droit fil des Engagements de partenariat et des Indicateurs des progrès convenus dans la Déclaration de Paris (DP-§9). Ceux-ci peuvent toutefois aller au-delà de ce que prévoit la Déclaration de Paris dès lors que les autorités nationales et les donateurs sont d'accord. ■ Soutien des instances supérieures Les évaluations sont transparentes et placées sous la conduite du pays partenaire ; elles mobilisent le soutien des plus hautes instances et bénéficient des ressources adéquates.
Exercice budgétaire 2006/07	<p>Il s'agit de l'exercice budgétaire du pays de destination de l'APD. Dans la précédente enquête, en 2006, il était demandé aux donateurs et aux gouvernements partenaires de caler leurs données sur l'exercice budgétaire du pays partenaire. Ce n'est plus le cas ici. Afin que l'on puisse disposer de données en temps voulu pour le Forum de haut niveau d'Accra, les donateurs comme les pays partenaires sont en effet invités à caler leur données sur l'année civile 2007 [sauf pour l'indicateur 3 (Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales) pour lequel les données doivent se rapporter à l'exercice budgétaire 2006/07 du pays partenaire].</p>

PRINCIPAUX TERMES	DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS
Missions de donateurs sur le terrain	<p>Une mission de donateurs sur le terrain est une mission qui répond à l'intégralité des critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – être entreprise par un donneur, ou pour le compte d'un donneur, y compris par des équipes de consultants mandatés par ce donneur pour la conception, la faisabilité et l'évaluation de programmes ou pour des revues sectorielles ; – impliquer un déplacement dans le pays, à partir des services centraux de l'organisme donneur, ou d'une autre origine; – donner lieu à une demande de rencontre avec des responsables (y compris au niveau des collectivités locales) du pays de destination. <p>En vertu de cette définition, sont exclus :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les missions effectuées par les donateurs pour assister à une manifestation (atelier, conférence, etc.) – les missions effectuées pour des parlementaires ou d'autres délégations politiques ; – les missions liées à un événement spécifique, entreprises dans le cadre d'un programme bien défini (ex. observateurs électoraux) ; – les consultants extérieurs dans le cadre de la mise en œuvre normale du programme – les cas de réponses à des situations de catastrophe.
Missions coordonnées	<p>Par missions coordonnées, il faut entendre (i) les missions associant deux donateurs ou plus ou (ii) les missions effectuées par un donneur pour le compte d'un autre (coopération déléguée).</p>
Opérations ne devant pas être prises en compte dans l'enquête	<p>Sont exclues du champ de l'enquête :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les opérations dont le bénéficiaire n'est pas une entité basée dans le pays de destination de l'APD ou est une organisation régionale ; – les opérations de réaménagement/restructuration de la dette ; – les opérations de secours et d'aide d'urgence. <p>Des informations sur ces composantes de l'APD et leurs modalités de gestion peuvent être fournies dans le cadre du rapport par pays (document 5).</p>
Taux de change	<p>Les données relatives à l'APD doivent être exprimées en dollars des États-Unis. Un tableau de conversion est disponible sur le site web : www.oecd.org/dac/hlfsurvey/faq/exchangerate</p>

PRINCIPAUX TERMES	DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS
Renforcement des capacités	<p>Chaque organisation a sa propre définition du concept de renforcement des capacités. Selon le Réseau du CAD/OCDE sur la gouvernance, le renforcement des capacités est le processus par lequel les personnes, les organisations et la société dans son ensemble mettent en pratique, renforcent, créent, adaptent et perfectionnent les capacités au fil du temps. Une étude récente démontre que le renforcement des capacités tend à être plus efficace lorsque :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le renforcement des capacités est considéré comme un objectif en soi et que des efforts accrus sont déployés pour répertorier les objectifs qu'il vise à atteindre (« le renforcement des capacités dans quel but ? ») ; – le soutien au renforcement des capacités vise trois dimensions : les capacités humaines, les capacités organisationnelles et les capacités institutionnelles en général ; – le renforcement des capacités est pris en main par le pays et non laissé à l'initiative des donateurs.
Soutien budgétaire direct	<p>Le soutien budgétaire direct se définit comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire via un transfert de ressources d'une agence de financement externe au Trésor public du pays partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du bénéficiaire. Cette définition du soutien budgétaire n'englobe donc pas les fonds transférés au Trésor public pour le financement de programmes ou de projets gérés selon des procédures budgétaires différentes de celles du pays partenaire, dans l'intention d'affecter ces ressources à des usages spécifiques.¹ (Source : OCDE 2006, <i>Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité</i>, Vol. 2). Entrent dans cette définition aussi bien le soutien budgétaire sectoriel que le soutien budgétaire général.</p>
Soutien budgétaire sectoriel	<p>Le soutien budgétaire sectoriel constitue une sous-catégorie du soutien budgétaire direct. Dans ce cas, le dialogue entre les donateurs et les gouvernements partenaires se concentre sur les préoccupations spécifiques à un secteur (Source : adapté de OCDE 2006, <i>Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité</i>, Vol. 2, Chap. 2 : Le soutien budgétaire).</p>
Soutien budgétaire général	<p>Le soutien budgétaire général constitue une sous-catégorie du soutien budgétaire direct. Dans ce cas, le dialogue entre les donateurs et les gouvernements partenaires se concentre sur la politique globale et les priorités budgétaires (Source : adapté de OCDE 2006, <i>Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité</i>, Vol. 2, Chap. 2 : Le soutien budgétaire).</p>

PRINCIPAUX TERMES **DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS**

**Unité de mise
en oeuvre de projet**

Pour l'acheminement de leur aide au développement, il arrive que certains donateurs mettent en place des unités de mise en oeuvre des projets (aussi appelées unités de gestion des projets, conseillers pour la gestion des projets, bureaux de gestion des projets, bureaux de coordination des projets, etc.). Il s'agit d'entités spécifiquement chargées de gérer les projets ou programmes à l'appui du développement, qui se distinguent généralement par les caractéristiques suivantes :

- Ces entités ne sont habituellement chargées que de tâches subalternes (et non essentielles) liées à la mise en oeuvre des projets et programmes : suivi des aspects techniques et/ou financiers et établissement de rapports sur leur avancement, comptabilité, passation de marchés de travaux, biens et services, rédaction des cahiers des charges, supervision des contrats, élaboration de plans détaillés ou des spécifications des équipements.
- Ces entités voient souvent le jour, à la demande d'un donneur, à la suite du lancement d'un projet ou d'un programme.
- Le volume et la composition des dotations en personnel des unités de mise en oeuvre des projets sont très variables. Les effectifs peuvent s'échelonner d'une à 200 personnes mais se limitent le plus souvent à moins de 10 professionnels. Si de nombreuses unités de mise en oeuvre des projets font appel à des agents de la fonction publique, la plupart recrutent en dehors de cette dernière (des consultants locaux sur contrat de longue durée, par exemple).
- Une distinction doit être établie entre le recours à une unité de mise en oeuvre de projets et l'apport direct de conseils techniques à l'administration nationale.

**Unité parallèle
de mise en oeuvre
de projets**

Une unité de mise en oeuvre de projet est dite parallèle lorsqu'elle est mise en place et opère, sur ordre d'un donneur, en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes du pays. Dans la pratique, unités parallèles et unités intégrées constituent les deux extrêmes d'un même spectre. Les questions qui suivent sont conçues pour aider les donateurs et les autorités partenaires à déterminer où situer la frontière afin de repérer de manière plus sûre les unités parallèles de mise en oeuvre de projets.

Aux fins de la présente enquête, seront considérées comme parallèles les unités de mise en oeuvre qui répondent « oui » à trois des quatre questions suivantes (faute de quoi il s'agira d'unités intégrées) :

Question 1 : L'unité doit-elle rendre des comptes aux organismes extérieurs/donneurs dont émanent les financements et non aux organismes nationaux (ministères, services, organisme, etc.) dont relève l'exécution ? (O/N)

PRINCIPAUX TERMES **DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS**

Question 2 : Le mandat des personnels extérieurs est-il déterminé par le donneur (et non par les organismes nationaux d'exécution) ? (O/N)

Question 3 : Les professionnels employés par l'unité sont-ils pour la plupart choisis par le donneur (et non par les organismes nationaux d'exécution) ? (O/N)

Question 4 : Le barème de rémunération des agents nationaux (tous avantages inclus) est-il supérieur à celui applicable aux agents de la fonction publique nationale ? (O/N)

Utilisation
des procédures
nationales d'exécution
du budget
(Q⁷)

Les donneurs utilisent les procédures nationales d'exécution du budget lorsque les fonds fournis sont gérés conformément aux procédures de budgétisation consacrées par la législation et appliquées par l'administration du pays considéré. Cela implique que les programmes financés par les donneurs soient soumis aux procédures normales d'autorisation, d'approbation et de déblocage des fonds en vigueur au niveau national.

Les donneurs sont invités à examiner toutes leurs activités de développement pour déterminer la part d'APD pour le secteur public pour laquelle les réponses à au moins trois des quatre questions suivantes sont positives :

1. Vos contributions sont-elles incluses dans le budget annuel approuvé par les instances législatives ? (O/N)
2. Ces fonds sont-ils soumis aux procédures nationales d'exécution du budget ? (O/N)
3. Ces fonds sont-ils déposés sur le système bancaire officiel du Trésor ? (O/N)
4. Il est inutile pour ces fonds d'ouvrir un compte bancaire séparé ? (O/N)¹

¹ Exécution du budget : OUI ; ces fonds ne requièrent pas l'ouverture d'un compte bancaire séparé / NON ; ces fonds requièrent l'ouverture d'un compte bancaire séparé

PRINCIPAUX TERMES DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS

Utilisation
des procédures
nationales
de reporting financier
(Q^{d8})

La législation intègre normalement des dispositions concernant les types de rapports financiers à établir et la périodicité de ces rapports. Par utilisation des procédures nationales de reporting financier, on entend que les donneurs n'imposent aux pays bénéficiaires aucune exigence supplémentaire en matière de reporting financier. En particulier, ils S'ABSTIENNENT de :

- réclamer l'application d'un système comptable différent basé sur leurs propres obligations de comptes ;
- demander la tenue de comptes distincts destinés à garder trace de l'utilisation des fonds émanant d'eux.

Les donneurs sont invités à examiner toutes leurs activités de développement pour déterminer la part d'APD pour le secteur public pour laquelle les réponses à ces DEUX questions sont positives :

1. Vous vous ABSTENNEZ d'exiger la tenue d'un système comptable différent dicté par vos propres obligations en matière de reporting.
2. Vous vous CONTENTEZ d'états financiers établis sur la base du plan comptable en vigueur dans le pays. (O/N)²

Utilisation
des procédures
nationales d'audit
(Q^{d9})

Les donneurs s'en remettent aux opinions émanant des instances suprêmes de vérification des comptes au niveau du pays, concernant les rapports et états financiers normalement établis par les pouvoirs publics en vertu de la législation nationale. Par utilisation des procédures nationales d'audit, on entend que les donneurs n'imposent aux gouvernements aucune exigence supplémentaire en matière d'audit.

Les donneurs sont invités à examiner toutes leurs activités de développement pour déterminer la part d'APD pour le secteur public pour laquelle les réponses aux DEUX questions suivantes sont positives :

1. Vos fonds sont-ils soumis à audit par les instances suprêmes de vérification des comptes ? (O/N)³
2. Vous n'imposez aux gouvernements AUCUNE exigence supplémentaire en matière d'audit. (O/N)⁴

Et pour laquelle les réponses à au moins UNE des questions suivantes sont positives :

3. Vous n'imposez aucune norme en matière d'audit qui soient différentes de celles des instances suprême ? (O/N)⁵
4. Les instances suprêmes de vérification des comptes appliquent-elles le même calendrier pour les audits relatifs à vos fonds que pour leurs autres exercices d'audit ? (O/N)

² OUI ; nous n'exigeons pas le maintien d'un système comptable différent / NON ; nous exigeons le maintien d'un système comptable différent.

³ Le fait de se réserver le droit de procéder à un audit exceptionnel (par exemple quand la fraude ou la corruption est découverte) n'est pas concerné par ces critères.

⁴ OUI, Les bailleurs n'imposent pas d'exigence supplémentaire. NON, les bailleurs imposent des exigences supplémentaires.

⁵ OUI, Les bailleurs n'imposent pas d'normes et matière d'audit différentes ; NON, les bailleurs imposent des normes et matière d'audit différentes.

PRINCIPAUX TERMES	DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS
Utilisation de trois catégories de procédures nationales (Q ^d 10)	Sont à recenser les versements d'APD au secteur public qui respectent les procédures nationales applicables aux trois volets du système de gestion des finances publiques du pays partenaire, à savoir (i) les procédures nationales d'exécution du budget; (ii) les procédures nationales de reporting financier et (iii) les procédures nationales d'audit.
Utilisation des procédures nationales de passation des marchés	Les donateurs utilisent les procédures nationales de passation des marchés lorsque les fonds fournis pour la mise en œuvre de projets et programmes sont gérés conformément aux procédures de passation des marchés consacrées par la législation et appliquées par l'administration du pays considéré. Par utilisation des procédures nationales de passation des marchés, on entend que les donateurs n'imposent pas aux gouvernements des exigences supplémentaires ou spéciales pour l'acquisition d'ouvrages, de biens et de services. (Si des défaillances ont été relevées dans le système national de passation des marchés, les donateurs peuvent s'employer, en collaboration avec le pays partenaire, à améliorer l'efficacité, la rationalité économique et la transparence des procédures nationales.)
Versements	Un versement est la mise à la disposition d'un pays ou d'un organisme bénéficiaire de ressources (voir les <i>Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD</i> , paragraphes 15-18). Les apports en nature ne doivent être pris en compte que si la valeur des ressources correspondantes a été monétisée dans un accord ou dans un document transmis au gouvernement. Afin d'éviter que ces sommes soient comptées deux fois, lorsque les apports d'un donneur transitent par un autre donneur leur montant sera notifié par le donneur qui effectue le versement final aux autorités nationales.
Versements au secteur public	Ce sont les versements d'APD opérés dans le cadre d'un accord avec des entités de l'administration (ministères, services, organismes ou municipalités) habilitées à recevoir des fonds ou à entreprendre des dépenses pour le compte de l'administration centrale, y compris pour des travaux et des opérations sur biens ou services délégués ou sous-traités par ces entités à d'autres entités telles que : <ul style="list-style-type: none"> – des organisations non gouvernementales (ONG), – des organismes publics semi-autonomes (institutions paraétatiques, par exemple), ou – des entreprises privées.

PRINCIPAUX TERMES **DÉFINITIONS ET PRÉCISIONS**

Versements d'apd programmés Montant de l'APD que les donateurs avaient prévu de verser au cours de l'année civile 2007 et qu'ils avaient notifié aux autorités partenaires en 2006 ; doivent aussi être pris en compte les versements d'APD prévus en vertu des accords d'aide conclus en 2007.

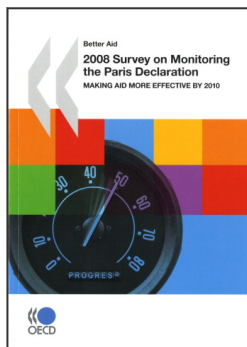
Travaux analytiques par pays Les travaux analytiques par pays recouvrent les études et jugements nécessaires pour étayer le dialogue sur les mesures à prendre ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies-pays garantes de l'adéquation de l'aide au développement. Des travaux analytiques de qualité sont essentiels pour le bon ciblage des politiques et programmes de développement. Seront pris en compte, notamment, les éléments suivants :

- les études de diagnostic (rapports analytiques sur la passation des marchés dans les pays, évaluations de la redevabilité financière dans les pays, par exemple) ;
- les études et stratégies par pays ou secteur ;
- les évaluations par pays ou secteur ;
- les études thématiques, par exemple les évaluations des disparités entre hommes et femmes.

Travaux analytiques par pays coordonnés Par travaux analytiques coordonnées, il faut entendre (i) les travaux associant deux donateurs ou plus, (ii) les travaux effectués par un donneur pour le compte d'un autre (y compris les travaux réalisés par un donneur et/ou utilisés par un autre dès lors qu'ils ont été cofinancés et formellement sanctionnés par un document officiel), ou (iii) les travaux entrepris en collaboration avec les autorités du pays partenaire.

TABLE DES MATIÈRES

	AVANT-PROPOS	3
	REMERCIEMENTS	5
	RÉSULTATS-CLÉS ET RECOMMANDATIONS	11
Chapter 1	SOMMES-NOUS EN VOIE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS ?	21
Chapter 2	LES PROCESSUS ET SYSTÈMES NATIONAUX	31
Chapter 3	ALIGNEMENT DE L'AIDE SUR LES SYSTÈMES NATIONAUX	39
Chapter 4	HARMONISATION DE L'AIDE	53
Chapter 5	OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES SUR LES RÉSULTATS OBTENUS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT	59
Chapitre 6	DANS QUELLE MESURE LES SITUATIONS VARIENT-ELLES D'UN PAYS À L'AUTRE ?	71
	ANNEXES STATISTIQUES	79
Annexe A	DONNÉES RELATIVES AUX PAYS (un tableau par indicateur)	83
Annexe B	DONNÉES RELATIVES AUX DONNEURS (un tableau par indicateur)	97
Annexe C	DONNÉES RELATIVES AUX DONNEURS (un tableau par donneur)	107
Annexe D	QUESTIONNAIRES DE L'ENQUÊTE	143
Annexe E	ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES	147



Extrait de :
2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration
Making Aid More Effective by 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264050839-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Alignement de l'aide sur les systèmes nationaux », dans *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration : Making Aid More Effective by 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264050853-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.