

L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

Étude documentaire

Le secteur de l'agriculture

au

Mozambique

Résumé exécutif

Novembre 2009

Lídia Cabral

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK

et

Mokoro
87 London Road
Headington
Oxford OX3 9AA
UK

1. Ce rapport résume les constats d'une étude documentaire sur la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans le secteur de l'agriculture au Mozambique. Elle s'inscrit dans une étude plus vaste commanditée par le groupe de travail du Partenariat Stratégique avec l'Afrique sur l'Appui Budgétaire Sectoriel, qui compte dix études de cas sectorielles issues de six pays différents. L'objectif général de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en pratique de l'ABS afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures.

Contexte sectoriel

2. Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, les performances du secteur agricole ont été mitigées en termes de production. La production agricole est en train de reprendre suite à la fin de la guerre civile, mais elle est loin d'avoir retrouvé les niveaux de production par habitant de la période pré indépendance. Certaines récoltes ont récemment connu des taux de croissance de la production élevés et la productivité a été graduellement améliorée, même si elle est toujours largement en deçà des moyennes régionales de l'Afrique australe. En plus de cela, et malgré les progrès réalisés, plus de la moitié de la population rurale reste pauvre et en situation de pénurie alimentaire.

3. À la fin des années 90, le Mozambique était un récipiendaire important d'aide au développement et se débattait avec des problèmes de coordination et d'absorption de l'aide. Les faiblesses des capacités institutionnelles du secteur public étaient significatives, notamment dans le secteur de l'agriculture qui, tout au long des années 90, a souffert de désinvestissements majeurs suite aux politiques d'ajustement structurel exigeant la privatisation des fonctions de l'État, dont le rôle a diminué dans les secteurs de production. Le programme national pour le développement du secteur agricole (PROAGRI) du Mozambique a été élaboré du milieu à la fin des années 90 pour tenter de répondre à ce problème de coordination et développer une vision commune pour le développement national de ce secteur. Durant les première et seconde phases du PROAGRI, on a constaté une augmentation significative des dépenses publiques dans ce secteur. Cependant, une part disproportionnée de ces augmentations a visé les activités de renforcement institutionnel, et non pas la prestation de services. Bien que des progrès aient été réalisés au niveau du renforcement des institutions sectorielles, on n'a constaté qu'une faible voire aucune expansion de la prestation de services en réponse à cette augmentation des dépenses publiques. Le ministère de l'Agriculture a connu des périodes d'instabilité significative et a eu des pertes considérables de main-d'œuvre qualifiée. Tout cela a eu un impact sur les capacités à générer de bonnes politiques et à maintenir la qualité du dialogue de politique avec les parties prenantes sectorielles. Plus récemment, le GdM a commencé à prononcer des discours de politique ad hoc et plus interventionnistes.

4. On peut raisonnablement conclure que les interventions du secteur public dans le secteur agricole ne sont pas parvenues à répondre aux défis posés. Peu d'actions ont été entreprises pour accompagner le développement des marchés des intrants et des produits. Des services de vulgarisation inadéquats sont parmi les causes d'une productivité faible, du bas niveau d'utilisation des intrants et de l'accès technologique limité. Les progrès limités de la mise en place et de la promotion des liens intersectoriels ont contribué au manque d'infrastructure rurale et aux coûts de transaction élevés y associés, à l'absence de services financiers formels dans les zones rurales et à la faiblesse du cadre réglementaire. Ces questions sont à la base du piètre développement du marché dans le secteur.

5. Pourtant, au cours de cette période, le secteur agricole au Mozambique a bénéficié de certaines formes d'appui budgétaire au ministère sectoriel à compter de 1999. Un

mécanisme de financement commun a été développé et adopté par plusieurs bailleurs de fonds pour soutenir le PROAGRI, et divers mécanismes de dialogue ont été mis en place en parallèle du fonds commun. Elles sont parvenues à répondre au défi de fragmentation et du manque de coordination de la coopération pour le développement dans le secteur, mais elles n'ont pas encore contribué à l'amélioration des résultats du secteur agricole. Cependant, à compter de 2005, l'environnement de l'aide a commencé à se fragmenter.

La nature de l'Appui Budgétaire Sectoriel

6. Le fonds commun PROAGRI, qui correspond à la définition de l'appui budgétaire sectoriel donnée par cette étude, a été lancé en 1999. Il a mobilisé une quantité importante d'assistance extérieure discrétionnaire pour soutenir la politique de développement du MINAG dans le secteur. En tout, 207 millions de USD avaient été décaissés par les bailleurs de fonds en 2006, et 126 millions de USD supplémentaires ont été engagés pour la période 2007-2009. L'objectif principal de cet arrangement de financement était d'améliorer l'efficacité des programmes et institutions agricoles publics afin de promouvoir une croissance équitable dans les zones rurales, de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire. Une grande partie de ces objectifs devait initialement être atteinte grâce à des investissements significatifs visant l'amélioration des capacités institutionnelles du ministère de l'Agriculture et en lui confiant les rênes des interventions de développement dans le secteur. Un ministère réformé et rationalisé, avec une liste réduite de fonctions essentielles, devait émerger de ce processus de renforcement des capacités.

7. Le développement de l'arrangement de financement commun s'est fait en trois phases principales marquées par la signature de protocoles d'entente entre le GdM et ses partenaires financiers extérieurs : (i) la phase initiale, de 1999 à 2000, a vu l'introduction et le développement du mécanisme ; (ii) pendant la seconde phase, de 2001 à 2006, le mécanisme de flux de fonds communs (*Common Flow of Funds Mechanism - CFFM*) a été consolidé et plusieurs bailleurs de fonds supplémentaires ont rejoint l'arrangement ; et (iii) la troisième et dernière phase, commencée en 2007, pendant laquelle le concept d'Appui Budgétaire Sectoriel a été introduit et l'alignement avec les systèmes nationaux a été encore renforcé.

8. Deux phases d'appui ont été données : la première était appelée fonds commun, et la seconde Appui Budgétaire Sectoriel. Dans la pratique, il s'agissait pour les deux phases d'Appuis Budgétaires Sectoriels, les principales différences étant liées au degré de discrétion des ressources, à la focalisation du dialogue et aux conditions de l'arrangement de financement. Les deux phases comprenaient deux modalités de ciblage. La première comptait un appui budgétaire ciblant largement le MINAG, qui devait soutenir ses politiques et systèmes. L'autre correspondait à des ressources d'un nombre réduit de bailleurs de fonds ciblées sur l'appui à certains domaines ou activités sous-sectoriels spécifiques. En dépit de ce ciblage spécifique lié aux stratégies-pays des bailleurs, ces ressources ont été versées au fonds commun et ont suivi les procédures de gestion financière conjointes.

9. Bien que les modalités de financement soient restées les mêmes au fil des ans, on constate des évolutions sur plusieurs fronts. Les procédures de gestion du fonds commun se sont de plus en plus alignées aux systèmes nationaux ; par exemple, le calendrier de la planification et du budget s'est progressivement aligné sur celui du budget de l'État et en 2007, le manuel de passation des marchés de PROAGRI a été remplacé par le code de passation des marchés publics du gouvernement. L'évaluation des performances a été introduite et une matrice d'indicateurs et de cibles a été développée pour suivre les performances gouvernementales dans le secteur de l'agriculture. Le lien entre l'arrangement d'Appui Budgétaire Sectoriel et l'Appui Budgétaire Général a été renforcé à l'aide d'une coordination des évaluations de performances et du dialogue avec le gouvernement.

Les effets de l'Appui Budgétaire Sectoriel

10. Quels sont les principaux effets de l'ABS ?

- Processus sectoriels pour le développement de politiques, la planification, la budgétisation et le S&E : Des voies de dialogue sur les politiques entre le GdM et les bailleurs de fonds ont été mises en place avec le passage à l'ABS. Cela a mené à la forte appropriation du PROAGRI et à certaines améliorations de lois et réglementations dans le secteur agricole (gestion des terroirs, par exemple). Cependant, un rôle clair pour le secteur public en matière de prestation de services n'a jamais été établi et convenu par tous. Le dialogue et l'assistance technique associés à l'ABS ont soutenu la mise en place d'un cadre intégré pour la planification et la budgétisation avec une méthodologie ascendante. Les ressources d'ABS ont contribué à la mobilisation d'un volume considérable de ressources extérieures, mais une part majeure de ces ressources a été allouée au renforcement institutionnel et non pas à la prestation de services. Récemment, l'appropriation du PROAGRI s'est essouffée à la fois du côté du gouvernement et des bailleurs de fonds et le GdM a pris des décisions politiques sans consultation et a fait prendre à la politique agricole un caractère plus interventionniste.
- Processus pour les marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits : L'avènement de l'ABS a contribué à la création du mécanisme de flux de fonds communs (*Common Fund Flow Mechanism*) en 2001. Celui-ci a mis en place une série de procédures communes (pour les marchés publics, la comptabilité et les audits) s'appliquant à une part importante des ressources sectorielles et donc réduisant largement les coûts de transaction du GdM pour la gestion des ressources extérieures. Ces procédures communes se sont progressivement alignées sur celles de l'ensemble du gouvernement. Autre réussite : le soutien à l'élaboration de systèmes permettant la génération d'informations détaillées sur les dépenses publiques et certaines améliorations des systèmes et capacités dans les domaines des marchés publics et des audits. Une question clé demeure : celle de savoir si la concentration des ressources sur le renforcement des systèmes de gestion interne est justifiable dans un secteur où des défis énormes demeurent au niveau de la prestation de services.
- Capacités des institutions sectorielles et systèmes de prestation de services : Le PROAGRI a produit une décentralisation des ressources sectorielles et une concentration significative de ressources sur les activités de renforcement des capacités. Le rôle des niveaux décentralisés dans la planification sectorielle s'est renforcé. On a constaté des améliorations des capacités du personnel et des systèmes dans les domaines de la planification et de la gestion financière. Cependant, l'accent était porté sur le renforcement des capacités du personnel existant et non pas sur l'expansion des capacités des institutions à fournir des volumes accrus de services.
- Appropriation nationale, incitations et redevabilité dans le secteur : Le rôle de coordinateur et régulateur sectoriel du ministère de l'Agriculture a été significativement renforcé par rapport à ce qu'il était au milieu des années 90. On a constaté très tôt une amélioration de l'appropriation par le gouvernement (non seulement par le MdA, mais aussi par le ministère des Finances) suite aux progrès réalisés dans l'alignement de la gestion de l'aide avec les systèmes nationaux (mécanismes de flux des fonds communs). Plus tard cependant, cette appropriation s'est érodée et le PROAGRI n'est pas parvenu à fournir les résultats attendus dans le secteur de l'agriculture.

11. En termes de résultats sectoriels, rien ne prouve que la prestation de services publics sur le terrain se soit améliorée suite aux investissements ciblant le renforcement des

capacités institutionnelles du ministère sectoriel. Rien ne prouve non plus que les actions du secteur public aient amélioré les résultats du secteur agricole. On peut raisonnablement conclure que l'ABS au secteur de l'agriculture n'a donc pas contribué aux améliorations des résultats du secteur de l'agriculture.

Conclusions et recommandations

12. Le sentiment qui domine actuellement est la déception du gouvernement et des bailleurs de fonds à l'égard de l'arrangement de financement élaboré pour soutenir le secteur de l'agriculture au Mozambique. Le gouvernement a exprimé sa déception à l'égard de l'absence de résultats concrets des importants investissements sur plusieurs années pour améliorer les capacités du ministère de l'Agriculture. Les bailleurs de fonds ont exprimé leur déception vis-à-vis de la fragilité de la relation avec le GdM et du fait qu'ils sont exclus de processus de politique clés, comme l'illustrent les décisions prises récemment par le gouvernement en matière de politique agricole.

13. Malgré un fort scepticisme et l'incertitude quant à l'avenir du mécanisme de financement du PROAGRI, il est indéniable que l'appui budgétaire alloué au MADR/MINAG au cours des dix dernières années a eu un impact sur les politiques et processus sectoriels. À travers l'apport de ressources discrétionnaires, du dialogue, de l'assistance technique et du renforcement de la coordination des bailleurs de fonds, le mécanisme de financement a eu d'importants effets sur la relation entre l'assistance extérieure et les processus sectoriels, qui ont mené à des changements au niveau des politiques, des dépenses et des systèmes de gestion sectoriels.

Le mécanisme a créé les conditions nécessaires à plusieurs améliorations des capacités et des systèmes de gestion interne du ministère de l'Agriculture. Par exemple, grâce à la mise en place d'une planification intégrée et d'un financement conjoint, il a étendu le champ d'application des processus de planification et de budgétisation au niveau sectoriel, augmentant ainsi le contrôle du GdM à l'égard de l'utilisation des ressources extérieures allouées au secteur.

14. Parmi les produits marquants, les améliorations des systèmes de gestion financière au niveau sectoriel et le renforcement de l'appropriation et du pilotage par le gouvernement du secteur, ont été particulièrement notables par rapport à la situation du milieu des années 90. Il faut également reconnaître que l'arrangement de financement PROAGRI et les processus associés ont ouvert la voie à d'importants changements au niveau des méthodes de travail au sein du gouvernement, notamment la relation entre le secteur et le ministère des Finances pour la planification, la budgétisation et la gestion financière. Leur impact s'est fait sentir bien au-delà du secteur de l'agriculture.

15. Il est cependant aussi indéniable qu'avec le PROAGRI, un volume significatif de ressources publiques à l'agriculture a fini par être alloué aux processus de gestion interne du MADR/MINAG. Cela n'a pas contribué à éliminer les contraintes de la prestation de services, à transformer le ministère ou à améliorer les capacités analytiques et les capacités d'élaboration de politiques basées sur les résultats. Les preuves d'impact sur les résultats sont rares et les différentes évaluations du PROAGRI concluent toutes que PROAGRI s'est concentré sur les processus et procédures et très peu sur les résultats concrets du développement.

16. Lorsqu'on tente d'évaluer l'expérience et l'adéquation du mécanisme d'ABS, il faut reconnaître que l'agriculture est un secteur particulier au sein de la machinerie du secteur public. Foster et coll. (2001) ont prévenu des dangers liés à l'appui budgétaire à un secteur comme l'agriculture, où : l'État et le ministère de tutelle devraient en principe jouer un rôle

plus restreint et différent par rapport aux autres secteurs, le gouvernement et les bailleurs de fonds ne sont pas d'accord sur le rôle de l'État, les rôles du gouvernement les plus importants dans le soutien de l'agriculture ne sont pas liés aux dépenses publiques, mais au développement de politiques et de réglementations, et les dépenses publiques les plus importantes pour soutenir l'agriculture ne se font pas forcément dans le secteur agricole (par exemple, investissements dans les routes rurales).

17. La principale implication de cette analyse est qu'il faut faire preuve d'une extrême prudence quand on utilise l'ABS pour appuyer un secteur tel que l'agriculture. Les mécanismes de financement, comme la forme d'ABS utilisée au Mozambique, peuvent contribuer à répondre aux problèmes de fragmentation de l'aide et représenter une importante source de revenus servant à surmonter les contraintes des capacités institutionnelles. Cependant, dans quelle mesure l'appui budgétaire ciblant le secteur de l'agriculture est-il un instrument pertinent dans le contexte des défis posés actuellement aux secteurs agricoles des pays en développement : rationalisation de l'État, amélioration de la coordination sectorielle, des politiques et des cadres réglementaires et suppression des interventions de l'État qui ont un effet de distorsion ? Les volumes de ressources passant par le fonds commun et le financement sectoriel PROAGRI peuvent être vus comme largement supérieurs à ce qu'il était requis pour répondre à ces défis. S'il y avait eu des efforts manifestes visant l'expansion et l'amélioration de la prestation de services (par exemple pour les services de vulgarisation), les niveaux de financement auraient pu être appropriés. Cela n'a pas été le cas.

18. En l'absence d'un consensus sur le besoin d'élargir les services gouvernementaux dans le secteur de l'agriculture, il est important de remettre en question l'adéquation des mécanismes d'appui budgétaire aux objectifs de la coopération pour le développement dans le secteur de l'agriculture au Mozambique. Comme Foster et coll. l'ont suggéré en 2001, le message principal devrait être qu'il faut effectuer un bon diagnostic sur la nature des défis à relever dans le secteur et au niveau de la relation d'aide afin d'élaborer une approche de la coopération pour le développement adaptée à la situation sur le terrain.

19. L'avenir de PROAGRI est incertain. De nombreux bailleurs se sont engagés à augmenter la proportion de formes d'aide programmatiques et désirent également maintenir leur appui au secteur de l'agriculture. De son côté, le GdM tient à recevoir de plus fortes proportions de ressources discrétionnaires par le biais de l'appui budgétaire, mais a aussi donné des signes de réticence au dialogue de politique avec les bailleurs de fonds (ou autres parties prenantes) créant ainsi une appréhension chez de nombreux bailleurs de fonds et, dans le secteur de l'agriculture, posant la question de la viabilité de la modalité d'Appui Budgétaire Sectoriel. Néanmoins, certains bailleurs de fonds réfléchissent déjà à des alternatives leur permettant de réduire leurs risques, y compris le ciblage accru de ressources, le travail avec d'autres sections du gouvernement ou même le retour à des formes plus traditionnelles de coopération pour le développement (aide projet).

20. Pour la suite, il est essentiel que les expériences à ce jour soient bien analysées et que les conditions au succès soient identifiées et fassent l'objet de discussions. Il convient de garder à l'esprit cinq conditions essentielles pour réussir :

- Les partenaires doivent viser la mise en place d'un cadre de politique sectorielle unifié pour l'agriculture qui adopte les nouveaux axes de politique soutenus par les partenaires clés dans le gouvernement. Il semble actuellement que la Présidence et le duo MdF-MPD soient les principaux moteurs des processus de développement de la politique agricole, y inclus de l'allocation des ressources au secteur. Il est donc essentiel d'obtenir la participation de ces acteurs à l'arrangement. Même si les bailleurs de fonds n'agrément pas avec l'axe politique suivi et ne pensent pas pouvoir l'appuyer financièrement, il est important qu'ils jouent un rôle constructif et

soutiennent le processus. Cela permettra de disposer d'un point d'entrée aux processus décisionnels clés dans le secteur.

- Il est essentiel de parvenir à un consensus sur les principes de base/la philosophie sous-jacente à l'accord de financement en soutien à toute nouvelle politique agricole, notamment sur les rôles de l'État par rapport à d'autres parties prenantes sectorielles. Ce point est particulièrement important si les bailleurs pensent ne pas pouvoir soutenir l'ensemble de la politique agricole se profilant. Par exemple, si les bailleurs de fonds pensent pouvoir soutenir l'expansion des services de vulgarisation dans le secteur, cela doit être explicite. Si aucun accord clair n'est atteint sur le rôle du secteur dans la prestation de services, le financement devra être diminué à un niveau adapté aux objectifs du renforcement institutionnel. Pour que l'arrangement soit durable, de telles questions doivent être résolues, ou tout du moins faire l'objet d'un débat ouvert. Au contraire des protocoles d'entente précédents, le protocole d'entente actuel est vague quant à la philosophie sous-jacente à l'arrangement de financement.
- Participation de toutes les sources majeures de financement. Afin que le dialogue sur les politiques prenne tout son sens et que l'intégrité des processus de planification et de budgétisation soit assurée, toutes les sources de financement majeures (bailleurs de fonds) doivent participer au programme sectoriel, quelles que soient les modalités de financement utilisées. Il est donc impératif que les bailleurs de fonds apportant de l'Appui Budgétaire Sectoriel incitent les autres bailleurs de fonds (notamment ceux qui apportent une forte proportion de ressources extérieures au secteur) à participer aux forums sur les politiques du PROAGRI.
- Résolution des limitations des capacités dans les domaines critiques du suivi et de l'évaluation. Il est impossible de suivre et d'évaluer de manière correcte la performance de l'arrangement de financement en l'absence d'un système de S&E fiable, qui relie notamment l'ABS à la performance du gouvernement (prestation de services et investissements) et du secteur. Il s'agit d'un domaine crucial qu'il est urgent de prendre en charge.
- Participation avec les agents sectoriels. L'une des grandes limitations du PROAGRI à ce jour a été son incapacité à communiquer avec les opérateurs sectoriels sur le terrain (ONG, secteur privé et agriculteurs). L'absence de résultats sectoriels est en partie la conséquence de l'échec à impliquer ces acteurs sectoriels clés.