



**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
2 décembre 2016
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2017

30 janvier-3 février 2017, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

**Évaluation des activités pilotes réalisées dans le cadre
des politiques d'appui budgétaire direct**

Résumé

Le présent rapport fait suite à la décision 2015/1 du Conseil d'administration, dans laquelle le Conseil a invité le PNUD à « ... présenter, avant sa première session ordinaire de 2017, une évaluation des activités pilotes menées à cet égard, notamment des informations détaillées sur l'expérience qu'il a acquise en matière d'appui budgétaire sectoriel et sur l'incidence de ces activités, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités et des politiques au niveau national ».

Éléments d'une décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) prendre note des principales conclusions de l'évaluation des deux projets pilotes menés au Burkina Faso et au Népal; b) prendre note de la demande actuelle et prévue de participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel; et c) recommander la poursuite de ce mécanisme de financement au titre des options qui s'offrent au PNUD, en particulier dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable.



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, tel que défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques, consiste en une combinaison d'instruments financiers et d'aides au renforcement des capacités de développement des autorités nationales et locales, en appui d'une réponse institutionnelle appropriée à certains besoins critiques et obstacles au développement. Les instruments d'appui budgétaire direct font appel à des mécanismes de gestion des finances publiques adaptés aux situations nationales et sont destinés 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. L'appui budgétaire direct peut prendre la forme de transferts financiers à destination de trésoreries nationales, contribuant à l'amélioration de la stabilité budgétaire et à la réduction des déficits (c'est ce qu'on appelle l'« appui budgétaire général »), ou celle d'un appui budgétaire sectoriel, avec des contributions affectées à des programmes nationaux spécifiques, transférées via des systèmes de gestion financière administrés par les gouvernements. 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. Dans le cadre de l'appui budgétaire direct, les fonds de financement commun jouent souvent le rôle d'étape intermédiaire, si les donateurs ne sont pas en mesure ou désireux de mettre de l'argent directement dans l'appui budgétaire sectoriel du programme gouvernemental, ou s'ils considèrent les fonds communs plus efficaces et axés sur les résultats, à un moment donné dans le temps. La participation du PNUD aux fonds de financement commun se limite à des services de gestion assurés dans le cadre du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire, 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. Le document du Conseil d'administration sur la politique du PNUD concernant sa participation à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources (DP/2008/36) définit comme suit les conditions de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct : a) l'objectif principal de la participation du PNUD sera de contribuer au renforcement des capacités nationales de négocier, de concevoir et de gérer un appui budgétaire direct, de manière à maximiser l'impact de cet appui sur le développement; b) le PNUD ne contribue pas à un appui budgétaire général; c) le PNUD analysera soigneusement les risques que peut entraîner le transfert de ses ressources à un fonds sectoriel d'appui budgétaire géré par le gouvernement ou à une masse commune de ressources gérée par un fonds, un programme ou une institution spécialisée des Nations Unies; d) le PNUD pourra apporter une telle contribution financière à la lumière des plafonds spécifiés, des risques identifiés et des critères de gestion à appliquer; e) le PNUD peut, s'il est appelé à le faire pendant une période de transition, gérer une masse commune de fonds axés sur un secteur ou un programme pour le compte du gouvernement ou des donateurs, le but essentiel de l'opération devant être de renforcer les capacités nationales; et f) le PNUD ne transférera pas de ressources à un fonds commun qui ne serait pas géré par une entité des Nations Unies.

5. En 2008, le Conseil d'administration a adopté des décisions qui ont permis au PNUD de fournir un appui budgétaire sectoriel pour une période expérimentale fixée au départ de 2008 à 2012 puis prolongée à 2013 et 2014. Le rapport sur la mise en œuvre des activités d'appui budgétaire direct au cours de la période 2008-2014 (DP/2015/3) a été présenté au Conseil d'administration à l'occasion de sa première session ordinaire de 2015. Après examen de ce rapport, le Conseil, dans sa décision 2015/1, a convenu que « le PNUD poursuive jusqu'au 1^{er} janvier 2017 la période expérimentale de mise en œuvre de la politique en matière de participation à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, au niveau des secteurs, avec la possibilité d'utiliser les quatre modalités de participation décrites dans les lignes directrices y relatives, étant entendu qu'aucun nouvel engagement ne sera pris au-delà du 1^{er} janvier 2017, et ce, jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur l'avenir de la politique ». Le Conseil d'administration a demandé au PNUD de procéder à une évaluation de ses activités pilotes, à lui présenter avant la première session ordinaire de 2017.

6. Le présent rapport contient par ailleurs une révision des directives et une synthèse des évaluations et audits qui démontrent l'expérience acquise au cours de la période expérimentale sur la participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel et l'incidence de ces activités, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités et des politiques au plan national, ainsi qu'une section sur la voie à suivre.

II. Participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel et à la mise en commun de ressources

7. Le PNUD a d'abord élaboré des directives définissant les modalités de son engagement au titre de l'appui budgétaire sectoriel et de la mise en commun de

ressources en 2009, en se fondant sur la décision 2008/24 du Conseil d'administration, dans laquelle ce dernier approuvait la politique relative à la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun de ressources. Ces directives ont été révisées en 2015 conformément aux révisions de tous les programmes, politiques et procédures opérationnelles du PNUD et à d'autres changements institutionnels survenus depuis l'adoption de la politique. À la demande du Conseil d'administration, le PNUD a également pris en considération les pratiques internationales reconnues, telles que partagées par divers États Membres. Les principaux changements apportés aux directives révisées portent sur les points suivants :

a) Des mécanismes de gestion des risques plus rigoureux grâce à des évaluations de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds, des mesures d'atténuation des risques dans la liste de contrôle pour l'estimation des capacités, des clauses additionnelles sur le non-respect dans le mémorandum d'accord, et une gestion globale des risques en recourant au dispositif de gestion du risque institutionnel;

b) La cohérence de la terminologie : l'accent est placé sur les politiques et directives d'appui budgétaire sectoriel pour éviter les chevauchements avec d'autres politiques et directives;

c) Des exigences de suivi et de rapport plus rigoureuses, afin de garantir l'efficacité et l'efficacités de la contribution du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel;

d) La rationalisation de l'évaluation conformément à la nouvelle structure simplifiée du PNUD; et

e) Des ajustements tenant compte des politiques les plus récentes, y compris du nouveau taux d'appui général à la gestion et des nouvelles exigences en matière d'accords de partage des coûts.

III. Synthèse des évaluations et audits de la participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel

8. Jusqu'à présent, le PNUD s'est peu investi dans l'appui budgétaire sectoriel. Cet instrument de financement n'a été mis en œuvre que dans deux pays, le Burkina Faso et le Népal. Dans les deux cas, la contribution financière du PNUD est transférée à un fonds d'appui budgétaire sectoriel commun géré par le Gouvernement. L'utilisation de ce fonds est soumise à la réglementation nationale, y compris pour les affectations aux besoins sectoriels, la passation des marchés et la comptabilité, sous réserve que de tels systèmes existent et répondent aux critères énoncés dans le Règlement financier et règles de gestion financière du PNUD. L'appui au renforcement des capacités des institutions nationales compétentes est fourni dans le cadre de projets dédiés du PNUD ou de programmes communs des Nations Unies, les deux catégories s'appuyant sur des modalités nationales de mise en œuvre.

9. Au Burkina Faso, le PNUD, en collaboration avec d'autres donateurs, fournit des ressources à deux fonds communs gérés par le Gouvernement burkinabé : l'un pour la mise en œuvre du programme de lutte contre le VIH/sida et le second consacré à l'accès à l'énergie. La participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel au Burkina Faso a débuté en 2008 au titre d'un programme pilote

quadriennal, prolongé de deux ans à deux reprises et dont la deuxième prolongation prend fin en janvier 2017.

10. Au Népal, conformément aux directives et procédures internes à l'intention des bureaux de pays et des services au siège, qui définissent les modalités de l'engagement du PNUD au titre de l'appui budgétaire sectoriel et de la mise en commun de ressources, des dispositions ont été mises en place depuis 2014 pour l'appui financier du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire.

Expérience et enseignements tirés du Burkina Faso

Contexte

11. 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 comme suit : « 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 »¹.

12. Le PNUD joue un rôle central dans la coordination de l'aide pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement au niveau national, en collaborant étroitement avec le Gouvernement du Burkina Faso dans l'élaboration et l'examen de son plan d'action national pour l'efficacité de l'aide dans le contexte plus large de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable, le principal plan de développement du pays, que le PNUD a également soutenue. Les systèmes nationaux qui doivent être renforcés, conformément aux principes de Paris et de Busan, sont également ceux qui interviennent dans l'appui budgétaire sectoriel et la mise en commun de ressources.

13. Une demande du Gouvernement du Burkina Faso en vue de la participation du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel a été approuvée en 2009 pour deux projets, l'un consacré à la lutte contre le VIH/sida et l'autre à la promotion des droits de l'homme. Les deux s'inscrivent dans le mandat principal du PNUD. Au cours de la période 2008-2015, les paiements effectués dans le cadre de l'appui direct par six donateurs techniques et financiers au titre du financement commun du cadre stratégique de lutte contre le VIH/sida et les infections sexuellement transmissibles (IST) se sont élevées à près de 64 millions de dollars et 50 millions de dollars ont

¹ Évaluation des résultats en termes de développement pour le Burkina Faso, 2009.

été versés au programme relatif aux plateformes plurifonctionnelles². Durant cette même période, le PNUD a participé annuellement à ces paniers communs à hauteur de 100 000 dollars tirés de ses ressources ordinaires et de 3,3 millions de dollars en provenance d'autres ressources (fournis par le Gouvernement du Luxembourg).

14. L'ensemble des évaluations et des audits menés au Burkina Faso a conclu que l'organe d'exécution national et le bureau de pays s'étaient conformés aux directives et procédures applicables à la politique pilote. Deux points ayant une incidence sur son efficacité ont été soulignés à ce jour : a) la longue procédure d'approbation du fonds d'appui budgétaire direct (faisant écho aux conclusions de l'évaluation des résultats des activités de développement); et b) la souplesse dans la fixation du seuil qui est limité à 10 % du plafond de dépenses annuelles autorisées pour les ressources ordinaires³.

Conclusions et enseignements tirés

15. Par sa participation à ces deux paniers communs, le PNUD a montré que son avantage comparatif ne tient pas aux contributions financières, mais à l'appui au renforcement des capacités nationales. Il a en particulier contribué au renforcement des capacités nationales d'utilisation des mécanismes de planification, de suivi et d'établissement de rapports pour améliorer la gestion et la cohérence des programmes⁴. Le volume de l'aide fournie importe moins que les actions de renforcement des capacités, dont le rôle s'est avéré déterminant. Le contexte du Burkina Faso a été propice à la réalisation des engagements pilotes du PNUD pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un appui budgétaire direct. Le PNUD a contribué à un meilleur alignement des partenaires techniques et financiers sur les priorités nationales et à la simplification des procédures de gestion des flux de ressources dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida et le programme relatif aux plateformes plurifonctionnelles.

16. Selon l'évaluation de la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct au Burkina Faso, menée en 2016, cette participation et la mise en œuvre de ces deux fonds communs ont mis en lumière les divers avantages liés à l'utilisation de ces mécanismes de financement pour répondre aux priorités nationales.

17. L'évaluation a conclu au caractère opportun, efficace et durable de la contribution du PNUD à la mise en commun de ressources pour l'appui institutionnel au secrétariat permanent du Conseil national de lutte contre le sida et les infections sexuellement transmissibles et au programme relatif aux plateformes plurifonctionnelles. Sa participation à la mise en commun de ressources a permis au PNUD d'aligner ses activités sur les programmes nationaux et d'harmoniser les procédures avec celles d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux. Le dialogue a été renforcé avec les autorités aux niveaux central et local, mais également avec la société civile et le secteur privé. L'appui budgétaire direct a également eu des effets positifs sur l'appropriation et la formulation des politiques. Ces fonds communs ont été combinés avec des actions de renforcement des capacités des autorités centrales et locales. Selon l'évaluation, les fonds communs supervisés par des unités de gestion au nom du Gouvernement étaient alignés sur les priorités nationales. Les consultations permanentes entre le Gouvernement et les donateurs ont contribué à

² Évaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso, 2016.

³ Rapport sur l'appui budgétaire direct (2008-2014) (DP/2015/3).

⁴ Évaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso, 2016.

l'efficacité des actions de sensibilisation tout en garantissant un meilleur alignement des interventions sur les programmes prioritaires.

18. La participation du PNUD à des arrangements de financement commun a renforcé l'impact de ses contributions à la formulation des politiques. Cet état de fait a été relevé lors de l'élaboration des diverses politiques et stratégies nationales et sectorielles. La complémentarité entre l'appui budgétaire et le soutien à la politique sectorielle de l'économie et des finances (POSEF) a été jugée significative. Cette politique était soutenue par plusieurs partenaires de développement, dont le PNUD, durant la période considérée (2008-2015). En outre, le PNUD a pris activement part au dialogue sur la stratégie de renforcement des finances publiques. Son implication dans la mise en commun des ressources était d'une importance stratégique pour plusieurs raisons. Elle a favorisé le dialogue en faveur d'une vision commune et d'actions concertées du Gouvernement et des donateurs, la collaboration étroite facilitant la mobilisation des ressources et contribuant à l'établissement d'un climat de confiance. Dans le fonds commun dédié à la lutte contre le VIH/sida, le partenariat entre le PNUD et les autres organismes a appuyé les efforts de promotion d'une meilleure intégration de certains groupes, dont les minorités, dans la stratégie nationale de lutte contre le VIH/sida.

19. Selon le rapport d'évaluation des fonds communs à l'appui de la lutte contre le VIH/sida, ces derniers offrent un avantage comparatif par rapport à d'autres modalités de financement car ils encouragent les partenaires de développement à renforcer leur engagement à l'égard de ce processus. Les efforts d'harmonisation associés aux fonds communs ont simplifié les procédures, diminué les coûts de transaction et amélioré l'absorption des ressources. Par ailleurs, le programme relatif aux plateformes plurifonctionnelles est considéré comme un exemple réussi de partenariat public-privé et un moyen de mobiliser des financements innovants pour le développement. La participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources a contribué au développement de capacités et de systèmes nationaux, en particulier au renforcement des systèmes budgétaires et au leadership national en matière de coordination, ainsi qu'à la cohérence de l'appui des partenaires eu égard aux priorités nationales. Selon différentes évaluations du système national de gestion des finances publiques, y compris celle de 2014 relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière, ce système est globalement satisfaisant et ne présente pas de risque fiduciaire majeur concernant le transfert de fonds aux partenaires. Les procédures d'achat du fonds commun pour la lutte contre le VIH/sida sont contrôlées par l'unité de gestion financière du secrétariat permanent du Conseil National de lutte contre le sida et les infections sexuellement transmissibles et le taux de mise en œuvre des plans d'achat a été jugé satisfaisant.

20. La coordination de la planification et de la mise en œuvre a également mené l'adoption d'un manuel de procédures élaboré et approuvé par toutes les parties prenantes, qui a permis une rationalisation de la mobilisation et de l'utilisation des ressources et une gestion axée sur les résultats. Avec l'appui du PNUD, l'unité centrale de planification et de suivi-évaluation, un organe du secrétariat permanent, a renforcé la coordination des différents mécanismes de suivi et d'évaluation. Toutes ces activités ont permis au secrétariat permanent de mettre en œuvre divers mécanismes de planification, de suivi et d'évaluation, contribuant ainsi à l'amélioration continue de la mise en œuvre des fonds communs. Avec la formalisation de l'appui budgétaire sectoriel, les parties impliquées ont convenu

d'exigences et de pratiques communes pour une gestion axée sur les résultats, un audit et une évaluation conformes aux critères et procédures des donateurs.

21. Le développement des capacités grâce à l'appui budgétaire sectoriel peut désormais être mesuré à l'aide des indicateurs établis pour évaluer la performance des fonds, par ailleurs utiles à d'autres partenaires de développement désireux d'adhérer à ces modalités d'appui. Le Burkina Faso étant l'un des pays pilotes pour l'introduction du cadre de suivi fondé sur les principes de l'Accord de Busan, les rapports nationaux fournissent des informations précises sur les progrès réalisés par la mise en commun des ressources et les systèmes nationaux connexes.

22. Selon cette évaluation, le PNUD a déployé des ressources adéquates, y compris un appui financier pour la mise en œuvre de ces paniers communs. Grâce à sa participation à deux paniers communs, le PNUD a démontré son aptitude à utiliser l'appui direct pour améliorer l'efficacité, y compris des décaissements. Les principales conclusions exposent également la capacité de l'appui direct à optimiser/multiplier les contributions des donateurs.

23. L'évaluation a mis en lumière les enseignements ci-après, tirés de la participation du PNUD aux deux projets de financement conjoint :

a) Dans les deux programmes, la communication entre le groupe de coordination du projet et les partenaires techniques et financiers est un élément positif. En tant que membre du comité financier, le PNUD reste informé de l'évolution du programme;

b) Certaines spécificités de la coordination entre les partenaires techniques et financiers permettent une gestion plus efficace et efficiente des activités et fonds du panier commun (comité directeur, comités techniques);

c) Un cadre d'action encourage les synergies entre les partenaires impliqués dans le même développement sectoriel ou thématique et le partage des rôles et responsabilités dans la mise en œuvre;

d) L'établissement d'un panier commun a permis de déterminer un séquençage adéquat des activités financées par le fonds commun, évitant ainsi les chevauchements et renforçant l'efficacité;

e) Une planification globale efficace a permis de dresser un aperçu pluriannuel des fonds disponibles;

f) La réduction des coûts de transaction et une plus grande souplesse dans la gestion des fonds pour les donateurs favorisent une utilisation plus efficace de ces fonds;

g) La disponibilité du personnel technique préalablement aux réunions du comité directeur permet à ce dernier de consacrer davantage de temps à l'élaboration des politiques et au dialogue;

h) Le succès des mécanismes de financement commun repose sur une relation de confiance et une forte convergence de vues entre les donateurs et le Gouvernement, dans le cadre d'un dialogue permanent, direct et intensif.

24. Le processus connaît encore quelques difficultés, auxquelles il est possible de remédier par la mise en œuvre des recommandations suivantes, formulées dans l'évaluation :

a) Systématiser la fourniture d'une assistance technique dans les arrangements régissant la participation à des paniers communs ou à l'appui budgétaire;

b) Prendre en compte l'importance du dialogue aux niveaux technique et politique et d'une bonne communication entre les parties prenantes dans les dispositions du panier commun. Ce dialogue doit être mené dans un cadre formalisé, entretenu en permanence et doit restituer les expériences du comité financier et du comité directeur;

c) Pour une meilleure efficacité et durabilité, éviter d'utiliser des unités de gestion (projet) dans la fourniture de ressources provenant du panier de fonds, afin d'optimiser l'effet en termes d'utilisation des procédures nationales;

d) Pour toutes les décisions relatives au panier de fonds ou à l'appui budgétaire direct et pour plus de cohérence, il est nécessaire de prendre en compte leur ancrage institutionnel et leur alignement sur les politiques sectorielles pertinentes;

e) Éviter de combiner plusieurs sources de financement dans les mécanismes de fonds communs ou d'appui budgétaire, de façon à optimiser l'harmonisation des procédures et l'alignement général;

f) L'assistance technique fournie conjointement par l'intermédiaire des mécanismes de financement commun ou l'appui budgétaire devrait renforcer les capacités des ministères et/ou institutions techniques;

g) Systématiser l'élaboration et l'application d'outils de gestion convenus par toutes les parties prenantes aux programmes de financement conjoint.

25. La mise en commun de ressources pour lutter contre le VIH/sida et d'autres priorités urgentes reste pertinente dans le contexte du développement de Burkina Faso. La poursuite ou l'intensification de ces initiatives exigera des capacités nationales plus fortes pour les institutions concernées. Il est donc également important que les partenaires nationaux prêtent attention aux objectifs de renforcement des capacités, afin de compléter les instruments de financement transitoires tels que l'appui budgétaire sectoriel et les fonds communs.

Expériences et enseignements tirés du Népal

Contexte

26. Depuis les années 90, le PNUD a soutenu le Gouvernement népalais au moyen de plusieurs programmes successifs, menés dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale, afin d'améliorer la prestation de services et réduire la pauvreté. En 2013, à l'issue de la phase I du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (PGLDC), le Gouvernement népalais a pris la décision audacieuse d'adopter une approche sectorielle pour la phase II du programme, intitulée PGLDC-II. Le Gouvernement ayant pris conscience de la nécessité de mettre en commun l'ensemble des ressources et finances destinées aux initiatives, projets et activités liés à la gouvernance locale, le programme PGLDC-II a eu recours à un arrangement de financement conjoint ou une modalité d'appui budgétaire sectoriel.

27. Le PNUD, en collaboration avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies

pour la population, le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), s'est joint au PGLDC en apportant une contribution limitée, mais néanmoins symbolique, à l'arrangement de financement conjoint⁵. Les six institutions ont fourni en lieu et place une assistance technique et un appui aux programmes. Le PNUD a signé l'arrangement de financement conjoint le 8 juillet 2014 et contribue à hauteur de 200 000 dollars à l'appui budgétaire sectoriel dans le cadre du budget total du programme PGLDC-II (juillet 2013-juillet 2017) de 1 362 millions de dollars, dont 250 millions de dollars ont été fournis en 2015. La Banque asiatique de développement et les Gouvernements du Canada, du Danemark, de la Norvège, de la Suisse et du Royaume-Uni ont également contribué à l'arrangement de financement conjoint. Le projet est financé par le Gouvernement népalais (1 126 millions de dollars) et des partenaires de développement (210 millions de dollars)⁶. Le programme PGLDC-II comporte deux volets : a) l'octroi par le Gouvernement de subventions aux organes locaux, représentant 85 % du budget total; et b) des activités financées au titre de l'arrangement de financement conjoint, représentant les 15 % restants du budget. Ces dernières sont complétées par la fourniture d'une assistance technique au titre du mécanisme d'appui aux politiques et programmes, un programme conjoint du PNUD, du FENU et des VNU.

28. Par rapport au budget prévu de 210 millions de dollars pour les contributions des partenaires de développement, début 2016, l'engagement réel dans le cadre du panier commun ne s'élevait qu'à 98,3 millions de dollars. Les subventions octroyées par le Gouvernement sont également inférieures aux dispositions budgétaires initiales, une situation imputable entre autres aux perturbations liées au tremblement de terre de 2015. En décembre 2015, le Gouvernement a annoncé le transfert de 407,1 millions de dollars, soit 35 % du montant prévu pour quatre ans⁷.

29. Le PNUD a mené des actions dans les domaines du renforcement des capacités, de la réforme et de la restructuration de la gouvernance infranationale, et de l'amélioration des moyens de subsistance. Le mécanisme d'appui aux politiques et programmes a pour objectif de soutenir la mise en œuvre effective du programme PGLDC-II à tous les niveaux, grâce à la fourniture d'une assistance technique, en particulier en ce qui concerne : a) l'assistance technique nationale à long terme, au niveau central, dans les régions et au plan local, ainsi que le financement des coûts opérationnels et logistiques connexes; b) l'assistance technique, le financement initial, un appui opérationnel et logistique pour le développement des politiques, les essais sur le terrain/l'innovation et le renforcement des capacités; c) la coordination et la supervision, par le biais de la création de la Cellule de coordination des partenaires de développement, établie fin 2014 pour assurer la liaison entre le Gouvernement et les partenaires, et le déploiement d'une assistance technique à la réalisation d'évaluations fiduciaires, d'examens techniques et autres contrôles.

Conclusions et enseignements tirés

⁵ Examen à mi-parcours du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (Phase II), 2016, p. 38.

⁶ Vérificateur général du Népal, 53^e Rapport annuel du Vérificateur général, 2016.

⁷ Examen à mi-parcours du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (Phase II), 2016.

30. Bien que certains aspects du programme aient été couronnés de succès, il est difficile d'évaluer l'ensemble de ses réalisations et l'impact sur le développement de bon nombre d'activités, du fait de l'absence d'un rapport de synthèse, en particulier sur le rôle du PNUD, qui est attendu pour le deuxième semestre de 2017.

31. Selon l'évaluation des réalisations 5 et 6 du programme de pays, menée par le PNUD Népal en 2016, plusieurs signes laissent à penser que certains des principaux volets du projet ont permis des gains importants en termes de développement, notamment l'appui continu au fonctionnement des forums de quartier sur la citoyenneté, et apporté une contribution significative à la planification inclusive, aux moyens de faire entendre la voix des citoyens, à la gestion des finances publiques et à la génération de revenus, à la formation, à l'égalité des sexes, aux politiques et à la législation, ainsi qu'aux systèmes de gestion des informations. Le mécanisme d'appui aux politiques et programmes a soutenu l'adoption, par les organes locaux, du plan d'action de réduction des risques fiduciaires. Avec l'atteinte de 60 % des indicateurs du plan d'action, le système de gestion financière s'est à l'évidence amélioré.

32. D'autres progrès ont été relevés, dont⁸ :

a) L'augmentation des subventions du Gouvernement (subventions d'équipement conditionnelles) à 3 276 comités de développement villageois et les autorisations budgétaires accordées aux comités respectifs;

b) Transfert au niveau du conseil de district de la prise de décisions relatives à divers projets menés dans les districts. Ces projets concernent les transports locaux, l'approvisionnement en eau potable, les petits systèmes d'irrigation, les microcentrales hydroélectriques, le développement urbain, les énergies de substitution, la gestion des ordures et les infrastructures sociales;

c) Allocation de subventions à 25 municipalités pour l'élaboration de plans globaux de développement urbain;

d) Développement de plans d'occupation des sols dans six nouvelles municipalités;

e) Actualisation des dossiers des bénéficiaires et développement du logiciel de gestion des prestations de sécurité sociale en cours;

f) Amélioration du versement des prestations de sécurité sociale par le biais du système bancaire.

33. Le programme est également censé avoir grandement contribué à l'amélioration des relations entre les citoyens et l'État, à travers son soutien aux forums de quartier sur la citoyenneté et aux centres de mobilisation des citoyens auxquels, selon les estimations, participent directement 4 % à 5 % de la population totale. Ces organes ont suscité un sentiment d'appropriation de la planification du développement, parce que, bien souvent, l'expression des besoins a été suivie des financements concrets. Selon le sentiment général qui prévaut, le partage plus large des informations et des ressources a permis d'améliorer la responsabilisation quant à l'utilisation de ces fonds.

⁸ Rapport annuel (exercice 2014/15) présenté par le Ministère des finances devant le Parlement.

34. Le Gouvernement a été incité à passer progressivement d'une mobilisation sociale pour des projets financés par des donateurs et mis en œuvre par lui-même à une fonction de prestation régulière de services, confiée aux organes locaux ou, dans le cadre d'une société pluraliste, à une prise en charge par la société civile elle-même⁹. Il est également recommandé qu'une prochaine phase ou qu'un nouveau programme mette l'accent sur la mise en place d'une structure d'administration locale (amélioration du volet « offre »)¹⁰. Dans ce domaine, le PNUD peut apporter sa contribution, par l'intermédiaire de ses avantages comparatifs en matière de renforcement des institutions et des capacités, et en s'appuyant sur ses relations étroites et durables avec un large éventail d'agences gouvernementales différentes.

IV. La voie à suivre

35. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager la poursuite de cette politique sur la base des enseignements tirés à ce jour des évaluations et audits des pratiques précités. Comme noté auparavant, de nombreux avantages pourraient être obtenus, notamment : a) un cadre unique de donateurs permet une gestion plus efficace et efficiente des activités et des fonds; b) la participation aux comités directeurs et techniques des fonds communs permet une gestion serrée des risques et une surveillance régulière des processus; c) un cadre politique intégré unique renforce les synergies entre les donateurs soutenant le même développement sectoriel ou thématique et favorise une répartition optimale des rôles et responsabilités pour des interventions efficaces; d) la création d'un fonds commun permet la continuité et le séquençage efficace des activités financées, évite les doubles emplois et améliore l'efficacité; et e) une planification efficace et globale permet d'obtenir un aperçu pluriannuel des fonds disponibles.

36. Les besoins de cette période clef justifient également la poursuite de cette politique, car la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 requiert une approche associant des acteurs et moyens de financement multiples. Il s'agit de passer du financement de projets isolés au financement d'une vision. Au-delà de ses propres ressources de programmation, le PNUD a un rôle important à jouer dans la mobilisation des investissements et autres ressources en faveur du développement, pour permettre aux pays de réaliser les objectifs de développement durable. L'appui budgétaire direct et la mise en commun de ressources constituent des mécanismes de financement de ce type, et il n'est pas question de se passer de ces mécanismes éprouvés à un moment où des financements mixtes innovants sont nécessaires. L'avenir de la coopération pour le développement, y compris la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, et son efficacité dans la réalisation de ces objectifs essentiels exigent le recours à tous les instruments de financement possibles, notamment ceux qui viennent compléter les ressources nationales et appuyer les programmes et les initiatives nationaux.

37. La mise en commun de ressources est un instrument essentiel pour le financement des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Les directives des PNUAD précisent que le système des Nations Unies

⁹ Examen à mi-parcours du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (Phase II), Résumé analytique 2016, recommandation 2.

¹⁰ Examen à mi-parcours du Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (Phase II), Résumé analytique 2016.

doit proposer la combinaison adéquate de sources et d'instruments de financement pour répondre aux priorités nationales identifiées dans un contexte particulier. Les fonds communs mis en place au niveau des pays sont des instruments de ce type. Ils opèrent dans un écosystème de financement plus large, comprenant des fonds gérés par d'autres partenaires (par exemple, la Banque mondiale, les banques régionales de développement), l'aide publique au développement bilatérale pour des projets individuels, les crédits et prêts des institutions financières internationales, les ressources internes fournies par les budgets nationaux et les sources de financement privées et novatrices, notamment dans les pays à revenu intermédiaire. Les fonds communs favorisent l'appropriation nationale par le biais d'un processus impulsé par les pays, garantissent l'alignement sur les priorités nationales et l'utilisation des systèmes nationaux, tout en promouvant la responsabilité mutuelle en veillant à ce que les donateurs et les bénéficiaires soient responsables des résultats obtenus en matière de développement.

38. Le PNUD considère l'appui budgétaire direct comme un instrument de financement du développement favorisant l'appropriation nationale, la transparence et l'harmonisation dans l'allocation de l'aide, ainsi que l'alignement sur les priorités budgétaires nationales. Cette modalité de financement consacre les principes de l'appropriation nationale, défendus de longue date par le PNUD et préconisés par la Déclaration du Millénaire, le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, le Programme d'action d'Addis-Abeba, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et tous les autres engagements mondiaux auxquels le PNUD s'est associé et qu'il soutient. Le PNUD doit impérativement exploiter son mandat et ses avantages comparatifs pour soutenir les capacités nationales, à tous les niveaux, de négocier, gérer et utiliser l'appui budgétaire direct pour obtenir des résultats en matière de développement. La fragmentation de l'aide peut être évitée en recourant à l'appui budgétaire sectoriel, qui réduit les coûts de transaction de l'aide pour les bénéficiaires en canalisant les fonds de plusieurs donateurs par un seul instrument vers des programmes définis au niveau national et soutenus au plan international.