



## Lier analyse budgétaire et plaidoyer en faveur de l'aide: comment permettre aux groupes de la société civile de contrôler l'appui budgétaire apporté par les bailleurs

*Lucy Hayes (Eurodad) et Albert van Zyl (IBP)*  
**Février 2008**

Depuis des années, les citoyens demandent d'obtenir un droit de regard sur les finances publiques et de pouvoir jouer un rôle dans la répartition des fonds publics. Dans les pays en développement dépendant de l'aide, une dimension supplémentaire s'ajoute à ce suivi budgétaire: les décisions des institutions financières internationales et des créanciers bilatéraux conditionnent fortement la gestion des finances publiques. La présente synthèse expose quelques problèmes actuels relatifs à la planification de l'aide qui intéresseront les organisations de la société civile (OSC) qui supervisent les finances publiques dans les pays dépendant de l'aide.<sup>1</sup> Selon une récente étude Afrodad: "Au Mozambique, les distorsions de responsabilité nationale subsistent. Elles s'expliquent, en partie, par une forte dépendance de l'assistance extérieure, par la disparité des outils utilisés par les bailleurs et le degré d'implication de ces derniers dans les processus politiques centraux qui régissent, entre autres, les stratégies de réduction de la pauvreté et le budget".<sup>2</sup>

Pour les pays à faible revenu, l'aide étrangère constitue une part significative des rentrées publiques qui peut atteindre jusqu'à 50% du budget. Ce pourcentage gonflera probablement si les pays riches respectent leurs engagements et augmentent l'aide étrangère conformément aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Au-delà de l'augmentation des volumes d'aide, les gouvernements se sont engagés à apporter des changements substantiels au mode d'attribution de l'aide, qui deviendrait un appui budgétaire octroyé par l'intermédiaire des créanciers. La présente synthèse décrit comment les organisations chargées du suivi budgétaire peuvent appréhender ces tendances et intégrer dans leurs stratégies les mécanismes décisionnels relatifs à l'aide.

Par tradition, l'aide au développement était (et est encore dans une large mesure) allouée pour des projets, conformément à des procédures particulières. Les gouvernements bénéficiaires consacrent énormément de temps et de ressources à la soumission des demandes d'aide aux agences de financement. Plus de 80% des 35000 transactions conclues chaque année portent sur des montants inférieurs à US\$1million. Conformément aux exigences administratives des donateurs, le gouvernement mozambicain a ouvert près de 1000 comptes en banque. Le Ministère de la coopération internationale tanzanien, quant à lui, prépare tous les trois mois près de 2400 rapports à l'adresse des créanciers avec qui il tient 1000 réunions par an.

Ces dernières années, nombre de gouvernements et d'organisations multilatérales ont dédié des sommes importantes à l'aide sectorielle et, plus généralement, à l'appui budgétaire, plutôt qu'à des aides à projet. Verser aux gouvernements des fonds qu'ils peuvent allouer à travers le cycle budgétaire national vise à établir une gouvernance plus efficace et responsable dans les pays partenaires. Cette pratique est communément appelée 'appui budgétaire'. A ce jour, seuls 5% de l'aide totale y sont consacrés mais, dans certains pays, cet appui budgétaire peut atteindre jusqu'à 20% de l'apport d'aide.

L'appui budgétaire est conçu de telle sorte que les gouvernements jouissent des conditions leur permettant de planifier à moyen terme, de réduire les frais de transaction engendrés par la multitude de donateurs et de projets et de s'engager non plus à l'égard d'agences étrangères mais envers leurs populations. Des évaluations officielles de l'appui budgétaire indiquent par ailleurs que cette forme d'aide peut contribuer à une hausse des investissements en faveur des pauvres comme, par exemple, le financement des services de base. Au Ghana, l'appui budgétaire a permis d'investir plus dans la santé et l'éducation et, surtout, d'améliorer l'accès à l'enseignement. Il est également prouvé que l'appui budgétaire a permis d'améliorer les systèmes publics de gestion financière, même dans des pays dont les institutions sont faibles (Sierra Leone, Timor oriental).<sup>3</sup>

L'appui budgétaire est un modèle qui donne au pays partenaire un plus grand pouvoir décisionnel, tout en limitant le degré de conditionnalité et de contrôle imposé par les bailleurs de fonds. Grâce à un travail de plaidoyer auprès des décideurs, les citoyens pourraient avoir une idée plus précise des recettes publiques à moyen terme et être à même de solliciter une part des fonds publics. Pour ce faire, les créanciers doivent faire en sorte que leur appui budgétaire soit plus prévisible; les gouvernements doivent autoriser le contrôle citoyen et les groupes de citoyens doivent acquérir les compétences analytiques et les capacités de plaidoyer nécessaires.

L'appui budgétaire comporte des risques. La corruption et les divers scandales touchant aux droits de l'homme ont poussé nombre de gouvernements créanciers à une plus grande prudence à l'égard de ce modèle. La plupart d'entre eux n'accordent pas d'appui budgétaire aux pays où la transparence et la responsabilité financière sont très restreintes et, lorsqu'ils l'accordent, il va souvent de pair avec des programmes ou des initiatives visant à améliorer la gouvernance dans le pays bénéficiaire. Les bailleurs de fonds déploient d'ailleurs d'énormes efforts pour rendre les systèmes financiers plus transparents et éviter les détournements de fonds.

Citons également le risque que les caisses ne soient pas suffisamment alimentées si les bailleurs de fonds ne versent pas l'aide prévue. Un récent rapport de Save the Children UK montre que, parfois, l'appui budgétaire peut arriver plus tard que l'aide à projets et de ne pas correspondre aux montants attendus.<sup>4</sup> En effet, lorsqu'un pays ne respecte pas les conditions d'un programme du Fonds monétaire international, les créanciers décident, généralement, et d'un commun accord, de ne pas libérer les fonds. Les conséquences pour les populations pauvres peuvent être désastreuses, surtout si certains frais récurrents concernant les enseignants, les travailleurs de la santé ou l'achat de médicaments dépendent partiellement de l'aide extérieure. Le gouvernement du Mozambique voit dans les négociations avec un groupe unique d'investisseurs un des principaux dangers de l'appui budgétaire. Lors de récentes négociations, il a forcé les bailleurs de fonds à retirer du Mémorandum d'accord un paragraphe stipulant qu'en cas de désaccord les bailleurs de fonds négocieraient d'abord entre eux et ne se tourneraient vers les autorités qu'une fois arrêtée une position commune.<sup>5</sup>

L'appui budgétaire n'est pas la panacée. Faire transiter les subventions par les fonds publics suppose qu'il y ait, dans le pays, des mécanismes de responsabilisation (contrôle parlementaire, procédures d'audit). Nous examinons, ci-après, ce que les bailleurs de fonds et la société civile peuvent faire pour que l'appui budgétaire contribue à faire reculer la pauvreté et à augmenter la responsabilité financière.

### **Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils contribuer à la poursuite de ces objectifs**

Les bailleurs de fonds devraient consacrer une part croissante de leur aide à l'appui budgétaire, en s'assurant toutefois que l'aide est prévisible et en prenant d'autres mesures qui permettront aux groupes de citoyens d'exiger que leurs autorités rendent des comptes. L'appui budgétaire est un modèle d'aide qui ne convient pas à tous les pays pauvres. Dans les pays où la volonté politique et les structures de base sont insuffisantes, l'appui budgétaire peut mener à une gestion moins transparente des fonds qui pourrait nuire aux intérêts des citoyens. Là où les bailleurs de fonds estiment que les gouvernements sont aptes à recevoir un appui budgétaire, ils devraient éviter d'entraver le transfert vers les institutions nationales du processus de prise de décisions politiques et budgétaires. Ils doivent arrêter de lier l'appui budgétaire à des conditions politiques et à une obligation de résultat.<sup>6</sup> Une récente

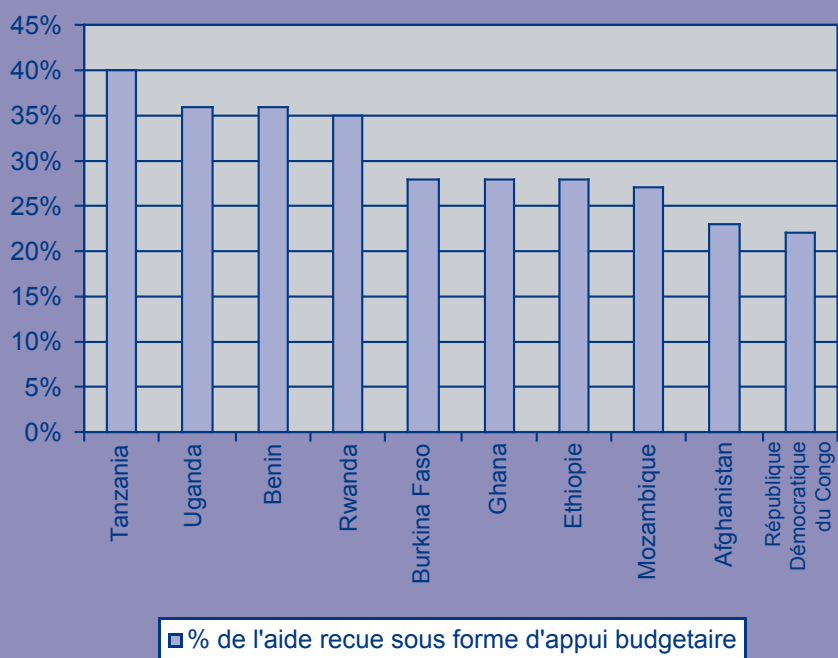
évaluation de l'appui budgétaire au Ghana montre que nombre de créanciers considèrent ce soutien comme une incitation à des changements politiques de premier plan. La conditionnalité attachée à l'appui budgétaire a débouché sur un dialogue "superficiel" et "conflictuel" entre créanciers et autorités, poussant les évaluateurs à en demander la suppression.<sup>7</sup>

Les bailleurs de fonds devraient également prendre leurs engagements financiers pour des périodes de plus d'un ou trois ans comme c'est généralement le cas. La Commission européenne se propose de conclure des «Contrats OMD» à six ans avec les pays en développement, pour les aider à planifier et à investir sur des durées plus longues. Pour autant que les créanciers intensifient leur contribution au lieu de «fermer le robinet» inopinément, il sera possible de garantir que les pays bénéficiaires obtiennent les fonds attendus en temps voulus. Les apports d'aide imprévisibles posent de graves problèmes de liquidités et sont un obstacle aux politiques de développement à long terme indispensables pour atteindre les OMD.

### Encadré 1: quels sont les montants consacrés à l'appui budgétaire?

Bien que l'appui budgétaire soit un sujet de prédilection, il ne représente encore qu'une part relativement faible de l'aide globale. Les rapports des créanciers en la matière sont inadaptés et, bien souvent, les chiffres avancés ne sont pas comparables. Selon les rapports, 5% de l'AOD sont alloués au titre de l'appui budgétaire mais une enquête récente menée dans 34 pays en développement indique que 20% de l'aide y sont consacrés.<sup>8,9</sup> Ce pourcentage varie énormément selon les pays: un tiers de l'aide en Ouganda en 2004 contre seulement 4% au Nicaragua. Il augmente dans beaucoup de pays mais cette tendance n'est pas générale puisqu'une nouvelle évaluation montre que l'appui budgétaire accordé au Ghana a chuté de 39% en 2003 à 27% de l'aide en 2005

Top dix des pays bénéficiaires d'un appui budgétaire



Source: Suivi de la Déclaration de Paris, OCDE (2007)

La Commission européenne a l'intention de consacrer 30% de son aide à l'appui budgétaire. La Banque mondiale accorde environ 30% de ses prêts sous cette forme, qu'elle appelle "Prêts de politiques de développement". Des donateurs bilatéraux tels que le Royaume Uni, l'Irlande, les Pays Bas, la Suède et le Canada investissent des montants substantiels dans l'appui budgétaire.

Les bailleurs de fonds devraient en outre se concentrer sur les facteurs qui conditionnent la responsabilisation nationale. Hormis l'évaluation de la situation générale (contexte politique, cadre juridique et institutionnel), ils pourraient grandement aider la société civile à inciter les autorités à rendre compte de leur gestion financière. L'appui budgétaire est sensé améliorer la responsabilité qu'assume l'Etat envers ses citoyens mais ce n'est pas automatique. La responsabilisation ne deviendra pas effective tant que les créanciers ne se penchent pas sur les facteurs politiques qui influencent les structures de responsabilité. Ils doivent trouver le moyen d'épauler une société civile diverse et dynamique, condition sine qua non d'une plus grande responsabilité nationale. Cet appui peut être en partie assuré par des financements. Cependant, l'appui des bailleurs de fonds à l'appareil législatif et à la société civile n'est qu'une infime partie de l'aide financière.<sup>10</sup> Les créanciers peuvent aider la société civile à renforcer son droit de parole et sa participation au processus décisionnel et apporter le financement de base qui permettra le développement institutionnel des groupes issus de la société civile en évitant de les reléguer au rôle de chiens de garde des fonds que ces mêmes créanciers allouent.

Les organisations de la société civile qui supervisent la gestion budgétaire sont gênées par le fait que les bailleurs de fonds ont un accès plus facile et rapide aux données budgétaires. Il n'est pas rare que ces derniers obtiennent, en cours d'exercice, des rapports d'exécution qui ne seront jamais divulgués. 12 des 59 pays interrogés dans l'Index sur le Budget ouvert 2005 n'ont pas fourni d'informations sur l'exécution du budget dans le courant de l'exercice (cf. tableau).<sup>11</sup> 32 pays n'ont transmis que des informations partielles. Les chiffres publiés sont très généraux, certains rapports trimestriels se contentant de présenter un aperçu global des recettes et des dépenses publiques.

Tableau 1: rapports d'exécution en cours d'exercice Quantité d'information accessible au public par pays				
<b>Meilleurs résultats: pays où les citoyens sont bien informés</b>	Bulgarie	Roumanie	Pérou	Nouvelle Zélande
	Sri Lanka	Brésil	Suède	Afrique du sud
	USA	France	Mexique	Pologne
	Slovénie	Mongolie	Turquie	
<b>Pays où les citoyens reçoivent des informations partielles</b>	Albanie	Equateur	Kazakhstan	Pakistan
	Argentine	Egypte	Kenya	P a p o u a s i e Nouvelle Guinée
	Bangladesh	El Salvador	Malawi	Philippines
	Botswana	Géorgie	Maroc	Russie
	Burkina Faso	Guatemala	Namibie	Corée du sud
	Colombie	Honduras	Népal	Tanzanie
	Croatie	Inde	Nicaragua	Royaume Uni
	R é p u b l i q u e tchèque	Jordanie	Norvège	Zambie
<b>Pas de rapport intermédiaire disponible</b>	Algérie	Bolivie	Costa Rica	Nigeria
	Angola	Cameroun	Ghana	Ouganda
	Azerbaïdjan	Tchad	Indonésie	Vietnam

Les pourcentages nationaux relatifs aux Rapports d'exécution en cours d'exercice sont obtenus en faisant la moyenne des réponses aux questions 84-92 du Questionnaire sur le budget ouvert. Les pays dont les résultats sont de 90-100% relèvent de la catégorie 'Meilleurs résultats', ceux dont le pourcentage est égal ou inférieur à 89% mais supérieur à 0% appartiennent à la catégorie 'informations partielles' et ceux dont le score est nul sont repris dans la catégorie 'pas de rapport intermédiaire disponible'.

Les bailleurs de fonds ont aussi la possibilité d'intervenir dans le processus budgétaire bien avant la société civile. Non seulement ils participent à la conception du cadre macro-économique et fiscal (dont la société civile est presque toujours exclue) mais ils ont également leur mot à dire très tôt dans la formulation des priorités sectorielles. Les observateurs devraient donc insister auprès des bailleurs de fonds pour qu'une part plus large de l'information budgétaire soit disponible en temps opportuns, dans un format clair. Cette transparence devrait bien entendu être étendue aux créanciers qui devraient publier leurs plans de financement et préciser si les montants de l'aide engagée ont été totalement versés en temps voulu. Il s'agit là d'un petit pas vers la responsabilisation croisée des fournisseurs et des bénéficiaires de l'aide telle que mise en exergue dans la Déclaration de Paris.

La récente évaluation commune des créanciers sur l'appui budgétaire met en garde: "les bailleurs de fonds doivent s'assurer que leurs appels à la responsabilité n'éclipsent pas les revendications des institutions nationales" et "doivent éviter de devenir trop envahissants". Les créanciers ont une position très privilégiée (ils ont une influence et un pouvoir considérables) mais doivent veiller à ce que leur voix ne supplante pas celle des parlements et de la société civile<sup>12</sup>. Par l'appui budgétaire, les bailleurs de fonds participent plus avant dans la vie politique et le processus décisionnel quotidien, ce qui peut avoir pour effet pervers de pousser les gouvernements à se soumettre aux desiderata des créanciers plutôt qu'à satisfaire les besoins de la population.

## Encadré 2: Efficacité de l'aide: objectifs-cibles pour 2010

Les groupes devraient être au fait des engagements pris par la plupart des pays créanciers et des pays bénéficiaires lors de la Conférence ministérielle de Paris en mars 2005. L'on pourrait s'en référer à ces engagements et objectifs-cibles pour convaincre les agences de développement et les gouvernements récipiendaires de modifier leurs pratiques. La Déclaration de Paris renferme les principes généraux suivants: appropriation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. Les indicateurs clé de la Déclaration et les objectifs-cibles pour 2010 que les groupes civils de suivi budgétaire peuvent opportunément citer sont les suivants:

INDICATEURS	OBJECTIFS-CIBLE 2010
les pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles assorties de priorités stratégiques nationales claires.	Au moins 75% des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles (mesurées selon des critères de la Banque mondiale).
Les pays destinataires ont des systèmes nationaux de gestion des flux d'aide fiables.	La moitié des pays partenaires progressent d'un degré sur l'échelle des systèmes de gestion des finances publiques de la Banque mondiale et un tiers des pays progressent d'un degré sur l'échelle d'évaluation des passations de marchés de la BM.
Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales.	Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national du récipiendaire (au moins 85% des apports étant comptabilisés dans le budget).
L'aide est d'avantage prévisible.	Réduire de moitié la part de l'aide qui n'est pas versée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle est engagée.
Les créanciers doivent utiliser des procédures ou dispositifs communs.	Deux tiers des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.
Les pays partenaires ont des cadres orientés vers les résultats pour évaluer leurs progrès.	Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadre d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.

## **Que peuvent faire les OSC pour assurer le succès de l'appui budgétaire?**

L'appropriation nationale n'est pas uniquement fonction de la consolidation du pouvoir de décision des autorités et d'une meilleure capacité de GFP mais aussi d'une plus grande responsabilisation dans l'allocation et l'utilisation des ressources. Cette dernière n'advient pas tant que la participation au processus budgétaire n'augmentera pas, que ce soit en termes qualitatifs ou quantitatifs. Après avoir envisager le rôle des créanciers dans ce processus, nous nous penchons maintenant sur ce que les OSC peuvent faire pour amener des changements.

Dans le modèle de l'appui budgétaire, les bailleurs de fonds devraient alléger les conditions et laisser à la plus grande discrétion des pays partenaires les décisions portant sur l'affectation de l'aide. Leurs investissements ne deviendront plus efficaces et efficients qu'à la condition que les autorités soient tenues pour responsables de leurs dépenses et de leur gestion des fonds. La société civile et d'autres instances de supervision doivent dès lors aussi exercer un contrôle sur les autorités et leur réclamer des comptes. Elles doivent donc reprendre à leur charge la surveillance jusqu'ici exercée par les bailleurs de fonds.

Dans les paragraphes suivants, nous avançons quelques propositions plus précises sur ce que les OSC peuvent faire dans les pays dépendant de l'aide pour que la politique de l'appui budgétaire porte ses fruits.<sup>14</sup>

### ***Faire un relevé des principales procédures décisionnelles***

Pour ce faire, les OSC doivent savoir quelles décisions sont prises, par qui et à quel stade du cycle budgétaire. Dans les pays dépendant de l'aide, le processus est souvent bien plus compliqué qu'ailleurs car, en sus des acteurs gouvernementaux habituels; y participent des membres de la communauté des créanciers. Les OSC doivent comprendre les procédures de préparation, d'adoption et d'exécution du budget ainsi que leurs liens avec les évaluations et décisions des agences internationales. Les OSC devraient être informées, par exemple, des cadres et processus qu'imposent les agences internationales (voir annexe 2) et déterminer s'ils sont coordonnés et compatibles avec la planification nationale.

### ***Répertorier les sources de revenus***

Dans les pays dépendant de l'aide, l'évaluation des rentrées est difficile. Outre l'estimation habituelle des recettes que les autorités sont à même de mobiliser pour l'exercice budgétaire suivant (impôt sur les revenus, impôt sur les sociétés, taxes sur les ventes, droits à l'importation et à l'exportation), il faut déterminer de quels financements (montant et type) les autorités pourraient bénéficier. Parmi ces financements externes, citons les subventions et prêts accordés par les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le FMI au titre de l'appui budgétaire. Dans les pays fortement dépendant de l'aide, cet inventaire devra commencer par les bailleurs de fonds. Il faut connaître le montant probable des rentrées, les conditions et charges attachées à ces fonds devant également faire l'objet d'un relevé.

### **Encadré 3: quels sont les résultats obtenus par les organisations de suivi budgétaire?**

Dans des pays comme l'Inde, l'Afrique du sud et le Brésil, la société civile supervise le processus budgétaire depuis bien longtemps. Cette tradition profondément ancrée qui remonte aux années 1970 s'est considérablement renforcée au cours de la dernière décennie pour s'étendre aujourd'hui à plus de 60 pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Europe centrale et de l'Est, d'Asie du sud est et d'ailleurs. Les organisations impliquées le font au nom de la justice sociale, de la lutte contre la pauvreté, de la transparence budgétaire et de la participation populaire au processus budgétaire public.

Ces groupes ont:

1. rassemblé un public au sein duquel se discute l'utilisation des ressources publiques et dont ils ont développé les compétences et la capacité de plaider;
2. amélioré le processus budgétaire et augmenté la quantité et la qualité des données financières publiées, dans des pays comme la Croatie et l'Afrique du sud;
3. influencé les décisions sur l'attribution des fonds publics au Mexique par exemple;
4. surveillé la qualité de la mise en œuvre locale en s'assurant que les ressources publiques sont utilisées à bon escient.

### ***Se renseigner sur leurs droits à l'information***

La cartographie du processus décisionnel et des sources de fonds sera profondément conditionnée par l'information disponible. Les OSC devraient commencer à se renseigner sur les données budgétaires accessibles au grand public, informations qui peuvent être entre les mains des ministères, du pouvoir législatif, des bailleurs de fonds et autres institutions d'audit. S'il existe une législation ou des codes régissant la liberté d'information, les CSO peuvent s'y référer pour dénoncer le secret imposé par les autorités ou les créanciers.

### ***Répertorier les points de décision sur l'attribution des fonds et l'exécution du budget***

Il faudrait que les organisations: dressent la liste des montants qui seront en principe versés au gouvernement à partir des différentes sources de financement; tentent de comprendre quand sont prises les décisions d'affectation budgétaire et de modification des politiques qui s'ensuivent; déterminer quelles études de terrain effectuent les créanciers ; établissent quelles sont les discussions sectorielles auxquelles les créanciers prennent part au côté des autorités et déterminent les politiques et autres mesures que doivent introduire les gouvernements avant que les prêts ou subventions soient versés par les bailleurs de fonds.

Les OSC doivent passer en revue les occasions d'exercer une influence au cours des phases d'établissement des priorités budgétaires, d'exécution, d'évaluation des résultats par rapport aux priorités nationales de développement ou au cadre d'évaluation des performances des créanciers. L'évaluation des résultats obtenus par les autorités par rapport à leurs priorités initiales est importante car, si ces performances sont déclarées inadéquates par les créanciers sur la base de critères de comparaison des résultats approuvés, les fonds engagés peuvent être réduits ou supprimés.

### ***Considérer les alliances et les opportunités***

Dans le cadre de l'appui budgétaire, diverses alliances peuvent être envisagées pour amener les gouvernements à assumer leurs responsabilités dans les dépenses publiques. Etant donné la portée internationale du processus décisionnel dans les pays dépendant de l'aide, les OSC doivent peser les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à collaborer avec les bailleurs pour faire pression sur les gouvernements.

Les créanciers sont en général en contact avec les décideurs publics de haut niveau. Il serait bon d'inventorier les modèles formels et informels des échanges entre donateurs et autorités. L'annexe 2 dresse une liste succincte des méthodes pertinentes utilisées par les donateurs. Dans l'Encadré 4, nous avançons quelques propositions de questions que les groupes de citoyens souhaitent peut-être poser aux bailleurs de fonds pour comprendre leurs activités dans les différents pays.

Même si les occasions ne manquent pas pour les OSC d'assister aux concertations avec les créanciers, elles devraient déterminer si ces rencontres leur permettent véritablement d'obtenir de l'information ou d'exercer une influence. De plus, elles devraient envisager le risque d'être considérées comme alliées des créanciers contre les autorités ou comme porte-parole de ces mêmes créanciers.

Une alliance naturelle s'est tissée avec la législature et les institutions d'audit dans la mesure où elles aussi sont souvent exclues des décisions prises par l'exécutif et les bailleurs de fonds. Ces instances ont un poids politique certain et un accès potentiel à l'information dont les OSC pourraient bénéficier. Les institutions d'audit pourraient aussi être d'une aide précieuse dans la supervision de l'exécution du budget.

Des alliances avec d'autres OSC au niveau local, régional, national voire international peuvent s'avérer utiles, surtout lorsqu'il s'agit de comparer les engagements et les performances des instances officielles présentes à ces différents niveaux. Plusieurs groupes dont la Fondation SEND au Ghana et l'Uganda Debt Network ont élaboré un processus visant à influencer et à suivre l'attribution des fonds du niveau international vers le niveau national et puis local et vice versa. Ils ont ainsi pu dresser un tableau exhaustif des décisions d'affectation et d'utilisation des fonds.

#### **Encadré 4: propositions de questions à poser aux bailleurs de fonds quant à leur participation aux décisions budgétaires**

Voici quelques suggestions de questions que les OSC voudront peut-être poser aux représentants des agences d'aide en charge de l'attribution et de la gestion de l'aide dans leurs pays. Ces questions peuvent être posées par courrier, lors de réunions ou à d'autres occasions. Elles ne sont qu'un point de départ et devraient être adaptées à la situation nationale.

1. Quelle est la part des fonds que vous versez au budget national d'un pays? Quelle est la part qui n'y est pas destinée?
2. Quelles sont les sommes allouées à l'appui à projet? à l'appui sectoriel? à l'appui budgétaire? Quels seront les montants dans 3 ans et dans 5 ans?
3. A quelles évaluations ou processus nationaux recourez-vous pour décider de l'attribution des fonds? Quelles structures, quels organes officiels nationaux votre agence soutient-elle? avec qui collabore t'elle?
4. Quel pourcentage de votre aide est effectivement versé au pays au cours de l'année pour laquelle les fonds ont été engagés?
5. Quel est le pourcentage de l'aide octroyée par vos agences qui transite par le budget national?
6. Quelles circonstances vous pousseraient à revoir votre appui budgétaire à un pays donné? Comment envisageriez-vous la participation des groupes de citoyens?
7. Quels sont les principaux documents produits par votre agence et quand seront-ils rendus publics?
8. A quels documents gouvernementaux avez-vous accès? A quel moment dans le processus budgétaire?
9. Dans quelle phase du cycle budgétaire intervenez-vous? Quelles sont les décisions qui s'ensuivent?



## Conclusions

Tous les gouvernements aspirent à pouvoir dégager des revenus, allouer des ressources et procéder à des dépenses sans ingérence extérieure. Tout citoyen a le droit de surveiller et de mettre en cause les décisions relatives aux finances publiques. Dans les pays dépendant de l'aide, ces conditions sont difficiles à remplir étant donné le volume des fonds provenant de l'extérieur et les nombreux arrangements qui régissent les relations et négociations entre agences de développement et gouvernements. L'appui budgétaire est conçu pour aider les pays à progresser dans la poursuite de leurs objectifs en augmentant la responsabilité qu'ont les autorités à l'égard des citoyens plutôt que la responsabilité qu'elles pourraient assumer vis-à-vis des agences de développement.

Dans la présente synthèse, nous avons examiné comment les bailleurs de fonds et la société civile peuvent aider à faire en sorte que les résultats escomptés de l'appui budgétaire deviennent réalité. Le risque majeur est de se trouver pris en étau entre les conditionnalités imposées par le modèle des créanciers et l'idéal du modèle de l'appui budgétaire. Cela signifierait que les anciennes méthodes de supervision de l'utilisation de l'aide seraient suspendues ou allégées sans que des mécanismes de responsabilisation nationale soient mis en place.

Ce résumé est le fruit d'une collaboration entre un réseau qui s'est spécialisé dans l'évaluation et la défense de l'aide au développement et un réseau partisan du suivi budgétaire. Nous espérons qu'elle sera source d'inspiration pour des associations semblables à travers le monde, afin de satisfaire aux attentes et aspirations des citoyens et de pouvoir exiger des gouvernements qu'ils assument leurs responsabilités face aux Objectifs du millénaire pour le développement et autres engagements.

**Vos commentaires sur cette note sont les bienvenus. Envoyez vos commentaires ou suggestions à [marin@cbpp.org](mailto:marin@cbpp.org).**

## Notes finales

<sup>1</sup> "Il existe encore de sérieuses carences. L'une des plus visibles, qui affecte directement les pays à faible revenu, est l'absence de supervision de l'aide versée par les bailleurs de fonds internationaux, carence énorme étant donné la large part de l'aide dans le budget des pays en développement". De Renzio et Krafchik (2007), p. 28.

<sup>2</sup> Afrodad (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation, The case of Mozambique*, p. 21. Disponible sur [www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Mozambique%20%20Final.pdf](http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Mozambique%20%20Final.pdf).

<sup>3</sup> Herrling et Radelet (2006), *Should the MCC Provide Financing Through Recipient Country's Budgets? An Issues and Options Paper*. Disponible sur <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/14130>.

<sup>4</sup> Save the Children (2006).

<sup>5</sup> Gerster (2006).

<sup>6</sup> Eurodad (2006).

<sup>7</sup> ODI/ CDD Ghana (2007).

<sup>8</sup> Monitoring the Paris Declaration, 2007.

<sup>9</sup> [http://www.odi.org.uk/pppg/cape/events/2006\\_workshop/Agenda.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/cape/events/2006_workshop/Agenda.pdf).

<sup>10</sup> Le soutien des donateurs de l'OCDE/DAC aux OSC ne se monte qu'à 3% de l'aide officielle selon la base de données de l'OCDE, Tableau 1, colonnes 76 et 77.

<sup>11</sup> [www.openbudgetindex.org/](http://www.openbudgetindex.org/).

<sup>12</sup> Gerster (2006).

<sup>13</sup> Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005). Disponible sur:

[www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html).

<sup>14</sup> Le International Budget Project's Practitioners' Guide à l'adresse des praticiens du travail budgétaire offre des conseils généraux pour un travail budgétaire efficace. Disponible sur: [www.internationalbudget.org/PractitionersGuide.pdf](http://www.internationalbudget.org/PractitionersGuide.pdf).

## Annexe 1

### Bibliographie choisie

ActionAid et CARE International (2006), *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda.*

Evaluation de la façon dont les modifications des conditions de l'aide, l'augmentation de l'aide et l'harmonisation des donateurs commencent à affecter les politiques des OSC et leurs relations financières avec les agences créancières et les autorités nationales des pays pauvres. Disponible sur:

[www.actionaid.org/assets/pdf%5CWhere%20to%20now%20\\_briefing%20note\\_final%20for%20distribution.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf%5CWhere%20to%20now%20_briefing%20note_final%20for%20distribution.pdf).

ActionAid (2007), *Confronting the Contradictions. The IMF, wage bill caps and the case for teachers.*

Analyse basée sur des études de cas montrant que la pénurie chronique et substantielle d'enseignants s'explique surtout par les politiques du Fonds monétaire international qui exigent de nombreux pays pauvres qu'ils suspendent ou limitent l'engagement d'enseignants. Disponible sur:

[www.actionaidusa.org/pdf/AAConf\\_Contradictions\\_Final.pdf](http://www.actionaidusa.org/pdf/AAConf_Contradictions_Final.pdf).

Afrodad (2007), *Aid Management and Donor Harmonisation studies.*

Etudes de cas menées dans 8 pays africains sur les actuelles pratiques d'aide; conseils d'amélioration à destination des créanciers internationaux et des gouvernements nationaux. Disponible sur:

[www.afrodad.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=101](http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=101).

Afrodad 2005-2006, *The Loan Contraction Process in Africa.*

Examen de 5 pays africains et du rôle d'organes gouvernementaux comme les parlements, dans l'approbation de la contraction des crédits et des décisions relatives à la gestion de la dette. Disponible sur :

[www.afrodad.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=209&Itemid=109](http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=109)

Bank Information Center (2007), *Tools for Activists: An Information and Advocacy Guide to the World Bank Group.*

Introduction aux méthodes de travail de la Banque mondiale et à la manière dont les groupes de la société civile peuvent comprendre et influencer ses processus.

[www.bicusa.org/en/Page.Toolkits.aspx](http://www.bicusa.org/en/Page.Toolkits.aspx).

Banque mondiale et Ministère allemand à la coopération économique-GTZ (2007), *Minding the Gaps : Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability.*

Combiner Stratégies de réduction de la pauvreté et budgets au nom de la responsabilité intérieure. Disponible sur: <http://go.worldbank.org/O0AD1SDZX0>.

CAFOD, Christian Aid, Trocaire (2006), *Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa.*

Guide explicatif à l'adresse des organisations qui désirent comprendre et influencer les politiques et pratiques gouvernementaux, accompagné d'exercices et de conseils sur la planification et la mise en œuvre du travail de plaidoyer. Disponible sur: <http://trocaire.org/policyandadvocacy/policydocument.php?id=98>

De Renzio, Paulo, in African Affairs (2007), *Paved With Good Intentions? The Role of Aid in Reaching the Millennium Development Goals.*

Examen de la façon dont l'aide s'intègre dans une stratégie visant à atteindre les OMD. Disponible sur: <http://afraf.oxfordjournals.org/cgi/content/full/106/422/133>.

De Renzio et Krafchik (2007), *Lessons from the Field: The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries, Practitioners Guide*.

Synthèse de 6 études de cas d'organisations de la société civile qui suivent les finances publiques, leur influence et les enseignements à tirer de leur travail.

disponible sur: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

Eurodad (2006), *Money can't buy you love: Partnership prospects for donor budget support*.

Brève analyse des résultats d'une évaluation officielle de premier plan sur le soutien budgétaire; recommandations d'avenir. Disponible sur: [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=460](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=460).

Eurodad (2007), *Putting donors under surveillance?*

Synthèse d'Eurodad sur les objectifs d'efficacité de l'aide. Introduction succincte au programme d'efficacité de l'aide avec survol des engagements officiels pris dans la Déclaration de Paris. Disponible sur:

[www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=124&item=0984](http://www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=124&item=0984).

Eurodad et organisations membres (2005), *Open on Impact: Slow Progress on World Bank and IMF Poverty and Social Impact Analysis*.

Analyse inspirée d'études de cas tirées de la société civile dans différents pays et rapports officiels expliquant le potentiel des études de politiques sur le terrain financées par les créanciers mais révélant des faiblesses dans leur réalisation. Disponible sur: [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1106](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1106).

Eurodad et membres (2006), *Open NGO letter on budget support aid*.

Plaidoyer comportant des recommandations afin d'améliorer les pratiques d'octroi du soutien budgétaire par les créanciers. Disponible sur:

[www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=340](http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=340)

Gerster R., (2006), *Risks of Global Budget Support*.

Analyse succincte des dangers du soutien budgétaire dus principalement aux positions tranchées adoptées conjointement par les bailleurs au détriment des gouvernements bénéficiaires. Disponible sur

[www.gersterconsulting.ch/docs/Risks\\_of\\_GBS.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Risks_of_GBS.pdf).

Gerster R. (2007), *Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia Joint Annual Review 2007: Learning Assessment*.

Rapport commandité par les autorités zambiennes, disponible sur:

[www.gersterconsulting.ch/docs/LA\\_Zambia.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Zambia.pdf)

ODI/ CDD Ghana, (2007), *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana*.

Disponible sur: [www.odi.org.uk/publications/briefing/BP\\_july07\\_budgetsupport.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/BP_july07_budgetsupport.pdf)

OECD (2007), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Overview of Results*.

Disponible sur: [http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_15577209\\_38521876\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_15577209_38521876_1_1_1_1,00.html)

Oxfam Novib (à paraître), *Analysis of EU Budget Support*.

PEFA (2005), *Public Financial Management Performance Measurement Framework*.

Cadre conçu par plusieurs agences de développement officielles en vue de mieux comprendre et de proposer les réformes des systèmes nationaux influençant la fiscalité, l'attribution des ressources et l'efficacité des services d'approvisionnement. Disponible sur: [www.PEFA.org](http://www.PEFA.org).

Save the Children (2006), *The Role of Donors in Creating Aid Volatility and How to Reduce It*. Analyse de l'impact du soutien budgétaire sur l'aide et la prévisibilité budgétaire avec recommandations d'améliorations. Disponible sur: [www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=122&item=0916](http://www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=122&item=0916).

Schapiro I., International Budget Project (2001), *A Guide to Budget Work for NGOs*. Guide sur la manière dont les organisations de la société civile peuvent superviser les finances publiques accompagné d'exemples tirés de plusieurs pays. Disponible sur: [www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm](http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm).

SIDA, (2007). *Public Finance Management in Development Co-operation*. Manuel descriptif du travail des bailleurs de fonds sur la gestion des finances publiques et les points de convergence entre budget national et processus de planification de l'aide. Description des pratiques de gestion des finances publiques en vigueur et conseils adressés au personnel des agences officielles de développement sur la façon de travailler avec des systèmes nationaux tout en compensant les risques fiduciaires. Disponible sur: [www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=31549&language=en\\_US&searchWords=public%20finance%20management](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=31549&language=en_US&searchWords=public%20finance%20management).

Uganda Debt Network (2007), *Policy Review Newsletter*. Analyse du budget national 2007-2008 et relation avec le Plan d'action ougandais pour l'éradication de la pauvreté. Disponible sur: [www.udn.or.ug/June%202007.pdf](http://www.udn.or.ug/June%202007.pdf).

## Annexe 2

### Eventail de processus utiles pour le suivi budgétaire de l'aide.

Voir version en ligne [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx) pour liens vers sites internet où trouver de plus amples informations sur les processus.

Appellation du processus (acronyme)	Objectif
<a href="#">Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)</a> - Cadre de travail des dépenses à moyen terme	Planification budgétaire à trois ans reposant sur des décisions de politiques.
<a href="#">Public Financial Management Assessments (PFM)</a> - Evaluation de la gestion des finances publiques (GFP)	Les créanciers tiennent particulièrement à la bonne gestion des finances publiques vu les risques fiduciaires intrinsèques au soutien budgétaire.
Evaluation de la responsabilité financière dans les pays (CFAA)	Mécanisme de la Banque mondiale pour évaluer la qualité générale du système de gestion des finances publiques qui couvre la budgétisation, la comptabilité, la reddition de comptes, l'audit et l'évaluation externe des finances publiques.
Examen des dépenses publiques (EDP)	Mécanisme de la Banque mondiale destiné à examiner l'attribution des ressources par les autorités, leur équité, efficacité et efficacité par rapport au contexte macro-économique et aux priorités sectorielles. Il permet par ailleurs d'identifier les réformes nécessaires du processus budgétaire et de la gestion budgétaire.
Stratégies de réduction de la Pauvreté (SRP)	Plan de développement national. Généralement, les créanciers ne fourniront pas d'appui budgétaire tant qu'il n'y a pas de stratégie de réduction de la pauvreté/développement national.
Stratégies d'assistance-pays ou Stratégies d'assistance commune (SAC)	Documents établissant les sommes que fournira une agence nationale à un pays donné, les priorités et conditions auxquelles elles sont soumises. En vue de l'harmonisation des interventions des créanciers, plusieurs agences de développement introduisent aujourd'hui des Stratégies d'assistance commune pour remplacer la kyrielle de stratégies individuelles.
<a href="#">Joint Performance Assessment Frameworks (PAF)</a> / Cadre commun d'évaluation des performances	Cadre commun de supervision permettant aux créanciers de décider, en fonction d'une série de critères/condition à respecter, de contribuer au soutien budgétaire ou pas.
<a href="#">PRGF/ PSI review missions</a> /Missions et rapports dans le contexte de la FRPC/et de l'ISP du FMI	La plupart des donateurs ne fournissent pas de soutien budgétaire en l'absence d'un programme du FMI sur place, (prêt dans le cadre de la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance; arrangements de l'ISP) grâce auquel le FMI évalue les politiques nationales sans fournir de prêts
<a href="#">Consultative group (CG)</a> /Groupe consultatif	Les groupes consultatifs se réunissent généralement une fois par an dans chaque pays récipiendaire. C'est une plate-forme au sein de laquelle autorités et créanciers peuvent discuter et décider des besoins de financement pour l'année suivante..