

Énoncé de projet

No 37 • Février 2010



Points clés

- Les paquets complémentaires d'appui budgétaire sectoriel (ABS) et d'appui budgétaire général (ABG) sont les modalités préférées pour l'aide à la prestation de services
- Les pratiques pour le financement, le dialogue, la conditionnalité et le renforcement des capacités doivent changer si l'on veut que l'ABS tienne ses promesses
- Le ciblage requis de la prestation de services de première ligne ne se produira pas automatiquement

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

Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : recommandations de bonnes pratiques

Tim Williamson et Catherine Dom

L'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) est de plus en plus utilisé pour promouvoir une meilleure prestation de services de base en Afrique. Cependant, la mise en pratique des programmes d'ABS n'a pas fait l'objet de recherches suffisantes. L'étude de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique (ABSdP) a été commandée pour pallier ce déficit. Une vue d'ensemble des constats de l'étude est proposée dans l'énoncé de projet 36 de l'ODI (Williamson et Dom, 2010a). Cet énoncé détaille la vue d'ensemble des constats et offre aux stratèges politiques des pays et des bailleurs de fonds des directives sur la manière d'améliorer la mise en œuvre de l'ABS à l'aide de recommandations de bonnes pratiques.

Dans l'ensemble, cette étude a démontré que l'ABS est une modalité potentiellement importante, qui a le potentiel de soutenir de manière efficace l'amélioration de la prestation de services dans les pays en développement. Cependant, sa mise en œuvre présente un bilan mitigé. 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. Cependant, les progrès ont été inégaux et auraient pu être plus importants s'ils n'avaient pas été entravés par certaines faiblesses évitables au niveau de la conception et de la mise en œuvre des programmes. L'ABS a aussi contribué à soutenir l'expansion de la prestation de services, et donc la possibilité d'un accès élargi aux services de base, en finançant une part majeure des intrants de la prestation de services. Cependant, il 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, c'est la faiblesse majeure de l'ABS dans la pratique.

Cela s'explique avant tout par le fait que les

gouvernements bénéficiaires et les bailleurs de fonds leur apportant une aide n'ont pas accordé suffisamment d'attention aux processus entravant ou facilitant la transformation des intrants en prestation de services de qualité, comme la gestion des établissements scolaires. Les capacités et systèmes de gestion, de soutien et de supervision des prestataires de services de première ligne n'ont pas non plus bénéficié d'une attention suffisante. L'étude de l'ABSdP qualifie ce problème de « chaînon manquant » de la prestation de services de l'ABS (graphique 1).

Cet énoncé s'adresse aux agences donatrices et aux gouvernements bénéficiaires.

Une note de bonne pratique plus longue détaille les recommandations pour la conception et la mise en œuvre des programmes. Elle s'articule autour de trois axes :

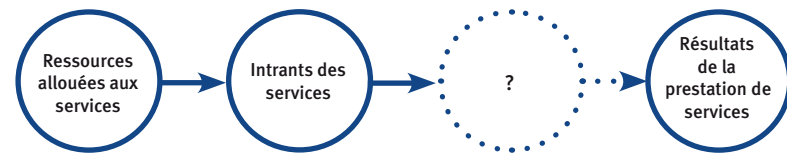
- le rôle de l'ABS au sein d'un mélange approprié d'instruments d'aide ;
- le ciblage accru de la prestation de services de première ligne ; et
- dix principes pour un ABS efficace.

Le rôle de l'ABS au sein d'une série appropriée d'instruments d'aide

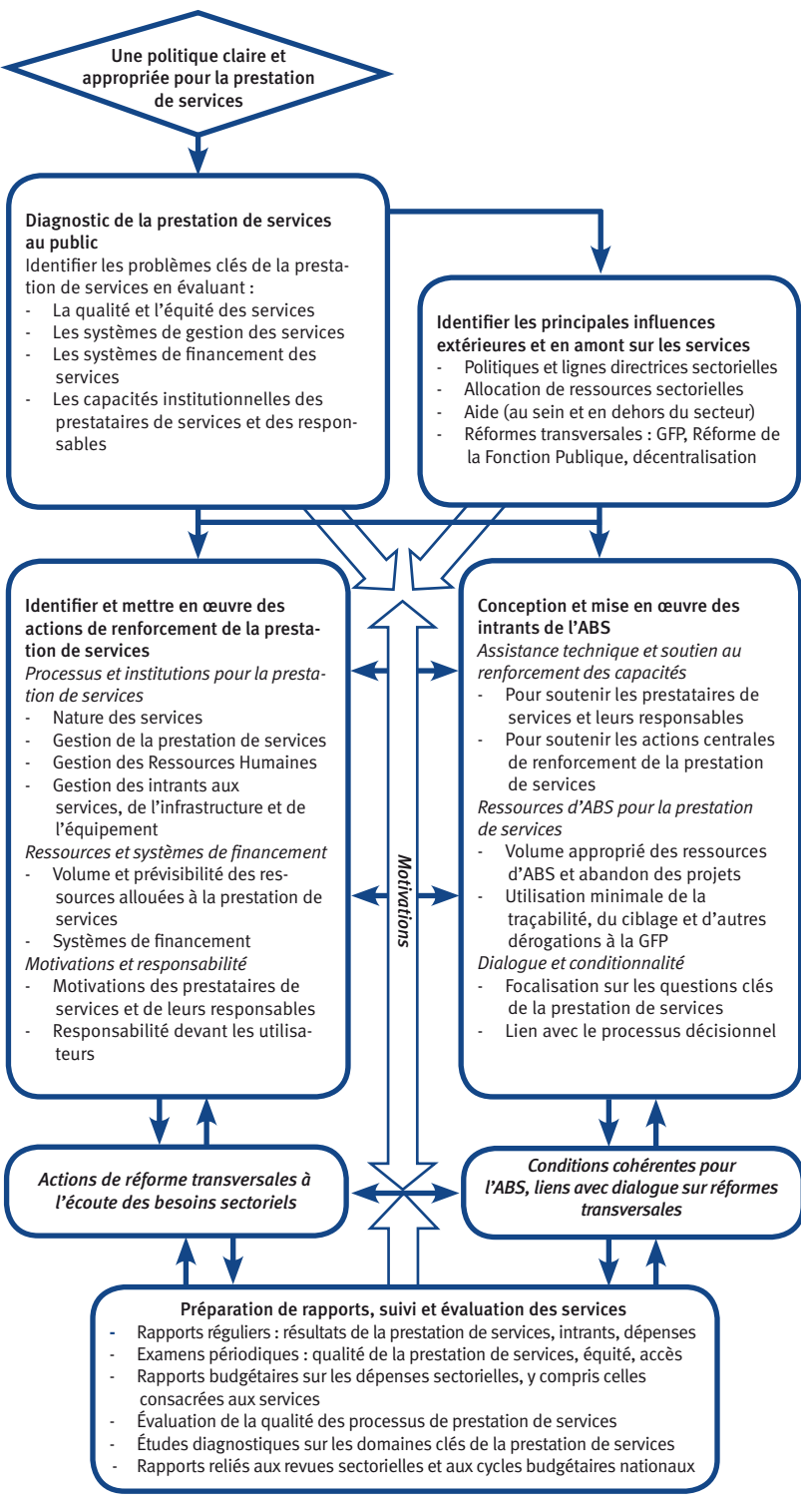
L'étude suggère un rôle clair pour l'ABS : il doit aider les gouvernements bénéficiaires à fournir les services publics. Si l'on assume un engagement minimum des pays vis-à-vis de l'élargissement des services publics, l'ABS est bien adapté à ce rôle. Il alloue des ressources flexibles aux gouvernements partenaires pour les aider à financer la mise en œuvre de leurs politiques et à améliorer l'équité et la qualité de la prestation de services. Comme il utilise les systèmes de gestion financière du gouvernement, l'ABS a le potentiel d'être plus efficace que les projets autonomes et même que les fonds communs à l'égard de l'amélioration durable de la prestation de services.

L'ABG s'accompagne d'avantages compara-

Graphique 1 : Le chaînon manquant de l'ABS dans la Pratique : les processus de prestation de services



Graphique 2 : Approche de la conception et de la gestion de l'ABS



bles, mais il est mieux adapté au soutien et à la promotion de la réforme transsectorielle de la gestion des finances publiques, de la décentralisation et de la fonction publique. L'ABS peut compléter l'ABG en faisant en sorte que ces réformes transversales répondent mieux aux besoins de la prestation de services sectoriels. L'ABS et l'ABG doivent donc être utilisés en tandem et être les modalités préférées pour la fourniture d'aide en soutien à la prestation de services publics.

Cela n'exclut pas un rôle plus limité pour les projets. Différentes modalités d'aide peuvent se compléter de manière utile pour accompagner un gouvernement partenaire dans ses efforts de mise en œuvre de ses objectifs de prestation de services :

- Lorsque l'aide projet cible les objectifs de renforcement des capacités et des systèmes, elle peut contribuer à consolider les institutions utilisées pour l'ensemble des dépenses publiques et donc l'efficacité de l'ABS. Les modalités d'aide projet peuvent être plus appropriées à la fourniture de certains intrants « autres que financiers » de l'ABS.
- L'utilisation de l'aide projet pour financer certains intrants sectoriels ne doit pas être prise pour un retour complet à l'aide projet. Les études de cas du secteur de la santé démontrent clairement que, dans les pays stables notamment, l'aide projet ne doit pas être utilisée pour financer la prestation de services.

Une série appropriée d'instruments d'aide est requise pour les réformes sectorielles et transversales clés. Leur structure et leur mise en œuvre doivent pallier les contraintes clés de la prestation de services publics au niveau du secteur.

Un ciblage accru de la prestation de services de première ligne

La prestation de services doit être placée au cœur de la structure et de la mise en œuvre de programmes d'ABS. Il n'est pas suffisant que l'ABS soit flexible et vise l'amélioration des systèmes nationaux. Pour les raisons expliquées dans l'énoncé de projet 36, les incitations des deux bords de la relation d'aide sectorielle mènent généralement à un ciblage exclusif des systèmes de planification et de budgétisation en amont. Des efforts délibérés doivent être mis en œuvre pour contrecarrer cette tendance naturelle. Il est crucial que les programmes d'ABS changent les motivations des personnes ayant une influence sur la prestation des services de première ligne et y participant directement.

L'approche suggérée pour améliorer la prestation de services à l'aide de l'ABS est illustrée par le graphique 2. La seule condition préalable à un ABS efficace est l'adoption d'une politique claire et appropriée par le pays pour la prestation de services publics. Dans ce cas, le cycle de conception et de mise en œuvre de l'ABS compte trois éléments principaux :

- Préparation d'un bilan des questions et défis clés de la prestation de services et des principales

influences du gouvernement central à leur égard. Les processus de la prestation de services sont par nature complexes. Ils impliquent la participation d'institutions et de chaînes d'acteurs multiples travaillant à des niveaux différents et avec des intérêts différents et parfois conflictuels. Une compréhension plus approfondie, du côté des bénéficiaires comme des bailleurs de fonds, est nécessaire pour que l'ABS y soit adapté.

- Identification des actions devant améliorer la prestation de services (y compris un accès équitable et la qualité) suite à un diagnostic complet des principaux problèmes liés à la prestation de services.
- Conception et fourniture d'intrants de l'ABS, dont le dialogue, la conditionnalité et le renforcement des capacités, pour accompagner la mise en œuvre de ces actions.
- Œuvrer de façon délibérée en faveur de la complémentarité entre les réformes sectorielles et transversales et entre les intrants de l'ABS et d'autres appuis, notamment l'ABG.
- Renforcement du suivi et de l'évaluation de la prestation de services en couvrant les dépenses, les intrants, les processus et résultats du changement et lien créé avec les revues sectorielles et le processus budgétaire national.

Ces lignes directrices ne sont pas un modèle : elles décrivent un cycle flexible favorable à l'innovation et à l'apprentissage. Elles n'appellent pas non plus à la réalisation d'études et de plans sectoriels, mais à l'utilisation de mécanismes focalisés sur les aspects les plus importants du secteur et sur la manière dont l'ABS peut délibérément prendre en charge ces questions à l'aide des plans et études existants.

Dix principes pour un ABS efficace

L'étude de l'ABSdP suggère que la conception et la fourniture d'un ABS efficace se fondent sur dix principes fondamentaux :

- 1. Mettre le renforcement des institutions et systèmes pour la prestation de services au cœur de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS.** Pour cela, il faut accorder une attention adéquate à la fois a) aux questions en amont ayant un impact sur la performance de la prestation de services et sur les capacités du gouvernement à prendre des mesures pour l'améliorer ; et b) aux questions en aval et de première ligne : mise en place de solutions systémiques et fondées sur les incitations pour les défis liés aux ressources humaines et autres questions liées à la qualité et à l'équité de la prestation de services.
- 2. Fournir les ressources d'ABS sur une échelle suffisamment importante pour permettre une expansion des ressources sectorielles proportionnelle aux besoins d'une prestation de services durable.** Le volume de l'ABS est important non seulement en termes absolus, mais aussi par rapport aux ressources sectorielles globales

et aux autres financements. La réorientation des incitations sur le renforcement des systèmes nationaux doit s'accompagner d'un abandon réel du financement de la prestation de services par l'aide projet et/ou les fonds communs. Cependant, il est important que l'ABS soutienne un niveau abordable de prestation de services viable à moyen et long terme.

- 3. Veiller à ce que la fourniture de ressources d'ABS s'accompagne d'un dialogue avec le ministère des Finances sur l'allocation de ressources sectorielles.**

Ce dialogue doit entrer dans le cadre du processus budgétaire du gouvernement bénéficiaire. Tout accord de changement des allocations budgétaires peut être soutenu par le cadre de conditionnalité associé à l'ABS. Quand le processus budgétaire ne suffit pas à garantir la réorientation des allocations de ressources requise, le ciblage de la prestation de services par les ressources d'ABS peut être utile. Quand il est utilisé, le ciblage doit être décidé avec le gouvernement bénéficiaire ; il ne doit pas être imposé. Il doit se limiter aux domaines revêtant une importance clé au niveau des politiques mises en œuvre, se fonder sur une évaluation convenue des déficits de financement dans le secteur et être temporaire. Le ciblage et les exigences d'additionnalité liées sont d'autant plus efficaces qu'ils sont utilisés dans le contexte de l'ABS non traçable (voir l'énoncé de projet 36 pour des définitions), car l'appropriation des allocations budgétaires résultantes a tendance à être plus forte.

- 4. Ne pas exiger que les ressources d'ABS soient séparément identifiables dans le budget.**

Autrement dit, il vaut mieux utiliser l'ABS non traçable. Cela garantit l'utilisation des systèmes nationaux. La redevabilité nationale, les motivations et l'appropriation dans le contexte du cycle budgétaire s'en voient donc renforcées et les distorsions sont réduites. Dans un contexte d'exécution budgétaire manquant de fiabilité, des engagements peuvent être pris avec le ministère des Finances à l'égard de la protection des décaissements budgétaires non traçables visant des lignes budgétaires sectorielles clés. Les bailleurs de fonds ne devraient considérer l'utilisation de l'ABS traçable que dans les cas où il n'est pas possible de garantir un degré minimum de prévisibilité des dépenses via les systèmes gouvernementaux.

- 5. Insister sur le fait que les instruments d'ABS doivent s'attaquer aux causes sous-jacentes du risque et ne pas s'accompagner de dérogations inutiles.**

La phase de conception d'un instrument d'ABS doit comprendre une évaluation systématique des risques (comme le manque de fiabilité de l'exécution budgétaire) et une réflexion sur la meilleure manière d'en éliminer les causes. La priorité doit être donnée aux actions de mise en œuvre cherchant à résoudre les faiblesses des systèmes nationaux ; il faut éviter d'imposer des dérogations (non utilisation des systèmes



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

nationaux) pour les contourner (y compris la traçabilité). Lorsqu'une dérogation est imposée, une stratégie doit être identifiée et mise en œuvre pour son élimination graduelle.

6. Garantir que les ressources d'ABS soutiennent des systèmes de financement alignés avec les mandats institutionnels pour la prestation de services.

Avant de fournir l'ABS, il faut réfléchir à la manière de renforcer les systèmes de financement nationaux et de les aligner avec les responsabilités institutionnelles pour la prestation de services. De tels systèmes peuvent être souvent mal alignés ou inexistant. Cela peut vouloir dire que les ressources consacrées aux intrants opérationnels doivent être allouées aux collectivités locales responsables de la prestation de services et non pas aux ministères centraux, par exemple.

7. Focaliser les intrants de l'ABS sur la réduction des contraintes critiques à la prestation de services.

Pour cela, il peut être nécessaire d'identifier la manière dont le financement, le dialogue, la conditionnalité et l'assistance technique/le renforcement des capacités peuvent accompagner le renforcement des processus en aval, dont la gestion directe du personnel de première ligne et des processus de prestation de services ; les ressources humaines requises pour la prestation de services et les motivations et la redevabilité à cet égard.

8. Faire en sorte que le dialogue et la conditionnalité renforcent les motivations des acteurs nationaux à l'égard de l'amélioration de la prestation de services.

Ce travail peut se faire au niveau central (siège du ministère sectoriel et du ministère des Finances) et au niveau de la prestation de services. Au niveau central, l'influence de la conditionnalité et du dialogue est indirecte. Elle peut être optimisée en identifiant un nombre limité de problèmes fondamentaux de la prestation de services pouvant être influencés par le niveau central, puis en focalisant le dialogue et la conditionnalité sur ces questions. Au niveau

de la prestation de services, des cadres de conditionnalité spécifiques doivent être élaborés afin de créer des motivations au renforcement des capacités institutionnelles et des systèmes. Les cadres de conditionnalité, qu'ils soient en amont ou en aval, doivent se focaliser sur les questions et actions sous le contrôle des institutions. Les cibles de la prestation de services ne représentent généralement pas des conditions appropriées, car les processus de prestation de services sont complexes et les institutions individuelles ne contrôlent généralement pas la totalité de ces résultats.

9. Veiller à ce que l'ABS fournisse un financement fiable à la prestation de services.

Les niveaux de financement doivent donc rester prévisibles tout au long du cycle de formulation et d'exécution budgétaire. La conditionnalité doit être appliquée et les ressources d'ABS engagées avant le début du processus de formulation budgétaire en fonction de la performance au cours de l'exercice financier précédent. Les bailleurs de fonds ne doivent jamais réduire les décaissements en cours d'exercice fiscal. Des engagements à moyen et long terme à l'égard des flux d'ABS contribuent à renforcer la prévisibilité. Les bailleurs de fonds doivent rendre des comptes au sein d'un cadre de redevabilité mutuelle à l'égard des délais et volumes prévus pour les engagements et décaissements d'ABS.

10. Insister sur le fait que les bailleurs de fonds sectoriels et les acteurs gouvernementaux doivent s'efforcer de créer des liens avec les réformes de la décentralisation, de la fonction publique et de la gestion des finances publiques.

Un renforcement mutuel peut être obtenu grâce à un travail conjoint dans le cadre des réformes transversales et sectorielles ; en garantissant un dialogue cohérent, et non pas conflictuel, entre les bailleurs de fonds ; et en mettant en place des cadres de conditionnalité cohérents et se soutenant mutuellement pour l'ABG et l'ABS.

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 (t.williamson.ra@odi.org.uk) et Catherine Dom, consultante en chef de Mokoro (cdom@mokoro.co.uk).