



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
4 décembre 2014
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2015

26-30 janvier 2015, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

Rapport sur l'appui budgétaire direct (2008-2014)

Résumé

Le présent rapport fait suite à la décision 2013/3 du Conseil d'administration, dans laquelle le Conseil a prié « le PNUD de lui soumettre un rapport, avant le début de sa première session ordinaire de 2015, sur l'approche qu'il suit, avant d'affecter des fonds, pour prendre pleinement la mesure des risques associés à la fourniture d'un appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, et sur les initiatives qu'il prend pour suivre et examiner systématiquement ces risques, en formulant des recommandations quant aux meilleurs moyens de les évaluer » (par. 5).

Il contient en outre une réponse synthétique aux paragraphes 4 à 6 de la décision, dans lesquels le Conseil a prié « le PNUD de lui soumettre ces évaluations et vérifications pour examen, à sa première session ordinaire de 2015, afin qu'il puisse adopter une décision sur la poursuite de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources ».

Éléments de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) prendre note de l'approche adoptée par le PNUD pour gérer les risques associés à l'allocation de fonds, au préalable et une fois ceux-ci affectés; b) prendre note du degré actuel d'engagement du PNUD dans l'appui budgétaire sectoriel et de la demande prévisible à ce titre; c) recommander la poursuite de l'application de cette politique, qui fait partie des options offertes au PNUD en matière de gestion des programmes et des projets.



I. Introduction

1. Les gouvernements et les partenaires internationaux ont recours à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun de ressources aux fins du développement, ainsi que dans les situations d'urgence humanitaire ou au lendemain d'un conflit, dans le but de renforcer les ressources disponibles pour la mise en œuvre des priorités nationales. Ces deux mécanismes de financement combinent des ressources en provenance de diverses sources, l'objectif étant de promouvoir la cohérence, la coordination et la rentabilité tout en répondant à des besoins spécifiques en matière de développement.

2. L'appui budgétaire direct peut prendre la forme de transferts financiers à destination de trésoreries nationales, ce qui aide à améliorer la stabilité budgétaire et à réduire les déficits (c'est ce qu'on appelle l'« appui budgétaire général »), ou celle d'un appui budgétaire sectoriel, qui comprend des contributions à des programmes nationaux spécifiques, transférées au moyen de systèmes de gestion financière administrés par les gouvernements. L'appui budgétaire direct, tel que défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), prend la forme d'une combinaison d'instruments financiers et d'aides au renforcement des capacités des autorités nationales et locales, favorisant une réponse institutionnelle appropriée à certains besoins essentiels et à certains obstacles au développement. Parmi les instruments utilisés pour l'appui budgétaire direct, on peut citer des mécanismes de gestion des finances publiques adaptés aux situations nationales, propres à étoffer les moyens financiers et administratifs dont disposent les gouvernements pour financer des réformes et des programmes essentiels au relèvement, à la résilience et au développement. Les fonds de financement commun sont administrés par une tierce partie au nom d'un gouvernement et leur utilisation s'inscrit dans un programme national. La participation du PNUD aux arrangements de mise en commun de ressources se limite à des services de gestion assurés dans le cadre du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, mécanisme de financement qui mobilise des ressources destinées à l'appui budgétaire sectoriel.

3. L'appui budgétaire sectoriel et les fonds de financement commun sont des modalités de financement qui traduisent une évolution des politiques d'allocation de ressources : à la budgétisation différentielle est substituée la *budgétisation des programmes*, l'idée étant d'utiliser les recettes publiques de façon plus stratégique et axée sur les résultats. La budgétisation différentielle présente l'avantage de prendre pour base le précédent cycle budgétaire mais, en l'absence de prise en compte des programmes, elle peut conduire à la fragmentation des finalités stratégiques et des résultats obtenus. Il y a au moins 100 ans que le concept de budgétisation des programmes suscite de l'intérêt et il est en partie à l'origine d'investissements historiques à grande échelle dans la reconstruction et le développement. On peut citer l'exemple du Plan Marshall et la théorie dite de la « grande poussée », qui a connu un regain d'intérêt au début des années 2000 à la suite de l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement. Les modalités telles que l'appui budgétaire sectoriel et les fonds de financement commun s'inscrivent dans cette tradition, inspirée par le souci d'unifier les contributions et de les aligner sur des priorités communes en matière de développement.

4. En 2008, le Conseil d'administration a adopté des décisions qui ont permis au PNUD d'expérimenter l'appui budgétaire sectoriel. La phase pilote a initialement duré de 2008 à 2012, avant d'être prolongée de deux ans. Le présent rapport fait le

point sur l'approche que le PNUD a adoptée en la matière : a) évaluer les risques avant d'affecter des fonds pendant la phase expérimentale d'application de la politique pilote à l'appui budgétaire direct; b) procéder à un contrôle continu de l'exécution. Il contient aussi des recommandations quant à la gestion des risques associés et présente diverses options pour la poursuite de l'application de cette politique au-delà de la période expérimentale en cours, qui tiennent compte des enseignements tirés des évaluations et des audits des pratiques en vigueur réalisés à ce jour.

II. Décisions du Conseil d'administration

5. Les modalités de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources sont décrites dans les décisions DP/2008/24 et DP/2008/29 du Conseil. Dans la première, celui-ci « a demandé au PNUD de privilégier la participation à l'appui budgétaire direct, en apportant un appui budgétaire sectoriel, en tant que signataire et sans obligation fiduciaire, compte tenu des vues des pays de programme ». Les décisions du Conseil mettent en relief l'hétérogénéité des approches et de la situation propres à chaque pays, soulignant que l'appropriation des programmes par les pays constitue le principe fondateur de l'appui apporté par le PNUD¹.

6. La décision DP/2013/3, sur l'examen de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct, inclut les dispositions suivantes :

- 4. *Décide* de maintenir les modifications au règlement et aux règles énoncées dans le document DP/2008/36 pour une nouvelle période pilote de 2013 à 2014 afin de continuer à conférer aux bureaux de pays la souplesse nécessaire dans le contexte d'un appui budgétaire direct et pour permettre au PNUD d'acquérir dans ce cadre diverses expériences, en reconnaissant que ce règlement et ces règles pourraient nécessiter de nouvelles améliorations pour renforcer la transparence et mieux définir les responsabilités dans le cadre de l'harmonisation du règlement et des règles actuellement à l'étude au sein du système des Nations Unies;
- 5. *Prie* le PNUD de lui soumettre un rapport, avant le début de sa première session ordinaire de 2015, sur l'approche qu'il suit, avant d'affecter des fonds, pour prendre pleinement la mesure des risques associés à la fourniture d'un appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, et sur les initiatives qu'il prend pour suivre et examiner systématiquement ces risques, en formulant des recommandations quant aux meilleurs moyens de les évaluer;
- 6. *Prie* le PNUD de lui soumettre ces évaluations et vérifications pour examen, à sa première session ordinaire de 2015, afin qu'il puisse adopter une décision sur la poursuite de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources.

¹ <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5809.pdf>.

III. Évaluation des risques avant l'allocation de fonds

7. À la suite de l'approbation des rapports publiés sous les cotes DP/2008/36 et DP/2008/53, le PNUD a élaboré des directives et des procédures internes à l'intention des bureaux de pays et des services au siège, qui définissent les modalités de son engagement au titre de l'appui budgétaire sectoriel et de la mise en commun de ressources, mais aussi de la supervision de cette activité. Elles ont été examinées et approuvées par la direction et publiées en 2009. Depuis janvier 2013², ces directives et procédures sont disponibles dans le domaine public. Une telle démarche s'inscrit dans l'engagement de transparence pris par l'organisation, dont l'excellence a été reconnue par des instances indépendantes³.

8. Les directives et procédures servent de référence au PNUD à deux titres : respect de la politique approuvée et gestion des risques avant, pendant et après son exécution.

9. Les directives expliquent ce que le PNUD peut faire et ce qu'il ne peut pas faire :

Le PNUD peut :

Le PNUD ne peut pas :

- | | |
|--|---|
| A. Appuyer un projet standard pour des services de conseils de politique et un appui à la capacité de développement | a. S'engager dans l'appui général au budget, qui est un transfert général de fonds au budget national pour couvrir un défaut de financement |
| B. Gérer un fonds de financement commun à la requête d'un gouvernement | b. Apporter des contributions financières à l'appui direct au budget, qui n'est pas dans les limites de son mandat, que ce soit dans le cadre d'un financement commun ou d'un fonds d'appui au budget sectoriel |
| C. S'engager dans le soutien d'un fonds d'appui au budget sectoriel ou de financement commun en tant que non-contributeur au fonds ou « signataire sans obligation fiduciaire » avec statut d'observateur dans les groupes de partenariat respectifs | c. Transférer de l'argent dans un fonds de financement commun géré par d'autres que des institutions spécialisées, fonds ou programmes des Nations Unies |

² https://info.undp.org/global/documents/ppm/SBS_and_pooled_funding.docx.

³ Le PNUD occupe la première place dans l'édition de 2014 de l'Indice de transparence de l'aide, avec un score de 90,64 % : <http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/undp/>.

Le PNUD peut :

Le PNUD ne peut pas :

D. Apporter une contribution financière à un fonds d'appui au budget sectoriel géré par une entité gouvernementale; ou à un fonds de financement commun géré par une institution spécialisée, un fonds ou un programme des Nations Unies

d. S'engager en tant que contributeur financier à un fonds d'appui au budget sectoriel ou commun, si les conditions établies par les présentes directives institutionnelles ne sont pas satisfaites

Source : « L'engagement du PNUD dans l'appui au budget sectoriel et le financement commun : directives et procédures pour les bureaux de pays et les unités de quartiers généraux », p. 5 (2009).

10. La suite de la présente section met en relief les principales caractéristiques de la participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel en ce qui concerne la gestion des risques. Le présent rapport n'examine pas en détail les trois autres options offertes aux bureaux de pays du PNUD.

Appui budgétaire sectoriel

11. Conformément au souhait du Conseil, l'administration attire spécifiquement l'attention sur l'option D, qu'elle étudie de plus près, et qui est décrite en particulier aux pages 6 et 7 des directives et procédures :

Cette option s'accompagne des conditions d'application les plus rigoureuses :

1. Lorsqu'il ne lui est pas possible de devenir un « signataire sans obligation fiduciaire », le PNUD peut considérer avec précaution les risques posés par le transfert de certaines de ses ressources dans un fonds d'appui au budget sectoriel géré par une entité gouvernementale ou un fonds de financement commun géré par un fonds, un programme, ou une institution spécialisée des Nations Unies.

2. En plus des principes énoncés en 3.1 ci-dessus, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a. Il existe un impératif stratégique, selon lequel la contribution financière peut jouer une fonction catalytique et renforcer les rôles de mobilisation, de consultation et de développement de capacité du PNUD dans ce domaine;
- b. Il existe une demande certaine pour le soutien à la capacité de développement de la part du PNUD à travers une mobilisation ou une expertise technique, ou en tant que facilitateur de confiance plutôt que par la seule assistance financière;
- c. Il existe des indications claires que seule une contribution financière rendra possible la participation du PNUD au groupe de partenaires impliqués;
- d. Les nécessités de gestion des résultats, de vérification, de surveillance et d'évaluation telles qu'approuvées par les participants au fonds ne sont pas en contradiction avec les principes et les normes du PNUD;

- e. Une capacité adéquate existe pour gérer le fonds avec le partenaire de réalisation;
- f. Il existe un engagement crédible envers l'amélioration de la capacité nationale en ce qui concerne les systèmes de gestion, de finance, et de supervision, au cas où ceux-ci seraient insuffisants.

Les documents à remettre avant toute allocation de fonds sont spécifiés à la page 37 des directives et procédures :

- a. Une lettre de motivation résumant la situation et justifiant une possible contribution du PNUD ;
- b. Une requête officielle du gouvernement;
- c. Une copie du programme du gouvernement pour le développement du secteur ou pour le financement commun;
- d. Une ébauche de cadre de référence de memorandum d'entente, le cas échéant;
- e. Une ébauche d'accord de partage des coûts adapté, le cas échéant;
- f. Une ébauche de descriptif de projet, évaluée localement;
- g. Les résultats de l'évaluation de la capacité d'ensemble des systèmes de gestion financière (macroévaluation de l'approche harmonisée des transferts monétaires);
- h. Les résultats de l'évaluation de la capacité de gestion financière du partenaire de réalisation (microévaluation de l'approche harmonisée des transferts monétaires);
- i. Le compte rendu de la réunion d'évaluation organisée localement, signé par le Représentant résident.

12. Les documents visés aux alinéas d, e et f peuvent être soumis sous forme d'ébauche et sont généralement signés après autorisation par le siège et approbation par l'Administrateur associé. Selon les directives, « *un manquement à soumettre l'ensemble de la documentation détaillée ci-dessus occasionnera des délais et peut entraîner le rejet de la soumission* » (italiques ajoutées).

13. L'approche retenue par le PNUD correspond tout à fait au cadre défini pour le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dont le PNUD est membre. Pour ces contextes spécifiques, l'INCAF a défini le cadre suivant, qui établit une distinction entre trois types de risques :

- **Risques contextuels.** Risques de défaillance de l'État, d'échec du développement, de crise humanitaire;
- **Risques pour les programmes.** Risque de ne pas réussir à atteindre les buts et les objectifs des programmes. Risque de nuire par une intervention;
- **Risques institutionnels.** Risques pour le fournisseur de l'aide : sécurité, échec financier, réputation ternie, dommages politiques nationaux, etc.

IV. Suivi et évaluation

14. Les conditions à remplir en matière de suivi et d'information sont énoncées aux pages 15 à 17 des directives et procédures. La section sur les rapports comporte les indications suivantes :

À tout le moins, le bureau de pays doit s'assurer de recevoir un état annuel détaillé des dépenses, organisé selon les catégories de dépenses suivantes [conformes aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)]. De bonnes pratiques impliquent aussi la réception de données intérimaires comportant le même niveau de détail.

- a. Salaires et prestations dues au personnel
- b. Consultants
- c. Approvisionnement, consommables et matériel
- d. Subventions et transferts
- e. Autres dépenses

15. Du fait que la direction a examiné plus en détail l'option D, la procédure d'établissement des rapports inclut les exigences supplémentaires suivantes (voir page 35 des Directives et procédures) :

- En plus des rapports standard sur l'état d'avancement des projets, tous les bureaux de pays du PNUD qui mettent en œuvre cette politique sont tenus de soumettre à leur bureau de région l'état d'avancement annuel et l'état financier annuel du fonds auquel ils apportent une contribution financière. Les résultats obtenus et l'état des dépenses de ces fonds doivent être inclus, pour que le PNUD soit en mesure de présenter un rapport au Conseil d'administration en application de la décision 2008/29.

16. Les arrangements conclus pour le Burkina Faso font apparaître un suivi plus strict des risques. Outre le suivi trimestriel et les examens à mi-parcours, le bureau de pays fait appel à un cabinet d'audit externe indépendant, qui vérifie que les ressources sont utilisées conformément aux normes de gestion financière ainsi qu'aux directives et procédures. Le Bureau de l'audit et des investigations a procédé à un examen sur dossier de ce mécanisme de financement en mai 2014 et n'a fait état d'aucune source d'inquiétude majeure, que ce soit au niveau des bureaux de pays ou à celui du siège. Le Bureau régional pour l'Afrique assure de son côté un suivi des résultats des projets au moyen d'un « tableau de bord de l'intelligence décisionnelle », qui fournit des informations claires et précises pour chaque domaine (exécution des programmes et de la gestion, de l'audit et de l'évaluation), et il fait en sorte que des mesures appropriées soient prises pour procéder à des ajustements si nécessaire. Le PNUD a l'intention d'adopter une approche similaire au Népal, où la première année de mise en œuvre de l'appui budgétaire sectoriel a débuté.

V. Enseignements tirés

17. À ce jour, deux bureaux de pays ont demandé à participer à l'expérimentation de l'appui budgétaire sectoriel sur la base de contributions financières telles que

prescrites par la politique pilote. Il s'agit du Burkina Faso (depuis 2009) et du Népal (depuis 2014). L'expérience menée au Burkina Faso est suffisamment avancée pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements éclairants aux fins du présent rapport.

18. En 2007, 36 % de l'aide publique au développement dont bénéficiait le Burkina Faso lui étaient fournis sous forme d'appui budgétaire général (29 %) et de paniers de fonds (7,3 %). Cette tendance s'est poursuivie une fois la mise en œuvre de la politique pilote engagée. Le PNUD étant considéré par le gouvernement comme un partenaire important dans un certain nombre de secteurs nationaux, le bureau de pays a été invité à jouer un rôle au moyen de contributions financières au titre de l'appui budgétaire sectoriel. Cette participation étant circonscrite par les exigences afférentes à l'option D de la politique pilote, elle est demeurée strictement limitée dès le départ. La portée de l'engagement du PNUD est décrite ci-après :

« Le Conseil d'administration du PNUD a autorisé récemment l'expérimentation des appuis budgétaires durant une période pilote de quatre ans. Cette décision a permis au Bureau de pays d'explorer de nouveaux modes opératoires (appui budgétaire par le biais de paniers communs) qui mettent l'accent sur l'importance de l'appropriation nationale et de l'harmonisation. Cependant, la rigidité et les lourdeurs de certaines procédures institutionnelles du PNUD au niveau corporatif freinent encore ces efforts. »

19. L'ensemble des évaluations et des audits menés au Burkina Faso ont fait apparaître que l'organe d'exécution national et le bureau de pays s'étaient conformés aux directives et procédures applicables à la politique pilote. À ce jour, deux difficultés ont été signalées, qui ont des répercussions sur l'efficacité de la politique : a) la lenteur du processus d'approbation du fonds d'appui budgétaire direct (ce qui fait écho aux conclusions de l'évaluation des résultats des activités de développement); b) l'absence de souplesse pour fixer le plafond, dont la limite annuelle est de 10 % des dépenses autorisées au titre des ressources ordinaires.

VI. Demande et perspectives d'avenir

20. Dans sa décision 2013/3, qui comprend les dernières directives en date sur la question, le Conseil d'administration « considère que la force du PNUD réside en particulier dans son aptitude à appuyer les capacités nationales et la formulation des politiques ». Depuis l'approbation de la politique pilote pour 2008-2012 (prorogée pour 2013-2014), le PNUD continue d'apporter un appui aux titres de la planification du développement et de la poursuite des objectifs du Millénaire à l'échelon national, ainsi que de gérer le financement du développement dans le respect des règles du financement accessible à tous. Cet appui se manifeste principalement par des programmes et projets conventionnels. Il est aussi arrivé que le PNUD contribue, sans responsabilité fiduciaire, à des programmes sectoriels.

21. Au cours des six années écoulées depuis l'approbation de la politique pilote, seuls deux bureaux de pays (Burkina Faso et Népal) ont été appelés à opter pour cette possibilité. Au moment de l'établissement du présent rapport, il est question d'y avoir recours pour faire face aux défis de plus en plus considérables que doivent relever les gouvernements des pays d'Afrique de l'Ouest touchés par la crise de

l'Ebola, où le manque de ressources et de moyens risque de repousser le moment où celle-ci sera endiguée.

VII. Recommandations

22. Le PNUD est d'avis que l'approche de la gestion des risques mise en place en 2009 est parfaitement conforme aux exigences explicites et spécifiques définies par le Conseil d'administration. Des contrôles stricts et centralisés permettent de trouver un équilibre satisfaisant pour la supervision de cette politique pilote, en particulier dans le cas de l'option D. En outre, le PNUD maintient que si l'engagement dans l'appui budgétaire sectoriel ne relève peut-être pas des compétences de base, le fait de pouvoir disposer de cette option lui permettra, le cas échéant, de faire face à de nouvelles demandes.

23. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être approuver la poursuite de l'exécution de la politique sur ces bases, compte dûment tenu des enseignements tirés des évaluations et des audits des pratiques en vigueur réalisés à ce jour.
