



**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  
27 novembre 2012  
Français  
Original : anglais

**Première session ordinaire de 2013**

28 janvier-1<sup>er</sup> février 2013, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Questions financières, budgétaires et administratives**

**Examen de la participation du PNUD à l'appui budgétaire  
direct et à la mise en commun des ressources**

*Résumé*

Par sa décision 2008/24, le Conseil d'administration a approuvé un programme pilote de quatre ans destiné à permettre au PNUD de participer financièrement aux accords de mise en commun des ressources et d'appui au secteur budgétaire à la demande des pays membres du programme et sous réserve de certaines dispositions et limitations. Conformément à la demande exprimée par le Conseil d'administration dans sa décision, le présent document examine l'utilité et l'efficacité de cet exercice à la fin de sa phase pilote.

Il ressort de cet examen que les dispositions prévues pour la phase pilote ont donné aux bureaux de pays la souplesse dont ils avaient besoin pour rester des partenaires clefs, innovants dans un contexte de coopération au développement changeant au niveau des pays. Elles ont permis aux bureaux de pays : a) non seulement de prêcher pour une coopération plus efficace au développement, mais aussi de « joindre les actes à la parole », c'est-à-dire de participer à un appui budgétaire direct si le gouvernement le demandait; b) de renforcer la contribution du PNUD aux politiques en participant aux principales instances d'élaboration des politiques; et c) de stimuler l'appui du PNUD au renforcement des capacités. Dans le domaine de l'appui budgétaire direct, les bureaux de pays ont besoin de souplesse pour participer à l'ensemble des modalités d'aide offertes. La phase pilote a contribué à renforcer la participation nationale et à offrir plus de place pour une action de qualité dans les différents secteurs d'élaboration de politiques. La contribution du PNUD en valeur ajoutée réside en particulier dans son appui aux aptitudes nationales à négocier, concevoir et gérer un appui budgétaire direct.



*Éléments de décision*

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) convenir de maintenir les modifications au règlement et aux règles énoncés dans le document DP/2008/36 au-delà de la phase pilote de 2008 à 2012 afin de continuer à conférer aux bureaux de pays la souplesse nécessaire dans le contexte d'un appui budgétaire direct, en reconnaissant que ce règlement et ces règles pourraient nécessiter de nouvelles améliorations, éventuellement, dans le cadre de l'harmonisation du règlement et des règles actuellement à l'étude au sein des Nations Unies; b) demander que les résultats de la phase pilote soient diffusés auprès du PNUD et des membres du Groupe des Nations Unies pour le développement; et c) encourager le PNUD à maintenir cette approche au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement, afin d'assurer une synergie et l'utilisation d'approches communes de l'appui budgétaire direct et de la mise en commun des ressources.

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Cadre général . . . . .	3
III. Évolution de la politique du PNUD à l'égard de l'appui budgétaire direct . . . . .	5
IV. Expérience des bureaux de pays du PNUD . . . . .	7
V. Demande et perspectives . . . . .	11
VI. Recommandations présentées au Conseil d'administration . . . . .	12

## I. Introduction

1. Au cours de la dernière décennie, l'appui budgétaire direct est devenu partie intégrante de l'aide offerte aux pays de programme. Lors de sa deuxième session ordinaire de 2008, le Conseil d'administration a pris les décisions 2008/24 et 2008/29 concernant les positions de l'organisation à l'égard de l'appui budgétaire direct.

2. Dans le cadre de ces décisions, le Conseil a approuvé l'adoption d'une phase pilote de quatre ans afin de permettre aux bureaux de pays du PNUD de participer financièrement à l'appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources selon certaines dispositions. Maintenant que la phase pilote est arrivée à expiration, un examen de cette initiative est prévu pour la première session ordinaire du Conseil d'administration en janvier 2013, sur la base des critères énoncés dans les deux rapports pertinents du Conseil d'administration (DP/2008/36 et DP/2008/53).

3. Cet examen est fondé sur une étude documentaire et des entrevues avec les parties prenantes des pays de programme où cette phase pilote a été mise en œuvre et/ou sérieusement envisagée. Une attention particulière est accordée à la question de savoir si le PNUD peut appuyer la prise en main du programme par le pays et le renforcement des capacités au moyen des dispositions testées dans le cadre de l'initiative pilote. Le rapport conclut en recommandant au Conseil d'examiner si les dispositions de l'initiative pilote devraient être maintenues et/ou intégrées au règlement intérieur du PNUD.

4. Le présent document s'articule en cinq parties. La première partie présente un bref historique de l'appui budgétaire direct en tant que modalité d'aide et les leçons à tirer de son utilisation. Le chapitre suivant décrit l'évolution de la politique du PNUD à l'égard de l'appui budgétaire direct. La partie principale de cet examen est le chapitre quatre, qui décrit les expériences de certains bureaux de pays du PNUD sur la base des critères ébauchés dans les documents DP/2008/36 et DP/2008/53. Après une évaluation de la demande et des perspectives ouvertes par la phase pilote, le dernier chapitre présente un ensemble de recommandations au Conseil d'administration.

## II. Cadre général

5. Tout en admettant que l'appui budgétaire direct n'est pas son activité centrale, le PNUD en reconnaît l'utilité en tant qu'instrument de financement du développement susceptible de promouvoir la responsabilisation nationale, la transparence et l'alignement de la coopération au développement sur les priorités budgétaires nationales. Le PNUD encourage les gouvernements des pays de programme à manifester un intérêt croissant pour les mécanismes d'appui budgétaire direct en tant que moyen privilégié de coordonner, gérer et suivre le financement du développement directement ou à travers les budgets nationaux.

6. Les paiements effectués directement sur les budgets des gouvernements bénéficiaires ne sont rien de nouveau. L'aide budgétaire remonte à la fin des années 1950, où elle était apportée aux pays qui sortaient du régime colonial. Ces paiements directs ont été suivis d'une aide sous forme de produits de base dans les années 1970 et d'une aide à la balance des paiements. Au milieu des années 90,

l'allégement de la dette a pris une place importante dans l'appui financier direct aux pays en développement. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996, en est l'exemple le plus frappant. L'allégement de la dette accordé dans le cadre de cette initiative était lié à des documents de stratégie de réduction de la pauvreté qui visaient à assurer que les ressources dégagées par cet allégement seraient bien utilisées pour faire reculer la pauvreté dans les pays visés.

7. Pour répondre à une volonté accrue d'efficacité et d'efficience de l'aide au développement, l'appui budgétaire direct a été érigé en modalité d'aide au début des années 2000. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques définit l'appui budgétaire direct comme « méthode de financement du budget d'un pays partenaire par un transfert de ressources d'une agence externe au trésor national du gouvernement partenaire ». Contrairement à l'aide aux projets, l'appui budgétaire direct est géré exclusivement par les méthodes du pays bénéficiaire, telles que l'allocation, le budget, la passation de marchés, la comptabilité et l'audit. L'appui budgétaire direct peut prendre deux formes : a) appui au budget général, c'est-à-dire une contribution générale au budget de l'État, y compris à la balance des paiements, et b) appui au secteur budgétaire, c'est-à-dire une contribution ciblée sur un secteur ou sur un programme thématique. Les modalités de gestion des fonds au titre de l'appui budgétaire direct peut se traduire par une mise en commun de ressources (également appelée panier de ressources) en faveur d'un secteur ou d'un programme ou d'un plan thématique donné.

8. Il est difficile d'obtenir des données globales sur le volume d'appui budgétaire direct. On peut à la place utiliser avec prudence les données de l'indicateur 9 (approches fondées sur des programmes, dont l'appui budgétaire direct fait partie) de l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris. D'après l'enquête de 2011, 16,9 millions de dollars, soit 23 % de l'aide fournie par les donateurs, ont été fournis sous forme d'appui budgétaire à 78 pays et territoires. Dans l'ensemble, cela semble indiquer pour ces dernières années un léger accroissement de l'aide fondée sur des programmes (sur un échantillon de 34 pays). En 2005, 35 % de l'aide publique au développement (APD) étudiée étaient fondés sur des programmes. En 2007, ce chiffre était tombé à 34 %, mais il est remonté à 37 % en 2010.

9. Les évaluations et études récentes, dont la plupart ont été effectuées au niveau des pays, présentent un bilan mitigé de l'appui budgétaire direct et préconisent des approches plus réalistes et pragmatiques. L'appui budgétaire direct n'est pas une panacée pour la réduction de la pauvreté, et il n'est pas appelé à disparaître dans un avenir prévisible. Il a besoin d'être vu pour ce qu'il est : *l'un* des instruments de financement dont disposent les pays en développement et leurs partenaires de développement.

10. Pour les pays bénéficiaires, l'assistance reçue sous la forme d'un appui budgétaire se justifie par-dessus tout par le fait qu'elle accroît le contrôle national. Certains pays donnent la préférence à l'appui budgétaire direct comme forme d'aide dans leurs politiques de développement, tandis que d'autres le considèrent comme une parmi d'autres modalités d'aide. D'une façon générale, l'appui budgétaire direct nécessite une forte volonté politique en même temps que l'aptitude du gouvernement à le gérer. Il est prouvé qu'en présence de l'appui budgétaire direct, le système de gestion financière des pays bénéficiaires s'améliore (voir, par exemple, *Providing Budget Support to Developing Countries*, Département du

développement international du Royaume-Uni [United Kingdom Department for International Development (DFID)], 2008. Toutefois, si l'appui budgétaire direct offre la perspective d'une plus grande souplesse pour le pays bénéficiaire, il n'entraîne pas nécessairement une diminution de la volatilité. En effet, l'appui budgétaire direct peut être retiré ou suspendu pour raisons politiques et/ou parce que certains objectifs n'ont pas été atteints.

11. Du point de vue des partenaires de développement, l'une aide acheminée sous forme d'appui budgétaire direct offre plusieurs avantages : il renforce le contrôle national, il resserre les liens et libère des capacités en réduisant les coûts de transaction. L'accroissement de l'appui budgétaire direct s'accompagne aussi d'une plus forte pression interne sur les partenaires de développement pour qu'ils réduisent leurs coûts administratifs. Si certains donateurs (tels que la Commission européenne, la Suède et le Royaume-Uni) distribuent une part importante de leur aide publique au développement sous forme d'appui budgétaire, d'autres préfèrent un approche plus prudente (notamment sous forme d'expériences pilotes). D'une façon générale, la coopération au développement des économies émergentes n'utilise pas les mécanismes d'appui budgétaire direct.

### **III. Évolution de la politique du PNUD à l'égard de l'appui budgétaire direct**

12. Avec les progrès de l'appui budgétaire direct et l'attention considérable accordée à cette forme d'aide tant aux niveaux mondial que national, l'Assemblée générale, dans sa résolution 59/250 de 2004 sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, appelait les organismes des Nations Unies à « renforcer encore la capacité des pays en développement de mieux utiliser les diverses modalités de l'aide, y compris les approches à l'échelle du système et l'appui budgétaire ». Dans sa résolution 62/208 (par. 103) de 2007 sur son examen triennal complet des activités opérationnelles, l'Assemblée générale « Encourage explicitement les organismes de développement des Nations Unies à participer ès qualités aux modalités et mécanismes de coordination de l'aide actuels et nouveaux, à la demande du pays de programme, et les invite à participer davantage à ces modalités et mécanismes ».

13. Il est apparu clairement que le PNUD, en tant qu'important partenaire de développement et conformément aux résolutions susmentionnées, avait besoin de définir une politique concernant l'appui budgétaire. En 2008, le PNUD a présenté deux rapports à son Conseil : la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources (DP/2008/36) et le rapport de suivi, le rôle du PNUD dans le changement de l'environnement de l'aide au niveau des pays (DP/2008/53). Ces deux rapports montrent que l'avantage comparatif dont jouit le PNUD ne réside pas dans ses contributions financières mais dans son appui au renforcement des capacités nationales.

14. Après avoir écarté l'appui au budget général, ces rapports tendent à suggérer que le PNUD devrait envisager une participation à l'appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources. Cette participation aurait pour but de répondre à la demande croissante des pays pour le renforcement de leurs capacités et pour une plus large part laissée aux efforts du PNUD en vue de l'harmonisation et de l'alignement. Il a été également recommandé que le PNUD participe à la mise en

commun des ressources dans les domaines ou les secteurs où il est déjà présent à travers un projet donné (voir DP/2008/36).

15. Répondant à la demande d'un programme de pays qui réclamait un appui au renforcement de ses capacités et l'extension de la participation du PNUD aux efforts d'harmonisation et d'alignement, le rapport supplémentaire proposait quatre différentes options pour la participation des bureaux de pays du PNUD à l'appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources (voir par. 16, DP/2008/53). S'il y a lieu, ces quatre options peuvent être combinées. L'appui du PNUD peut prendre la forme d'une initiative de renforcement des capacités et de services de conseil d'orientation par l'intermédiaire :

a) D'un projet standardisé du PNUD en matière de concertation et d'appui au renforcement des capacités;

b) De la gestion d'un fonds commun à la demande d'un gouvernement;

c) De l'acquiescement à un fonds d'appui au secteur budgétaire ou à un fonds commun en tant que fournisseur hors fonds ou « signataire sans obligation fiduciaire », ou à devenir un non signataire sans statut d'observateur dans le groupe de partenaires respectifs; ou

d) D'une contribution financière à un secteur du fonds de soutien budgétaire ou à un fonds commun géré par une entité gouvernementale, ou à un tel fonds dans des domaines fixés, géré par un fonds, un programme ou une institution spécialisée des Nations Unies.

16. Conformément à la décision 2008/29 du Conseil, le PNUD a rédigé des directives opérationnelles – participation du PNUD à l'appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources, directives et procédures pour les bureaux de pays et les services du siège, 2009 – qui tiennent compte des amendements approuvés au règlement financier, de manière que la mise en œuvre de la phase pilote puisse commencer. Ces directives ont été communiquées à tout le personnel en mai 2009.

17. Le présent rapport se concentre sur l'analyse des expériences du PNUD concernant l'option d) sur l'appui financier au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources. Il n'examinera pas de façon détaillée les trois autres options offertes aux bureaux de pays du PNUD. En revanche, il convient de noter que les directives sur l'appui budgétaire direct ont été également utilisées pour permettre au PNUD, à travers son Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, de répondre aux demandes de gestion des ressources mises en commun, notamment dans le domaine du changement climatique. Jusqu'ici, quatre gouvernements nationaux (République démocratique du Congo, Équateur, Éthiopie et Mali) ont sollicité l'appui du PNUD dans ce domaine particulier.

18. Le premier de ces fonds nationaux, le Fonds d'affectation spéciale Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini (Yasuni ITT), a été créé en août 2010 pour faciliter la réception des contributions de la communauté internationale à l'appui de la décision de l'Équateur de renoncer définitivement à l'exploitation des gisements pétroliers de Yasuni ITT situés dans l'une des réserves biologiques les plus importantes et les plus diverses du monde, où vit sa population autochtone. Répondant à une demande du gouvernement de l'Équateur, le PNUD a mis au point un instrument juridique et des procédures opérationnelles correspondantes qui lui permettent d'offrir des

services de gestion de ce fonds au gouvernement. Les dispositions juridiques comprennent un accord de service de gestion parallèle à l'arrangement administratif type du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), qui ont tous deux été conclus respectivement avec le gouvernement et les donateurs qui ont contribué au Fonds Yasuni ITT. Les contributions reçues des donateurs sont transférées directement par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluri-partenaires du PNUD aux partenaires nationaux dans le cadre des directives approuvées par le Conseil d'administration du PNUD pour l'appui au secteur budgétaire et la mise en commun des ressources mentionnés précédemment. Les organisations nationales chargées de la mise en œuvre de ces modalités assument l'entière responsabilité programmatique et financière des fonds reçus du PNUD sur instruction du Comité directeur Yasuni dirigé par le gouvernement. Ces fonds sont administrés par chaque bénéficiaire du Fonds Yasuni et l'organisation chargée de leur mise en œuvre, conformément à la réglementation nationale, à condition que les règlements financiers nationaux n'aillent pas à l'encontre du règlement financier du PNUD.

#### **IV. Expériences des bureaux de pays du PNUD**

19. L'expérience de la phase pilote, de 2008 à 2012, a montré que les dispositions des décisions 2008/24 et 2008/29 du Conseil d'administration ont permis au PNUD de participer de façon mieux adaptée et avec plus de souplesse aux instruments de financement privilégiés par les pays en développement pour transformer les conditions de la coopération au développement. Elle a également offert au PNUD de nouvelles possibilités de se poser en partenaire technique dans certains domaines critiques – en se faisant entendre dans les négociations de fond sur les politiques et en apportant un appui technique sur les questions de fond lorsque le gouvernement n'avait pas la capacité voulue ainsi que sur les questions de gestion axées sur l'amélioration de l'efficacité de la coopération au développement.

20. Entre 2008 et 2012, les bureaux de pays du PNUD ont reçu des messages exprimant la volonté de contribuer financièrement à l'appui budgétaire direct des gouvernements du Burkina Faso, du Cambodge, du Mozambique, du Népal, de l'Ouganda, du Rwanda et de quelques autres pays. Toutefois, après avoir examiné les possibilités à cet égard, le PNUD et les gouvernements de tous les pays sauf le Burkina Faso ont opté pour une réponse mieux adaptée aux capacités de développement concernant les mécanismes d'appui budgétaire, plutôt que de permettre au PNUD d'offrir un appui budgétaire aux côtés d'autres donateurs. Selon ces modalités, le PNUD apporte souvent un appui aux Ministères des finances et/ou du Plan pour améliorer la coordination de l'aide et renforcer la responsabilité mutuelle à l'égard des résultats du développement (notamment au Rwanda, au Mozambique et au Népal).

21. Dans plusieurs cas, notamment dans celui du Cambodge, le gouvernement et les partenaires de développement sont convenus de donner plus de souplesse aux approches fondées sur les programmes qui mettent principalement l'accent sur l'orientation, la prise de décisions et la coordination. En même temps, les modalités de financement restent souples, et les arrangements de financement parallèle sont permis en plus de la mise en commun des ressources ou de l'utilisation des systèmes nationaux de budget et de trésorerie. Dans les pays où le gouvernement et le PNUD avaient envisagé des possibilités d'appui budgétaire direct, le PNUD et/ou l'équipe

de pays des Nations Unies sont généralement devenus membres associés du groupe de donateurs de cet appui ou ont opté pour le statut d'observateur sans obligation fiduciaire.

22. Le Burkina Faso a commencé à recourir à l'appui budgétaire direct en 2005. En 2011, cet appui s'est élevé à 371 millions de dollars, soit à 32,4 % du volume total de l'APD, contre 30,5 % de ce volume en 2010. En 2008, le gouvernement du Burkina Faso a demandé au bureau de pays du PNUD de participer à l'appui budgétaire direct. Cette demande a été approuvée en 2009 pour deux projets dans des secteurs prioritaires fixés par le gouvernement, qui entrent dans le cadre de la mission fondamentale du PNUD (VIH/sida, promotion des droits de l'homme). La contribution du PNUD à l'appui budgétaire direct au Burkina Faso pour 2011 dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida s'est élevée à 85 millions de francs CFA (174 885 dollars sur une contribution totale de 926 415 770 francs CFA, soit de 1 906 073 dollars). Ce montant représentait 9,18 % des fonds alloués à la lutte contre le VIH/sida. Ce montant, financé sur les ressources ordinaires, restait en dessous du plafond de dépenses annuelles autorisées de 10 % prévu dans le cadre de planification des ressources entériné par le Conseil dans sa décision 2008/24. La performance des ressources mises en commun pour lutte contre le VIH/sida a été jugée bonne, tant dans leur taux de prestation que dans leur absorption. Il convient également de noter que le PNUD joue un rôle important d'appui aux efforts du gouvernement en vue d'améliorer l'efficacité de la coopération au développement. La contribution du PNUD à la mise en commun des ressources est également perçue comme la preuve que le PNUD « joint le geste à la parole », favorisant la confiance entre les partenaires et renforçant sa crédibilité dans le pays.

23. Les critères essentiels de l'examen qualitatif de la phase pilote de l'action du PNUD qui a permis aux bureaux de pays de participer financièrement à l'appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources ont été définis dans deux documents du Conseil : DP/2008/36 (par. 28) et DP/2008/53 (par. 24). Ils peuvent être regroupés dans les catégories suivantes : a) politiques et partenariats; b) propriété; c) utilisation des systèmes de pays; d) responsabilité mutuelle; e) prévisibilité; et f) harmonisation et alignement.

#### Encadré 1

#### Récapitulation des critères énoncés dans les documents DP/2008/36 et DP/2008/53

<i>Catégorie</i>	<i>Critère(s)</i>
Politiques et partenariats	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La présence du PNUD a-t-elle renforcé l'impact de ses contributions à la formulation des politiques et au renforcement des capacités?</li> <li>▪ Les investissements dans le renforcement des capacités et la priorité accordée à cette question au plan national ont-ils notablement augmenté dans les domaines visés par l'appui budgétaire direct et le fonds commun?</li> <li>▪ Quel a été l'impact de cette nouvelle modalité sur les relations avec le gouvernement et les donateurs partenaires, y compris le mécanisme national de coordination de l'aide?</li> </ul>



Catégorie	Critère(s)
Propriété	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participation du PNUD a-t-elle contribué à conférer au Programme un plus grand rôle dans la formulation des politiques et les actions de plaidoyer dans le domaine visé?</li> <li>▪ L'engagement du PNUD a-t-il encore renforcé la participation du pays? Dans l'affirmative, comment cela se manifeste-t-il?</li> </ul>
Utilisation des systèmes de pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'engagement du PNUD dans le secteur d'appui budgétaire et aux fonds communs a-t-il contribué à accroître l'utilisation des systèmes de pays ainsi qu'à renforcer les capacités des systèmes pertinents des pays – par exemple, l'achat, la gestion financière publique et l'audit?</li> </ul>
Responsabilité mutuelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'appui au secteur budgétaire et aux fonds communs a-t-il permis d'améliorer les résultats et la fiabilité des systèmes de gestion des finances publiques des pays de programme?</li> <li>▪ Le contrôle des fonds a-t-il été judicieux et conforme au mémorandum d'accord pertinent?</li> <li>▪ L'instrument harmonisé applicable aux transferts en espèces ou un autre instrument d'évaluation convenu des capacités est-il utilisé, et les résultats de l'évaluation sont-ils suivis pour déterminer si les capacités nationales d'administration et de suivi des programmes et de la gestion financière se sont améliorées?</li> </ul>
Prévisibilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'appui au secteur budgétaire et aux fonds communs a-t-il été apporté d'une façon qui renforce la prévisibilité des ressources et réduit leur volatilité?</li> </ul>
Harmonisation et alignement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participation du PNUD à l'appui au secteur budgétaire et aux fonds communs a-t-il fait une différence dans l'harmonisation et l'alignement au niveau des pays?</li> <li>▪ La participation du PNUD a-t-elle permis de gérer l'aide au développement de façon plus rationnelle, d'en améliorer le rapport coût-efficacité et de réduire les coûts des transactions? A-t-elle permis de libérer certaines capacités? Si oui, comment?</li> </ul>

24. Dans les domaines des *politiques et des partenariats*, les dispositions régissant la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources ont ouvert la voie à plus de concertation de qualité. La participation du PNUD à de tels arrangements a renforcé l'impact des contributions de l'organisation en matière de politiques. Elle a également permis de renforcer et d'accroître les partenariats avec les partenaires gouvernementaux, la société civile et les autres partenaires de développement. Par exemple, au Burkina Faso, la participation à la mise en commun des ressources a été d'une importance stratégique. Elle a permis d'assurer que le PNUD continue à jouer un rôle de catalyseur en matière de politiques et à renforcer son rôle de plaidoyer dans les domaines figurant dans son mandat au sein d'un programme sectoriel et de cadres de concertation correspondants harmonisés. Du fait de la mise en commun des ressources pour la lutte contre le VIH/sida et du plaidoyer correspondant, les droits des minorités et de

certains groupes spécifiques à l'égard du VIH/sida ont été intégrés dans la stratégie nationale de lutte contre le VIH/sida. La participation à un accord de mise en commun des ressources a ainsi ouvert un domaine de politique d'une importance vitale pour le renforcement de certaines interventions critiques en matière de développement. De même, la mise en commun des ressources dans un fonds dans le domaine des droits de l'homme a offert au PNUD la possibilité de participer à une concertation de haut niveau avec les gouvernements et les chefs des missions diplomatiques partenaires à ce fonds.

25. Les dispositions de ces politiques ont également permis de renforcer le *contrôle national* par les pays qui les ont utilisées. Les comités directeurs sont généralement présidés par un fonctionnaire du gouvernement et bénéficient de la participation de représentants des partenaires de développement, de la société civile et du secteur privé. Avec la possibilité de participer à l'appui au secteur du budget ou à la mise en commun des ressources, le PNUD peut s'aligner sur les modalités d'aide qui ont la préférence du programme de pays. Comme les contributions financières sont canalisées à travers les systèmes nationaux, l'appropriation des processus (notamment de la gestion des finances publiques, des marchés d'État, du contrôle budgétaire et de l'audit) est garantie. Une évaluation du fonds commun pour la lutte contre le VIH/sida au Burkina Faso a permis de conclure que les ressources mises en commun jouissaient d'un avantage comparatif par rapport aux autres modalités de financement et que cela encourageait les partenaires de développement et renforçait leur engagement à l'égard de ce processus.

26. Au même titre que celle des autres partenaires de développement, la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources a contribué à accroître *l'utilisation des systèmes de pays* et à *renforcer les capacités nationales* des systèmes de pays correspondants. En effet, la faible utilisation de ces systèmes fait gravement obstacle à l'efficacité de la coopération au développement. Nombre de programmes de pays ont fait beaucoup pour renforcer leurs systèmes, mais malgré cela, les partenaires de développement ne les utilisent pas pleinement, comme en témoigne l'Enquête périodique de suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Par exemple, au Burkina Faso, les évaluations du système national de gestion des finances publiques effectuées par la Banque mondiale sur la base du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière de 2010 et de l'évaluation macroéconomique correspondante de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds laissent apparaître un système satisfaisant dans l'ensemble, sans grands risques fiduciaires concernant le transfert de fonds aux partenaires. Toutefois, l'efficacité des audits effectués par la *Cour des comptes* reste insuffisante et nécessite un appui complémentaire au renforcement des capacités. L'affectation de davantage de fonds à l'appui budgétaire direct permettra d'utiliser les systèmes qui pourront ainsi être encore renforcés. En fait, l'évaluation de 2011 du fonds commun pour la lutte contre le VIH/sida au Burkina Faso a montré que les procédures de passation des marchés fonctionnaient de façon satisfaisante.

27. La réalité au niveau des pays tend à indiquer que la participation à l'appui au secteur budgétaire et/ou à un mécanisme de *mise en commun des ressources* renforce la responsabilité mutuelle entre les pays et les partenaires de développement. Avant d'opter pour l'un de ces mécanismes, le PNUD effectue une analyse de la structure de gestion du mécanisme en question, en particulier des capacités nationales. Au Burkina Faso, un manuel de procédure a été élaboré par le

gouvernement et tous les partenaires de développement pour être appliqué à la gestion des ressources affectées à un fonds commun. Un comité directeur a été créé pour suivre ce mécanisme et examiner ses rapports d'activité.

28. D'après certaines indications, la participation à l'appui au secteur budgétaire ou à un mécanisme de mise en commun des ressources renforce la *prévisibilité* des ressources affectées au développement. Au Burkina Faso, on estime que la présence de fonds communs a permis non seulement d'atteindre l'objectif de mobilisation des ressources mais de le dépasser (de 8 %).

29. En ce qui concerne *l'harmonisation et l'alignement*, la participation à l'appui au secteur budgétaire ou à la mise en commun des ressources a contribué à alléger la charge administrative pour les parties prenantes à l'échelon local, en particulier pour les pouvoirs publics. Le maintien de l'appui au renforcement des capacités peut être plus aisément intégré aux structures en place car des équipes parallèles d'exécution des projets ne sont plus nécessaires en présence d'un appui au secteur budgétaire et/ou d'un mécanisme de mise en commun des ressources.

30. Les problèmes qui se posent aux bureaux de pays concernant une participation effective à un appui budgétaire direct ou à la mise en commun des ressources ont trait notamment : a) au plafond financier, qui peut vouloir dire que tout l'appui du PNUD au secteur visé ne peut pas être canalisé à travers le fonds commun et que des projets supplémentaires doivent être établis; b) aux processus de décision centralisés, qui prennent du temps et peuvent nuire à la réputation du PNUD au niveau du pays; c) au fait que les approches de l'appui budgétaire direct ne sont pas harmonisées entre toutes les institutions des Nations Unies; par exemple, l'UNICEF n'applique pas de plafond à ses contribution à l'appui budgétaire direct; et d) au cadre réglementaire, notamment au Règlement financier du PNUD, qui risque d'imposer un fardeau administratif supplémentaire aux homologues nationaux (par exemple, au Burkina Faso, le fonds commun pour la lutte contre le VIH/sida présente des rapports tous les six mois, alors que le règlement du PNUD exige un rapport tous les trois mois).

## V. Demande et perspectives

31. Bien que le nombre de pays intéressés reste faible, ceux qui souhaitent bénéficier de la participation du PNUD manifestent à cet égard un vif intérêt. Ainsi, il a été demandé au bureau du PNUD au Burkina Faso de poursuivre sa participation aux mécanismes de mise en commun des ressources et de participer à un fonds commun supplémentaire.

32. Si les avantages et les inconvénients de l'appui budgétaire direct sont apparus plus clairement ces dernières années et malgré des résultats mitigés, cet appui reste un élément important de l'ensemble des modalités de financement dont disposent les pays de programme. Si le PNUD veut demeurer un partenaire essentiel dans le domaine de l'appui budgétaire direct, il faut donner aux bureaux de pays la possibilité de répondre aux demandes des gouvernements, tant au plan des politiques qu'à celui des modalités de financement.

33. Pour favoriser l'apprentissage au sein du PNUD et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, il est essentiel de permettre à tous de tirer les leçons de l'expérience. C'est pourquoi il importe que les résultats de

l'analyse qualitative de l'expérience pilote de quatre ans soient diffusés sur les réseaux de connaissances du PNUD et des Nations Unies afin de permettre un accroissement de l'apprentissage institutionnel et un échange des données de l'expérience à travers les divers organismes des Nations Unies.

## **VI. Recommandations présentées au Conseil d'administration**

34. Comme l'avait souligné le Conseil d'administration en 2008, les pays de programme du PNUD ne considèrent pas l'appui au secteur budgétaire comme l'une des compétences de base du PNUD et ne le sollicitent pas très souvent. Cependant, ils estiment que c'est une option utile et pratique. S'il y a lieu, la politique permet au PNUD de faire preuve de plus de souplesse, de mieux répondre aux besoins des gouvernements et de coordonner son action avec les autres donateurs dans le domaine de l'appui budgétaire direct. Ainsi, le PNUD peut rester un partenaire essentiel et novateur et offrir une réponse adaptée aux demandes des gouvernements.

35. La réputation de souplesse et de faculté d'adaptation du PNUD en tant que partenaire de développement a bénéficié de l'expérience pilote d'appui budgétaire direct, notamment en lui permettant de gérer les ressources mises en commun à l'échelon national à la demande des gouvernements. D'une façon générale, les pays de programme apprécient la possibilité d'action du PNUD dans ce domaine, et les études du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) ainsi que d'autres évaluations de la performance du PNUD ont noté favorablement l'existence de cette politique (avoir études du MOPAN et réponses du PNUD et du GNUD à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

36. En ce qui concerne la gestion des risques, l'expérience des quatre dernières années montre que le risque fiduciaire des contributions financières du PNUD aux fonds d'appui budgétaire direct est minime. Cela est dû principalement au plafond de 100 000 dollars visé pour l'affectation des ressources à partir des allocations de base et compte tenu du faible niveau de la demande.