



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief (French)

Année 02. No.7. 2009

LES OPINIONS PRÉSENTÉES DANS CETTE GAZETTE SONT DE L'AUTEUR
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT L'OPINION DE L'IBP

Améliorer la transparence budgétaire et la responsabilisation dans les pays dépendants de l'aide financière: comment les donateurs peuvent-ils contribuer?

Vivek Ramkumar et Paolo de Renzioⁱ

Conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2008 ⁱⁱ

Seuls 20% des gouvernements dans le monde offrent suffisamment d'informations à leurs citoyens pour que ces derniers puissent exiger des premiers qu'ils rendent des comptes sur leur gestion de l'argent public. C'est une des conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2008, une nouvelle enquête qui évalue la transparence gouvernementale dans 85 pays et qui a été divulguée le 1er février 2009 par "International Budget Partnership" (IBP).ⁱⁱⁱ L'enquête a montré également que quasiment 50% des 85 pays évalués offrent si peu d'informations qu'ils peuvent cacher ou dissimuler des dépenses impopulaires, injustifiées ou liées à la corruption.

L'enquête démontre que les pratiques de transparence peuvent améliorer très rapidement et à faible coût si l'on dispose de la volonté politique pour implanter les réformes. La décision de mettre en place des réformes de transparence budgétaire peut être soutenue de différentes manières, notamment par une demande de plus grande transparence à l'intérieur d'un pays que ce soit par le public, les organisations de la société civile (OSC), les législatures, les institutions supérieures de contrôle ou les médias. Dans les pays en voies de développement, la volonté politique peut aussi être soutenue par des facteurs externes, comme le sont les politiques et pratiques adoptées par les agences financières et la communauté internationale.

La transparence budgétaire dans les pays receveurs de l'aide financière doit être une priorité pour les agences financières, comme l'indique la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui établit que « la corruption et le manque de transparence [...] empêchent une mobilisation et une allocation efficaces des ressources et détournent les ressources d'activités qui sont vitales pour la réduction de la pauvreté et le développement économique durable » (OECD, 2005:2). Dans les pays dépendants de l'aide financière, l'amélioration dans les flux d'aide est essentielle pour renforcer la responsabilisation interne autour du processus budgétaire. Les donateurs reconnaissent ce fait dans l'Agenda d'activités d'Accra, dans lequel il ajoute des compromis à ceux qu'ils avaient pris à Paris pour offrir des informations opportunes et complètes sur les flux d'aide aux gouvernements receveurs, indépendamment de si les flux sont canalisés à travers les budgets nationaux ou non.

Dans cette gazette, l'IBP offre des recommandations générales à la communauté internationale des donateurs et aux institutions financières internationales pour encourager de meilleures pratiques de transparence budgétaire dans les pays recevant de l'aide.

Transparence budgétaire dans les pays dépendants de l'aide

L'Enquête sur le budget ouvert révèle que ces pays à l'exercice moins favorable en termes de pratiques de transparence budgétaire partagent certaines caractéristiques incluant des niveaux plus bas de revenus, une dépendance à l'aide étrangère, une dépendance aux revenus issus de l'extraction d'hydrocarbures et de faibles institutions démocratiques. Le tableau 1 présente une synthèse du niveau de transparence budgétaire dans les pays qui reçoivent l'aide officielle pour le développement, "Official Development Assistance" (ODA). Il démontre que non seulement la qualification moyenne de transparence budgétaire pour les pays receveurs d'aide est plus faible que pour les pays couverts par l'enquête; mais aussi que la qualification diminue quand le niveau de dépendance à l'aide étrangère augmente.

Tableau 1. Dépendance à l'aide et transparence budgétaire

Degré de dépendance à l'aide	Nombre de pays	Moyenne de la qualification sur l'IBO	Pays
Élevé (Aide > 10% du PIB)	18	22	Bosnie-Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cambodge, Tchad, Ghana, Honduras, Liberia, Malawi, Mongolie, Nicaragua, Niger, République du Kirghizstan, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie
Moyen (Aide > 5% < 10% du PIB)	12	28	Albanie, Angola, Bolivie, Cameroun, Géorgie, Jordanie, Macédoine, Népal, Nigeria, Papouasie Nouvelle-Guinée, Soudan, Vietnam
Faible (Aide < 5% du PIB)	45	45	Arabie Saoudite, Algérie, Argentine, Azerbaïdjan, Bangladesh, Botswana, Brésil, Bulgarie, Chine,

			Colombie, Corée du Sud, Costa Rica, Croatie, Équateur, Égypte, Salvador, Slovénie, Guinée Équatoriale, Fidji, Philippines, Guatemala, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Liban, Malaisie, Mexique, Maroc, Namibie, Pakistan, Pérou, Pologne, République tchèque, République dominicaine, Roumanie, Russie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Thaïlande, Trinidad-et-Tobago, Turquie, Ukraine, Venezuela, Yémen
Total	75	32	

Source: *World Development Indicators* (Aide/PIB moyenne pour la période 2000-2006)

*Dans ce tableau, seuls ont été inclus les pays qui reçoivent l'Assistance officielle pour le développement. L'Afghanistan, la Serbie et Sao-Tome n'ont pas été inclus dans cette base de données.

Même si cette relation peut être faussée – causée par le fait que les pays dépendants de l'aide sont aussi pauvres et disposent d'institutions faibles – elle suscite une question intéressante sur le rôle des agences financières pour soutenir et promouvoir la transparence budgétaire et la responsabilisation. Dans les pays où l'aide financière est élevée, l'aide représente une partie importante des ressources publiques. Dans certains cas les contributions des donateurs sont plus importantes que les revenus internes du gouvernement. Quand l'aide joue un rôle important, sa distribution a inévitablement un impact sur les pratiques de transparence budgétaire et de responsabilisation. Il est intéressant d'observer que les pays recevant grande partie de l'aide comme soutien budgétaire direct, ce qui est mieux en termes de transparence du budget, ne disposent pas de niveaux de transparence budgétaire significativement plus élevés que les pays où l'aide est donnée à travers des projets d'aide.

Il existe quatre façons dont les organisations bilatérales et multilatérales peuvent affecter la transparence budgétaire et la responsabilisation dans les pays récepteurs de l'aide. Premièrement, en influençant la capacité et le compromis des gouvernements récepteurs pour faire en sorte que les budgets soient plus transparents. Deuxièmement, en soutenant d'autres acteurs (OSC, législatures, institutions supérieures de contrôle, etc.) pour qu'ils donnent un meilleur usage aux informations budgétaires disponibles. La troisième façon et la plus directe est en changeant ses propres pratiques concernant la transparence et la responsabilisation. Finalement, la quatrième est à travers une analyse additionnelle sur

comment l'aide se répercute sur la transparence budgétaire et la responsabilisation dans les pays pauvres. Chacun de ces thèmes est présenté plus en détails ci-dessous.

1. Les donateurs peuvent influencer sur la capacité et le compromis des gouvernements dans les pays recevant de l'aide

L'enquête montre que dans la majorité des pays enquêtés le public dispose de très peu d'informations budgétaires. Cependant, les raisons expliquant le manque de transparence varient. Dans certains cas, les gouvernements n'ont pas les ressources ou la capacité technique suffisante pour générer les documents budgétaires plus élémentaires que requièrent les bonnes pratiques internationales sur la transparence budgétaire. Dans d'autres cas, les gouvernements produisent de tels documents pour leur utilisation interne ou pour les parlementaires ou donataires mais préfèrent ne pas les mettre à la disposition du public.

Dans les pays où le principal obstacle pour augmenter la transparence budgétaire est le manque de capacité technique ou de systèmes complets produisant et diffusant les informations budgétaires, les donateurs peuvent jouer un rôle important. Par exemple, ils peuvent soutenir l'introduction de systèmes d'informations inclusifs pour développer la capacité du gouvernement à produire des informations budgétaires précises et opportunes. En outre, les donateurs peuvent soutenir la création de systèmes d'informations qui permettent aux gouvernements d'être proactifs et de mettre à la disposition du public des informations sur l'utilisation des ressources publiques et la prestation de services gouvernementaux. L'aide technique et le financement pour mettre en place des systèmes électroniques gouvernementaux utilisant la technologie en sont un exemple. Les donateurs peuvent aussi aider les gouvernements à développer des capacités institutionnelles pour améliorer les registres, surtout à la lumière de la volonté croissante des pays d'adopter des lois donnant au public le droit à l'accès aux informations gouvernementales à travers des requêtes concrètes. Souvent ces lois ne sont pas effectives immédiatement puisque les agences du gouvernement ne peuvent développer des systèmes répondant aux sollicitudes d'informations.

Dans les pays où le principal obstacle réside dans le manque de volonté du gouvernement pour publier ou partager des informations qui ont déjà été produites pour des objectifs internes, les donateurs peuvent faire pression sur les gouvernements pour qu'ils publient ces informations. Ils peuvent faire pression sur les gouvernements récepteurs en imposant des conditions spécifiques de transparence au versement de fonds d'aide, par exemple.

Alors que les donateurs sont des acteurs légitimes du processus budgétaire des pays dépendants de l'aide, étant donné leur besoin de rendre des comptes au public interne sur l'utilisation des fonds d'aide, leur droit d'accès à l'information budgétaire ne doit jamais entraver ou dénaturer les processus de responsabilisation internes. Cependant, dans de nombreux pays dépendants de l'aide, spécialement dans ceux qui reçoivent un soutien budgétaire direct, les donateurs ont un accès privilégié et exclusif aux informations budgétaires qui ne sont pas toujours mises à la disposition du public de façon opportune. C'est le cas, par exemple, des gouvernements quand le Fonds monétaire internationale doit approuver leur cadre macroéconomique, avant même qu'il soit discuté par le cabinet ou envoyé à la législature, ou durant la distribution des rapports budgétaires aux donateurs qui soutiennent le budget bien avant que cette information ne soit rendue publique. Des clauses exigeant des gouvernements qu'ils publient toute information publique mise à la disposition des donateurs peuvent être incluses dans les accords d'aide. Ceci permettrait de répondre à certaines des distorsions existantes concernant la responsabilisation et d'offrir aux acteurs

internes des pays recevant de l'aide, tels que les OSC et les médias, des informations budgétaires importantes.

2. Les donateurs peuvent soutenir les agences externes de vigilance

Une conclusion essentielle de l'Enquête est qu'une transparence budgétaire faible est souvent liée à des institutions de vigilance faibles, comme les législatures et les institutions supérieures de contrôle qui ne disposent pas de la capacité analytique ou des pouvoirs légaux suffisants, ou ne sont pas suffisamment indépendantes de l'exécutif. Il existe une reconnaissance croissante au sein de la communauté des donateurs du fait que les améliorations de la gestion des ressources publiques sont influencées non seulement par un niveau général de transparence mais aussi par un environnement plus large de responsabilisation autour du processus budgétaire. Cet environnement plus large inclut non seulement les institutions de vigilance avec le mandat officiel de surveiller le travail de l'exécutif mais aussi les OSC – acteurs recouvrant de plus en plus d'importance – utilisant les informations budgétaires disponibles pour exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes sur l'utilisation des fonds publics.

Les réformes qui renforcent les systèmes institutionnels de contrepoids dans le processus budgétaire peuvent être un apport important en plus de la consolidation du rôle et des pouvoirs des législatures et des institutions supérieures de contrôle. Cependant, les donateurs peuvent avoir une influence limitée sur ces questions à moins qu'il existe un consensus politique interne pour que de telles réformes prennent forme. Ce que les donateurs peuvent faire, cependant, c'est offrir un financement et une aide technique pour développer la capacité d'institutions officielles de vigilance. Ils peuvent également soutenir les efforts de la société civile et des médias pour analyser les informations budgétaires disponibles. Ce soutien doit faire partie d'un paquet complet d'efforts pour améliorer la responsabilisation et la vigilance budgétaire, aider à construire les liens et les synergies nécessaires entre les différentes institutions. ^{iv}

3. Les donateurs peuvent changer les pratiques qui nuisent à la transparence budgétaire

Alors que les agences de donateurs peuvent promouvoir la transparence budgétaire et la responsabilisation en soutenant et en influençant les actions d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au niveau national, les donateurs peuvent faire beaucoup en changeant leurs propres pratiques et procédures. L'amélioration de la transparence des flux d'aide peut encourager la responsabilisation, tant au niveau international que national. Pour le moment, les principales sources d'informations systématiques et comparables sur les flux d'aide au niveau international sont deux bases de données gérées par l'Organisation pour la coopération économique et le développement à travers son Comité d'aide (OECD/DAC, sigles en anglais) qui capturent des informations agrégées et sur des activités spécifiques, respectivement. Cependant, bien qu'elles se soient améliorées énormément ces dernières années, les deux bases de données ont de sérieux problèmes, elles sont souvent incomplètes ou ne sont pas consistantes (surtout parce qu'elles dépendent de remises volontaires des agences financières) et sont compilées avec des retards considérables. Les rapports annuels et les statistiques des donateurs individuels peuvent également être utilisés comme source d'informations mais celles-ci sont souvent fragmentées et difficiles à comparer.

Le manque d'informations actuelles disponibles sur les activités financées par des donateurs est de grande importance pour la transparence budgétaire et la responsabilisation au niveau

national, puisque le public dispose d'un panorama incertain sur les montants, la nature et la distribution des fonds d'aide pour un pays spécifique dans une année déterminée. Une enquête réalisée par l'OCDE/DAC pour le suivi des indicateurs liés à la Déclaration de Paris montre qu'en 2007 le pourcentage moyen de flux d'aide que les gouvernements récepteurs ont pu réunir dans leurs documents budgétaires n'était que de 48% pour les 55 pays enquêtés (OCDE, 2008). C'est-à-dire qu'en moyenne, plus de la moitié des flux d'aide qui financent la prestation de services de base et d'autres activités du gouvernement ne peut être surveillée facilement ou n'est pas sujette à une procédure normale de responsabilisation et vigilance.

Une grande partie de la logique se cachant derrière le manque de transparence est liée au fait que les donateurs canalisent souvent leur aide à travers des mécanismes qui se trouvent hors du système budgétaire formel du gouvernement qui reçoit l'aide et celle-ci passe par un processus budgétaire de formulation, d'implantation et de documentation parallèle. Les donateurs justifient le financement hors du budget parce qu'ils craignent que les institutions et les pratiques administratives du budget soient faibles et, par conséquent, susceptibles de détournements. Alors que les donateurs doivent être informés de l'utilisation appropriée de l'argent, ils doivent aussi évaluer l'impact sur le long terme du financement hors budget. Dans la pratique, ces approches de la part des donateurs peuvent promouvoir la faiblesse et les mauvaises gestions qu'ils essayent d'éviter. Le financement hors du budget met des restrictions aux systèmes nationaux de gestion du budget et empêche la coordination efficace du soutien des donateurs et leur intégration dans le cycle politique et budgétaire. Par exemple, une étude en 2007 sur les pratiques budgétaires des gouvernements locaux de Tanzanie a montré que les autorités au niveau du district perdaient beaucoup de temps en préparant des rapports pour les auditeurs envoyés par les agences financières, devant préparer 23 rapports d'audit au cours d'une année. ^v Au Ghana, une étude a montré que les doyens du gouvernement consacraient près de 44 semaines de l'année à remplir les exigences des agences financières (Brautigam et Knack, 2004).

Quand cela est possible, les donateurs doivent canaliser les flux d'aide à travers les systèmes budgétaires du gouvernement, par exemple, au moyen de l'utilisation de mécanismes de soutien budgétaire de différents types. Quand cela n'est pas possible, les donateurs doivent s'assurer que les systèmes et procédures utilisés pour leurs projets et programmes soient aussi compatibles que possible avec les systèmes budgétaires des gouvernements récepteurs. Par exemple, les donateurs doivent s'assurer que les activités planifiées d'aide financière et le cadre des dépenses prévues soient documentés dans le plan à moyen terme pour le secteur en question et que le cadre des dépenses et l'information sur les engagements et les versements soient présentés aux gouvernements sous des formats et à des moments facilitant leur inclusion dans les documents budgétaires.

Une étude réalisée par "Collaborative Africa Budget Reform Initiative" et "Strategic Partnership for Africa" parle d'inclure l'aide dans le budget "Putting aid on budget" et clarifie les différentes formes sous lesquelles les flux d'aide peuvent être inclus au budget, et une distinction est faite entre sept moments clés du processus budgétaire (CABRI/SPA, 2008). N'importe quelle activité d'aide peut être incluse dans les plans de développement, projets de budget, ou dans le budget officiel approuvé par le parlement. Il est également possible de canaliser et documenter les aides à travers la trésorerie du gouvernement et les systèmes de comptabilité et de les inscrire dans les rapports d'exécution et d'audit. Le défi principal pour les donateurs intéressés par la promotion de la transparence budgétaire et la responsabilisation, par conséquent, est de s'assurer que quel que soit le mécanisme utilisé

pour donner l'aide, il s'accorde le mieux possible aux catégories "on-budget" pour que l'aide figure dans le budget.

Ces dernières années, ont été créés plus de 50 mécanismes au niveau national pour augmenter la disponibilité et la qualité des informations sur les flux d'aide, comme au Rwanda, au Mozambique et en Afghanistan. Bien que ces initiatives soient admirables, les donateurs doivent s'efforcer davantage pour s'assurer que ces bases de données nationales sur l'aide soient compatibles avec les systèmes budgétaires de classification et offrent des informations sous des formes facilitant leur intégration aux documents budgétaires aux différentes phases du cycle budgétaire. Ceci permettra une couverture plus inclusive des flux d'aide dans les documents budgétaires et d'augmenter la transparence budgétaire et la responsabilisation en général, que les activités du gouvernement soient financées par des revenus nationaux ou par des aides.

4. Les donateurs peuvent soutenir des analyses supplémentaires sur l'impact de leur aide sur la transparence budgétaire dans les pays récepteurs

Bien que l'Enquête sur le budget ouvert 2008 ait montré une corrélation entre la dépendance à l'aide et les faibles pratiques de transparence, elle n'identifie pas les raisons pour lesquelles - ou les pratiques à travers lesquelles - l'aide des donateurs peuvent nuire à la transparence dans les pays recevant de l'aide. Il est clair qu'il s'agit d'un secteur dans lequel plus d'analyse est nécessaire et dans lequel les donateurs peuvent jouer un rôle important en soutenant ou en conduisant des recherches sur les effets des interventions des donateurs et des réformes budgétaires actuelles sur la transparence budgétaire dans les pays recevant de l'aide. S'il se trouve que l'aide gêne la transparence dans les pays récepteurs, davantage de recherches doivent être réalisées pour en identifier les raisons.

Résumé des recommandations et conclusions

Dans ce rapport, nous avons présenté quatre suggestions que la communauté des donateurs doivent prendre en compte pour améliorer la transparence et la responsabilisation budgétaires dans les pays recevant de l'aide. Premièrement, les donateurs peuvent soutenir directement le développement de meilleurs systèmes d'information budgétaire à travers l'aide technique et le financement et inclure des clauses et conditions spécifiques sur la transparence dans les accords d'aide. Deuxièmement, les donateurs peuvent également soutenir les acteurs formels et non formels de la vigilance budgétaire, tels que les législatures, les institutions supérieures de contrôle et les organisations de la société civile. Troisièmement, les donateurs peuvent changer et améliorer leurs propres pratiques, renforcer la qualité des informations qu'ils offrent sur les flux d'aide, particulièrement au niveau national et utiliser des modalités qui soient compatibles avec les processus et systèmes budgétaires nationaux. Finalement, les donateurs peuvent soutenir des analyses et recherches supplémentaires sur l'impact de l'aide sur la transparence et la responsabilisation budgétaires dans les pays recevant de l'aide financière.

Malgré les engagements répétés lors de conférences internationales et les déclarations et plans d'action liés, l'IBP croie fermement que les donateurs peuvent être beaucoup plus proactifs en créant un environnement global dans lequel la transparence est un droit fondamental pour tous. Dans un tel environnement, les donateurs seront en meilleure position pour exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes et, par conséquent, améliorer l'efficacité de l'aide qu'ils offrent.

Références

Brautigam Deborah and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, 52, 2, Jan 2004, pp. 255-285.

CABRI/SPA, "Putting Aid on Budget. Synthesis Report," 2008. Pretoria: CABRI.

Organization for Economic Cooperation and Development, "Paris Declaration on Aid Effectiveness," 2005. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development, "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010," 2008. Paris: OECD.

van Zyl Albert, Vivek Ramkumar, and Paolo de Renzio, "Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society Help?" 2009. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2009:1).

i Les auteurs désirent exprimer leur remerciement à Karin Christiansen de Publish What You Fund pour avoir révisé et commenté le texte. Leurs précieux points de vue ont enrichi le produit final.

ii Cette gazette s'est appuyée sur le rapport de l'Enquête sur le budget ouvert 2008 disponible sur <http://openbudgetindex.org/index.cfm?fa=fullReport>.

iii L'IBP collabore avec des organisations de la société civile dans les pays en voies de développement pour analyser, surveiller et influencer les processus budgétaires du gouvernement et ses résultats. L'objectif de l'alliance ou "Partnership" est de faire en sorte que les systèmes budgétaires répondent mieux aux nécessités des pauvres et des personnes aux faibles ressources de la société et par conséquent faire en sorte que ces systèmes soient plus transparents et responsables devant le public.

iv Un travail récent du "Christen Michelsen Institute" explore le potentiel que peut avoir le fait de lier les efforts des OSC, des législatures et des institutions supérieures de contrôle ISC (van Zyl et al., 2009).

v Entretien avec Rakesh Rajani, 2007.