

# Énoncé de projet

No 36 • Février 2010



## Points clés

- L'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) est de plus en plus populaire, mais n'a pas fait l'objet de recherches suffisantes
- L'accès aux services de base s'est amélioré, mais pas leur qualité et leur équité
- Pour être efficace, l'ABS doit s'affranchir de la « traçabilité » et davantage cibler la prestation de services en aval

### Overseas Development Institute

ODI est le principal think tank du Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Les Énoncés de projet d'ODI présentent une synthèse spécifique et spécialisée de projet, étude de cas de pays ou analyse régionale. Cet Énoncé ainsi que les autres Énoncés de projet d'ODI sont disponibles sur le site internet d'ODI: [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)

## Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : vue d'ensemble

Tim Williamson et Catherine Dom

L'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) est une modalité d'aide dont la popularité ne cesse de croître. Dans de nombreux pays africains, il sert à atteindre les objectifs clés des politiques de développement, notamment dans le domaine de la prestation de services de base. Pourtant, rares sont les données systématiques sur son fonctionnement dans la pratique et sur son efficacité du point de vue de l'amélioration de la prestation de services de base, comme la santé et l'éducation.

Cet énoncé de projet contient les principales conclusions d'une étude de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique réalisé pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA). Ses constats et recommandations, qui sont résumés dans ce document et présentés de manière plus approfondie dans les deux énoncés s'y rattachant, comblent une importante lacune dans la réflexion actuelle sur les politiques d'aide.

L'étude de l'ABS dans la Pratique (ABSdP) s'est appuyée sur une méthodologie commune pour analyser l'appui budgétaire sectoriel dans dix secteurs de six pays africains : le Mali, le Mozambique, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie. Elle a été commandée par le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) et vise à guider les pays et les bailleurs de fonds partenaires dans leurs pratiques d'utilisation futures de l'ABS. Deux énoncés de projet associés résument a) les recommandations de bonnes pratiques de l'étude et b) les implications plus générales pour les politiques.

L'étude de l'ABSdP apporte de nouveaux éléments de preuves et une réflexion innovante le long de trois axes principaux :

- la nature de l'ABS, en théorie et dans la pratique
- ses réussites et ses échecs
- les raisons à cela et les manières d'y remédier

### Qu'est-ce que l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique?

La question portant sur la nature de l'ABS est à la fois simple et complexe. La théorie est relativement simple : l'ABS se distingue de l'Appui Budgétaire Général (ABG) par son ciblage d'un secteur. L'ABG est une modalité d'aide utilisée pour soutenir la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

L'ABS est également différent des arrangements de programmation sectorielle qu'il accompagne. Un paquet d'ABS est différent d'un programme sectoriel ou d'une approche sectorielle (SWAp). Les SWAp et autres programmes sectoriels sont des Approches Programmes (AP) sectorielles nécessitant la coordination de l'aide au développement avec les politiques et stratégies nationales. L'ABS et les fonds communs sont les deux principales modalités d'aide soutenant les AP sectorielles. En Afrique subsaharienne, l'aide aux programmes sectoriels a dépassé l'ABG : c'est maintenant le principal type de modalité d'aide en soutien aux AP.

Les ressources d'ABS sont distribuées par le Trésor du gouvernement bénéficiaire et passent par les systèmes d'exécution budgétaire nationaux : c'est la principale différence entre l'ABS et un fonds commun. À cet égard, l'ABS se rapproche de l'ABG. Cependant, dans le cas de l'ABS, les intrants qui accompagnent le transfert de ressources ciblent le secteur en question. Il s'agit du dialogue sur les politiques, de la conditionnalité, de l'assistance technique et du renforcement des capacités.

Voilà donc la nature de l'ABS à un niveau. Cette description peut sembler impliquer que l'ABS est une catégorie homogène et clairement délimitée, et pourtant ce n'est pas le cas. L'étude de l'ABSdP confirme que l'aide entrant dans la définition de base de l'ABS utilise un vaste éventail d'instruments ou une série de sous-catégories d'instruments assortis de caractéristiques et d'effets variés. Deux séries

de facteurs distinctifs sont sources d'importantes variations entre les programmes d'ABS.

La première série de facteurs distinctifs est liée aux arrangements de financement. Elle consiste en deux variables qui sont souvent confondues, mais qui, selon l'étude de l'ABSdP, doivent être clairement différenciées :

- **Ciblage.** Dans l'usage proposé, cette variable est liée à la manière dont la fourniture d'ABS est justifiée par rapport à certaines dépenses publiques dans le budget du pays. Les instruments d'ABS étudiés utilisent tous un certain de degré de ciblage : l'appui est donc justifié par rapport au budget national. Cependant, le ciblage peut être restreint ou large. Le ciblage large exige en général qu'on rapproche l'ABS de dépenses sectorielles générales ou du budget de développement pour ce secteur. Le ciblage restreint rapproche l'ABS de lignes budgétaires spécifiques, comme l'achat de manuels scolaires ou les subventions à la construction de salles de classe.
- **Traçabilité.** Selon l'approche de l'ABSdP, les ressources d'ABS sont traçables lorsqu'elles sont séparément identifiables dans la nomenclature des dépenses budgétaires des gouvernements. Près de deux tiers des instruments d'ABS étudiés étaient traçables, contre un tiers qui ne l'était pas. Les instruments d'ABS traçable sont communément associés à un ciblage restreint. L'ABS traçable s'accompagne aussi plus souvent de dérogations supplémentaires (ou déviations approuvées) par rapport aux procédures de gestion financière standard du gouvernement bénéficiaire, comme l'utilisation d'arrangements séparés pour la gestion des liquidités, la présentation de rapports et les audits. Un instrument d'ABS ciblé n'est pas forcément traçable.

La seconde série de facteurs distinctifs des instruments d'ABS est liée aux intrants autres que financiers compris dans le paquet d'ABS. Ils sont au nombre de trois, d'ampleur et de focalisation variables :

- **Dialogue sur les politiques :** Il se déroule en général dans le contexte des structures créées pour les SWAp et suit un cycle de planification, de budgétisation et de revue des performances sectorielles. Un programme d'ABS peut se contenter d'utiliser les structures de dialogue des SWAp ou demander des réunions supplémentaires.
- **Conditionnalité :** Les conditions de l'ABS sont en général liées aux performances évaluées lors des revues sectorielles, qui doivent être satisfaisantes, mais certains instruments d'ABS disposent de cadres de conditionnalité distincts. La tendance est à l'utilisation de cadres d'évaluation des performances mieux structurés pour l'ABS.
- **Renforcement des capacités :** L'ABS peut soutenir l'assistance technique (AT) et le renforcement des capacités (RC), soit par le biais de ressources allouées directement aux composantes pertinentes d'une stratégie sectorielle, soit à travers le sout-

ien parallèle d'activités à travers des modalités de projet. Tous les instruments d'ABS ne disposent pas de composants d'AT ou de RC significatifs.

En général, l'ABS focalise son dialogue sur les politiques et ses conditionnalités sur l'amélioration des politiques et systèmes du gouvernement. Il s'agit d'un avantage significatif par rapport aux projets de développement traditionnels, qui contournent et au mieux ignorent les politiques et systèmes d'un pays. Cependant, l'un des constats majeurs de l'étude de l'ABSdP est que les sous-catégories de l'ABS réalisent cet avantage potentiel dans des degrés extrêmement variés. Les instruments d'ABS traçable consacrent une grande partie de leur dialogue aux questions opérationnelles spécifiquement liées aux flux de ressources et non pas aux systèmes ou politiques du pays. Plus le ciblage est restreint, plus le dialogue porte sur le domaine de financement ciblé par l'ABS, au détriment des politiques et systèmes sectoriels généraux. C'est ainsi que les programmes d'ABS traçable ressemblent souvent à de grands projets ministériels.

## Les réussites et les échecs de l'ABS

Les constats de l'étude dressent un bilan inégal. Dans l'ensemble, l'ABS a soutenu le renforcement de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques en facilitant des améliorations de la planification, de la budgétisation, de la gestion financière et de la redevabilité dans les secteurs concernés. Cependant, les résultats de la prestation de services sont mixtes. La quantité de services fournis a connu une expansion significative, mais la qualité de ces services et l'équité de leur prestation ont connu des progrès beaucoup plus limités dans l'ensemble des secteurs étudiés à l'exception d'un seul.

Même au niveau des **systèmes sectoriels**, les progrès ont été inégaux et décevants :

- L'ABS a contribué de manière positive aux améliorations des processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports en soutenant la mise en place des structures des SWAp ou, si elles existaient déjà, en les utilisant. Dans les deux cas, la conditionnalité de l'ABS a contribué à garantir que les principaux documents liés aux politiques et aux plans étaient en place et que des revues sectorielles étaient régulièrement organisées. Dans la presque totalité des cas, le dialogue et l'assistance technique ont soutenu la qualité de tels processus.
- L'ABS a aussi contribué aux améliorations de la gestion financière dans les secteurs étudiés, notamment dans un contexte de coopération entre plusieurs bailleurs de fonds, et ce, de deux manières différentes. Premièrement, l'abandon de systèmes multiples pour la gestion financière a provoqué une réduction des coûts de transaction. Deuxièmement, l'exigence imposée aux agences dépensières d'utiliser les systèmes gouvernemen-

taux a contribué au renforcement de ces systèmes. Cependant, ces effets auraient été plus forts si les dérogations aux systèmes, et notamment les exigences de traçabilité, avaient été moins utilisées.

- Les gains d'efficacité ont atteint leur maximum lorsqu'un changement significatif et relatif s'est produit au niveau des modalités d'aide : abandon de l'aide projet et/ou des fonds communs en faveur de l'ABS et utilisation de l'ABS non traçable. La traçabilité associée aux deux tiers des programmes d'ABS étudiés provoque des distorsions des allocations budgétaires et le maintien à un niveau élevé des coûts de transaction.
- Les effets positifs ont été renforcés par une amélioration globale des systèmes de gestion des finances publiques encouragée par les programmes d'ABG. Cependant, les liens entre le dialogue et la conditionnalité de l'ABS et de l'ABG ont tendance à être distendus et parfois irréguliers.
- Les ressources de l'ABS ont contribué à faciliter la mise en œuvre de politiques, ce qui a renforcé leur appropriation. Les études montrent que les gouvernements bénéficiaires prennent de plus en plus la tête du processus de développement de politiques. La relative prévisibilité des ressources d'ABS a également été un point positif. Au sein du gouvernement, la redevabilité a été améliorée par le renforcement des processus sectoriels de développement de politiques et de revues encouragé par l'ABS.

En ce qui concerne les **résultats de la prestation de services**, l'étude de l'ABSdP a évalué les effets de l'ABS dans le contexte des autres influences majeures sur les résultats et a procédé à des ajustements, le cas échéant. Les constats révèlent des contrastes marqués. D'un côté, l'ABS a en général soutenu l'expansion des services, et donc la possibilité d'un élargissement de l'accès, par le biais du financement d'une part majeure de ses intrants.

- L'ABS a facilité des augmentations rapides des dépenses publiques sectorielles dans toutes les études de cas pays sauf une ; en général, ce financement s'est situé entre 10% et 40% des budgets sectoriels, parfois plus.
- Dans les contextes nationaux favorables, l'ABS a également contribué à la réorientation des ressources sectorielles vers la prestation de services de base par le biais du dialogue et du ciblage. Dans les cas où, grâce à l'ABS, les ressources allouées à la prestation de services ont représenté une part plus importante de l'augmentation des dépenses sectorielles, les améliorations de l'accès aux services de base ont été substantielles. Le ciblage de la prestation de services a contribué au renforcement de ces effets dans certains cas, en particulier quand il a fait partie du dialogue sur l'allocation des ressources avec le ministère des Finances. Les constats de l'étude recommandent donc un ciblage limité et négocié de préférence à la traçabilité, quel qu'en soit le degré.

Cependant, l'ABS n'a pas pris en charge de façon efficace la qualité et l'équité de la prestation de services. Bien que cela n'ait pas toujours été un objectif explicite des programmes d'ABS, l'étude de l'ABSdP révèle que c'est la faiblesse majeure de l'ABS dans la pratique.

- La contribution de l'ABS aux intrants de la prestation de services a amélioré certains aspects de la qualité et de l'équité des services par le biais d'un élargissement de l'accès, en particulier dans les cas d'introduction d'une politique de gratuité des services de base.
- Cependant, l'ABS ne s'est pas attaqué au problème du « chaînon manquant », et pourtant c'est la clé de l'amélioration durable de la qualité et de l'équité de la prestation de services : gestion des prestataires de services de première ligne, mise en œuvre de la prestation de services, gestion des ressources humaines et renforcement de la redevabilité à l'égard de la prestation de services. Le point crucial est que l'ABS n'est en général pas parvenu à changer les motivations des prestataires de services en contact direct avec le public et de leurs gestionnaires. Aucune autre modalité n'y est parvenue, mais le fossé entre les promesses et les résultats est encore plus prononcé pour l'ABS.
- Le contexte du pays dans lequel l'ABS est alloué (notamment les incitations politiques vis-à-vis du volume, de l'accès et de la qualité des services) a fortement contribué à cet échec. Cependant, la conception et la mise en œuvre des programmes d'ABS ont eu tendance à renforcer et non pas à neutraliser les pressions politiques nationales. La cause majeure de cette limitation significative est que les intrants autres que financiers de l'ABS (dialogue, conditionnalité et renforcement des capacités) ont fortement ciblé les processus de développement de politiques et de suivi en amont et ont généralement négligé la gestion de la prestation de services de première ligne.
- Un grand nombre des problèmes insolubles des processus de prestation de services ne sont pas de nature sectorielle (comme les ressources humaines), et pourtant la décentralisation et les réformes de la fonction publique n'ont pas apporté de réponse définitive à ces questions. Les programmes d'ABS n'ont pas eu d'influence déterminante à cet égard.

### Les raisons à cela et les manières d'y remédier

En bref, les programmes d'ABS ont eu une influence positive sur les systèmes sectoriels et les processus de développement de politiques, mais cette influence a été limitée par les dérogations et le manque de coordination avec les efforts de l'ABG. Autre constat plus grave : les effets en aval sur la prestation de services ont été biaisés en faveur des améliorations quantitatives, aux dépens de la qualité et de l'équité. La cause la plus directe a été l'attention exclusive accordée aux processus et systèmes en amont par



Overseas Development  
Institute

111 Westminster Bridge  
Road, London SE1 7JD

Tél +44 (0)20 7922 0300

Fax +44 (0)20 7922 0399

publications@odi.org.uk

Les lecteurs sont invités à citer ou à reproduire les informations contenues dans les Énoncés de projet d'ODI pour leurs propres publications. Cependant, dans ce cas et en tant que détenteur des droits d'auteur, ODI requiert que la propriété de ses idées soit reconnue explicitement et qu'une copie de la publication lui soit transmise.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les opinions d'ODI ou de Mokoro.

© Overseas Development  
Institute 2010  
ISSN 1756-7602

le dialogue, la conditionnalité et le renforcement des capacités. Dans ce cas, quelles sont les causes sous-jacentes qui doivent être prises en charge ?

Il est nécessaire d'adopter une approche réaliste des faiblesses en amont et des défis en aval. Sous leur forme actuelle, les instruments d'ABS sont un produit de la relation entre les bailleurs de fonds et les institutions bénéficiaires. Cette relation reflète les motivations des deux partenaires. En ce qui concerne la persistance des dérogations et des autres facteurs affaiblissant l'impact sur la gestion des finances publiques, l'étude trouve que les facteurs suivants sont pertinents :

- Les bureaux nationaux des bailleurs de fonds souhaitent démontrer l'utilisation de leurs ressources ; or, la traçabilité est le meilleur moyen de garantir leur visibilité. Les bailleurs de fonds les plus désireux de limiter les risques choisissent l'option la plus sûre en imposant des exigences supplémentaires à la présentation de rapports financiers et aux audits. Cette combinaison de traçabilité et d'exigences supplémentaires fait qu'il est plus facile de satisfaire les exigences de redevabilité imposées par leurs sièges.
- Les bénéficiaires doivent répondre à des incitations contradictoires. Il est manifestement dans l'intérêt du ministère des Finances et de la cohérence globale du budget que les ressources d'ABS ne soient ni traçables, ni ciblées. Cependant, les ministères de tutelle peuvent penser que les ressources d'ABS traçables sont plus fiables que les ressources budgétaires normales. En outre, comme les projets sur ressources des bailleurs de fonds, les grands projets ministériels financés par l'ABS traçable sont en général porteurs d'avantages pour le personnel des ministères sectoriels (véhicules et formations).
- Le lien distendu entre les réformes transversales soutenues par l'ABS et l'ABG s'explique par de faibles incitations à la coordination au niveau des gouvernements partenaires et du personnel des bailleurs de fonds. Parmi les bailleurs de fonds,

les spécialistes sectoriels préfèrent travailler avec leurs ministères sectoriels respectifs et les économistes avec le ministère des Finances. Ces préférences se reproduisent au sein du gouvernement.

Les structures d'incitations expliquent également le manque de ciblage du « chaînon manquant » de la prestation de services. Le dialogue sur les politiques, et donc sur les autres intrants non financiers de l'ABS, porte sur des sujets familiers des différents interlocuteurs :

- Les services chargés du développement de politiques et de plans appartenant aux ministères sectoriels ont tendance à piloter le dialogue. Ils sont généralement composés de spécialistes de la planification et de l'économie sectorielle. Dans la pratique, leur interaction avec les prestataires de service de première ligne est limitée et ils connaissent mal les questions de gestion du personnel et des organisations à ce niveau.
  - Le personnel des bailleurs de fonds qui participe au dialogue connaît souvent mal la situation dans le pays. La forte rotation du personnel dans les bureaux nationaux des bailleurs de fonds et un manque d'expertise sectorielle fragilisent les capacités des bailleurs de fonds à participer au dialogue sur la prestation de services en aval.
- Résultat : eux aussi ils préfèrent se concentrer sur les questions de prestation de services en amont et de performance globale du secteur.

Ces observations ont d'importantes implications sur la meilleure manière de renforcer les avantages de l'ABS et d'améliorer ses performances. L'étude de l'ABSdP fournit deux contributions supplémentaires portant sur la manière de procéder :

- une série complète de recommandations de bonnes pratiques (Williamson et Dom, 2010a),
- une réflexion élargie et plus approfondie sur les implications de l'ABSdP et d'autres études récentes (Williamson et Dom, 2010b).

## Bibliographie et Informations sur le projet

Williamson, T., Dom, C. (2010a) « Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : recommandations de bonnes pratiques ». Énoncé de projet 37 de l'ODI. Londres : Overseas Development Institute et Mokoro.

Williamson, T., Dom, C., et Booth, D. (2010b) « Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : implications politiques générales ». Énoncé de projet 38 de l'ODI. Londres : Overseas Development Institute et Mokoro.

### Informations sur le projet :

L'étude sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans la Pratique est un projet de recherche majeur réalisé pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) et financé par le DFID. La finalité de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en pratique de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans différents

pays et secteurs afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures. C'est la première évaluation comparative et systématique majeure de l'Appui Budgétaire Sectoriel. Cette étude a été réalisée en partenariat avec Mokoro et les chercheurs locaux.

Cette étude a des implications importantes pour les politiques d'aide des bailleurs de fonds et des bénéficiaires et forme une base solide de directives sur le rôle de l'ABS en tant que modalité d'aide. Cette étude, achevée au début de 2010, s'est accompagnée d'une série de produits, dont un Rapport de Synthèse et une Note de Bonne Pratique. Pour un complément d'information et l'ensemble des produits de l'étude, consultez le site suivant : <http://www.odi.org.uk/projects/details.asp?id=1013&title=sector-budget-support>

Rédigé par Tim Williamson, chercheur à l'ODI (t.williamson.ra@odi.org.uk) et Catherine Dom, consultante en chef à Mokoro (cdom@mokoro.co.uk).