

L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

Note de Bonne Pratique

Février 2010

Tim Williamson et Catherine Dom

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

et

Mokoro
87 London Road
Headington
Oxford OX3 9AA
UK

Remerciements

Cette note de bonne pratique fait la synthèse d'études de cas rédigées par une importante équipe de chercheurs. Les principaux auteurs des études de cas sont :

Tanzanie – santé	– Gregory Smith
Ouganda – éducation	– Edward Hedger
Ouganda – Gouvernement local	– Jesper Steffensen
Mali – éducation	– Karolyn Thunnissen
Mozambique – santé	– Muriel Visser-Valfrey
Mozambique – agriculture	– Lidia Cabral
Rwanda – éducation	– Mailan Chiche
Tanzanie – Gouvernement local	– Per Tidemand
Zambie – routes	– Geoff Handley (aussi chargé de la revue documentaire)
Zambie – santé	– Ann Bartholomew (aussi chargée de l'étude sur la responsabilité des bailleurs de fonds)

Cette note a été rédigée par Tim Williamson et Catherine Dom. Nous remercions les personnes ayant apporté leurs précieux commentaires à cette note, au rapport de synthèse et aux études de cas. Nous tenons à remercier tout particulièrement Jeremy Clarke et les auteurs des études de cas.

Les recherches ont été effectuées pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) sur Département pour la Coopération Internationale du Royaume-Uni (DFID). L'Agence Française de Développement a financé la traduction des principaux rapports. Les vues exprimées dans ce rapport ne reflètent pas celles du DFID, du PSA, de l'Overseas Development Institute ou de Mokoro. Qui plus est, comme il est naturel pour une étude d'une telle ampleur, il est possible que tous les chercheurs n'approuvent pas la totalité des analyses et conclusions de ce rapport.

Résumé des produits de l'étude

Méthodologie d'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique

Études de cas sectorielles de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique :

Études de cas sectorielles complètes :

- Zambie – Secteur routier
- Zambie – Secteur de la santé
- Mozambique – Secteur de la santé
- Rwanda – Secteur de l'éducation
- Ouganda – Secteur de l'éducation
- Mali – Secteur de l'éducation

Étude de cas sectorielles sur documents :

- Tanzanie – Secteur de la santé
- Ouganda – Gouvernement local
- Tanzanie – Gouvernement local
- Mozambique – Secteur de l'agriculture

- **Rapport sur les exigences des sièges des bailleurs de fonds en matière de responsabilité**
- **Analyse documentaire**
- **Rapport de synthèse**
- **Note de Bonne Pratique**

Table des matières

Remerciements	ii
Acronymes et abréviations	v
1. Vue d'ensemble des bonnes pratiques pour la conception et la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel	6
1.1 Introduction et objectifs.....	6
1.2 Qu'est-ce que l'Appui Budgétaire Sectoriel ?.....	7
1.3 Le rôle de l'ABS et un portefeuille approprié d'instruments d'aide.....	9
1.4 L'approche générale à la conception et de la gestion de l'ABS.....	10
1.5 Les principes d'un ABS efficace.....	12
1.6 Amélioration des lignes directrices des bailleurs de fonds et des pays pour l'ABS.....	14
1.7 Répondre aux contraintes sous-jacentes clés d'un ABS efficace.....	14
1.8 Conclusion.....	15
2. Les conditions préalables à un ABS efficace	16
2.1 Une politique claire et appropriée pour la prestation de services financée par des fonds publics.....	16
2.2 Soutenir la mise en œuvre des décisions politiques de haut niveau au lieu de chercher à les influencer.....	17
3. Déterminer les principaux défis posés à la prestation de services	18
3.1 Diagnostic en aval de la prestation de services au public.....	19
3.2 Identifier les problèmes clés en amont ayant un impact sur la prestation de services.....	20
4. Identifier et mettre en œuvre des actions d'amélioration de la prestation de services (dans l'optique de l'ABS)	21
4.1 Améliorer les processus et les capacités de la prestation de services.....	22
4.2 Amélioration des ressources et systèmes de financement de la prestation de services.....	24
4.3 Renforcer les incitations et la redevabilité en aval pour la prestation de services.....	26
5. Renforcer la préparation de rapports, le suivi et l'évaluation de la prestation de services	28
5.1 Pallier les lacunes de la présentation de rapports sur la prestation de services et les dépenses des services.....	28
5.2 Améliorer l'apprentissage et la redevabilité en reliant la présentation de rapports aux processus décisionnels centraux.....	31
6. Conception et mise en œuvre des intrants de l'ABS (dans l'optique de l'amélioration de la prestation de services)	34
6.1 Garantir que la structure de l'ABS répond aux défis de la prestation de services.....	34
6.2 Assistance technique et renforcement des capacités.....	35
6.3 Les ressources d'ABS et les arrangements de gestion financière.....	39
6.4 Arrangements pour le dialogue et la conditionnalité.....	51
6.5 Création de liens entre l'ABS et les réformes transversales à travers les structures du dialogue et de l'ABG.....	57
6.6 Réagir au risque posé par la conception et la mise en œuvre de l'ABS.....	59
6.7 Évaluer l'efficacité de l'ABS.....	63

Tableaux

Tableau 1 : Capacités et processus de prestation de services.....	19
Tableau 2 : Matrice pour garantir que la structure de l'ABS répond aux défis de la prestation de services.....	35
Tableau 3 : Les coûts des dérogations typiques.....	59
Tableau 4 : Répondre au risque.....	61

Graphiques

Graphique 1 : Le chaînon manquant de l'ABS dans la Pratique : les processus de prestation de services	7
Graphique 2 : Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services.....	11
Graphique 3 : Le cercle vertueux d'une aide plus efficace	16
Graphique 4 : Champ d'action du diagnostic en aval	18
Graphique 5 : Système complet de présentation de rapports, de suivi et d'évaluation	29
Graphique 6 : Utiliser les revues sectorielles et le cycle budgétaire en tant que points d'entrée pour la présentation de rapports	32
Graphique 7 : Le portefeuille optimum d'ABS en soutien à la prestation de services au vu des exigences des sièges des bailleurs de fonds	43
Graphique 8 : Flux de ressources d'ABS : ABS traçable et ABS ciblé non traçable	48
Graphique 9 : Le cycle « idéal » de décaissement et de conditionnalité de l'ABS	53
Graphique 10 : Le champ d'action du dialogue et le ciblage de la conditionnalité	54
Graphique 11 : Structure du Cadre d'Évaluation Conjoint en Ouganda.....	55
Graphique 12 : Évaluer l'efficacité de l'ABS	64

Encadrés

Encadré 1: Soutien de l'ABS à l'appropriation nationale en Ouganda.....	17
Encadré 2: Améliorations des processus de prestation de services liés à la fourniture d'ABS	23
Encadré 3: Améliorations du financement des systèmes de la prestation de services liés à la fourniture d'ABS.....	26
Encadré 4: Méthodes pour promouvoir les incitations et la responsabilité à l'égard de la prestation de services	27
Encadré 5: Pallier les lacunes de la présentation de rapports sur la prestation de services	30
Encadré 6 : Améliorer l'apprentissage et la redevabilité.....	33
Encadré 7 : Approche systémique et compatible avec les incitations au renforcement des capacités en Ouganda et en Tanzanie.....	38
Encadré 8 : Ciblage, traçabilité et additionnalité.....	39
Encadré 9 : Les avantages de la participation des ministères des Finances et les conséquences de leur mise à l'écart.....	41
Encadré 10 : Bailleurs de fonds ayant fourni l'ABS non traçable dans les pays de l'étude sur l'ABSdP	42
Encadré 11 : Ciblage négocié.....	45
Encadré 12 : Démontrer l'additionnalité en Ouganda : le Fonds de lutte contre la pauvreté.....	46
Encadré 13 : Intégrer un Cadre d'Évaluation des Performances sectorielles généralement approprié au secteur de la santé du Mozambique.....	55
Encadré 14 : Repenser la réforme de la fonction publique.....	58

Acronymes et abréviations

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ABSdP	Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique
AT	Assistance Technique
CAD	Comité d'Assistance au Développement (de l'OCDE)
CE	Commission Européenne
DFID	Department for International Development (UK)
EF	Exercice Financier
GFP	Gestion des Finances Publiques
NBP	Note de Bonne Pratique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ODI	Overseas Development Institute
ONU	Organisation des Nations Unies
CEP	Cadre d'évaluation des performances (Performance Assessment Framework)
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
RFP	Réforme de la Fonction Publique
RH	Ressources Humaines
S&E	Suivi et Évaluation
SWAp	Sector Wide Approach (<i>approche sectorielle</i>)
UK	Royaume-Uni
USAID	United States Agency for International Development

1. Vue d'ensemble des bonnes pratiques pour la conception et la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel

1.1 Introduction et objectifs

1. Ce document est la Note de Bonne Pratique (NBP) pour la seconde phase d'une étude sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans la Pratique (ABSDP) pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA).¹ L'Appui Budgétaire Sectoriel est une modalité de mise en œuvre d'Aide Publique au Développement (APD) de plus en plus utilisée par les agences donatrices pour soutenir les pays africains dans leurs efforts d'atteinte des objectifs de leurs politiques de développement. La finalité de l'étude est de rassembler les enseignements tirés de la mise en pratique de l'ABS dans différents pays et secteurs afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures.

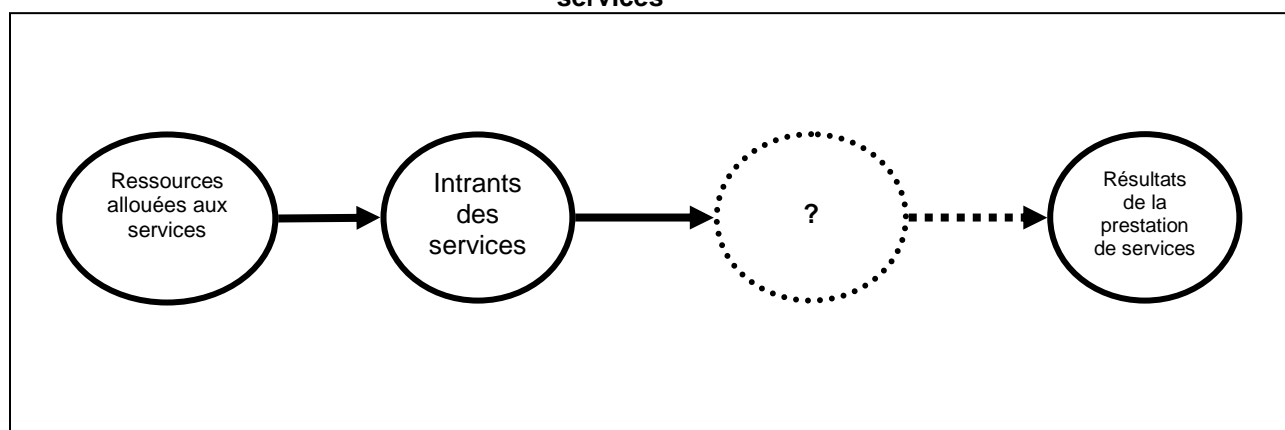
2. L'étude s'est appuyée sur plusieurs études de cas et sur des documents de référence analysant les résultats de l'ABS dans la pratique en Afrique et ailleurs. Dans l'ensemble, cette étude a démontré que l'ABS est une modalité importante, qui a le potentiel d'appuyer de manière efficace l'amélioration de la prestation de services dans les pays en développement. Cependant, sa mise en œuvre a connu des fortunes diverses. L'ABS a en général soutenu l'expansion de la prestation de services par le biais du financement d'une part majeure de ses intrants. L'ABS a soutenu le renforcement de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques en facilitant des améliorations de la planification, du cycle budgétaire, de la gestion financière et de la responsabilité, même si les progrès accomplis ont été inégaux.

3. Cependant, l'ABS n'a pas appuyé efficacement la poursuite de l'amélioration de la qualité 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 intrants² en prestation de services de qualité, telle que la gestion des établissements scolaires.³ Les capacités et systèmes de gestion, de soutien et supervision des prestataires de services en contact direct avec le public n'ont pas non plus bénéficié d'une attention suffisante. L'étude a qualifié cette lacune de « *chaînon manquant* » dans le processus de prestation de services (Graphique 1).

¹ Voir van der Linde (2008). L'étude de la première phase a vu la réalisation d'études de cas sectorielles dans quatre pays africains francophones : l'éducation au Bénin, l'éducation au Burkina Faso, l'environnement et la foresterie au Cameroun et l'éducation au Sénégal.

² Par exemple, les ressources financières ont augmenté et sont devenues plus prévisibles, comme il a été noté auparavant.

³ Les exemples dans cette section concernent souvent le secteur de l'éducation. Des exemples similaires peuvent être trouvés dans d'autres secteurs.

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

4. Le principe sous-jacent de cette Note de Bonne Pratique est d'« *Utiliser l'Appui Budgétaire Sectoriel pour améliorer la prestation de services* ». Elle vise à aider les bailleurs de fonds à fournir l'ABS et les gouvernements partenaires à l'utiliser de manière à améliorer la prestation équitable de services publics de qualité. Pour cela, elle détaille les rôles et principes d'un ABS efficace tels qu'ils sont identifiés dans le Rapport de synthèse et donne des exemples de bonnes pratiques tirés des études de cas et d'autres documents. Elle décrit également la meilleure manière de répondre aux exigences de redevabilité et aux préoccupations quant au risque dans la structure et la mise en œuvre de programmes d'ABS. Cela permet de minimiser les dérogations aux systèmes nationaux et donc leurs effets nocifs.

5. Cette Note s'adresse en priorité aux agences donatrices et aux gouvernements bénéficiaires

- Au sein des *gouvernements bénéficiaires*, elle concerne le personnel des services de développement de politiques et de planification des ministères sectoriels ; les responsables de la gestion de l'aide et du processus budgétaire des ministères des Finances et de la Planification.
- Au sein des *agences donatrices*, elle concerne les spécialistes du secteur et les économistes et spécialistes de la GFP et de la réforme de la fonction publique travaillant au niveau national. Elle s'adresse également aux personnes développant des lignes directrices au niveau des sièges des agences donatrices.

6. Bien que cette Note aborde avant tout la question de l'Appui Budgétaire Sectoriel, elle a des implications plus vastes, par exemple en matière de priorités dans les approches sectorielles de manière générale et en relation avec le mélange de modalités d'aide dans l'appui aux secteurs, et à la coordination et complémentarité avec l'Appui Budgétaire Général. Les principes décrits ici devraient donc également être utiles pour affiner les lignes directrices d'application dans ces domaines.

7. Cette section propose un résumé général des éléments clés de bonne pratique pour la fourniture de l'Appui Budgétaire Sectoriel. Les sections suivantes décrivent en détail les dimensions clés de la conception et de la mise en œuvre de programmes efficaces d'Appui Budgétaire Sectoriel.

1.2 Qu'est-ce que l'Appui Budgétaire Sectoriel ?

8. Les instruments d'ABS doivent être considérés comme allant au-delà d'une simple modalité de transfert d'aide financière au budget d'un gouvernement (c'est ainsi qu'ils sont souvent perçus). L'ABS est un ensemble d'intrants comprenant des ressources et une série

d'autres « intrants non financiers », notamment l'assistance technique, le renforcement des capacités, le dialogue et la conditionnalité. Dans le cadre de cette note (et de l'étude générale sur l'ABSdP), l'Appui Budgétaire Sectoriel est défini comme un programme d'aide où⁴ :

- L'aide emprunte les mêmes systèmes que ceux utilisés pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est déboursée au ministère des Finances du gouvernement (ou « Trésor »). De là, elle est distribuée aux ministères, services ou organismes responsables de l'exécution du budget par le biais des procédures gouvernementales normales.
- Le dialogue, les conditions et autres intrants associés à l'aide doivent se concentrer sur un secteur unique.

9. Cela distingue l'ABS de l'Appui Budgétaire Général, où le dialogue et les conditions concernent plusieurs secteurs, et de l'aide projet, qui finance des séries d'activités bien définies assorties d'objectifs précis et a tendance à ne pas utiliser les systèmes d'exécution budgétaire du gouvernement.

10. Au sein du cadre défini par ces deux grands paramètres (la voie de financement et l'axe du dialogue et des conditions associées), une vaste gamme d'instruments d'aide aux caractéristiques variées sont utilisés. La première série de facteurs distinctifs est liée aux *arrangements de financement* pour l'ABS en soutien aux priorités budgétaires et politiques du gouvernement partenaire. 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. En général, tous les instruments d'ABS utilisent un certain 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. 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 de processus séparés pour la gestion des liquidités, la présentation de rapports et les audits. Un instrument d'ABS ciblé n'est pas forcément traçable.

11. Les instruments d'ABS sont aussi caractérisés par leurs intrants autres que financiers. On constate la présence de trois éléments principaux :

- Le dialogue 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. L'ABS utilise dans certains cas l'ensemble des structures de dialogue associées aux SWAp, dans d'autres cas, il requiert des réunions spécifiques supplémentaires.

⁴ Lorsqu'il a commandé l'étude sur l'ABSdP, le PSA a reconnu la diversité des instruments qualifiés d'ABS dans les différents secteurs et pays. Ce n'est pas le cas de la définition officielle de l'ABS par le CAD/OCDE, pour qui l'ABS est un financement non ciblé au Trésor national assorti d'un dialogue portant sur le secteur et non pas sur les questions budgétaires générales (OECD-DAC 2006).

- 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. On constate une tendance à l'utilisation de cadres d'évaluation des performances mieux structurés au niveau sectoriel.
- L'ABS soutient des activités d'Assistance Technique (AT) et de Renforcement des Capacités, soit par le biais de ressources allouées directement à de telles activités, soit à travers la provision d'AT et d'activités de renforcement des capacités à travers des modalités projet parallèles. Tous les instruments d'ABS ne disposent pas de composantes d'AT ou de renforcement des capacités significatives.

12. Dans l'ensemble, par rapport aux projets traditionnels, l'ABS s'accompagne d'un dialogue et de conditions plus axés sur l'ensemble des politiques et systèmes du gouvernement. Cependant, les instruments d'ABS traçable consacrent une grande partie de leur dialogue aux questions opérationnelles spécifiquement liées au programme lui-même. 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.

1.3 Le rôle de l'ABS et un portefeuille approprié d'instruments d'aide

13. L'étude suggère un rôle spécifique pour l'ABS : il doit aider les gouvernements bénéficiaires à fournir les services publics conformément à leurs priorités politiques. L'ABS y parvient en fournissant des ressources flexibles aux gouvernements bénéficiaires, ce qui leur permet de financer la mise en œuvre de politiques d'élargissement de l'accès aux services publics, et également, et de façon cruciale, d'améliorer l'équité et la qualité de ces services.

14. En outre, en utilisant les systèmes et institutions du gouvernement l'ABS a le potentiel d'être plus efficace que l'aide projet et même que les fonds communs pour accompagner la prestation de services. L'ABG présente des avantages similaires. **L'ABS et l'ABG doivent donc être les modalités préférées pour la fourniture d'aide en soutien à la prestation de services publics.** Cependant, il est tout aussi évident qu'en l'absence d'un mandat clair à l'égard de la prestation de services publics, des transferts importants d'ABS ne sont pas appropriés.

15. L'ABS doit être considéré comme un outil important de l'aide fournie par les bailleurs de fonds aux gouvernements au niveau sectoriel. Néanmoins, différentes modalités d'aide peuvent et doivent se compléter pour accompagner un gouvernement partenaire dans ses efforts de mise en œuvre de ses objectifs de prestation de services :

- Les intrants autres que financiers de l'ABG présentent un avantage comparatif quant au soutien à la gestion des finances publiques, à la décentralisation et à la réforme de la fonction publique, malgré leur manque d'efficacité relatif dans les deux derniers domaines. L'ABS peut compléter l'ABG en faisant en sorte que les réformes transversales répondent mieux aux besoins de la prestation de services sectoriels et en promulguant des améliorations plus poussées de la prestation de services dans les secteurs individuels.
- L'aide projet, dont les fonds communs, peut compléter l'ABS. Lorsque l'aide projet a pour objectif le renforcement des capacités et des systèmes, elle peut contribuer à l'amélioration des systèmes et institutions utilisés par l'ABS et les dépenses nationales et donc augmenter l'efficacité de l'ABS. Cela comprend les intrants « autres que financiers » de l'ABS, pour lesquels les modalités d'aide projet peuvent être plus appropriées. Par ailleurs en augmentant le volume de ressources passant par les systèmes gouvernementaux, l'ABS améliore également l'impact de l'aide projet.

- L'utilisation de l'aide projet pour financer certains intrants sectoriels ne doit pas être confondue avec un retour complet à l'aide projet. Les études de cas sur le secteur de la santé suggèrent notamment que, dans les pays stables, l'aide projet ne doit pas être utilisée pour financer la prestation de services.

16. Au sein et en dehors du secteur, un portefeuille approprié d'instruments d'aide est requis. Leur structure et leur mise en œuvre doivent pallier les contraintes clés à la prestation de services publics au niveau du secteur. Dans un tel contexte, l'Appui Budgétaire Sectoriel peut jouer le rôle de catalyseur pour la réorientation de l'allocation des ressources sectorielles vers la prestation de services des politiques et donc renforcer les systèmes et processus à cet égard. Il peut y parvenir si les gouvernements bénéficiaires, les bailleurs de fonds et autres parties prenantes se focalisent sur les processus de la prestation de services.

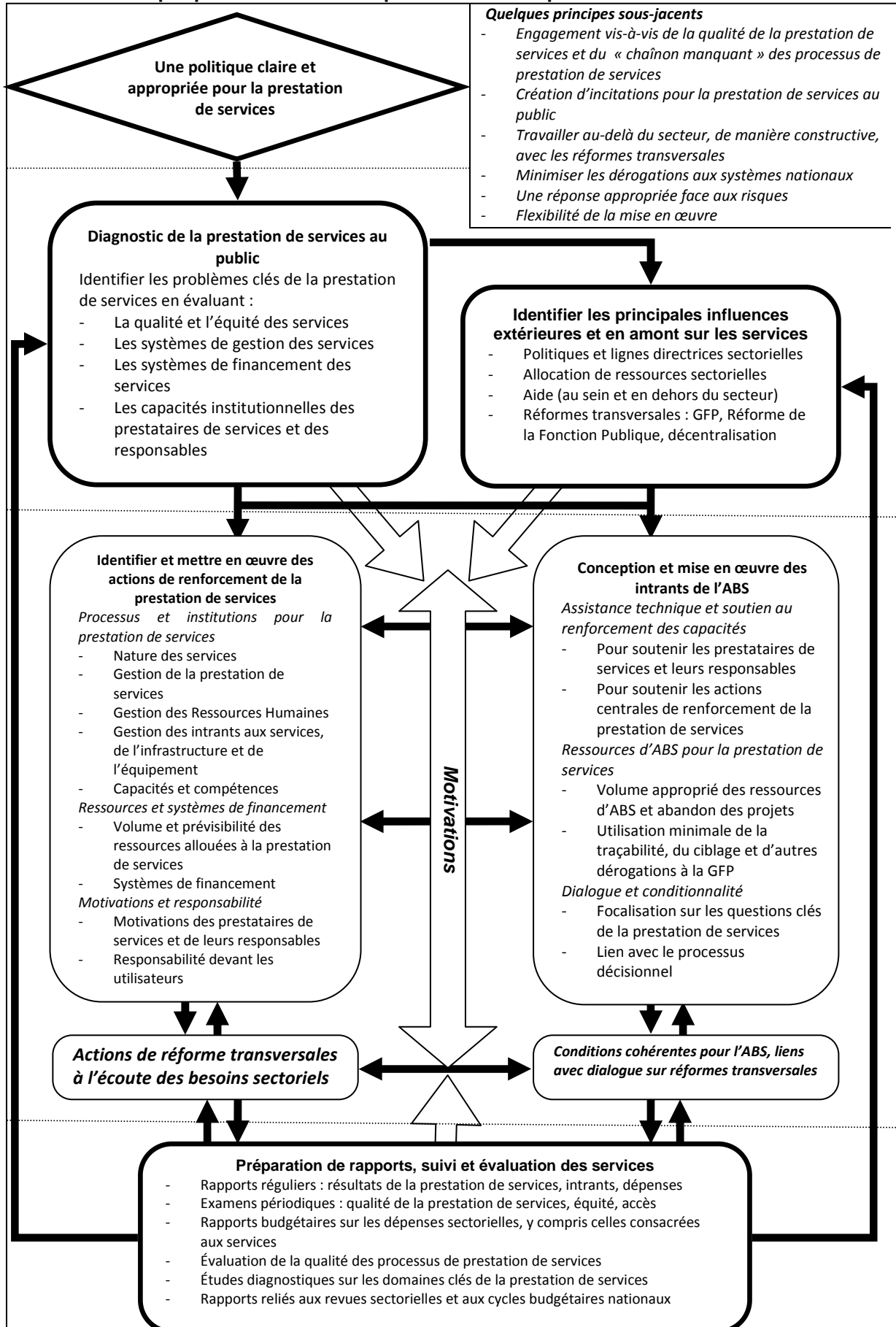
1.4 L'approche générale à la conception et de la gestion de l'ABS

17. Le rôle de l'ABS est clair et il est essentiel de se focaliser sur la prestation de services. Pourtant, les études de cas montrent qu'il n'est pas automatique que l'ABS soit efficace. La prestation de services doit être placée au cœur de la structure et de la mise en œuvre de l'ABS. C'est pour cela que cette Note de Bonne Pratique est intitulée « *Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services* ». L'ABS doit s'attaquer directement au problème du « *chaînon manquant* » de la prestation de services. Il n'est pas suffisant que l'ABS soit flexible : il doit répondre aux problèmes de prestation de services de manière appropriée, mais dynamique. Il est crucial que les programmes d'ABS changent les motivations des personnes ayant une influence sur la prestation des services, ainsi que de ceux qui y participent directement et se trouvent en contact avec les bénéficiaires

18. Les principaux éléments de l'approche visant à « *Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services* » sont décrits dans le Graphique 2. La seule condition préalable à un ABS efficace a déjà été mentionnée : une politique claire et sous le contrôle du gouvernement en faveur d'une prestation de services financée par les fonds publics. Dans ce cas, le cycle de conception et de mise en œuvre de l'ABS compte trois éléments principaux :

- Le premier élément de cette approche est la préparation d'un inventaire des questions et défis clés de la prestation de services et du degré d'influence du gouvernement central à leur égard. Les processus de la prestation de services sont par nature complexes et font entrer en jeu plusieurs institutions et acteurs. Ainsi, une compréhension plus approfondie, du côté des bénéficiaires comme des bailleurs de fonds, est nécessaire pour que l'ABS soit adapté.
- Le second élément cible la formulation des mesures à prendre pour améliorer la prestation de services, en trois étapes. Premièrement, l'identification et la mise en œuvre des actions visant à améliorer la prestation de services, conformément au diagnostic des défis détectés. Deuxièmement, la conception et la fourniture d'intrants de l'ABS pour accompagner la mise en œuvre de ces actions. Troisièmement, les acteurs sectoriels doivent œuvrer 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.
- Le troisième élément est le suivi et l'évaluation de la prestation de services, notamment le suivi des dépenses, intrants, processus et résultats de la prestation de services. Le suivi doit être relié aux processus décisionnels, y compris aux revues sectorielles et au processus budgétaire national.

Graphique 2 : Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services



19. Il est important que le processus décrit dans le graphique ne soit pas considéré comme un modèle rigide, mais comme un cycle flexible encourageant l'innovation et l'apprentissage tout en se focalisant sur l'amélioration de la prestation de services. L'objectif de l'approche n'est pas de promouvoir la réalisation de nouveaux plans et études sectoriels mais de suggérer des mécanismes permettant de focaliser l'attention sur ce qui compte réellement dans le secteur, et d'orienter l'ABS vers ces points au sein des plans et études existants.

20. Ces éléments fondamentaux de l'approche sont étudiés de manière plus approfondie dans les sections ultérieures de cette note.

1.5 Les principes d'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, 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 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 inexistantes. 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.

1.6 Amélioration des lignes directrices des bailleurs de fonds et des pays pour l'ABS

21. L'étude des exigences des sièges des bailleurs de fonds fait deux observations importantes : de façon générale, les sièges des bailleurs de fonds n'ont donné aucun conseil sur la conception et la mise en œuvre de l'instrument d'ABS ; et la variabilité des instruments d'ABS utilisés par un même bailleur d'ABS dans différents pays suggère qu'il a été possible d'être flexible, au niveau des pays, lors de la conception d'instruments d'ABS..

22. Les agences donatrices doivent définir de meilleures lignes directrices quant à la conception et à la mise en œuvre de l'ABS au niveau national. Cependant il est important que cela n'empêche pas les pays bénéficiaires de définir la nature de l'ABS en fonction de leur contexte propre. Les exigences des sièges ne doivent pas se transformer en modèles rigides empêchant l'harmonisation des approches des différents bailleurs de fonds dans un pays donné.⁵

23. C'est au niveau national qu'on parviendra le mieux à améliorer la fourniture d'ABS. Dans ce but la mise en place de principes clairs pour la fourniture d'ABS au niveau national, acceptés par tous et explicitant le rôle des institutions partenaires, du ministère des Finances, d'autres ministères mettant en œuvre d'importantes réformes transversales et des bailleurs de fonds, est essentielle pour améliorer les pratiques. Il est certainement possible d'adapter ces principes au contexte spécifique du pays bénéficiaire tout en tenant compte des autres modalités d'aide soutenant le secteur, des réformes transversales et du budget en général.

1.7 Répondre aux contraintes sous-jacentes clés d'un ABS efficace

24. La conception et la mise en œuvre de l'ABS de la manière conseillée par cette note sont des tâches complexes. Le Rapport de synthèse mentionne un défi majeur à relever pour garantir l'efficacité de l'ABS et de l'aide sectorielle en général : celui de la nécessité de changer les motivations internes au sein des agences d'aide et des organisations bénéficiaires.

⁵ Il est possible que cela se produise, notamment dans le cas de la Commission Européenne, où un cadre standard de conditionnalité et de décaissement a été mis en œuvre en dépit des arrangements de SWAp déjà en place et des pratiques des autres bailleurs de fonds.

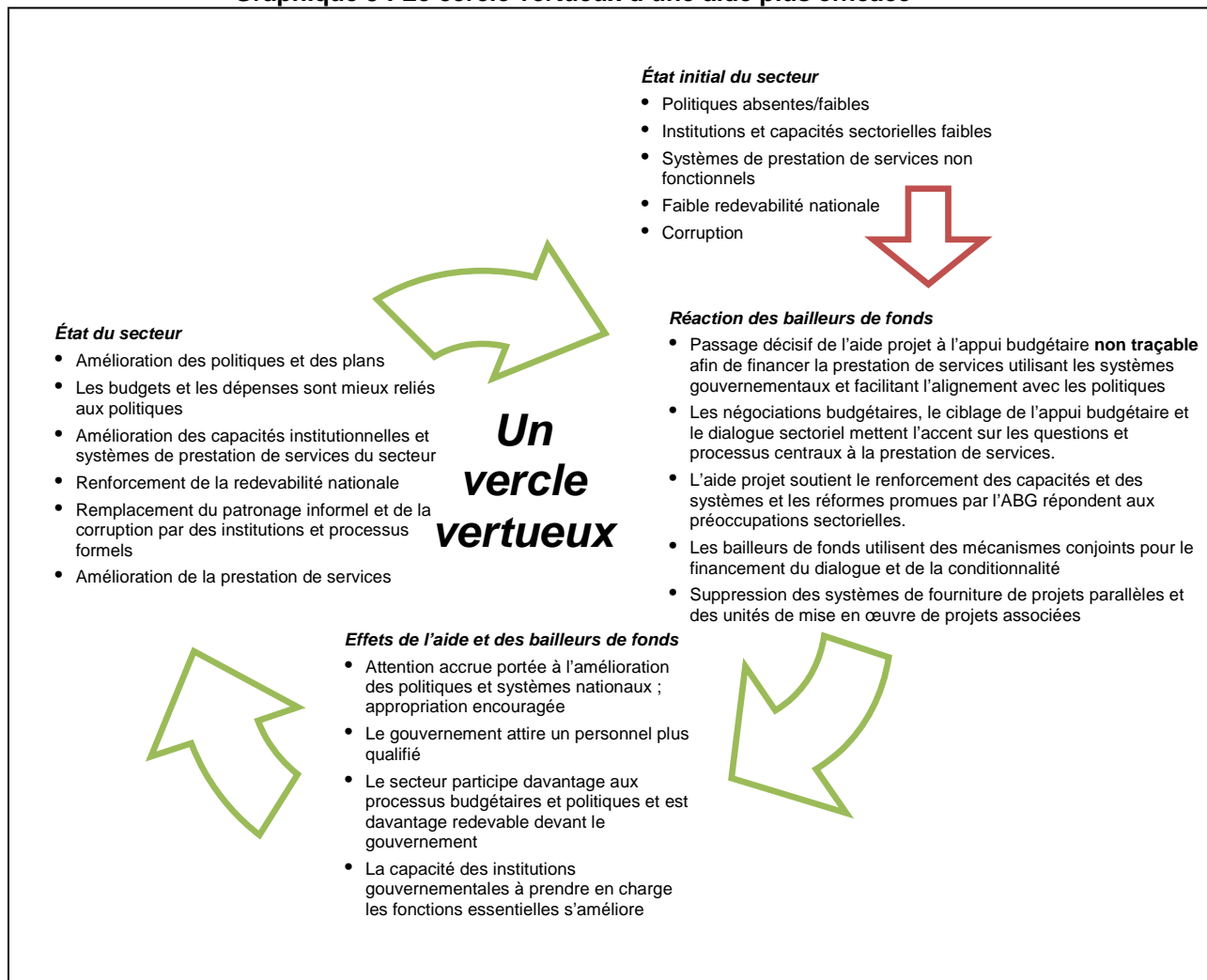
- **Du côté des bailleurs de fonds**, il sera donc nécessaire de changer la culture et les systèmes organisationnels afin d'aligner les motivations du personnel du siège et des bureaux nationaux avec une action réellement basée sur les résultats : ils devront aller au-delà des cibles de performance pour se concentrer sur le renforcement des systèmes et processus de prestation de services et encourager un travail conjoint transversal. Pour cela, il faudra également adopter une approche plus sophistiquée de la gestion du risque et s'attaquer à ses causes au lieu de tenter de les contourner à l'aide de dérogations aux systèmes nationaux aussi inutiles que contre-productives.
- **Du côté des gouvernements bénéficiaires**, il sera nécessaire de démontrer un engagement à l'égard de la qualité, de l'équité et de l'accès de la prestation de services. Ils devront aussi renforcer la légitimité des systèmes nationaux et améliorer le dialogue au sein du gouvernement entre les processus de réforme sectoriels et transsectoriels.

1.8 Conclusion

25. Cette section décrit les grands principes sous-jacents à la mise en place de bonnes pratiques pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS. L'approche suggérée place la prestation de services au cœur de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS. Alloué en parallèle de modalités d'aide complémentaires, un ABS bien conçu et mis en œuvre suivant ces principes peut être un instrument important permettant de créer un cercle « vertueux » d'amélioration de l'efficacité de l'aide sectorielle, comme le montre le Graphique 3.

26. Les sections suivantes vont au-delà des principes généraux et décrivent de manière plus détaillée les différents éléments de la structure et de la mise en œuvre de l'ABS.

Graphique 3 : Le cercle vertueux d'une aide plus efficace



Mis à jour à partir de Williamson and Kizilbash (2008) sur la base des conclusions de l'étude

2. Les conditions préalables à un ABS efficace

2.1 Une politique claire et appropriée pour la prestation de services financée par des fonds publics

27. Une politique claire et définie par le Gouvernement pour la prestation de services financée par des fonds publics est une condition préalable simple pour garantir l'efficacité de l'ABS et de tout volume important de ressources budgétisées. D'autres facteurs peuvent être utiles à cet égard : de solides systèmes de gestion des finances publiques, un cadre institutionnel clair pour la prestation de services, un plan stratégique chiffré pour le secteur et d'autres aspects des arrangements de SWAp. Il se peut qu'il faille les prendre en compte lors de la conception de l'ABS, mais ils ne sont pas en eux-mêmes des conditions préalables à sa fourniture.

28. La prestation de services financée par des fonds publics met en jeu les secteurs du développement social et de la production. Dans les secteurs comme la santé, l'éducation et les routes, le rôle de l'État est généralement bien accepté. La prestation de services est

financée par des fonds publics, même s'il peut arriver que le secteur privé intervienne. Cependant, dans des secteurs comme l'agriculture et l'eau, le rôle de l'État est moins clair. Par exemple, dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, le rôle du gouvernement n'était pas clair, ce qui a rendu l'objectif de l'ABS d'appuyer le gouvernement dans ce secteur particulièrement difficile. Résultat : une utilisation des ressources d'aide très inefficace.

29. L'appropriation est un concept légèrement plus difficile à évaluer et à établir. Il ne suffit pas d'inclure une politique à un plan stratégique endossé par les partenaires dans le contexte d'arrangements de SWAp. Les indicateurs importants de l'appropriation⁶ sont le point de départ de l'initiative de formulation de politiques ; le niveau de conviction des responsables politiques lors de la formulation des politiques ; l'existence d'actions et d'autres signes de soutien des dirigeants ; et les efforts en faveur d'un consensus entre les différentes parties prenantes. **Les partenaires participant au dialogue doivent reconnaître le degré d'appropriation dans le pays des politiques nationales pour la prestation de services.** L'appropriation ne doit pas forcément être universelle, mais le gouvernement partenaire doit indiquer sa volonté de prendre des mesures pour la mise en œuvre des politiques de prestation de services.

2.2 Soutenir la mise en œuvre des décisions politiques de haut niveau au lieu de chercher à les influencer

L'une des observations de l'étude est que les bailleurs de fonds ont une influence limitée sur les décisions politiques de haut niveau et que cette influence décline au fur et à mesure que l'appropriation nationale des politiques se renforce. Lorsque les gouvernements partenaires gagnent en confiance et s'approprient davantage le développement de politiques, les décisions de haut niveau à l'égard des politiques sont plus souvent prises hors du contexte des arrangements de SWAp par le personnel politique, ce qui est une bonne chose. **Quand les bailleurs de fonds soutiennent les grandes orientations politiques pour la prestation de services,⁷ ils doivent se concentrer sur le soutien à la mise en œuvre et à la redevabilité de ces politiques.** En Ouganda, pays où les « politiques générales » du secteur de l'éducation ont toujours été définies et menées par l'équipe dirigeante du pays, cette stratégie a été adoptée avec succès par les parties prenantes de l'ABS, comme le montre l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1: Soutien de l'ABS à l'appropriation nationale en Ouganda

Les décisions d'introduire la Scolarisation Primaire Universelle suivie de la Scolarisation Secondaire Universelle ont été prises par le Président. Le cadre de SWAp/d'ABS n'existait pas lors du lancement de la première initiative, mais il était bien établi lorsque la seconde a été adoptée et n'a pourtant pas été invoqué. L'ABS n'avait aucune influence sur l'appropriation à ce niveau : c'est le gouvernement qui prenait et prend toujours en charge les politiques.

Cependant, l'ABS a été plus efficace à l'égard du renforcement d'autres aspects de l'appropriation nationale : il a facilité une plus grande conviction intellectuelle des acteurs clés, il a soutenu le développement d'actions concrètes et il a obtenu l'émergence d'un vaste consensus sur les politiques pour les rendre aussi réalisables que possible.

⁶ Voir la définition de l'appropriation dans Johnson, J. and Wasty, J 1993, « Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform », document de discussion de la Banque Mondiale 199 (mai).

⁷ Les politiques de prestation de services font généralement l'objet d'un consensus général. Il est inévitable que les avis divergent parfois entre les différents acteurs participant au discours sur les politiques, mais cela ne doit masquer la réalité du consensus général.

En particulier, l'ABS a accompagné la transformation de la « politique générale » en politiques et plans opérationnels et la mise en œuvre des politiques à l'aide de l'allocation de ressources, d'un dialogue sur les politiques et de la conditionnalité. L'Assistance Technique en Ouganda a été limitée pendant la majorité de la période de la SWAp/ABS. L'influence des bailleurs de fonds (sur les politiques opérationnelles) passait par des « notes techniques » soumises par la coordination locale au gouvernement. Cette méthode efficace et disciplinée a permis de contribuer au dialogue sur les politiques tout en respectant l'appropriation des politiques nationales.

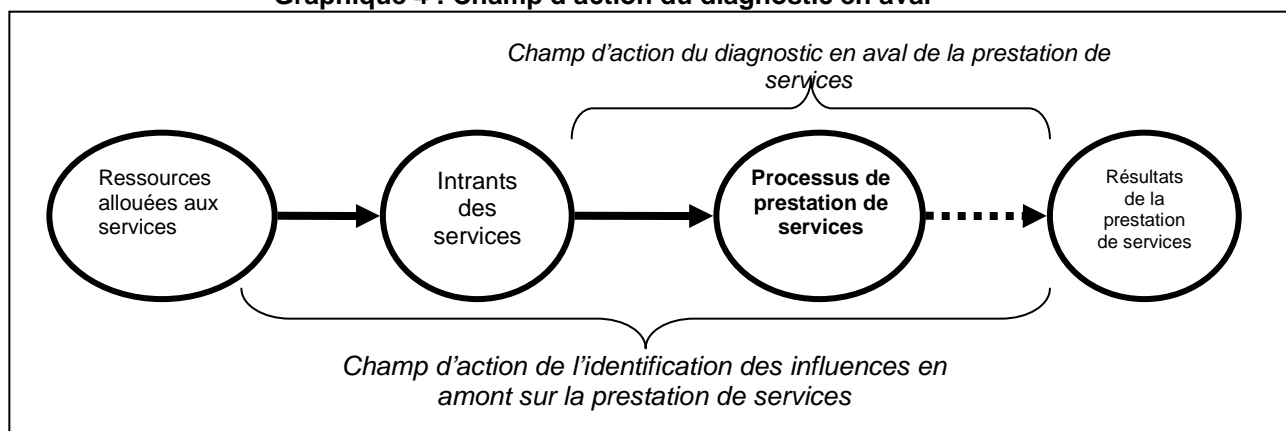
Source : *Étude de cas de l'ABSdP*

30. Dans la grande majorité des cas, les politiques du gouvernement partenaire pour la prestation de services font l'objet d'un consensus et d'un soutien. Il est rare que les bailleurs de fonds ne soutiennent pas l'orientation générale des politiques. Les divergences émergentes doivent être identifiées très tôt pour être résolues dans le respect de l'appropriation nationale. En cas de divergences irréconciliables entre le gouvernement et les bailleurs de fonds à l'égard des politiques de haut niveau pour la prestation de services, les bailleurs de fonds doivent décider s'ils veulent continuer à soutenir le secteur et les méthodes à employer pour cela. Cependant, le recours aux projets n'aide pas à résoudre les différences d'opinions. Il n'est pas non plus compatible avec l'engagement des bailleurs de fonds vis-à-vis du soutien de l'appropriation des politiques grâce à tous les instruments d'aide : en effet, la mise en œuvre dans le cadre de projets des activités financées par les bailleurs de fonds peut être perçue comme allant à l'encontre des politiques gouvernementales.

3. Déterminer les principaux défis posés à la prestation de services

31. La bonne compréhension des défis posés à la prestation de services et le consensus entre les parties prenantes quant à la meilleure manière de les surmonter sont variables et généralement faibles. Cependant, l'ABS ne parviendra à soutenir la prestation de services que s'il répond à ces défis. Pour cela, les parties prenantes doivent se mettre d'accord sur la nature de ces défis et la manière de les relever. Les « parties prenantes » ne comprennent pas seulement les ministères sectoriels et les bailleurs de fonds, mais également le ministère des Finances et les ministères transversaux, les institutions responsables de la gestion et de la prestation de services et la société civile.

Graphique 4 : Champ d'action du diagnostic en aval



32. Les défis posés à la prestation de services peuvent surgir à chaque étape du processus illustré par le Graphique 4, mais les questions liées aux processus de prestation de services sont les moins bien comprises. Cette section décrit un diagnostic en deux étapes.

Premièrement, il est nécessaire de diagnostiquer les principaux défis posés à la prestation de services et à leur gestion à proximité et au niveau du point de fourniture : il s'agit d'un diagnostic en aval. Deuxièmement, les facteurs d'influence au niveau central sur la prestation de services en aval doivent être identifiés : il s'agit d'un diagnostic en amont.

33. Ce diagnostic doit être mené par le gouvernement partenaire et soutenu par les bailleurs de fonds. Il doit être considéré comme un élément du processus d'amélioration de la prestation de services, pas comme une étude ou un rapport de plus commandé par les bailleurs de fonds. Les diagnostics doivent être effectués dans le cadre du processus de conception de l'ABS afin de pallier les lacunes de compréhension. Cependant, afin de mettre en lumière de tels problèmes, il vaut mieux créer des systèmes sous la houlette du gouvernement favorisant un suivi régulier de la performance (voir la section 5 ci-dessous) plutôt que de réaliser des études ponctuelles.

3.1 Diagnostic en aval de la prestation de services au public

34. Le diagnostic en aval de la prestation de services au public compte trois dimensions principales : la compréhension de la nature de la prestation de services ; la compréhension du fonctionnement des systèmes de prestation de services et des capacités des individus et institutions responsables associés ; et enfin, la compréhension des motivations des prestataires de services au contact avec le public.

35. Premièrement, il faut donc comprendre la **nature des services fournis** le long de trois axes :

- **Accès** : le niveau général d'accès de la population à ces services
- **Qualité** : la nature et le standard des services fournis et la réactivité de la prestation de services face aux besoins des bénéficiaires ;
- **Équité** : l'accès et la qualité des services fournis dans différentes zones géographiques/catégories démographiques (genre, âge, niveau de revenu, urbain/rural).

36. Une fois comprise la nature de la prestation de services, il est important de déterminer **les capacités des institutions et la solidité des processus de prestation et de gestion de ces services** : gestion des ressources humaines, intrants opérationnels, infrastructure et équipement, comme le montre le Tableau 1 ci-dessous. En outre, la disponibilité des ressources pour ces intrants et leur gestion est un élément essentiel au niveau de la prestation de services.

Tableau 1 : Capacités et processus de prestation de services

	Capacités des institutions	Solidité des processus
Ressources humaines	Disponibilité des ressources humaines ; caractère approprié, approche et attitude du personnel chargé de la prestation de services.	Processus de nomination, de gestion, de supervision et de formation du personnel au contact direct avec le public.
Intrants opérationnels	Disponibilité, qualité et utilisation des intrants opérationnels appropriés pour mener à bien et avec efficacité les fonctions mandatées.	Processus d'acquisition, de distribution et de gestion des intrants opérationnels (médicaments, manuels scolaires dans le cas des cliniques et des écoles, par exemple).
Infrastructure et équipement	Disponibilité, qualité et utilisation de l'équipement et des infrastructures pour mener à bien et avec efficacité les fonctions mandatées.	Systèmes d'acquisition d'infrastructure et d'équipement, exploitation et maintenance de l'équipement. Cela comprend la gestion des contrats pour la passation de marchés publics.

37. Les questions de **ressources humaines** sont souvent négligées au sein du dialogue sectoriel. Le diagnostic est donc important pour le développement d'arguments robustes et fondés sur les preuves à l'égard de l'impact négatif des contraintes de la fonction publique sur la prestation de services et l'identification des changements à apporter.

38. Enfin, les **motivations des prestataires de services au contact avec le public et de leurs responsables** quant à la fourniture de services équitables et de haute qualité sont un lien crucial entre les systèmes de prestation de services et la nature des services fournis. Au cours du diagnostic en aval, il est fondamental de comprendre les contraintes et motivations du personnel des prestataires de services au contact avec le public. Par exemple, quelles sont les causes principales de l'absentéisme des enseignants dans les zones rurales ? Comment peut-on encourager les enseignants à aller régulièrement au travail ?

3.2 Identifier les problèmes clés en amont ayant un impact sur la prestation de services

39. Une fois que le diagnostic en aval est effectué, l'étape suivante consiste à comprendre comment les politiques, institutions et systèmes centraux influencent la prestation de services en aval. C'est à ces niveaux que les intrants de l'ABS peuvent exercer le plus d'influence.

40. Parmi les domaines typiques où le centre peut/doit influencer la prestation de services :

- **Financement central de la prestation de services** : le financement de la prestation de services compte deux dimensions importantes : premièrement, l'allocation de ressources à la prestation de services, qui doit garantir un niveau de financement proportionnel aux intrants requis pour la fourniture et la gestion de services de qualité. Il est important de comprendre les niveaux actuels de l'ensemble des dépenses sectorielles et de la prestation de services, mais ce type d'information peut être difficile à obtenir. Deuxièmement, le fonctionnement des systèmes de financement a un impact sur la prestation de services. À cet égard, plusieurs questions importantes sont à prendre en compte : le degré d'alignement des allocations de ressources avec les mandats institutionnels quant à la prestation de services ; l'existence et le degré de fragmentation des canaux de décaissement des fonds opérationnels et d'investissement aux prestataires de services ; la prévisibilité des ressources allouées à la prestation de services ; les conditions d'accès aux ressources pour la prestation de services ; et les procédures pour la comptabilisation des ressources et les comptes-rendus à cet égard.
- **Réglementation, gestion et suivi de la prestation de services** : la nature des réglementations pour les normes sectorielles et des lignes directrices pour la prestation de services émises par le centre a un impact sur la prestation de services. Les politiques de gestion des ressources humaines dans le secteur, comme l'échelle des salaires, les indemnités, les qualifications minimums et le degré de centralisation du pouvoir de nomination ont un impact sur la motivation et la disponibilité du personnel. En plus de cela, l'interaction entre les institutions centrales et les prestataires de services et leurs responsables (par le biais de la réglementation, de la gestion directe, des activités de suivi et/ou de supervision, par exemple) peut aussi être une source d'influence majeure.
- **Appropriation, responsabilité et motivations centrales** : les relations sous-jacentes à l'appropriation nationale, aux motivations et à la responsabilité dans le secteur sont intrinsèquement complexes, mais elles sont importantes. La fermeté de l'engagement de la direction politique et technique du secteur vis-à-vis de l'amélioration de la prestation de services et de la responsabilité est importante. Elle a un impact sur les motivations des acteurs sectoriels centraux à l'égard des actions

prises pour l'amélioration de la prestation de services. Les structures de responsabilité de la fonction publique et du personnel politique au niveau national peuvent promouvoir ou entraver les motivations vis-à-vis de l'amélioration des services. Les processus de revue sectorielle mis en place dans le contexte des SWAp peuvent aussi influencer les motivations, mais tout dépend de l'axe qu'ils suivent.

41. En plus de cela, deux autres domaines peuvent avoir une influence significative :
- **Réformes transversales** : les politiques de décentralisation, de réforme de la fonction publique et de la gestion des finances publiques et leur mise en œuvre peuvent avoir un impact significatif sur la nature de la prestation de services. Ces réformes peuvent être plus ou moins réactives face aux besoins de la prestation de services et peuvent limiter le champ d'action des acteurs sectoriels quant à la résolution de ses problèmes.
 - **La nature de l'aide allouée au secteur** : l'allocation, le mélange de modalités, la nature du ciblage et la prévisibilité de l'aide allouée au secteur influencent la prestation de services.

42. Enfin, il est important d'**identifier les déficits en matière de rapports** et le suivi de la prestation de services, des processus de prestation de services et des dépenses au niveau central. On peut y parvenir grâce à une représentation des informations disponibles au niveau central, tirées des rapports et études de routine et d'autres sources d'informations régulières.

43. Aucun de ces domaines n'est nouveau pour les partenaires participant au dialogue sectoriel. Cependant, ils doivent être considérés du point de vue de leur impact sur la prestation de services. De cette manière, **les questions principales devant être résolues pour améliorer la prestation de services peuvent être identifiées et placées au cœur du dialogue entre les partenaires du secteur.**

4. Identifier et mettre en œuvre des actions d'amélioration de la prestation de services (dans l'optique de l'ABS)

44. Une fois identifiées les principales questions en amont pour la prestation de services, l'étape suivante consiste à déterminer et mettre en œuvre des activités pour y répondre afin d'améliorer la qualité, l'équité et l'accès de la prestation de services. Il est important de le faire dans l'optique de l'ABS : en effet, celui-ci peut provoquer des augmentations des ressources sectorielles susceptibles d'influencer les motivations et soutenir des actions pour améliorer la prestation de services à l'aide d'intrants financiers et autres, comme l'assistance technique, le soutien au renforcement des capacités et la conditionnalité. En plus de cela, l'identification d'actions pour l'amélioration de la prestation de services a le potentiel de (ré)orienter les programmes d'ABS sur la prestation de services.

45. Dans cette section, nous examinons les domaines typiques et les questions devant être ciblés. Ils sont illustrés à l'aide d'exemples tirés des études de cas sur l'ABSdP et de documents plus généraux.

46. Cette approche ne pousse pas à la réalisation d'études supplémentaires ou à la mise en œuvre de plans d'amélioration de la prestation de services venant s'ajouter aux plans

stratégiques sectoriels déjà en place. Elle vise à identifier et à mettre en œuvre une série d'actions essentielles prenant en charge les contraintes clés de la prestation de services, déclenchant des changements et pouvant être soutenues par l'ABS et les partenaires sectoriels en général.

4.1 Améliorer les processus et les capacités de la prestation de services

47. Le premier grand domaine d'action est lié aux processus de prestation de services et aux capacités des institutions chargées de la gestion et de la fourniture de ces services.

- **Amélioration des processus entrant en jeu au niveau des prestataires de services au contact avec le public** : cela peut nécessiter le développement de normes et de lignes directrices pour la fourniture de services par différents prestataires. Exemples : programmes scolaires ; lignes directrices pour les soins dans différents types d'établissements de santé ; normes de construction de routes pour les sous-traitants ; mécanismes de participation des agriculteurs à la prestation de services d'appoint. Le ciblage par l'ABS des processus dans les écoles au Rwanda illustre ce point dans l'encadré 2.
- **Amélioration de la gestion des prestataires de services** : cette action fait entrer en jeu les systèmes et les structures de gestion des prestataires de services et peut comprendre l'amélioration de l'inspection académique et de la gestion des services éducatifs des collectivités locales ou autres structures déconcentrées. Dans le cas des routes, cela peut comprendre l'amélioration des systèmes et capacités de gestion des contrats routiers. Une approche prometteuse est le développement et la mise en œuvre de *cadres d'indicateurs* pour une évaluation systématique de la performance des collectivités locales dans le domaine de la gestion des services et l'identification des appuis nécessaires pour renforcer leur performance. De telles approches réduisent la pression liée à l'atteinte des cibles « à tout prix ». Au lieu de cela, elles se concentrent sur le renforcement des capacités de gestion nécessaires à des résultats durables tout en garantissant la redevabilité des collectivités locales. Cette approche peut aussi être appliquée aux prestataires de services.
- **Amélioration de la gestion des ressources humaines** : systèmes de recrutement, de déploiement, de supervision et d'évaluation du personnel ; structures de recrutement et qualifications et conditions générales requises ; systèmes de formation professionnelle et en cours d'emploi : autant d'aspects de la gestion des ressources humaines qui sont souvent négligés au sein du dialogue sectoriel, et pourtant leur amélioration peut être cruciale au renforcement de la prestation de services. Chaque fois que cela est possible, l'ABS doit donc soutenir la mise en œuvre de solutions convenues, comme c'est le cas dans le secteur de la santé en Zambie.
- **Amélioration de la distribution des intrants des services** : il est important de garantir une distribution fiable et équitable des intrants opérationnels (y compris les médicaments, les outils pédagogiques ou autres) aux prestataires de services aussi chargés de leur gestion pour que le personnel au contact direct avec le public puisse offrir des services de qualité. La mise en place de systèmes favorisant une sélection équitable, l'efficacité de la passation de marchés publics, et une bonne exploitation et maintenance des infrastructures et équipements de prestation de services est tout aussi importante.

48. Cette liste peut sembler technique, mais il faut souligner que relever la plupart des défis dans ces domaines peut être une activité à forte connotation politique et/ou provoquant la confrontation d'intérêts divergents. L'intérêt prévalent peut être la préservation du statu quo. Il est donc important de comprendre ces intérêts et ces motivations quand on identifie les actions nécessaires pour répondre aux défis de la prestation de services.

49. Des exemples tirés des études de cas de l'ABSdP sur les améliorations des processus de prestation de services soutenues par l'ABS sont donnés dans l'encadré 2 ci-dessous :

Encadré 2: Améliorations des processus de prestation de services liés à la fourniture d'ABS

Le ciblage des processus dans les écoles au Rwanda : Au Rwanda, les écoles doivent mettre en place des conseils scolaires fonctionnels et efficaces et des associations de parents d'élèves. Elles doivent préparer des rapports sur leurs ressources financières et leurs dépenses avec les membres du conseil scolaire, la communauté locale et les districts. Les chefs d'établissement signent un contrat de performance avec les autorités du district. Ils doivent aussi signer des contrats de performance avec tous les enseignants et évaluer régulièrement leur performance. Chaque école doit élaborer un plan d'amélioration afin de mettre en lumière ses besoins prioritaires et les activités prévues au cours des années suivantes. L'ABS a aussi facilité le développement de lignes directrices et le renforcement des capacités au niveau des écoles et des districts à l'aide de programmes de formation financés par le fonds commun pour le renforcement des capacités.

La mise en œuvre est suivie par les parties prenantes sectorielles (dont les bailleurs de fonds de l'ABS) à l'aide du processus annuel de développement et de revue des actions prioritaires lors des revues sectorielles conjointes annuelles.

Renforcement de la gestion par le district des services d'assainissement et de l'eau en milieu rural en Ouganda : En Ouganda, la fourniture de services d'assainissement et d'eau a été fortement décentralisée au début des années 2000 après les réformes internes et externes du secteur. En même temps, d'importants flux d'aide sont passés de projets de bailleurs de fonds non budgétisés et fragmentés à l'ABS versé aux districts ; celui-ci passait par un nouveau transfert conditionnel pour l'eau et l'assainissement dans le cadre du système de transfert fiscal du gouvernement.

Au départ, le transfert conditionnel appuyait la mise en place de bureaux de l'eau dans les districts et le recrutement de personnel qualifié dans l'optique du renforcement des capacités locales. Les ressources étaient versées à la prestation de services tout en renforçant les capacités, ce qui incitait au recrutement de personnel qualifié. Le ministère central s'est mis à soutenir les collectivités locales et non pas les projets des bailleurs de fonds. La mise en place par le ministère d'unités de soutien technique régionales a contribué à renforcer les capacités des bureaux de l'eau des districts en mettant à leur disposition des compétences spécialisées et adaptées à leurs besoins. Les ressources passant par les systèmes des collectivités locales et ciblant les capacités de fourniture, les districts sont devenus essentiels à la prestation de services de fourniture d'eau en milieu rural. Une telle image a renforcé l'appropriation locale des politiques sectorielles pour l'eau en milieu rural.

Aide de l'ABS au plan des ressources humaines dans le secteur de la santé zambien : Le secteur de la santé en Zambie souffre d'une « crise des RH » qui entrave gravement toutes les autres mesures prises pour améliorer les résultats du secteur. En réponse à cette crise et avec le soutien de toutes les autres parties prenantes sectorielles, le ministère de la Santé a développé un plan de ressources humaines. Ce plan soutient directement le principal Plan Stratégique du Secteur de la Santé 2006-2010. Il est clairement aligné avec les stratégies détaillées décrites dans le programme de réforme du secteur public (augmentation sélective de la rémunération du personnel dans les zones éloignées dans le cadre de la composante de réforme des salaires du PRFP ; renforcement des systèmes de gestion des performances du personnel de la santé aligné avec la composante de gestion du service public du PRFP).

Le plan prévoit une analyse complète des causes de la crise des ressources humaines dans le secteur et propose une approche équilibrée des remèdes possibles. Il couvre les questions du recrutement et du déploiement du personnel, de la rémunération, des conditions de travail, de la gestion de la performance, du développement professionnel, de la fuite des cerveaux, etc. Le plan se fonde sur des preuves que les plafonds actuels de la masse salariale prévus par le CDMT sectoriel sont incompatibles avec les objectifs de prestation de services du gouvernement (il montre que le ratio de la masse salariale du secteur de la santé par rapport au PNB baisse d'année en année). Il remet cette situation en question de manière constructive et propose des scénarios chiffrés alternatifs. Ce plan souligne également le besoin d'un cadre harmonisé et mené par le gouvernement pour les programmes de rétention des RH en remplacement des initiatives actuelles financées par les projets, qui sont mal coordonnées.

Le plan est soutenu par l'ABS ciblé non traçable fourni par la CE. En dépit de nombreux défis (notamment dus à la faiblesse du CSLP), il s'agit d'une approche potentiellement prometteuse, car : (i) l'utilisation d'ABS ciblé non traçable implique que la mise en œuvre du plan doit être inscrite dans le CDMT sectoriel et sanctionnée dans le budget par le ministère des Finances ; (ii) la possibilité du financement de programmes de rétention à partir du budget du gouvernement devrait mener à l'abandon des programmes financés par les projets et donc favoriser une approche plus coordonnée et plus juste de la rétention du personnel.

Sources : études de cas de l'ABSdP et Williamson, T. & Kizilbash Z. (2008)

4.2 Amélioration des ressources et systèmes de financement de la prestation de services

50. Deux dimensions du financement et de la gestion financière sont essentielles à l'efficacité de la prestation de services. Premièrement, il faut garantir des niveaux de financement appropriés et alignés avec les mandats institutionnels pour la prestation de services et sa gestion. Deuxièmement, des systèmes de financement fiables de la prestation de services et de sa gestion doivent être mis en place. Dans ce domaine d'intervention, il est important que les ministères des Finances et de la Planification participent à l'identification et à la mise en œuvre d'actions pour l'amélioration du financement et des systèmes de financement. Le **processus budgétaire annuel** doit être considéré comme l'instrument principal influençant l'allocation de ressources à l'amélioration de la prestation de services (autrement dit, les SWAp ne doivent pas se focaliser uniquement sur les politiques et les plans, ce qui est normalement le cas). Dans un tel contexte, les domaines suivants sont les plus susceptibles d'avoir un impact sur la prestation de services :

- **Évaluation des coûts de la prestation de services** : L'évaluation des coûts de la prestation de services et de sa gestion est un exercice potentiellement utile pour comprendre l'ampleur du déficit de financement de la prestation de services. Il est important que les exercices ne soient pas fondés sur une prestation de services idéale, mais sur le niveau minimum d'intrants requis pour fournir et gérer des services de base de qualité. L'évaluation des coûts de la prestation de services est plus restreinte que celle d'un plan stratégique complet et peut contribuer à cibler les changements de l'allocation de ressources qui amélioreront la prestation de services.
- **Un cadre complet pour l'allocation de ressources au secteur et à la prestation de services** : Il arrive souvent qu'aucune vue d'ensemble de l'allocation de ressources au secteur ne soit disponible. Elle peut être entravée par la présentation du budget annuel et la fragmentation des ressources allouées par les bailleurs. Cependant, même dans un tel contexte, il est important de parvenir à une description de l'allocation de ressources existante dans le secteur et des dépenses budgétaires associées. Il n'est pas nécessaire (ou conseillé) que ce travail prenne la forme d'une revue détaillée des dépenses publiques. Néanmoins, il est important de disposer d'un cadre décrivant l'allocation des ressources aux institutions sectorielles et de compiler et de mettre régulièrement à jour les intrants à la prestation de services dans le secteur. Des efforts peuvent alors être réalisés pour améliorer la structure du budget lui-même tout en améliorant les systèmes financiers pour la prestation de services en partenariat avec le ministère des Finances.
- **Développement de systèmes de financement de la prestation de services** : Les voies de financement de la prestation de services sont souvent fragmentées et opaques, notamment dans les secteurs disposant de niveaux élevés de ressources extérieures. Dans un tel contexte, les systèmes nationaux de financement de l'infrastructure et des intrants opérationnels sont faibles et indigents, quand ils ne sont pas inexistants. Dans d'autres circonstances, le financement de la prestation de services peut être géré à partir du centre, tandis que sa responsabilité revient aux collectivités locales. Avant de fournir l'ABS, il faut réfléchir à la manière de renforcer les systèmes de financement nationaux de la prestation de services et de les aligner avec les responsabilités institutionnelles à cet égard. Si de tels systèmes nationaux

n'existent pas, il peut être nécessaire de les concevoir (c'est souvent le cas pour la fourniture d'infrastructures). Cela peut nécessiter l'élaboration de procédures de décaissements, d'exigences de rapports et de lignes directrices pour l'utilisation et la gestion des fonds à des niveaux variés. À cet égard, l'interface entre les réformes du secteur et de la décentralisation sera importante dans les cas où les collectivités territoriales sont responsables de la prestation de services. Il est donc important que les systèmes de financement sectoriels respectent le cadre légal et les réglementations des transferts fiscaux aux collectivités locales.

- **Amélioration de l'allocation de ressources à la prestation de services à travers le processus budgétaire annuel** : Lorsqu'elles sont en possession de toutes les données sur les coûts de la prestation de services, sur l'allocation de ressources à son égard et sur les systèmes de financement, les parties prenantes sectorielles sont alors en mesure d'identifier les changements devant être apportés à l'allocation de ressources pour garantir une prestation de services de qualité. Trois niveaux entrent normalement en jeu : un volume approprié de ressources générales allouées aux différents niveaux de la prestation de services et de sa gestion ; un mélange efficace de ressources allouées à la masse salariale et aux dépenses de fonctionnement et d'investissement ; et une distribution équitable des ressources sur le plan géographique et en fonction des besoins de financement.⁸ Ces changements doivent alors être initiés par le biais des processus du budget annuel en consultation avec les ministères des Finances et de la Planification ainsi qu'avec les ministères responsables des collectivités locales, le cas échéant. Ce processus est facilité par la participation des ministères des Finances et de la Planification au chiffrage et à l'évaluation de l'allocation de ressources. La disponibilité de ressources sectorielles supplémentaires par le biais de l'ABS peut être une vraie chance de mettre en œuvre ces changements.
- **Amélioration de la prévisibilité des ressources allouées à la prestation de services** : Il est crucial de noter que les changements de l'allocation de ressources sectorielles doivent mener à des ressources prévisibles décaissées et utilisées de manière efficace. La prévisibilité des ressources budgétaires parvenant aux prestataires de services au contact direct avec le public est fondamentale : il est donc important d'identifier des actions pour la renforcer. Pour cela, il peut être nécessaire que le ministère des Finances garantisse des décaissements budgétaires à certaines lignes budgétaires prioritaires pour la prestation de services ; que les goulets d'étranglement des transferts passant par le système bancaire soient résorbés ; et/ou que les décaissements budgétaires soient publiés.

51. Les partenaires sectoriels doivent chercher à mettre en place un financement adéquat, approprié et toujours plus fiable de la prestation de services dans le secteur, mais sans se concentrer sur les questions générales liées au contrôle des dépenses, aux marchés publics, aux audits et au suivi des audits (et pourtant, c'est souvent le cas), qui doivent être prises en charge par les processus des réformes transversales pour garantir une efficacité maximum (voir la section 6.5). En ce qui concerne les questions ayant un impact sur la prestation de services sectoriels révélées par les audits ou les évaluations des marchés publics, les partenaires ne doivent se focaliser que sur les plus cruciales. Cependant, il est possible que d'**autres aspects de la gestion financière essentiels à la prestation de services propres au secteur** aient besoin d'être améliorés. Par exemple, la passation de marchés publics pour les fournitures médicales, les manuels scolaires et les travaux routiers ; la comptabilité ou les rapports financiers dans les centres de santé et les écoles peuvent exiger une intervention au niveau sectoriel.

⁸ Cela peut nécessiter le développement de formules d'allocation objectives pour la distribution des ressources aux prestataires de services.

52. L'encadré 3 ci-dessous propose des exemples d'actions soutenues par l'ABS et/ou les bailleurs de fonds dans le contexte d'arrangements de SWAp visant à améliorer le financement et les systèmes de financement de la prestation de services :

Encadré 3: Améliorations du financement des systèmes de la prestation de services liés à la fourniture d'ABS

Le volume et la prévisibilité des ressources allouées à la prestation de services des secteurs de l'éducation du Rwanda et de l'Ouganda se sont améliorés. L'ABS dans les secteurs de l'éducation de l'Ouganda et du Rwanda appuyait des augmentations significatives des ressources allouées à des lignes budgétaires essentielles à la prestation de services à l'éducation primaire. En plus de cela, le ministère des Finances s'est engagé à protéger les décaissements visant ces lignes budgétaires pendant l'exécution budgétaire, garantissant ainsi une meilleure prévisibilité des ressources mobilisées pour la prestation de services. Ces cas nécessitaient aussi l'introduction de subventions au prorata (*capitation grants*) pour financer les dépenses de fonctionnement des écoles. Ces systèmes ont été renforcés grâce au développement de manuels et de lignes directrices pour l'utilisation des ressources.

L'ABS a mené à l'introduction de systèmes gouvernementaux pour le financement des investissements de la prestation de services locaux en Ouganda et en Tanzanie. Avant la fourniture d'ABS en soutien au secteur du gouvernement local en Ouganda, aucun système gouvernemental ne prévoyait la fourniture d'infrastructures de prestation de services locaux. Dans les deux pays, la structure de l'ABS a prévu la conception d'un système de transferts du gouvernement pour le financement des investissements de la prestation de services conformément au cadre des politiques de décentralisation des collectivités locales. Ces programmes ont également joué un rôle central dans l'amélioration des incitations des collectivités locales quant au renforcement des capacités de la prestation de services, comme le décrivent l'encadré 4 et l'encadré 7.

Enfin, en Ouganda, la présentation du CDMT fournit une image relativement claire de l'allocation de ressources sectorielles budgétisées. Le tableau du CDMT présente côte à côte les budgets des différentes institutions sectorielles et les subventions sectorielles allouées par le gouvernement central aux collectivités locales. Cette simple innovation clarifie le lien avec les objectifs des politiques sectorielles. L'introduction d'une forme de budget programme en 2008 a encore renforcé ce lien en détaillant ces allocations budgétaires en fonction des programmes de dépenses : éducation primaire, secondaire et tertiaire.

Sources : *Étude de cas de l'ABSdP*

4.3 Renforcer les incitations et la redevabilité en aval pour la prestation de services

53. Enfin, le troisième domaine d'action est lié au besoin de renforcer les incitations et la responsabilité pour la prestation de services au niveau local. Il s'agit d'une question particulièrement difficile, qui nécessitera sans doute un mélange d'améliorations des processus et du financement de la prestation de services en parallèle du renforcement des incitations et de la responsabilité. Pour cela, il peut être nécessaire de prendre des mesures dans les domaines suivants :

- **Incitations autres que financières pour l'amélioration de la prestation de services** : la disponibilité des intrants des services ; la supervision et les interactions régulières avec les responsables ; la formation en cours d'emploi, et/ou l'offre d'hébergement peuvent être des incitations importantes pour le personnel au contact direct avec le public. Par exemple, une infirmière n'ayant pas accès à des médicaments ou un enseignant ne disposant pas d'outils pédagogiques seront moins motivés que leurs homologues disposant de tels intrants. Une discussion sur les résultats de l'évaluation de la prestation de services et de ses processus et leur dissémination peuvent aussi fournir des incitations vis-à-vis de l'amélioration des performances.
- **Utilisation des ressources pour améliorer les performances** : L'allocation ou la suspension de ressources supplémentaires peut être une incitation importante pour

les personnes ayant besoin de ces ressources pour passer à l'action. Cela peut se traduire par une suspension du déboursement des ressources si les collectivités locales ou les prestataires de services ne présentent pas de rapports de performance ou ne rendent pas compte des ressources. Des mesures plus sophistiquées peuvent être employées, comme le conditionnement de l'accès aux transferts à des critères de performance spécifiques mesurés grâce à certains indicateurs. Une telle conditionnalité en aval des ressources est potentiellement un important outil pour créer des incitations à l'amélioration des performances, particulièrement vis-à-vis de la mise en œuvre d'améliorations des processus menant à de meilleurs services. Ces éléments font l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section 6.4. Il est important que des approches cohérentes soient mises en œuvre dans les différents secteurs, en particulier dans le contexte des réformes de décentralisation. Bien que les études de cas contiennent des exemples d'incitations financières, il est important de noter qu'elles ne présentent pas d'exemples de systèmes de rémunération à la performance parvenant à améliorer les résultats.

- **Promotion de la responsabilité locale à l'égard de la prestation de services** : Le renforcement de la participation des populations locales à la gestion des services, par le biais des associations de parents d'élèves ou de comités de gestion de la santé, est une manière de promouvoir la responsabilité locale à l'égard de la prestation de services. Une participation similaire du personnel politique local et des communautés à la préparation des investissements consacrés aux infrastructures peut promouvoir une meilleure prévisibilité. La publication des débloquages budgétaires et des rapports de dépenses, l'utilisation de rapports de performance et de fiches de notation pourraient également contribuer à la promotion de la responsabilité locale quant à la prestation de services.

54. L'encadré 4 résume des exemples de points d'entrée potentiels pouvant être exploités par l'ABS.

Encadré 4: Méthodes pour promouvoir les incitations et la responsabilité à l'égard de la prestation de services

Au **Rwanda**, le ministère de l'Éducation est en train de définir et de lancer des Normes de Qualité Minimum pour l'éducation devant aussi contribuer à améliorer la responsabilité dans les écoles. L'ABS y a fourni un soutien crucial en axant le dialogue et les actions prioritaires dans le secteur sur les NQM et en fournissant une AT pour le développement de ce concept.

La responsabilité des écoles envers les parents et les communautés est l'un des éléments qui doit s'améliorer dans le secteur de l'éducation. Cela doit se produire dans le futur proche. Il était peut-être important de commencer par renforcer l'aspect « offre » (fournir à la gestion des districts et des établissements les capacités nécessaires à la responsabilité). Cependant, le délai nécessaire pour discuter de l'aspect « demande » reflète la tendance à l'échelle du pays, où les dirigeants sont méfiants à l'égard de la forme que prennent la participation et la responsabilité au niveau local. C'est aussi un élément dont les donneurs d'ABS doivent être conscients (c'est d'ailleurs sans doute le cas) ; ils doivent l'aborder avec prudence lorsqu'ils travaillent à renforcer les systèmes de responsabilité nationale.

En **Éthiopie**, dans le cadre du programme de Protection des Services de Base (comparable à un appui budgétaire décentralisé multisectoriel), le gouvernement et les bailleurs de fonds ont convenu d'accorder la priorité au renforcement de la responsabilité de l'offre et de la demande pour la prestation de services locaux. Ainsi, un composant du programme aide les autorités des régions et des districts à développer des systèmes pour la fourniture d'informations plus complètes et plus simples sur le budget et les performances (modèles de budgets utilisables par des non spécialistes) et de systèmes favorisant la participation de la population et de ses représentations aux processus de suivi de la prestation de services publics et du budget. Un autre composant soutient le renforcement des capacités d'initiatives, notamment à l'aide d'un projet pilote, pour augmenter la demande de responsabilité des prestataires de services au secteur public par les citoyens (utilisation de Carnets d'évaluation des citoyens, etc.)

En **Ouganda** et en **Tanzanie**, les programmes d'ABS aux collectivités locales (décrits dans l'encadré 7) ont eu un impact positif sur les motivations et la responsabilité, y compris entre les collectivités locales et leur électorat. Ces programmes prévoyaient l'évaluation des collectivités des districts par rapport à leur performance dans des domaines comme la participation des citoyens à la planification, les priorités des investissements, la budgétisation et la mise en œuvre et le suivi des projets. L'accès aux fonds de développement (financés par l'ABS) et leurs volumes sont liés à la performance évaluée. Une telle utilisation des motivations alignées avec la politique de décentralisation a été un facteur important de l'efficacité de l'ABS. Premièrement, la mise à disposition de ressources (d'investissement) raisonnablement prévisibles et discrétionnaires a satisfait l'une des conditions préalables à une réelle responsabilité. La plus grande participation des conseillers locaux, des collectivités locales proches du terrain et des citoyens et les informations de meilleure qualité sur les plans et budgets du gouvernement local faisaient partie des indicateurs de performance conditionnant l'accès aux ressources d'investissement. Cela a encouragé les collectivités locales à davantage respecter les dispositions nationales pour la responsabilité et à renforcer leurs capacités à cet égard (RC). L'objectif était de mettre en place « de bons processus (pour la responsabilité des collectivités locales) » et les programmes y sont parvenus. En Ouganda, où la durée du programme permet une telle évaluation, il est parvenu à aider les collectivités locales à fournir une meilleure couverture des besoins des citoyens à l'égard de la prestation de services locaux. Cela confirme la valeur de l'approche visant à améliorer les compétences des collectivités locales grâce à l'apprentissage « sur le tas » (voir l'encadré 6 ci-dessous).

En plus de cela, dans tous les secteurs pertinents en Ouganda, les collectivités locales doivent préparer des rapports sur les performances et les dépenses afin d'avoir accès aux décaissements budgétaires. Cette exigence fournit une incitation simple à la présentation de rapports et fait que les données de routine sur la performance sont plus faciles à obtenir que dans de nombreux autres pays. Cependant, il est aussi important de noter qu'en Ouganda, les conditions des transferts soutenus par les programmes d'ABS des collectivités locales et du secteur de l'éducation ne fournissent pas des motivations cohérentes. Par exemple, les subventions au prorata (*capitation grants*) dictent l'utilisation des ressources alors que les subventions d'investissement aux collectivités locales sont discrétionnaires et encouragent la participation de la population locale à l'égard de leur utilisation.

Sources : études de cas de l'ABSdP, Revue documentaire de l'ABSdP

5. Renforcer la préparation de rapports, le suivi et l'évaluation de la prestation de services

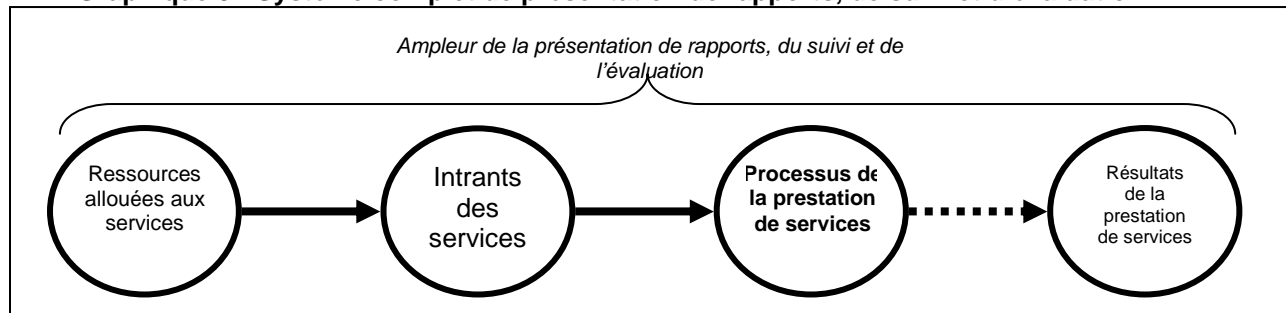
55. Dans de nombreux cas, en dépit d'améliorations au niveau sectoriel, l'étude a trouvé que le suivi et la préparation de rapports sur les résultats et processus de la prestation de services étaient de qualité insuffisante. Pourtant, de telles informations, fournies régulièrement, sont nécessaires afin d'évaluer le succès des actions d'amélioration de la prestation de services (soutenues par l'ABS). Les structures de SWAp, et en particulier les processus de revue sectorielle, offrent un important point d'entrée permettant de relier la présentation de rapports au processus décisionnel. Un programme d'ABS efficace exige que la préparation de rapports sur la prestation de services soit améliorée afin de pouvoir alimenter les processus décisionnels. Ces deux dimensions de l'amélioration de la préparation de rapports, du suivi et de l'évaluation de la prestation de services sont analysées ci-dessous.

5.1 Pallier les lacunes de la présentation de rapports sur la prestation de services et les dépenses des services

56. Il est nécessaire d'utiliser et de développer les mécanismes nationaux en place pour la préparation de rapports sectoriels, mais des lacunes demeurent souvent et les parties prenantes sectorielles/de l'ABS doivent veiller à ce qu'elles soient identifiées et palliées. Une

méthode simple et efficace pour l'identification des lacunes consiste à faire une **représentation de tous les systèmes de présentation de rapports existants**. La présentation de rapports doit couvrir l'ensemble de la chaîne de résultats : ressources, intrants, processus de prestation de services et résultats, comme le montre le Graphique 5 ci-dessous :

Graphique 5 : Système complet de présentation de rapports, de suivi et d'évaluation



57. Il peut arriver que plusieurs domaines de la présentation de rapports sur la prestation de services aient besoin d'être améliorés.

- **Présentation de rapports administratifs réguliers sur les résultats, les intrants et les dépenses de la prestation de services.** Les rapports administratifs réguliers sur la prestation de services préparés par les organismes responsables sont une importante source d'informations. Cependant, les systèmes de présentation de rapports peuvent souffrir du manque de motivation du personnel responsable. La gestion des systèmes d'informations connaît des problèmes majeurs. De tels systèmes doivent être conçus de manière à être utiles aux responsables des prestataires de services et aux prestataires de services eux-mêmes, pas seulement au gouvernement central. De même, des systèmes opérationnels pour la présentation de rapports et la planification doivent être conçus pour assister le processus décisionnel et la redevabilité de la prestation de services. Certaines initiatives mentionnées ci-dessus, comme la mise en relation de la présentation de rapports et du décaissement de ressources budgétaires, peuvent créer des incitations à l'égard de la présentation de rapports sur la planification opérationnelle et de l'utilisation plus poussée des systèmes d'information. Cependant, leur conception doit être appropriée.
- **Utilisation des études complémentaires pour suivre la qualité, l'équité et l'accès de la prestation de services.** Les études peuvent jouer un rôle de triangulation des données administratives de routine et contribuer au suivi d'aspects de la qualité, de l'accès et de l'équité non pris en charge par les rapports administratifs. Cela peut par exemple comprendre la satisfaction de la clientèle. S'il est impossible de pallier rapidement les déficits d'informations dans les rapports administratifs, des études régulières de la prestation de services peuvent aussi contribuer à combler les déficits d'informations au niveau central. Cependant, rien ne remplace de solides systèmes administratifs locaux.
- **Évaluation régulière de la qualité des processus de prestation de services.** On constate généralement un important déficit d'informations à cet égard. L'utilisation régulière d'indicateurs pour les processus de la prestation de services mentionnée dans les sections précédentes peut représenter un mécanisme viable de collecte de routine d'informations sur le chaînon manquant de la prestation de services. Il sera ainsi possible de suivre les raisons sous-jacentes aux améliorations de la qualité, de l'équité et de l'accès révélées par les études et les données administratives.

- **Présentation de rapports complets sur les dépenses sectorielles et de la prestation de services.** La section 4.2 a souligné l'absence de vue d'ensemble complètes de l'allocation de ressources au secteur et à la prestation de services. Une telle vue d'ensemble des dépenses, ou tout du moins des décaissements budgétaires au secteur et à la prestation de services, est nécessaire. Dans l'idéal, elle devrait être obtenue à l'aide des informations issues des systèmes de présentation de rapports budgétaires du gouvernement pour les dépenses nationales et des projets financés par les bailleurs de fonds.
- **Mise en relation des rapports financiers et des rapports sur la performance.** Les liens entre la redevabilité à l'égard des finances et de la performance sont généralement distendus ou inexistantes. Des efforts doivent être accomplis pour présenter les informations sur la performance de différents niveaux/types de prestation de services en parallèle d'informations sur les dépenses consacrées à ces services. Pour cela, il faudra présenter les plans opérationnels conjointement aux allocations budgétaires, puis préparer des rapports sur ces deux aspects en parallèle.
- **Présentation de rapports sur la performance sectorielle et cadres d'évaluation des performances.** Les rapports annuels sur la performance sectorielle sont devenus des instruments utiles dans certains secteurs. Ils permettent de rassembler des informations complètes à cet égard et de préparer des rapports sur les réformes principales n'apparaissant pas dans les rapports de routine. Ces rapports peuvent être complétés par des Cadres d'Évaluation des Performances (CEP), qui peuvent permettre de cibler les problèmes de performance clés de la prestation de services (voir la discussion dans la section 6.4). Les rapports de performance sectorielle et les CEP analysent naturellement la question de la mise en œuvre d'actions pour répondre aux problèmes fondamentaux de la prestation de services.
- **Études préliminaires.** Un suivi de routine à l'aide d'études, d'évaluations de processus et de données administratives peut révéler des questions spécifiques devant être davantage approfondies. Les études de suivi des dépenses publiques, les études du rapport coût-efficacité, les revues des dépenses publiques et les évaluations de la GFP en sont quelques exemples. Cependant, ces études doivent toujours viser l'identification d'actions pour améliorer la performance de la prestation de services et ne doivent pas être commandées de manière spontanée.

58. L'encadré 5 donne des exemples de méthodes pouvant être utilisées pour combler les déficits des rapports :

Encadré 5: Pallier les lacunes de la présentation de rapports sur la prestation de services

Représentation des processus de présentation de rapports. L'Ouganda dispose de rapports relativement complets sur les activités et produits du gouvernement. Les rapports sectoriels sont importants à cet égard et permettent de relier les produits aux résultats. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda, cela est rendu possible entre autres grâce à la présence d'un Système de Gestion de l'Information dans l'Éducation robuste et d'un bon système de rapports sur l'exécution budgétaire. Dans de nombreux autres cas cependant, une telle représentation permettrait de mettre en lumière d'importants déficits. Les parties prenantes sectorielles/de l'ABS devraient se donner pour priorité de les pallier à l'aide du renforcement des capacités et des systèmes et d'un meilleur ciblage des « informations manquantes » dans le dialogue et la conditionnalité.

Dans le secteur de l'éducation en Ouganda et dans le secteur de la santé en Tanzanie, les **décaissements de ressources pour la prestation de services aux collectivités locales** ont été reliés à la préparation de plans de travail annuels et de rapports sur la mise en œuvre des plans pendant l'exercice financier. Cette initiative incitait les collectivités locales à présenter des rapports. Cependant, dans le secteur de la santé en Tanzanie, la présentation de rapports n'a pas ciblé les données de routine sur la prestation de services et manque donc d'informations à cet égard.

En Tanzanie et en Ouganda, les évaluations annuelles des collectivités locales sont prises en charge par le gouvernement central. Elles sont prévues par le système de subventions d'investissement soutenu par l'ABS et contiennent des informations détaillées sur la qualité des processus des collectivités locales au fil du temps : planification, budgétisation, comptabilité et passation de marchés publics. Les autres études de cas ne proposent généralement pas d'informations sur ces processus.

Combiner les rapports financiers et sur la performance des secteurs du Mali. Dans le secteur de l'éducation au Mali, les bailleurs de fonds se sont toujours focalisés sur les activités et les dépenses de développement. Pourtant, avant 2006, deux rapports annuels distincts étaient consacrés au secteur de l'éducation, l'un sur l'état financier de la mise en œuvre du plan stratégique et l'autre sur les activités et les résultats concrets. En 2008, à la demande des bailleurs de fonds de l'ABS, les deux rapports ont été agrégés pour la première fois afin de potentiellement faciliter l'analyse des liens entre les dépenses et les résultats. La présentation de rapports, qui était autrefois faible, peut maintenant s'améliorer.

Sources : études de cas pays ; Banque Mondiale (2008).

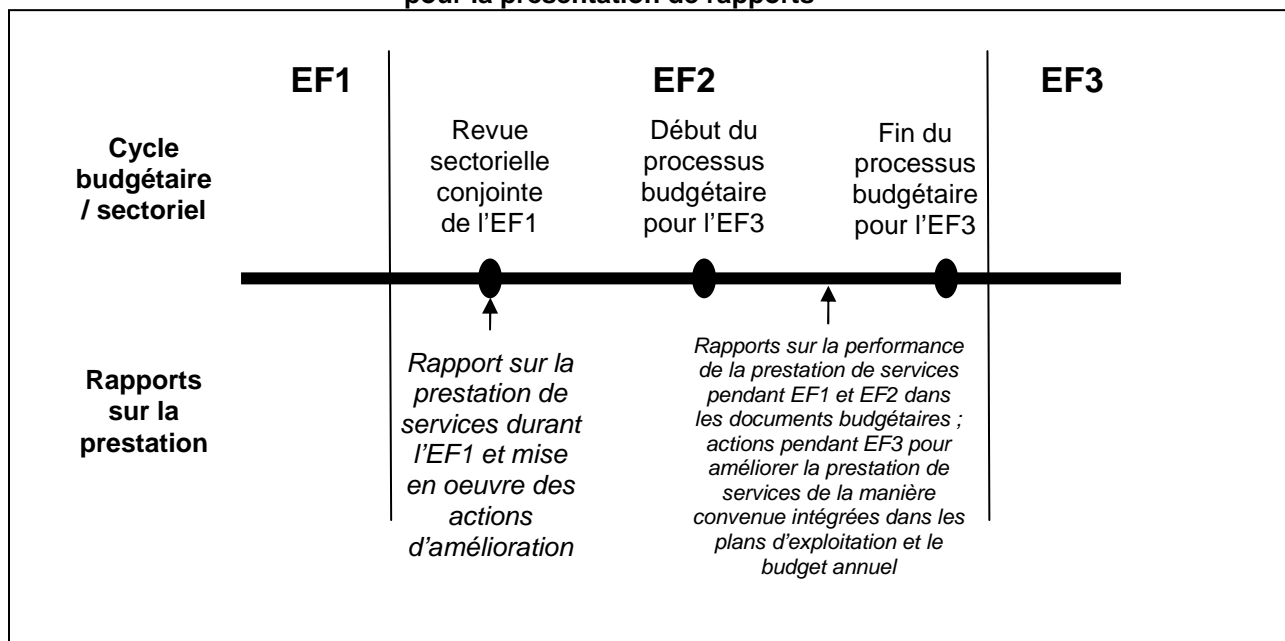
5.2 Améliorer l'apprentissage et la redevabilité en reliant la présentation de rapports aux processus décisionnels centraux

59. Un lien distendu ou inexistant entre le processus décisionnel et la présentation de rapports démotive le personnel chargé de la présentation de rapports, qui perdent donc leur valeur. « *Plus les mécanismes de la présentation de rapports sont alignés avec les processus de développement de politiques nationales, plus le niveau d'appropriation interne est important et plus la contribution à la redevabilité est significative* » (Banque Mondiale et GTZ 2008).⁹ Les parties prenantes sectorielles doivent réfléchir à la formulation des exigences de la présentation de rapports et à leur utilisation au sein des processus décisionnels du secteur. Deux processus décisionnels clés, les revues sectorielles et le budget annuel, peuvent potentiellement inciter à l'amélioration de la présentation de rapports et de la redevabilité :

- **Utiliser les revues sectorielles conjointes en tant que point d'entrée de la présentation de rapports.** Les revues sectorielles conjointes des SWAp/de l'ABS peuvent servir de forum efficace pour le processus décisionnel et la redevabilité dans le secteur. Pour cela, elles doivent privilégier la substance par rapport à la forme, être inclusives, se fonder sur des informations probantes et complètes (y compris sur les performances de la prestation de services) et être clairement reliées au processus budgétaire.
- **Utiliser le processus budgétaire en tant que point d'entrée de la présentation de rapports.** Le processus budgétaire est un autre point d'entrée de la présentation de rapports sur la performance sectorielle. Dans plusieurs pays, le processus budgétaire comprend des rapports sur les performances des années précédentes. Cela contribue à la préparation d'allocations de ressources futures. Le renforcement de cet élément du processus budgétaire peut contribuer à améliorer le processus décisionnel dans le secteur.

60. Il est important que le cycle de revues sectorielles soit aligné avec le processus budgétaire afin qu'ils s'alimentent mutuellement. Le graphique 6 montre comment une revue sectorielle peut alimenter le processus de formulation budgétaire et comment la présentation de rapports sectoriels peut s'aligner sur cette revue et ce processus.

⁹ World Bank et GTZ. (2008) 'Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability.' Washington

Graphique 6 : Utiliser les revues sectorielles et le cycle budgétaire en tant que points d'entrée pour la présentation de rapports

61. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas des seules opportunités de relier la présentation de rapports au processus décisionnel et que **d'autres points d'entrée locaux peuvent être présents**. Les processus du Conseil des ministres sont particulièrement importants, car ils font entrer en jeu les dirigeants politiques de l'exécutif.

62. Enfin, la redevabilité à l'égard des résultats doit être tempérée par la nécessité de fournir un espace d'adaptation et d'apprentissage des politiques. Le suivi de la performance sectorielle est un élément essentiel de la redevabilité nationale. Cependant, une focalisation exclusive sur les cibles des résultats sectoriels dans le dialogue peut gravement restreindre l'utilisation d'approches propices aux enseignements. Les autorités sectorielles peuvent privilégier des approches menant à des résultats, quels que soient les moyens utilisés.¹⁰ Au lieu de cela, les programmes d'ABS devraient encourager les gouvernements à prêter attention aux facteurs et motivations institutionnels de la responsabilité et de l'apprentissage. Il s'agit d'un équilibre délicat : un espace d'apprentissage trop restreint peut limiter l'innovation, tandis qu'un espace d'apprentissage trop important peut saper la redevabilité. À ce jour, une forte priorité a été accordée à la redevabilité (à l'égard des résultats), tandis que l'apprentissage a fait l'objet de moins d'attention. Il faut parvenir à un meilleur équilibre.

¹⁰ Voir Baser, H. and Morgan, P. (2008) 'Capacity, Change and Performance – Rapport d'étude (document de discussion, 59B)'. Maastricht: European Centre for Development Policy Management and Jones, N., Steer, L., Jones, H. and Datta, A. (2009) 'Improving Impact Evaluation Production and Use. ODI Working Paper 300,' London: ODI

Encadré 6 : Améliorer l'apprentissage et la redevabilité

Revue du secteur de l'éducation en Ouganda : un point d'entrée pour le renforcement de la redevabilité nationale. Le secteur de l'éducation de l'Ouganda fait l'objet de revues sectorielles conjointes depuis 1998. Avec le temps, elles se sont transformées en « *opportunité unique pour tous les partenaires au développement d'effectuer une revue complète des politiques, des stratégies, des performances et des besoins de capacités* » (Principes de partenariat, gouvernement de l'Ouganda, 2003). Pour ce faire, les bailleurs de fonds (et autres parties prenantes sectorielles) se fondent sur les systèmes de présentation de rapports du gouvernement, comme les rapports de performances sectoriels, les cadres budgétaires sectoriels (qui décrivent la stratégie budgétaire sectorielle à moyen terme avant le processus de préparation budgétaire annuel), le recensement scolaire annuel et autres revues sectorielles. Les données pour ces rapports sont générées à partir des systèmes de gestion financière et de budgétisation des gouvernements, des rapports des collectivités locales et du Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation du ministère de l'Éducation. Les liens entre la revue sectorielle annuelle et le processus budgétaire du gouvernement se sont graduellement renforcés (notamment grâce à la participation des bailleurs de fonds et de la société civile au Groupe de Travail Sectoriel sur le budget et à l'atelier annuel sur la planification et la budgétisation sectorielles).

En plus de cela, la revue sectorielle annuelle est un important facteur d'amélioration continue de la diffusion par le gouvernement d'informations sur les flux de ressources et la performance de la prestation de services. Le plus grand nombre d'informations et la plus grande transparence ont encouragé les parties prenantes extérieures à la branche exécutive du gouvernement, comme le Comité Parlementaire sur les Services Sociaux, le Comité sur les Comptes Publics et l'Auditeur Général, à se pencher sur les politiques du gouvernement et les dépenses pour l'éducation. Il existe des preuves que les informations mises à disposition par la revue à ces organismes, à la société civile et aux médias contribuent à inciter de meilleurs résultats et rapports coût-efficacité.

Identifier les points d'entrée propres aux pays pour renforcer la redevabilité nationale. Au Rwanda, tous les ministères doivent produire des plans d'action annuels présentés et analysés par le Conseil des ministres. Un an plus tard, ils doivent présenter des rapports de mise en œuvre lors d'une réunion de haut niveau annuelle du Conseil des ministres dirigée par le président.

En Ouganda, au Mozambique et à Madagascar, les comités du Conseil des ministres évaluent les performances du budget (y compris au niveau sectoriel).

Au Mozambique, comme il est souligné ci-dessus, la branche exécutive soumet au parlement des rapports annuels sur les plans d'action annuels et l'exécution budgétaire. Les bailleurs de fonds ont convenu de mettre à niveau et d'améliorer ce mécanisme afin qu'il soit au service des objectifs de la redevabilité nationale et extérieure au niveau général et sectoriel (et relié à la fourniture d'ABG et, plus récemment, d'ABS, au secteur de la santé notamment).

ABS et redevabilité nationale au Rwanda. Au Rwanda, la SWAp/l'ABS a été développé dans un contexte où le gouvernement a fait preuve d'un réel engagement à l'égard de l'amélioration des systèmes et processus de redevabilité nationale (parlement, Bureau du Vérificateur Général, etc.). La SWAp/l'ABS a soutenu ces efforts, notamment en finançant l'alignement et en élargissant l'accès aux informations sur les performances et les ressources sectorielles grâce aux rapports des revues. La revue annuelle conjointe de la performance sectorielle est devenue un élément à part entière du cycle budgétaire du gouvernement.

En plus de cela, sur fond de réforme de la fonction publique dirigée par le gouvernement du Rwanda, le gouvernement a développé de solides mécanismes de redevabilité au sein de la branche exécutive. Dans le secteur de l'éducation par exemple, des contrats de performance sont envoyés par le président à tous les enseignants. L'alignement avec de tels mécanismes est l'un des défis que l'ABS doit relever. Bien qu'en principe, cela semble désirable, il convient de se demander si une telle initiative pourrait sembler intrusive. Les bailleurs de l'ABS doivent également prendre en compte (ils l'ont d'ailleurs sans doute fait) la tension potentielle entre une responsabilité aussi forte et personnalisée au sein de la branche exécutive, la responsabilité horizontale entre les branches exécutive et législative du gouvernement et la responsabilité devant les citoyens, notamment au niveau local.

Sources : *Étude de cas de l'ABSdP*

6. Conception et mise en œuvre des intrants de l'ABS (dans l'optique de l'amélioration de la prestation de services)

6.1 Garantir que la structure de l'ABS répond aux défis de la prestation de services

63. Dans les trois sections précédentes, cette note a mis en place un cadre flexible pour l'amélioration de la performance de la prestation de services. Ce cadre doit être au cœur de la conception et de la mise en œuvre de programmes d'ABS. La conception et la fourniture des *intrants* de l'ABS doivent se concentrer sur le soutien apporté à ce cadre et à la mise en œuvre des actions d'amélioration de la prestation de services. L'ABS doit aussi être suivi grâce aux processus de suivi sectoriels.

64. La conception et la fourniture d'intrants de l'ABS comptent quatre dimensions principales : le financement de l'ABS ; l'assistance technique et l'appui au renforcement des capacités en relation avec ou dans le cadre des programmes d'ABS ; le dialogue et la conditionnalité associés à l'ABS ; et les liens avec d'autres instruments d'aide et initiatives de réforme. Tous ces intrants doivent cibler la résolution des principales faiblesses de la prestation de services. La représentation de la manière dont les différentes dimensions peuvent répondre à ces problèmes est un exercice important. La matrice ci-dessous illustre comment s'y prendre. Ce travail doit être effectué au début de chaque phase de conception et mis à jour au fur et à mesure de l'élaboration de la structure et de la fourniture de l'ABS et de l'émergence de nouveaux problèmes liés à la prestation de services.

Tableau 2 : Matrice pour garantir que la structure de l'ABS répond aux défis de la prestation de services

Amélioration de la prestation de services	Problème de la prestation de services	<i>Disponibilité inadéquate des médicaments et fournitures médicales dans les centres de santé</i>
	Actions à moyen terme pour résoudre ce problème	EF1 : demander que les districts consacrent 50% de la donation conditionnelle non liée aux salaires des services de soins primaires aux médicaments essentiels ; finalisation des études de suivi des médicaments ; supervisions trimestrielles de l'équipe régionale pour intensifier l'inspection des médicaments ; mettre en place un système de mise à jour du plan de passation de marchés publics pour les médicaments et les fournitures médicales ; EF2 : etc.
	Suivi et évaluation des progrès	<i>Effectuer un suivi de la proportion d'infrastructures de santé sans rupture de stock pour 6 médicaments de repérage</i>
Soutien des intrants de l'ABS	AT/renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financer l'étude de suivi des médicaments ▪ Financer une AT à long terme pour mettre en place une meilleure planification de la passation de marchés publics
	Arrangements de financement de l'ABS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les négociations du processus budgétaire garantissent que les équipes chargées du suivi du ministère de la Santé disposent d'assez de ressources pour effectuer leur travail ▪ Revue des lignes directrices des donations conditionnelles des services de soins primaires (soutenues par l'ABS) pour garantir que les exigences sont claires à l'égard des dépenses consacrées aux médicaments.
	Dialogue et conditionnalité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'un groupe de travail focalisé sur la mise en place de meilleurs systèmes de passation de marchés publics et de distribution des médicaments
	Liens avec les autres réformes et aides extérieures au secteur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demande de soutien auprès de l'autorité chargée de la passation de marchés publics ▪ Les actions et indicateurs à cet égard apparaissent dans le Cadre d'Évaluation Conjoint de l'Appui Budgétaire Général.

Source : plans d'amélioration de la prestation de services tirés du Cadre d'Évaluation Conjoint de l'Ouganda, pour l'ABG ; intrants de l'ABS fruit du travail des auteurs uniquement à des fins d'illustration.

65. Le reste de cette section décrit les différentes dimensions de la conception et de la mise en œuvre des instruments d'ABS avant d'examiner la meilleure réponse pouvant être apportée par les partenaires aux risques de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS.

6.2 Assistance technique et renforcement des capacités

66. La fourniture d'assistance technique et de renforcement des capacités doit être au cœur de la conception et de la mise en œuvre d'un programme d'ABS. En effet, même si le passage de l'ABS par les systèmes gouvernementaux mène sans aucun doute à leur amélioration, il ne s'agit pas d'un processus automatique, surtout quand ces systèmes et institutions sont faibles. L'assistance technique et le soutien au renforcement des capacités peuvent contribuer à améliorer la qualité et les capacités des systèmes et institutions utilisés par les ressources d'ABS.

67. Cependant, trop souvent, l'assistance technique et les activités de renforcement des capacités représentent une série d'activités parallèles et ponctuelles qui ne répondent pas aux problèmes clés de la prestation de services financée par l'ABS. Leur ciblage des capacités et des systèmes de prestation de services n'est ni cohérent ni systématique : au

lieu de cela, ces activités se sont focalisées sur des questions générales de politique et de gestion financière. Cela doit changer.

68. Les systèmes de renforcement des capacités doivent être conçus au préalable pour avoir un impact sur la conception des systèmes de financement de l'ABS et sur la nature du cadre de dialogue et de conditionnalité.

69. Les intrants de l'AT et du renforcement des capacités doivent être **coordonnés**. Cela peut se faire à l'aide des structures de SWAp, y compris des comités spécialisés dans la coordination de l'AT et du renforcement des capacités, comme au Rwanda. Les fonds communs peuvent contribuer à éviter les doublons et à faciliter la coordination, mais ce n'est pas une condition préalable à l'efficacité. Différents bailleurs de fonds peuvent fournir des intrants d'AT et de renforcement des capacités différents à l'aide de projets individuels. Il n'est pas nécessaire que ces bailleurs de fonds fournissent un ABS. Les ressources d'ABS peuvent aussi appuyer le renforcement des capacités en aval des prestataires de services et de leurs responsables. Comme il a déjà été mentionné, l'utilisation de l'aide projet pour les intrants de l'AT/du renforcement des capacités devrait être conçue de manière à être complémentaire des ressources d'ABS.

70. Il est encore plus important que les intrants de l'AT et du renforcement des capacités se **focalisent sur la prestation de services**. Ils doivent particulièrement cibler deux grands domaines :

- Premièrement, ils doivent soutenir les actions du gouvernement central visant à résoudre les principaux problèmes de la prestation de services.
- Deuxièmement, ils doivent soutenir une approche viable, systémique et basée sur les incitations au renforcement des capacités afin de soutenir les institutions et individus directement responsables de la prestation de services.

71. Ces deux sphères d'activités font l'objet des sections suivantes.

Le soutien apporté à la mise en œuvre d'actions d'amélioration de la prestation de services au niveau du centre

72. La première offre de soutien au renforcement des capacités et d'assistance technique devant être fournie en même temps que l'ABS est l'aide apportée au centre pour identifier et mettre en œuvre des actions d'amélioration de la prestation de services, comme le montre la section 3. La gestion des réformes visant à renforcer la prestation de services en aval est un processus exigeant. Bien que des progrès aient été réalisés dans de nombreux secteurs à l'égard du renforcement des capacités pour la formulation de politiques, en général, les capacités des ministères sectoriels pour la gestion de la réforme de systèmes complexes de prestation de services restent limitées. En plus de cela, il peut arriver que ni les bailleurs de fonds ni les représentants du gouvernement participant au dialogue ne disposent des compétences spécialisées nécessaires pour identifier et prendre en charge les questions clés. Deux types d'aide sont donc nécessaires :

- **Des compétences spécialisées pour enrichir le dialogue sur la prestation de services** : Les parties prenantes sectorielles/de l'ABS doivent pouvoir faire appel à des compétences spécialisées de manière flexible et en fonction de leurs besoins afin d'enrichir le dialogue sur la qualité, les processus de prestation de services et les questions de gestion des services et de renforcer les capacités de suivi suivant de nouvelles lignes. Pour cela, il faudra mettre en place des systèmes permettant aux bailleurs de fonds et aux partenaires d'avoir un accès rapide à une assistance technique flexible et à court terme. En général, les systèmes de passation de marchés publics du gouvernement ne sont pas adaptés à la fourniture rapide de telles compétences, notamment provenant du marché international. Dans une telle situation, l'utilisation de l'aide projet, qui passe par les procédures des bailleurs de fonds, est justifiée.

- **Le soutien au ministère sectoriel pour la conception et la mise en œuvre de réformes de la prestation de services :** En plus de cela, il est possible que le ministère sectoriel ait besoin d'aide au niveau de la conception et de la mise en œuvre de réformes spécifiques. Cela peut nécessiter le recrutement ponctuel de consultants pour la conception de certains éléments des systèmes de prestation de services et une formation spécialisée du personnel du ministère. Lorsqu'il est impossible de renforcer assez rapidement les capacités de gestion des réformes, il peut être nécessaire de recruter une assistance technique spécialisée à long terme pour accompagner la gestion des domaines de réforme. Ce travail doit soutenir les structures en place du ministère sectoriel. Dans les situations où un ministère sectoriel présente des déficits de capacités particulièrement importants, une Unité de Mise en œuvre de Programme peut être nécessaire pour accompagner les améliorations de la prestation de services soutenues par l'ABS ; il doit cependant s'agir d'un dernier recours. Elle pourrait ainsi fournir une assistance technique et soutenir l'achat d'intrants nécessaire à l'AT et au renforcement des capacités. Comme pour toutes les dérogations, l'utilisation à long terme d'AT et d'UMP doit prévoir leur élimination graduelle et l'intégration de leurs fonctions aux structures des ministères (voir la section 6.6).

Une approche systémique et basée sur les incitations pour renforcer les processus et institutions de la prestation de services.

73. Dans tous les pays, les systèmes et institutions chargés de la prestation de services et de sa gestion doivent être continuellement renforcés et améliorés. Les programmes d'ABS doivent aussi tenter de développer un système durable pour le renforcement des capacités des systèmes et institutions en aval chargés de la prestation de services. En plus de cela, ces systèmes doivent favoriser l'intégration d'incitations à l'amélioration de la prestation de services (au lieu de renforcer la participation aux ateliers : voir la section ci-dessus sur les activités diminuant les capacités). Les efforts visant à développer des approches durables et compatibles avec les incitations du renforcement des capacités ont été rares, et pourtant les études de cas contiennent des preuves de leur efficacité.

74. Le développement de systèmes de renforcement des capacités en aval efficaces dépend d'au moins quatre éléments :

- **Une approche durable du renforcement des capacités :** Pour être durable, une approche de renforcement des capacités doit être économique et passer par les institutions nationales (publiques ou du secteur privé). Elle doit donc identifier le rôle des institutions nationales dans le renforcement des capacités et les aider à améliorer leurs capacités à cet égard (par exemple, les rôles respectifs des instituts de formation des enseignants et de l'inspection académique à l'égard des qualifications, du soutien et de la supervision des enseignants ; le rôle des prestataires de services privés au niveau du renforcement des capacités des collectivités locales). Elle doit également prévoir l'évaluation des coûts de l'exploitation de systèmes nationaux pour le renforcement des capacités. Cela peut nécessiter des volumes de ressources (beaucoup) plus importants que ceux normalement alloués au RC dans/avec les programmes d'ABS. Néanmoins, l'approche du renforcement des capacités doit être économique à moyen et long terme pour le gouvernement, même si, à court terme, elle est financée par les bailleurs de fonds.
- **Le soutien des capacités pour la gestion et la prestation de services :** Il est particulièrement important de renforcer les capacités au « niveau local » responsable de la gestion, de la supervision et du soutien des prestataires de services au contact direct avec le public (souvent, les collectivités locales). Il faut aussi renforcer les capacités du personnel de la prestation de services au contact avec le public. Les systèmes de renforcement des capacités doivent donc travailler à ces deux niveaux.

- Intégration d'incitations au renforcement des capacités.**¹¹ L'expérience montre l'efficacité d'approches de renforcement des capacités régies par la demande reliant les incitations aux performances des fonctions centrales, comme le décrit la section 4.3. Les performances peuvent être mesurées à l'aide d'indicateurs et par rapport aux processus et systèmes qui sous-tendent les fonctions essentielles des institutions concernées. Le cadre de référence doit veiller à ce que les questions essentielles des ressources humaines soient prises en charge. Les incitations peuvent être financières : il est par exemple possible de relier l'amélioration des performances à l'accès aux fonds de développement. Il s'agit d'une approche particulièrement bien adaptée au renforcement des capacités de gestion locales, comme l'illustrent les programmes d'ABS aux collectivités locales en Ouganda et en Tanzanie. Les principales caractéristiques de ces programmes sont résumées dans l'encadré 7 ci-dessous. Il est possible de généraliser l'adaptation de l'approche de renforcement des capacités basée sur les incitations utilisée dans ces programmes en adoptant une approche montante, autrement dit en se concentrant sur les besoins des écoles, des centres de santé, des agents chargés de services d'appoint et sur les niveaux les soutenant. Pour cela, il faut (i) identifier et se mettre d'accord sur les mandats des institutions sectorielles à l'égard de la prestation de services ; (ii) identifier les fonctions devant être prises en charge par les différentes institutions à l'égard des objectifs de la prestation de services sectoriels et les processus centraux qui sous-tendent ces fonctions avant de développer une série d'indicateurs associés ; (iii) identifier les capacités de base requises pour remplir ces fonctions et les manières dont les programmes d'ABS peuvent soutenir leur renforcement ; (iv) développer un système d'incitations (financières et autres) et de valeurs de référence.

Encadré 7 : Approche systémique et compatible avec les incitations au renforcement des capacités en Ouganda et en Tanzanie

En parallèle du financement d'investissements locaux, l'un des objectifs principaux du système de subvention soutenu par l'ABS en Ouganda et en Tanzanie, mentionné dans l'encadré 4, est de renforcer les capacités des systèmes des collectivités locales pour les aider à fournir leurs services mandatés. Le renforcement des capacités est donc un objectif en lui-même. Les ressources sont allouées aux investissements locaux sous forme d'appui budgétaire ciblant l'investissement à l'aide des voies de financement des subventions et des structures existantes du gouvernement. Les ressources sont décaissées aux collectivités locales dans le cadre d'un système basé sur les performances que les programmes ont contribué à développer. Fondé sur les mandats des collectivités locales et sur les normes de performance attendues des collectivités locales conformément à la politique de décentralisation, ce système fait maintenant partie des processus de transfert fiscal des gouvernements.

Au niveau de la collectivité locale, l'accès aux ressources d'investissement dépendait des performances des collectivités locales individuelles évaluées chaque année par rapport aux capacités (des organisations, des systèmes, des ressources humaines) essentielles à une bonne gouvernance locale (planification participative, budgétisation, marchés publics, gestion financière, gestion des ressources humaines, réduction de la pauvreté). L'appui aux efforts de résolution des déficits de capacités a été fourni grâce (i) au financement d'activités régies par la demande mises en œuvre par les collectivités locales en fonction des évaluations des besoins de capacités et des plans par le biais d'une subvention au renforcement des capacités ; (ii) à des activités complémentaires régies par l'offre mises en œuvre au niveau central. Au niveau central, l'aide projet a été utilisée pour soutenir les intrants de l'AT et du renforcement des capacités contribuant au développement et à la mise en œuvre du système.

¹¹ "Des efforts réussis de promotion du renforcement des capacités doivent donc s'intéresser non seulement aux compétences et procédures organisationnelles, mais aussi aux questions **d'incitations** et de gouvernance" - OECD (2006) 'The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice'. OECD, Paris

En Ouganda, le programme a aussi soutenu le développement de modules de formation standard et d'un système de certification des prestataires du secteur privé capable de fournir des services de renforcement des capacités satisfaisant les normes requises. Les collectivités locales financent leurs services à l'aide de la subvention au renforcement des capacités sur fonds d'ABS. Cette approche régie par le marché a stimulé la demande et l'offre de renforcement des capacités au niveau local et a contribué au développement d'un système adapté et durable fondé sur des incitations encourageant le secteur privé à cet égard.

Les programmes ont eu un important effet positif sur les capacités des institutions des collectivités locales à fournir l'investissement nécessaire à l'amélioration de la prestation de services. Les ressources d'ABS et le système associé d'allocation de ressources basée sur la performance a incité les collectivités locales à améliorer leurs performances. L'alignement du système d'ABS a généré des effets significatifs sur les capacités systémiques des flux de ressources ; ils ont été soutenus par une action spécifique et ciblée visant les capacités des collectivités locales à l'aide des intrants du renforcement des capacités de l'ABS et d'autres intrants complémentaires.

Source : *Études de cas de l'ABSdP*

Identifier et éliminer les activités réduisant les capacités

75. Enfin, en parallèle de l'introduction de nouvelles approches, **les parties prenantes doivent identifier et éliminer les activités réduisant les capacités**, comme la mise en place de structures parallèles inutiles, le débauchage de personnel sectoriel qualifié, le nombre excessif d'ateliers et d'indemnités associées, les formations en double et autres incitations faussant la donne. Ces activités représentent des obstacles significatifs au renforcement des capacités et doivent être éliminées grâce à l'introduction de nouvelles approches. La responsabilité en revient souvent aux bailleurs, mais ce n'est pas toujours le cas et, grâce au dialogue sur les politiques, l'ABS doit également encourager les gouvernements à prendre en charge des questions comme la grave fragmentation institutionnelle dans le secteur et/ou l'instabilité institutionnelle/organisationnelle provoquée par de fréquentes restructurations. En effet, elles réduisent trop l'efficacité des mesures de renforcement des capacités.

6.3 Les ressources d'ABS et les arrangements de gestion financière

76. Les ressources d'ABS sont allouées afin d'aider le gouvernement bénéficiaire à mettre en œuvre ses politiques de prestation de services. En général, d'importants volumes de ressources sont transférés à un secteur ; ils représentent une part majeure des ressources sectorielles (souvent supérieure à 40%). Cet élément de la conception de l'ABS doit être étudié avec soin car il est fondamental à l'efficacité générale de tout programme d'ABS. Dans cette section, nous analysons comment les ressources et les arrangements de gestion financière de l'ABS peuvent être conçus de manière à soutenir la prestation de services. Ce faisant, cette section décrit les bonnes pratiques dans les situations où le ciblage, la traçabilité, l'additionnalité (définis dans l'encadré 8 ci-dessous) et d'autres dérogations à la gestion financière ont été utilisées et dans le scénario idéal de l'ABS non traçable et non ciblé.

Encadré 8 : Ciblage, traçabilité et additionnalité

Le **ciblage** exige que la totalité ou une partie de certaines sources de revenus, comme la subvention d'un bailleur de fonds ou les recettes fiscales, soit consacrée à un domaine particulier des dépenses publiques. L'*ampleur* du ciblage peut varier. Pour cela, il est nécessaire de réserver a priori les ressources à un objectif particulier : le ciblage peut être large et général ou restreint et spécifique.

La **traçabilité** fait référence au ciblage séparé des ressources des bailleurs de fonds pour une utilisation spécifique. Les ressources sont traçables ou elles ne le sont pas :

- (i) elles sont **traçables** lorsque l'allocation, le décaissement et l'utilisation des ressources se font à l'aide de lignes budgétaires spécifiques et identifiables séparément. Cette méthode passe outre la procédure normale, au cours de laquelle les ressources d'origines

différentes sont transférées dans un fonds général, puis allouées aux différents programmes de dépenses du gouvernement. Un instrument d'aide traçable implique donc de fait un degré de ciblage, qui peut cependant être général ; il est souvent qualifié de *ciblage réel*.

- (ii) Elles sont **non traçables** lorsque les ressources externes ne sont pas identifiables grâce à des lignes budgétaires distinctes. Si elle est ciblée, l'allocation de ressources est justifiée par rapport aux allocations budgétaires à l'aide de postes budgétaires convenus au préalable et les fonds sont intégrés aux recettes du gouvernement dans le fonds général. L'ABS non traçable peut s'accompagner d'un ciblage ; il est alors souvent qualifié de *ciblage hypothétique*.

Ensemble, ces deux dimensions se mêlent pour former trois principaux types de ressources d'ABS :

	Ciblé	Non ciblé
Non traçable	ABS ciblé non traçable	ABS non ciblé
Traçable	ABS ciblé traçable	

L'**additionnalité** fait référence aux exigences des bailleurs de fonds à l'égard du ciblage d'une série de dépenses par des ressources extérieures, qui doit mener à une augmentation des allocations totales à ces dépenses. L'additionnalité tente de répondre au problème de la fongibilité qui se produit lorsque les ressources d'aide se substituent aux ressources du gouvernement. Si l'aide finance une activité que le bénéficiaire aurait de toute manière financée sur fonds propres, les ressources qui auraient été consacrées à cette activité doivent être transférées à un autre projet.

Source : *Revue documentaire de l'ABSdP*

Obtenir la participation des ministères responsables des finances et de la planification

77. En dépit de leur ampleur, la conception des programmes d'ABS et l'allocation des ressources d'ABS ne font généralement pas l'objet de discussions approfondies avec les ministères des Finances ou de la Planification. Les programmes d'ABS sont souvent simplement intégrés au budget d'investissement avec d'autres projets de bailleurs de fonds. Ce manque d'implication pose deux problèmes. Premièrement, en dehors du ministère sectoriel, les allocations de ressources sectorielles sont mal appropriées, ce qui sape la durabilité des allocations budgétaires. Deuxièmement, à l'étape d'exécution budgétaire, la mise en œuvre de l'ABS à l'aide des systèmes du Trésor est souvent source de confusion.

78. **Les ministères responsables des finances et de la planification doivent participer à la conception et à la mise en œuvre des programmes d'ABS.** En effet, ce sont eux qui sont responsables de la gestion des processus d'exécution et de formulation budgétaires. Ainsi, lors de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS, les discussions exclusivement bilatérales entre les bailleurs de fonds et le ministère sectoriel doivent être évitées. Il est important que la participation des ministères des Finances et de la Planification ne se limite pas au service responsable de la gestion de l'aide. Les discussions portant sur l'allocation de ressources doivent être prises en charge par les services de la planification et du budget. Les discussions sur l'exécution budgétaire doivent être menées par les services du budget, du Trésor et de la comptabilité. Cela permettra de garantir que les ministères des Finances et de la Planification, les bailleurs de fonds et le ministère sectoriel s'entendent sur le fonctionnement dans la pratique de l'ABS. Ils devront parvenir à un consensus sur les aspects critiques du cadre de conditionnalité et sur la meilleure utilisation des intrants non-financiers de l'ABS à l'égard des questions financières.

79. Le dialogue sur l'allocation des ressources d'ABS doit être mené dans le contexte du processus annuel de planification et de budgétisation. En général, il se déroule automatiquement dans le contexte de l'ABS non traçable, mais pas dans celui de l'ABS traçable. C'est aussi dans ce contexte que le ciblage de l'ABS doit faire l'objet de

discussions. Afin de pouvoir formuler un budget prévisible, la valeur des engagements d'ABS (prenant en compte le respect ou non de la conditionnalité) doit être fixée avant le lancement du processus de formulation budgétaire et communiquée au ministère des Finances.

Encadré 9 : Les avantages de la participation des ministères des Finances et les conséquences de leur mise à l'écart

Le ministère des Finances a surtout participé au dialogue sur l'allocation des ressources sectorielles au Rwanda et en Ouganda, qui reçoivent un ABS non traçable. « *Le dialogue principal entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sur l'allocation de ressources au Rwanda se déroule lors des revues conjointes de l'appui budgétaire animées par le ministère des Finances, où les secteurs présentent leurs projets de CDMT et leur exécution budgétaire. En Ouganda, le ministère des Finances organise un processus budgétaire consultatif auquel participent des groupes de travail sectoriels dirigés par les ministères sectoriels avec participation active du ministère des Finances et des bailleurs de fonds. Il est également utile de faire remarquer que dans les exemples d'ABS non traçable, la documentation requise pour le processus budgétaire national est au centre des débats...* » La participation du ministère des Finances a favorisé une forte appropriation des allocations de ressources. Cela est illustré de deux manières. Premièrement, des réallocations budgétaires significatives et durables ont ciblé la prestation de services dans les secteurs de l'éducation du Rwanda et de l'Ouganda. En plus de cela, en Ouganda, des réductions significatives de l'Appui Budgétaire Sectoriel n'ont pas provoqué de réduction des allocations aux principales lignes budgétaires sectorielles dans les études de cas sur le gouvernement local et l'éducation.

Le ministère des Finances a moins participé au processus budgétaire en Tanzanie. Il y a quelques années en **Tanzanie**, le DFID a décidé d'abandonner les ressources d'ABS traçables et ciblées transitant par le fonds commun en faveur de l'ABG. Cependant, cette décision ne s'est pas accompagnée d'une augmentation proportionnée des allocations budgétaires du gouvernement de Tanzanie, ce qui a été interprété comme un signe de faible appropriation par le ministère des Finances et s'est soldé au bout du compte par une « perte » de ressources par le secteur. En effet, le ministère des Finances était peu incité à participer aux processus de SWAp/d'ABS, car les ressources d'ABS allouées au secteur de la santé étaient ciblées. La faible appropriation des politiques et plans du secteur de la santé par le ministère des Finances¹² peut expliquer pourquoi il n'a pas compensé cette « perte » de ressources d'ABS, due à l'utilisation d'un mécanisme différent par le DFID, en augmentant les allocations de ressources propres du GdT (dont l'ABG). Cette expérience négative a donc renforcé la préférence du ministère de la Santé pour les ressources ciblées, ce qui continue à affaiblir la redevabilité des processus budgétaires normaux en Tanzanie. D'autres bailleurs de fonds « jouent » maintenant sur ces facteurs de manière peu constructive (menaçant de passer à l'ABG si les exigences de redevabilité de l'ABS continuent à ne pas être respectées dans les temps impartis, etc.)

En Zambie et au Mozambique, la mise en œuvre des programmes d'ABS a semé la confusion à cause des interprétations variées des bailleurs de fonds, des ministères sectoriels et du ministère des Finances. Au Mozambique, certains bailleurs de fonds ont demandé que leurs ressources soient classifiées en tant que ressources nationales et ne soient pas traçables. Cependant, l'ABS reste traçable au sein du budget. Pendant l'exécution budgétaire en Zambie, le ministère des Finances et le ministère de la Santé ne savaient pas si les ressources d'ABS avaient été transférées. Il aurait été possible d'éviter de tels problèmes si le ministère des Finances avait participé à la conception des instruments d'ABS.

Source : *Études de cas*

Comprendre le mélange possible de modalités d'aide que les bailleurs de fonds peuvent fournir dès le départ

80. L'un des enseignements clés tirés du Rapport de synthèse est que l'ABS non traçable devrait être la modalité d'aide sectorielle préférée pour le soutien à la prestation de services. L'ABS est plus efficace s'il est apporté à travers un passage décisif à la fourniture d'ABS et

¹² Ou le ministère des Finances peut remettre en cause les plans pour la santé pour des raisons ignorées des parties prenantes de la santé.

un abandon des modalités de projet. La question de la traçabilité, qui est une dérogation coûteuse, est particulièrement importante. L'ABS ne devrait donc pas être séparément identifiable dans le budget. Il ne faut pas confondre traçabilité et ciblage. Bien que le ciblage permette de justifier sans trop de problèmes l'allocation d'ABS par rapport au budget du secteur de l'éducation, la traçabilité crée entre autres des mécanismes parallèles et fausse les budgets.

81. La recommandation de passer de manière décisive à l'ABS non traçable n'est pas faite à la légère. Les dérogations aux systèmes nationaux ont des effets négatifs significatifs. Cependant, les risques fiduciaires et autres sont bien réels. C'est pour cela que cette section et en particulier la section 6.6 proposent des réponses appropriées au risque. Plusieurs options sont en général disponibles. Les bailleurs de fonds doivent donc essayer d'allouer un Appui Budgétaire Sectoriel non traçable et de passer de l'aide projet à l'Appui Budgétaire Sectoriel pour le financement de la prestation de services. Dans la pratique, la majorité des bureaux nationaux des bailleurs de fonds disposent d'une certaine liberté pour la conception d'instruments d'aide leur permettant de passer à l'allocation d'ABS non traçable. L'encadré 10 ci-dessous montre les bailleurs de fonds qui ont fourni l'ABS non traçable dans les pays de l'étude sur l'ABSdP. Pourtant, ils fournissent aussi (et plus communément) un ABS traçable. Tous les bailleurs de fonds devraient donc se donner pour objectif de passer à l'ABS non traçable.

Encadré 10 : Bailleurs de fonds ayant fourni l'ABS non traçable dans les pays de l'étude sur l'ABSdP

<ul style="list-style-type: none"> • Banque Africaine de Développement (Rwanda Éducation) • Autriche (Ouganda Eau) • Belgique (Rwanda Éducation) • Canada (Rwanda et Ouganda Éducation) • Danemark Ouganda (Santé, Eau, Routes, Agriculture) • Commission Européenne (Ouganda Éducation et Zambie Santé) • Initiative Fast Track (Rwanda Éducation) 	<ul style="list-style-type: none"> • France (Ouganda Santé) • Irlande (Ouganda Éducation) • Italie (Ouganda Santé) • Pays-Bas (Rwanda et Ouganda Éducation) • Norvège (Ouganda Santé) • Suède (Rwanda Éducation) • Royaume-Uni (Rwanda et Ouganda Éducation, Zambie Santé) • USAID (Ouganda Éducation pré 2002) • Banque Mondiale (Ouganda Éducation)
--	--

Source : *Études de cas*

82. Dans la pratique néanmoins, les bailleurs de fonds désirant financer la prestation de services ne sont pas toujours en mesure de fournir un ABS non traçable ; c'est le cas des agences de l'ONU et de l'USAID. Souvent, les bailleurs de fonds font leur possible pour créer un instrument de financement satisfaisant toutes les exigences de tous les bailleurs de fonds. Cependant, il finit généralement par prendre la forme d'un programme d'ABS assorti de dérogations significatives ayant un impact négatif. Le Rapport de synthèse indique qu'un portefeuille de modalités d'aide est nécessaire au soutien d'un secteur : les mécanismes de financement conjoint ne doivent donc pas être recherchés à tout prix. Il peut être plus pratique et efficace que différents bailleurs de fonds utilisent différentes modalités pour la fourniture de l'aide. Pour cela, il faut que la logique et les implications de ce mélange de modalités soient systématiquement analysées, comme suggéré ci-dessous.

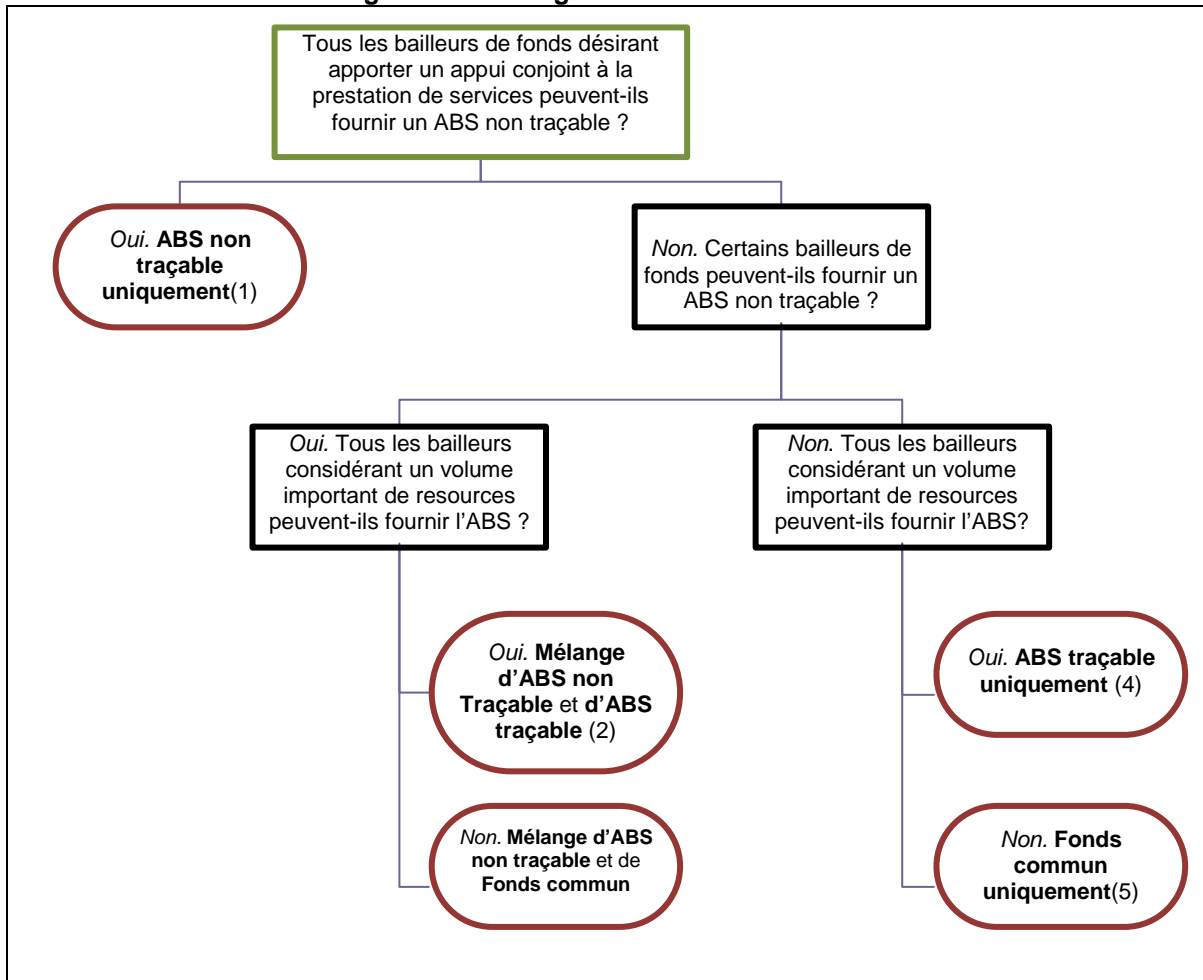
83. Chaque bailleur de fonds doit se poser trois questions principales :

- La redevabilité et les exigences de redevabilité du siège permettent-elles aux bailleurs de fonds de distribuer les ressources à l'aide du compte principal du Trésor des pays bénéficiaires et d'utiliser les systèmes du Trésor pour le décaissement des ressources ? Si la réponse est affirmative, ce bailleur de fonds peut fournir un ABS non traçable.

- Les exigences du siège prévoient-elles que les fonds communs soient séparément identifiables dans le budget des dépenses du gouvernement et que les dépenses associées soient traçables ? Si la réponse est affirmative, ce bailleur de fonds ne peut pas fournir l'ABS non traçable.
- Quel volume de ressources le bailleur de fonds est-il susceptible de fournir ?

84. Les bailleurs de fonds doivent travailler avec le gouvernement partenaire pour déterminer le meilleur portefeuille d'instruments d'aide pour le secteur en répartissant les rôles entre les bailleurs de fonds. Il est important de déterminer les modalités les plus appropriées aux différents financements. La meilleure aide à la prestation de services et à sa gestion est fournie par un mélange d'ABS et d'ABG ; quand c'est impossible, un fonds commun peut être considéré. Les activités de renforcement des capacités, l'assistance technique et les initiatives pilotes complétant un volume élevé d'appui des bailleurs de fonds à la prestation de services peuvent être efficacement fournis par l'aide projet et/ou l'appui budgétaire.

Graphique 7 : Le portefeuille optimum d'ABS en soutien à la prestation de services au vu des exigences des sièges des bailleurs de fonds



85. Le Graphique 7 montre un arbre de décision illustrant le meilleur portefeuille de modalités d'aide par défaut en appui à la prestation de services au vu des capacités du groupe de bailleurs de fonds à fournir un ABS. Les cinq « meilleurs » portefeuilles de modalités sont numérotés par ordre de leur efficacité potentielle. Les scénarios 2 et 3 font entrer en jeu deux types d'appui extérieur à la prestation de services fournis en parallèle au secteur. Alors que l'ABS non traçable devrait toujours être choisi en priorité, il est généralement recommandé de disposer d'un arrangement de financement conjoint

unique prenant la forme soit d'un fonds commun ou de l'ABS traçable, plutôt que d'apporter en parallèle à la fois ABS traçable et fonds commun. Par exemple, dans le secteur de la santé au Mozambique (qui correspond au scénario 2), deux options ont été prévues dans les documents du programme conjoint pour l'Appui Budgétaire Sectoriel.

86. Au-delà du choix général du type d'ABS, il est important que les différents bailleurs de fonds comprennent les autres exigences relatives à la redevabilité, comme la nécessité du ciblage et les exigences spécifiques de la présentation de rapports et aux audits.

Budgétisation pour la prestation de services, volume de l'ABS et utilisation du ciblage et de l'additionnalité

87. Dans l'idéal, **le volume des ressources d'ABS doit être adapté aux exigences de financement d'une prestation de services de qualité**. Les bailleurs de fonds ne doivent pas prendre en charge la totalité des dépenses liées à l'amélioration de la qualité de la prestation de services, mais le volume de ressources doit au moins permettre d'atteindre cet objectif.

88. Deux initiatives mentionnées dans la section 4.2 sont cruciales pour que l'ABS appuie une budgétisation efficace de la prestation de services. La première vise à évaluer les coûts de la prestation de services afin d'identifier le volume de ressources nationales et des bailleurs de fonds requises pour surmonter les contraintes clés à la mise en place de services équitables et de qualité. La seconde est la mise en place d'un cadre d'allocation des ressources sectorielles mettant en lumière les dépenses passées et les allocations de ressources actuelles à la prestation de services. Elle permet de planifier les dépenses futures. Ensemble, ces deux exercices permettent aux partenaires sectoriels d'identifier la manière dont les allocations de ressources doivent évoluer pour répondre aux défis de la prestation de services.

89. L'ABS peut alors avoir une forte influence sur les allocations budgétaires annuelles. Il est cependant important que cette influence soit guidée par une évaluation conjointe des déficits de financement de la prestation de services dans le secteur (voir la section 4.2) et ne survienne pas de manière inopinée. Trois principales approches peuvent être employées, mais la première doit toujours être préférée :

- **À travers les négociations budgétaires normales** : les négociations entre les partenaires sectoriels et le service du budget du ministère des Finances, dans le contexte des processus budgétaires annuels, représentent le meilleur vecteur d'influence à cet égard. Si les besoins de financement du secteur sont clairs et qu'il existe une réelle volonté de combler les déficits de financement dans le cadre de l'augmentation des ressources d'ABS, aucune exigence de ciblage ou d'additionnalité ne devrait être nécessaire. Tout accord de modification des allocations de ressources atteint dans le cadre du processus budgétaire peut être présenté sous la forme d'« actions de politique » convenues dans le cadre de conditionnalité. C'est la situation idéale.
- **À travers un ciblage négocié** : dans la pratique, les budgets annuels peuvent être incrémentiels et prudents. S'il devient apparent que les allocations ne risquent pas d'augmenter et d'évoluer de manière appropriée à la prestation de services par le biais des négociations budgétaires normales, même en cas d'augmentations significatives des ressources sectorielles, alors la possibilité d'un ciblage négocié peut être considérée. Dans le cadre des négociations budgétaires avec le ministère des Finances, les bailleurs de fonds peuvent alors promettre de fournir l'ABS tant qu'un montant équivalent est alloué sous forme de ressources supplémentaires aux lignes budgétaires sectorielles centrales à la prestation de services. L'encadré 11 ci-dessous donne un exemple de processus de ciblage négocié possible et un exemple

pratique tiré du secteur de l'éducation en Ouganda. Comme pour toutes les dérogations, un tel ciblage doit être temporaire.

- **À travers un ciblage traçable (imposé)** : la dernière option est l'utilisation de l'ABS traçable ciblant la prestation de services. C'est la solution la moins désirable et qui doit être évitée dans la mesure du possible, car elle mène à la création de mécanismes parallèles et donc à des distorsions budgétaires. Le ministère des Finances ayant exprimé sa réticence vis-à-vis de l'allocation de ressources budgétaires supplémentaires à la prestation de services, l'appropriation et la durabilité de ces changements budgétaires imposés par le secteur seront sans doute faibles.

Encadré 11 : Ciblage négocié

L'exemple suivant montre comment un ciblage négocié peut être utilisé pour axer l'allocation de ressources sur une priorité clairement convenue :

- Un diagnostic conjoint des problèmes de la prestation de services de soins de santé de base par le ministère de la Santé révèle un déficit d'allocations budgétaires dans trois domaines clés : la rémunération du personnel, les fournitures médicales essentielles et la supervision des fournisseurs de soins de santé par le district. Les déficits annuels s'élèvent à 15 millions de USD, 10 millions de USD et 5 millions de USD respectivement.
- Les bailleurs de fonds ont offert de combler le besoin de financement non lié à la rémunération en fournissant 20 millions de USD d'ABS par an à moyen terme. Ces ressources seront utilisées pour combler les déficits liés à la gestion des médicaments et des districts, mais les bailleurs de fonds aimeraient voir le gouvernement augmenter les ressources qu'il alloue aux salaires.
- Ces besoins de financement ont fait l'objet de discussions entre le ministère des Finances, le ministère de la Santé et les bailleurs de fonds. Le ministère des Finances a convenu d'ajuster les allocations budgétaires pour les dons aux districts servant à la supervision et aux médicaments, conformément aux promesses faites par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'ABS à moyen terme. Cinq millions de USD supplémentaires par an seront alloués au personnel au contact direct avec le public sur une période de trois ans.

Il est important de noter qu'il s'agit d'un scénario très différent de celui où, sans dialogue et diagnostic préalables, un bailleur de fonds alloue des ressources ciblant un domaine spécifique. Par exemple, suite à un changement de politique de son siège, il peut arriver qu'un bailleur de fonds alloue 10 millions de USD d'ABS au financement d'un programme d'alimentation dans les écoles : à charge du gouvernement d'accepter ou de refuser. Bien que l'offre de repas dans les écoles soit désirable, il ne s'agit peut être pas d'une priorité du gouvernement.

90. Les études de cas montrent que, qu'il soit traçable ou ciblé ou non, l'ABS a tendance à être alloué sous forme de ressources venant s'ajouter aux dépenses sectorielles. Les exigences d'**additionnalité** des bailleurs de fonds ont tendance à avoir peu d'impact sur la trajectoire générale de l'allocation de ressources sectorielles. Cependant, dans le cas de l'ABS non traçable, elles ont deux utilités :

- Lorsque le **ciblage négocié** est utilisé, l'ABS peut mener à des allocations « supplémentaires » à des lignes budgétaires sectorielles clés.
- Plus généralement, les exigences d'additionnalité jouent un important **rôle au niveau de la redevabilité des bailleurs de fonds** lorsqu'ils doivent justifier l'allocation d'ABS non traçable à leurs sièges. Les exigences d'additionnalité peuvent contribuer à illustrer l'utilisation des allocations d'ABS. Cependant, il est possible de justifier l'ABS par rapport à des dépenses sectorielles générales sans exigences d'additionnalité. Par exemple, la déclaration suivante est très forte : « *Au Rwanda, l'ABS a financé 48% des dépenses sectorielles en 2008. Près de 40% du budget du secteur de l'éducation a été consacré à l'éducation primaire et 25% à l'éducation secondaire.* » Ce type de déclaration peut suffire à justifier l'ABS et représenter le mode de justification par défaut de l'ABS aux sièges.

Encadré 12 : Démontrer l'additionnalité en Ouganda : le Fonds de lutte contre la pauvreté

Le Fonds de Lutte contre la Pauvreté a été créé en 1998 en Ouganda afin de prouver aux bailleurs de fonds et au grand public que le gouvernement allouait des fonds supplémentaires d'allègement de la dette et d'appui budgétaire aux priorités de la réduction de la pauvreté dans le budget. Cela a été fait par le biais du tableau du Fonds de Lutte contre la Pauvreté, qui a été inclus dans les documents budgétaires. Le tableau comprenait deux parties. La première décrivait les ressources du Fonds de Lutte contre la Pauvreté : allègement de la dette, appui budgétaire ciblé non traçable et plus tard, autres ressources gouvernementales. La seconde partie du tableau détaillait les dépenses du Fonds de Lutte contre la Pauvreté, qui représentaient une sous-série du budget global et comprenaient les dépenses allouées aux soins de santé de base, à l'éducation primaire, à l'eau et à l'assainissement. Le gouvernement s'est engagé à ce que les ressources du Fonds de Lutte contre la Pauvreté mènent à des allocations supplémentaires aux dépenses du Fonds de Lutte contre la Pauvreté. Le tableau du Fonds de Lutte contre la Pauvreté démontrait cela en montrant que ses dépenses étaient supérieures aux niveaux de dépenses de 1997 par rapport à la valeur de ses ressources.

Ainsi, les bailleurs de fonds étaient certains que les ressources de l'Appui Budgétaire Sectoriel avaient un effet sur les allocations budgétaires. Les autres dispositions du Fonds de Lutte contre la Pauvreté ont encore rassuré les bailleurs de fonds allouant l'ABS et d'autres types d'appui budgétaire au Fonds de Lutte contre la Pauvreté. Le ministère des Finances s'est engagé à décaisser l'ensemble des dépenses budgétisées dans le Fonds de Lutte contre la Pauvreté au cours de l'exercice financier et à réserver des fonds au renforcement du suivi et de la redevabilité (*accountability*).

Source : *Étude de cas de l'ABSdP*

91. Lorsque deux domaines essentiels de la prestation de services ou plus sont sous-financés, différents bailleurs de fonds peuvent utiliser un ciblage négocié de différents domaines sans effets nuisibles significatifs. Par exemple, pour utiliser à nouveau le cas de la santé en Zambie, la CE a réservé des ressources à la rétention des ressources humaines et le DFID a utilisé les siennes pour compenser l'abolition des frais d'utilisateur. Cela a mis en lumière deux domaines sous-financés et complémentaires de la prestation de services, ce qui a été très utile. Bien que cette complémentarité ait été fortuite, l'abolition des frais d'utilisateur a provoqué une augmentation du nombre de patients ; il a donc été encore plus important de s'intéresser à la question des motivations du personnel.

92. En plus de cela, quand il n'est pas possible de mobiliser des niveaux de ressources adéquates par rapport au besoin de financement de la prestation de services, des niveaux réduits de ressources peuvent tout de même contribuer à déclencher une évolution grâce au ciblage. Cependant, dans de tels cas, les intrants autres que financiers de l'ABS doivent cibler une contrainte spécifique de la prestation de services. Cela a été le cas de l'aide de la CE aux ressources humaines dans le secteur de la santé en Zambie, par exemple.

Allocation de ressources et utilisation de la traçabilité

93. **L'ABS non traçable a l'avantage absolu de soutenir les dépenses de fonctionnement et de développement.** Cependant, si une combinaison d'ABS traçable et non traçable est utilisée en soutien à la prestation de services à cause des différentes exigences des sièges des bailleurs de fonds, les principes suivants sont valables :

- **L'ABS non traçable a un avantage comparatif à l'égard du financement des dépenses de fonctionnement.** L'ABS non traçable peut financer les dépenses de fonctionnement de la prestation de services sans créer de mécanismes parallèles ou fausser la nomenclature budgétaire. Il a prouvé son efficacité pour appuyer le financement opérationnel des écoles et des cliniques, par exemple. Cela peut de fait être réalisé en insistant sur le besoin d'augmenter les dépenses de fonctionnement pendant le processus budgétaire ou de manière plus explicite grâce à un ciblage négocié, comme indiqué ci-dessus.
- **L'ABS traçable (tout comme les fonds communs) a un avantage comparatif à l'égard du financement des dépenses de développement.** L'ABS traçable est toujours alloué au budget de développement/d'investissement : il provoque donc

moins de distorsions quand il soutient des dépenses touchant par nature au développement. Cela comprend les infrastructures et l'équipement de la prestation de services, comme la construction de salles de classe, de cliniques et de points d'eau et l'achat d'équipement médical. En plus de cela, les ressources extérieures ont tendance à dominer les budgets d'investissement dans les secteurs de la prestation de services ; il est donc possible qu'aucun système national ne prenne en charge la prestation de services.

94. Par conséquent, **quand deux types d'ABS sont utilisés, l'ABS non traçable doit soutenir les dépenses de fonctionnement et l'ABS traçable les dépenses de développement.**

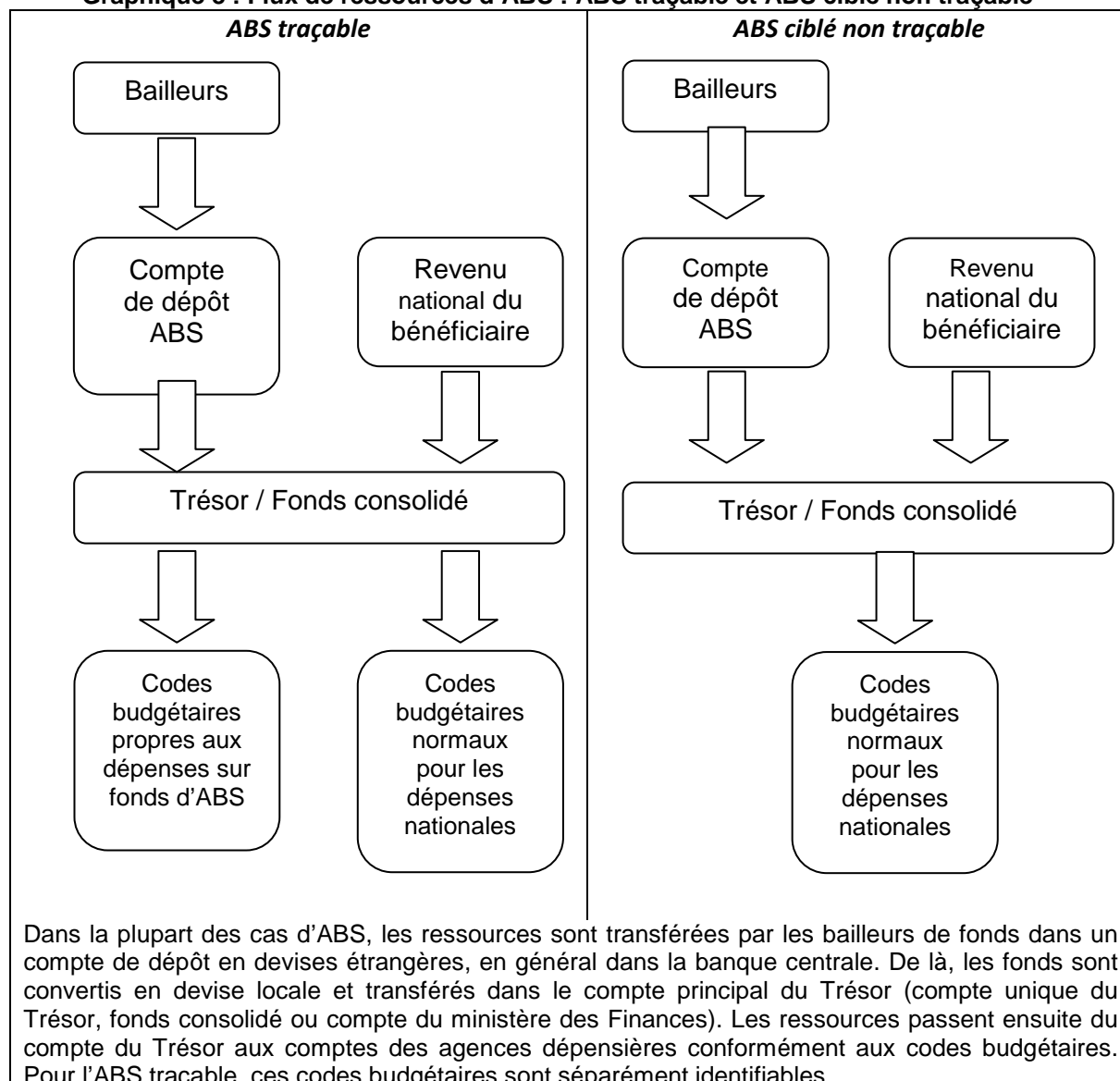
95. Dans les cas où l'ABS traçable est alloué seul, il vaut souvent mieux qu'il finance les dépenses de fonctionnement et de développement. Dans de telles circonstances, **les allocations d'ABS traçable pour le financement opérationnel de la prestation de services et les dépenses de développement doivent être clairement indiquées dans le budget du développement.** Les budgets du développement sont généralement classifiés par projet. Dans la nomenclature des projets de développement, des codes projet distincts doivent être utilisés pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses de développement. Au Mozambique par exemple, l'ABS alloué au ministère de la Santé était divisé en ABS pour les médicaments, en ABS pour l'infrastructure et en ABS pour le développement. Il est important de noter que le gouvernement partenaire peut généralement décider (et c'est désirable) de l'allocation de l'ABS aux différentes activités associées à différents codes projet.

Allocation de ressources aux collectivités locales pour la prestation de services.

96. Il arrive souvent que la prestation de services soit sous la responsabilité des collectivités locales. Dans de tels cas, **il est important que les ressources d'ABS pour la prestation de services soient allouées aux collectivités locales chargées de la prestation de services** afin de renforcer les politiques favorisant la décentralisation ou décentralisation. L'ABS non traçable peut être alloué en qualité de ressources supplémentaires et contribuer au renforcement des transferts existants pour le financement de la prestation de services par les collectivités territoriales. Il est également important que l'ABS traçable soit aussi alloué aux collectivités locales, conformément à leurs responsabilités institutionnelles quant à la prestation de services. Par définition, cela mène à la création d'un nouveau système de transfert parallèle pour les collectivités locales. Pourtant, c'est une option préférable à l'allocation des ressources pour la prestation de services au ministère sectoriel, qui contribue à la recentralisation des ressources.

Décassement des ressources d'ABS et fiabilité de l'exécution budgétaire

97. Les voies typiques suivies par l'ABS traçable et non traçable au sein des systèmes budgétaires du gouvernement sont illustrées dans le graphique 8 ci-dessous. Elles sont standard pour tous les programmes d'ABS.

Graphique 8 : Flux de ressources d'ABS : ABS traçable et ABS ciblé non traçable¹³

Source : rapport de synthèse de l'ABSdP

98. La voie suivie par les ressources est relativement standard, mais l'ABS peut être traité comme un revenu de deux manières distinctes, ce qui a une conséquence sur son transfert aux agences dépensières :

- **Les ressources d'ABS sont traitées comme un revenu national** : cela doit être l'arrangement choisi pour l'ensemble de l'ABS non traçable et la solution préférée pour l'ABS traçable. Le ministère des Finances décaisse les fonds prévus par le budget sectoriel à partir du début de l'exercice financier, comme s'il s'agissait du budget de tout autre secteur. Le montant des décaissements est décidé en fonction de la situation de trésorerie du gouvernement, que les ressources d'ABS aient été reçues ou non. Une fois que les ressources d'ABS ont été versées au compte du Trésor, l'ABS est traité comme tout autre revenu national.
- **Les ressources d'ABS sont traitées comme un revenu séparé** : ce mécanisme ne peut être appliqué qu'à l'ABS traçable. Dans de telles circonstances, seule la valeur

¹³ Les décaissements par rapport à des codes budgétaires séparés peuvent également nécessiter l'utilisation de comptes bancaires distincts pour les ressources d'ABS seules ou pour l'ABS et les dépenses nationales.

des ressources d'ABS versées au compte du Trésor est transférée aux comptes de dépenses spécifiques (identifiées en tant qu'ABS dans le budget) des entités dépensières. Des contributions budgétisées tirées des ressources nationales peuvent aussi être transférées en même temps.

99. Le traitement de l'ABS en tant que revenu distinct des ressources générales du gouvernement est une dérogation significative. Son utilisation est souvent justifiée par le besoin d'améliorer la prévisibilité des ressources allouées à la prestation de services. Cependant, les fluctuations du taux de change, les retards des décaissements et les exigences de conditionnalité dans l'année font que le décaissement et la valeur des ressources d'ABS sont largement moins prévisibles que les ressources budgétaires nationales. Par conséquent, **il est préférable de traiter l'ABS traçable et non traçable comme un revenu national et de travailler avec le gouvernement à l'amélioration de la prévisibilité des ressources budgétaires allouées à la prestation de services.** Deux méthodes permettent d'y parvenir :

- À travers le dialogue avec le ministère des Finances, il est possible d'appuyer des améliorations des processus généraux de gestion de la trésorerie priorisant et protégeant les budgets de la prestation de services, y compris dans le secteur soutenu.
- Si cette approche est impossible, un engagement peut être recherché au niveau du ministère des Finances à l'égard de la protection des niveaux de décaissements budgétaires ciblant des lignes budgétaires sectorielles essentielles à la prestation de services (y compris les lignes budgétaires ciblées par l'ABS si le ciblage a été utilisé).

100. La nature et le nombre de tranches de ressources d'ABS ont un impact sur la prévisibilité des ressources allouées à la prestation de services. **La meilleure situation consiste à transférer l'ABS sous forme de tranche unique et fixe en début d'exercice financier.** Dans la pratique, les décaissements connaissent de nombreux retards : il est donc conseillé de prévoir aussi tôt que possible l'allocation des ressources. Les autres approches mènent à des complications de l'exécution budgétaire. Des tranches multiples compliquent encore plus la gestion des flux de trésorerie. Des tranches variables dont les montants peuvent être réduits en cours d'année perturbent l'exécution budgétaire. Les retards et réductions du volume des ressources ont des impacts particulièrement nuisibles à la prestation de services si les ressources d'ABS sont traitées comme un revenu séparé ; en effet, les réductions et retards sont directement répercutés sur les prestataires de services. Si l'ABS est traité comme un revenu national, le ministère des Finances peut au moins compenser les délais et déficits des ressources des bailleurs de fonds à l'aide de ses processus de gestion des flux de trésorerie. Néanmoins, les retards des transferts d'ABS compliquent la gestion des flux de trésorerie par le ministère des Finances.

101. **Autre préoccupation liée : la capacité des institutions sectorielles de dépenser la totalité des ressources budgétaires.** Dans la plupart des systèmes de gestion des finances publiques, les soldes non versés et non dépensés en fin d'exercice financier sont considérés comme inutilisés et renvoyés au Trésor. Une préoccupation courante parmi les bailleurs de fonds est que l'aide allouée au secteur de la santé y soit bien consacrée et non pas renvoyée au Trésor. En réponse, les bailleurs de fonds exigent généralement que les ressources d'ABS inutilisées soient conservées par les agences dépensières et dépensées au cours de l'exercice financier suivant. Au Mali et au Mozambique, cela a mené à la traçabilité des ressources d'ABS. Cependant, cela fragilise l'annualité des budgets et les motivations des agences dépensières, qui sont moins incitées à respecter les accords prévus et à utiliser les ressources pendant l'exercice financier. Cela crée également des problèmes de comptabilité : les soldes reportés ne sont pas inscrits au budget du nouvel exercice financier et ne sont pas capturés dans les comptes annuels de l'exercice financier précédent. Il est cependant possible de contourner ces problèmes.

102. Le cas de l'Ouganda illustre comment fournir un ABS non traçable tout en réglant le problème de péremption des soldes inutilisés. Le ministère des Finances s'est engagé à décaisser l'ensemble des ressources aux lignes budgétaires prioritaires par le biais d'un mécanisme appelé Fonds de Lutte contre la Pauvreté. Ces lignes budgétaires étaient financées par les ressources du gouvernement, l'allègement de la dette et l'Appui Budgétaire Sectoriel non traçable. Avant la finalisation du budget, le MdF estimait la valeur des ressources non versées aux lignes budgétaires des secteurs prioritaires, qu'il inscrivait à nouveau dans le budget sous forme de dépenses supplémentaires allouées aux lignes budgétaires du Fonds de Lutte contre la Pauvreté pour l'exercice suivant. Bien que cette méthode ait été appliquée à plusieurs secteurs, le même principe pourrait être utilisé pour un secteur unique. Dans la pratique, il peut être difficile de calculer la valeur exacte des soldes non versés et inutilisés avant la fin de l'exercice en cours (A) lorsque ces informations sont requises pour la préparation du budget de l'exercice suivant, A+1. Une approche plus pratique consisterait donc à inscrire à nouveau dans le budget les ressources non versées et inutilisées en tant que ressources supplémentaires de l'exercice A+2. Au fur et à mesure de l'amélioration de l'absorption des budgets, ces types d'arrangements pourraient être retirés, comme cela a été le cas en Ouganda.

Arrangements pour les marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits

103. Jusqu'à présent, cette note a couvert les éléments clés des arrangements de gestion financière essentiels pour la fourniture de niveaux de financement appropriés et fiables aux prestataires de services et à leurs responsables. Les processus de contrôle des dépenses, de passation de marchés publics et d'audit sont aussi importants pour garantir que les ressources soient versées comme prévu à la prestation de services. On constate deux types de problèmes associés à l'ABS dans ce domaine : trop souvent, le dialogue sur l'ABS s'enlise dans des questions générales portant sur la gestion des finances publiques dans ces domaines au lieu de s'axer sur des domaines propres au secteur et essentiels à une prestation de services efficace. Dans le cas de l'ABS traçable, des dérogations souvent significatives sont introduites, comme des exigences de procédures de passation de marchés parallèles, de rapports financiers supplémentaires et d'audit par le secteur privé. Elles sapent le renforcement des processus nationaux, qui sont eux-mêmes faiblement appropriés par les organisations bénéficiaires et donc moins susceptibles d'être pris au sérieux.

104. Le dialogue et la conditionnalité associés à l'ABG sont les mieux placés pour prendre en charge les questions générales de la GFP. Par conséquent, **l'ABS est le mécanisme le mieux adapté au ciblage des domaines fondamentaux de la prestation de services qui ne sont pas spécifiquement pris en charge par les réformes générales de la GFP.** À savoir :

- Le contrôle des dépenses et de la redevabilité financière au niveau des prestataires de services (écoles, cliniques, services d'appoint).
- La passation de marchés publics pour les intrants de la prestation de services (et leur distribution), comme les médicaments et les manuels scolaires, au niveau central ou par la collectivité locale.
- La passation de marchés publics et la gestion des contrats liés aux travaux/prestataires nécessitant des compétences spécialisées (points d'eau, routes, etc.).

105. Comme pour d'autres domaines de la gestion financière, il faut commencer par réfléchir aux questions suivantes : comment les intrants de l'ABS peuvent-ils soutenir le renforcement des arrangements pour la passation de marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits ? Pour cela, il peut être nécessaire de développer

des manuels et outils de formation de base pour les prestataires de services et appuyer leur dissémination, par exemple. S'il est impossible de renforcer ces systèmes à l'aide du dialogue et de la conditionnalité en soutien, il peut être nécessaire de mettre en place des mesures de sauvegarde supplémentaires pour ces procédures (dérogations modérées). Sinon, il est possible de prévoir des mesures de sauvegarde pour ces systèmes à l'aide de processus parallèles (dérogations significatives).

106. **Si des conditions de gestion financière génériques doivent être introduites, par exemple pour satisfaire les exigences de redevabilité des bailleurs de fonds, elles doivent être liées au cycle de gestion financière statutaire.** Les agences dépensières doivent donc présenter leurs comptes et rapports conformément aux exigences du ministère des Finances et être auditées par l'institution suprême à cet égard. Les partenaires doivent veiller à participer à un dialogue substantif sur ces exigences et à n'aborder que des questions pertinentes à la prestation de services. Ce dialogue doit se dérouler dans le contexte des processus établis pour la revue sectorielle et être clairement relié aux réformes transversales et aux actions associées. Cependant, ces exigences génériques peuvent monopoliser le dialogue au détriment des questions centrales à la prestation de services. Il convient d'éviter cela.

6.4 Arrangements pour le dialogue et la conditionnalité

107. Les arrangements pour le dialogue et la conditionnalité constituent la troisième dimension de la conception et de la gestion de l'ABS. Les cadres pour le dialogue et le travail collaboratif dans le contexte des SWAp et de l'ABS ont donné de bons résultats et ont renforcé l'appropriation et la redevabilité à l'égard des programmes de politiques nationales. Dans la pratique cependant, les cadres de dialogue et de conditionnalité ont rarement fourni des incitations fortes à l'amélioration de la qualité et de l'équité de la prestation de services. Cet échec s'explique par deux raisons.

- Le dialogue et la conditionnalité sont mal ciblés. Ils ont tendance à couvrir plusieurs actions et objectifs de performances désirables, mais pas essentiels à l'amélioration de la prestation de services ; et
- Les conditions ont tendance à ignorer le chaînon manquant des processus de la prestation de services, qui est pourtant central à l'amélioration de sa qualité. Par conséquent, le dialogue et la conditionnalité ont appuyé l'amélioration de l'accès plutôt que de la qualité.

108. Les cadres de conditionnalité fondés sur les cibles et des résultats posent un problème particulier. Pour qu'ils fournissent des résultats, des actions appropriées pour l'amélioration des performances doivent aussi être identifiées et convenues. Au vu de l'axe vague suivi par le dialogue et la conditionnalité, ce n'est généralement pas le cas. Cependant, même si des actions appropriées sont identifiées, la complexité des systèmes de prestation de services peut empêcher d'obtenir les résultats désirés. La conditionnalité est plus susceptible d'être efficace si elle se fonde sur un objectif sur lequel l'entité soumise aux conditions exerce un certain contrôle. Même si le gouvernement central est en mesure de contrôler ses actions, il ne peut généralement qu'influencer les résultats de la prestation de services.

109. Dans les études de cas, les deux cadres de conditionnalités les plus réussis introduits grâce à l'ABS visaient les collectivités locales, pas le gouvernement central, et ils étaient gérés par le gouvernement central partenaire (ABS aux collectivités locales de l'Ouganda et de la Tanzanie). Ces conditions se focalisaient sur les processus des collectivités locales et ont permis d'importantes améliorations de la performance. Le principal engagement du niveau central à l'égard des bailleurs de fonds fournissant l'ABS était lié à l'administration de ce cadre de conditionnalité au niveau des collectivités locales.

Les systèmes de prestation de services sont par nature complexes. Une structure comprenant un système de conditionnalité double, comme les exemples mentionnés ici, a plus de chances de contribuer à l'optimisation des incitations à l'amélioration de la prestation de services et donc de l'influence du centre sur les résultats de la prestation de services : en effet, elle répond mieux à une telle complexité.

110. Du point de vue de la conception et de la mise en œuvre des cadres de dialogue et de conditionnalité, les implications sont donc doubles :

- Il faut continuer à encourager l'efficacité du dialogue conjoint et du travail collaboratif dans le contexte de l'ABS et utiliser les processus décisionnels nationaux comme point d'entrée.
- Au centre, le dialogue doit cibler l'identification et la mise en œuvre des actions d'amélioration de la prestation de services qu'il contrôle (dont la gestion et la mise en application des cadres de conditionnalité en aval).
- Il est conseillé de réfléchir à la création de cadres de conditionnalité en aval pour les prestataires de services et les gestionnaires afin de développer des incitations à l'amélioration de la prestation de services.

L'importance du dialogue conjoint et du travail collaboratif dans le contexte de l'ABS

111. Premièrement, dans cette Note de Bonne Pratique, il est important de réitérer que les structures du dialogue sur les SWAp et le travail conjoint associé sont des outils importants pour le développement d'une appropriation et redevabilité plus fortes lors de la mise en œuvre des politiques sectorielles et de la prestation de services. Les bailleurs de fonds de l'ABS doivent encourager le développement et l'évolution d'une bonne relation de travail avec le gouvernement. Les bailleurs de fonds doivent donc prendre certaines précautions lorsqu'ils participent au dialogue :

- Premièrement, ils ne doivent pas mettre en avant les programmes de leurs sièges, mais fonder leurs interventions sur le diagnostic local des problèmes en matière de prestation de services.
- Au lieu d'imposer de nouvelles structures pour le dialogue, les bailleurs de fonds désirant fournir l'ABS doivent passer par les structures en place et contribuer à leur amélioration. Des organes de coordination séparés pour l'ABS doivent être évités.

112. Il est important que les bailleurs de fonds ne considèrent pas les structures de dialogue comme un forum bilatéral réservé au gouvernement central et aux bailleurs de fonds. Ils doivent promouvoir le travail conjoint à des niveaux variés. La participation des collectivités locales, comme celle constatée en Ouganda, permet de renforcer l'appropriation et la compréhension entre les différents niveaux du gouvernement. La participation des ministères transversaux responsables de la réforme de la fonction publique et de la décentralisation contribue à atteindre un consensus (voir la section sur la complémentarité). Les groupes de la société civile sont aussi d'importants participants au dialogue. Les bailleurs de fonds et le gouvernement central doivent donc encourager une participation poussée aux structures du dialogue dans le contexte des processus décisionnels nationaux. Cela suffit à renforcer l'appropriation et les incitations poussant les parties prenantes à améliorer les performances. Cependant, le travail conjoint et la collaboration doivent aller au-delà du consensus et du dialogue et des liens transversaux solides entre les réformes doivent être établis.

Garantir que les cadres de conditionnalité de l'ABS soutiennent les processus décisionnels nationaux

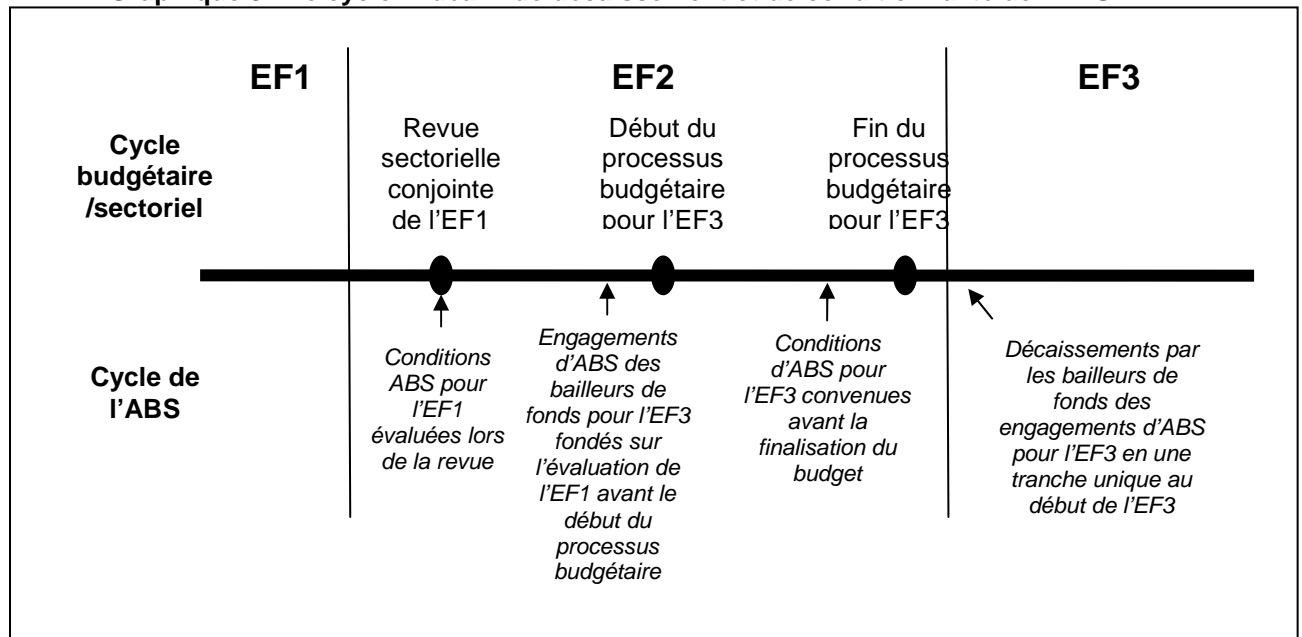
113. Les cadres de conditionnalité doivent soutenir, et non pas fragiliser, les structures décisionnelles nationales, notamment le processus budgétaire et les cycles de revues

sectorielles. La conditionnalité exige la mise en relation du volume de ressources d'ABS et de la performance. Bien que l'étude n'ait trouvé aucune preuve que des versements graduels soient plus efficaces que des décaissements uniques (qui n'ont pas été utilisés), deux principes clés émergent :

- Premièrement, les réductions dans l'année des décaissements d'ABS en réponse aux mauvaises performances doivent être évitées, car elles faussent l'exécution budgétaire et les ressources allouées à la prestation de services, surtout si l'ABS est traité comme un revenu séparé pendant l'exécution budgétaire. Une autre mesure désirable est l'utilisation d'un décaissement en une tranche unique aussi tôt que possible durant l'exercice financier.
- Deuxièmement, les engagements d'ABS doivent être pris avant le cycle budgétaire pour que le ministère des Finances et les institutions sectorielles puissent préparer leurs budgets dans le contexte de plafonds budgétaires réalistes et stables. Une autre pratique désirable vise à donner des indications sur les allocations à moyen terme au moment de cet engagement annuel.

114. Le graphique 9 ci-dessous montre un cycle de conditionnalité idéal intégrant ces trois principes. Dans la pratique, cela veut dire que la performance de l'exercice financier en cours (A1) a un impact sur les décaissements d'ABS durant l'exercice financier deux ans plus tard (A3). Ces principes, et le cycle idéal, s'appliquent également aux cadres de conditionnalité en aval, qui prévoient une évaluation des performances (bien que des décaissements uniques soient difficiles au vu des contraintes des flux de trésorerie au niveau du centre).

Graphique 9 : Le cycle « idéal » de décaissement et de conditionnalité de l'ABS



Focalisation sur le dialogue et la conditionnalité au niveau central

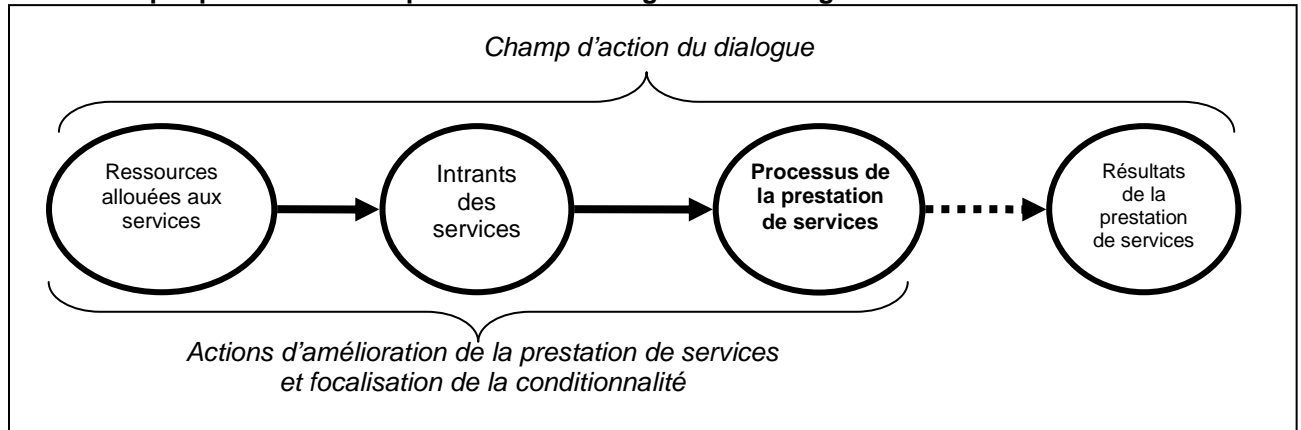
115. Le dialogue et la conditionnalité au niveau central doivent se focaliser sur la prestation de services. En plus de cela, les cadres de dialogue et de conditionnalité sont d'autant plus efficaces qu'ils sont cohérents et focalisés. Trois méthodes existent pour cela :

- **Focaliser le dialogue sur le cycle d'amélioration de la prestation de services :** Les sections 3, 4 et 5 ci-dessus décrivent un cycle d'actions d'identification, de mise en œuvre et de suivi pour améliorer la prestation de services. Le cadre de dialogue et de conditionnalité de l'ABS doit se focaliser dessus. Bien que le cycle vise avant tout l'identification d'actions devant permettre l'amélioration des performances – donc liées aux intrants et systèmes/processus, le système de suivi doit lui englober

la totalité de la chaîne de résultats, notamment ceux liés à la prestation de services, ce qui doit se refléter dans le dialogue (Graphique 9). Spécifiquement, les indicateurs et cibles de performance doivent occuper une place centrale au sein du dialogue, même s'ils ne forment pas la base de la conditionnalité.

- **Les conditions centrales doivent être liées aux actions d'amélioration des performances de la prestation de services sur lesquelles le gouvernement central exerce un contrôle.** Le dialogue et le suivi de la performance doivent être complets, mais la conditionnalité centrale doit se focaliser sur les actions d'amélioration de la performance de la prestation de services sur lesquelles le gouvernement central exerce un contrôle. Ces actions doivent être convenues dans le cadre de la revue sectorielle et du processus de planification opérationnelle du secteur.

Graphique 10 : Le champ d'action du dialogue et le ciblage de la conditionnalité



- **Ciblage d'un nombre limité de questions fondamentales.** Les questions couvertes par le dialogue et les actions utilisées pour la conditionnalité doivent se limiter à celles considérées fondamentales à l'amélioration de la prestation de services par les partenaires. Les partenaires doivent garantir le ciblage cohérent de ces questions au sein du dialogue. Plus le cadre de dialogue et de conditionnalité est focalisé, plus il est simple de suivre les performances et de prendre des mesures à leur égard et plus le gouvernement central est motivé pour obtenir de bons résultats. Il est bien plus efficace de se concentrer sur cinq actions essentielles que sur une longue liste de 80 mesures. Les partenaires du dialogue doivent constamment se poser la question suivante : « Cette action est-elle fondamentale à l'amélioration de la prestation de services ? » Tous les partenaires pertinents doivent répondre à cette question. Il peut être utile de considérer les actions critiques comme des « éléments essentiels », autrement dit, nécessitant l'attention et l'endossement des leaders techniques et politiques, pas seulement des acteurs participant au dialogue technique.

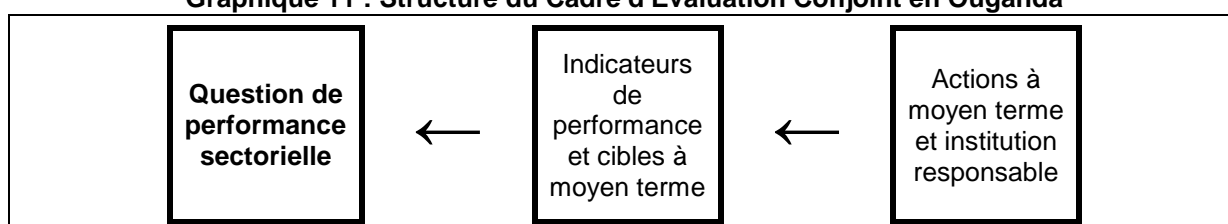
116. Les Cadres d'Évaluation des Performances (CEP) peuvent servir à fournir un cadre focalisé pour le dialogue et la conditionnalité au niveau central de deux manières :

- **Un CEP peut contribuer à cibler quelques questions clés liées à la performance.** Un CEP peut servir à focaliser le dialogue s'il se fonde sur les questions clés identifiées dans le cycle d'amélioration de la prestation de services et couvre la chaîne entière de résultats liée à ces questions. Une erreur courante consiste à élaborer un CEP identique au cadre logique d'un plan stratégique, autrement dit un processus imprécis et pesant. Les rapports de performances sectorielles doivent être utilisés pour la présentation de rapports sur la performance sectorielle globale dans le contexte des plans stratégiques. Un CEP doit représenter

une sous-série de questions et actions fondamentales à la bonne performance. Il est important de noter que, pour être utile, le CEP doit reposer sur des informations et un dialogue de qualité : c'est un élément bien plus important que la forme qu'il prend.

- **Les CEP peuvent aussi être conçus de manière à prendre en charge les approches de la conditionnalité de bailleurs de fonds divers.** Dans l'idéal, tous les bailleurs de fonds devraient utiliser les mêmes conditions ; ils doivent donc œuvrer dans ce sens. Dans la pratique cependant, différents bailleurs peuvent avoir des approches différentes de la conditionnalité. Par exemple, alors que les opérations d'appui budgétaire de la Banque Mondiale ciblent les actions de politique, la CE se concentre sur les indicateurs de performance. Un Cadre d'Évaluation des Performances comprenant les actions de politiques et les indicateurs de performance, comme le Cadre d'Évaluation Conjoint récemment mis en place en Ouganda, permet de focaliser le dialogue sur les mêmes questions tout en permettant à différents types de conditionnalité de coexister.

Graphique 11 : Structure du Cadre d'Évaluation Conjoint en Ouganda



117. Les CEP sectoriels et les mécanismes de SWAp/ABS comparables ont le potentiel de renforcer la redevabilité nationale à l'égard de la mise en œuvre de politiques appropriées par le gouvernement. Cependant, afin de réaliser ce potentiel, **les indicateurs et actions du CEP doivent être appropriés**. Dans la pratique, ils doivent se refléter dans les plans et budgets opérationnels du gouvernement, pas seulement dans le CEP. Toutes les parties prenantes doivent confirmer qu'ils reflètent les objectifs de politiques les plus importants du secteur. La participation des ministères responsables du financement et de la planification est critique à cet égard, comme le montre l'exemple du CEP du secteur de la santé au Mozambique.

Encadré 13 : Intégrer un Cadre d'Évaluation des Performances sectorielles généralement approprié au secteur de la santé du Mozambique

En parallèle à l'adoption de l'ABS par 15 bailleurs de fonds, un CEP du secteur de la santé a été développé en tant que cadre de rapport et de suivi des performances sectorielles par rapport à une série commune d'indicateurs. La matrice du CEP comprend des cibles clés pour les indicateurs des intrants, des produits, des résultats et des processus. Les indicateurs ont été choisis afin de refléter les principales priorités de politiques du plan stratégique pour la santé et afin de couvrir les principales fonctions des institutions sectorielles.

Le CEP du secteur de la santé sert de base à la revue annuelle conjointe du secteur. C'est un composant clé de tous les accords entre le gouvernement et les bailleurs de fonds de l'ABS, ensemble et individuellement. Ce processus est considéré robuste par les bailleurs de fonds, qui y voient une avancée significative par rapport aux anciennes pratiques pour la présentation de rapports, le suivi et la revue. Le CEP de la santé est aussi relié au CEP général pour l'ABG, qui comprend certains indicateurs du CEP de la santé.

Le CEP de la santé doit être solidement relié aux plans opérationnels et budgets sectoriels du gouvernement, qui doivent justifier l'allocation de ressources dans l'optique des cibles du CEP. Les cibles sont revues chaque année durant le dialogue entre le ministère de la Santé et les ministères des Finances et de la Planification. Cela permet de connaître de manière précise la disponibilité des ressources et les progrès réalisés. L'évaluation des performances par rapport au CEP de la santé sera un élément central du rapport annuel de mise en œuvre du secteur de la santé du ministère, document présenté par le gouvernement au parlement (qui présente aussi les progrès par rapport au CEP général lié à l'ABG).

Source : Étude de cas de l'ABSdP

Améliorer la qualité du dialogue central

118. La capacité des structures de dialogue et de leur personnel à fournir un dialogue de qualité sur les questions de prestation de services représente un vrai problème.

119. Du côté du gouvernement partenaire, les services chargés du développement de politiques et de plans appartenant aux ministères sectoriels ont tendance à piloter le dialogue. C'est un choix logique, mais ces services ne sont généralement pas les mieux placés pour prendre en charge des questions liées au chaînon manquant de la prestation de services. Les structures du dialogue doivent faire entrer en jeu des groupes de travail, dont les principaux services des ministères (le service chargé de l'éducation primaire, par exemple), afin de réellement cibler les éléments clés de la prestation de services.

120. Du côté des bailleurs de fonds, plusieurs raisons expliquent que le dialogue ne soit pas focalisé sur la prestation de services. Premièrement, les études de cas montrent que le personnel des bureaux des bailleurs de fonds comprend de plus en plus de généralistes, au détriment de spécialistes sectoriels qui comprennent la nature des systèmes de prestation de services de secteurs différents. Deuxièmement, la forte rotation des chefs de file des bailleurs de fonds et du personnel des bailleurs de fonds sape la cohérence du dialogue et les connaissances liées à des questions propres à certains secteurs. Deux grandes stratégies peuvent être adoptées pour pallier ces contraintes :

- Les bureaux des bailleurs de fonds doivent compter un nombre adéquat de spécialistes sectoriels et réduire la rotation du personnel. En plus de cela, les nouveaux éléments doivent commencer par suivre une formation sur la nature de la prestation de services sectoriels et sur les systèmes et réformes du gouvernement liés à la budgétisation, à la décentralisation et à la fonction publique. Cela permettrait d'améliorer la cohérence du dialogue.
- Un secrétariat conjoint doit être mis en place pour coordonner les échanges des bailleurs de fonds avec le gouvernement dans un secteur donné. Cela fournirait une certaine durabilité dans un contexte de rotation des présidents et du personnel et permettrait à des spécialistes de travailler à différents aspects de la prestation de services. Ce secrétariat pourrait comprendre du personnel contractuel ou des spécialistes techniques détachés des bailleurs de fonds. Pendant ce temps, le personnel des bureaux sectoriels continuerait à assurer la présentation de rapports aux sièges et à présider les coordinations locales de bailleurs de fonds.

121. La rotation du personnel est un problème qui n'affecte pas que les bailleurs de fonds, mais aussi la fonction publique dans de nombreux pays partenaires. Bien que la réduction de la rotation du personnel représente la situation idéale pour les deux parties du dialogue, il est aussi possible d'organiser des formations sur la nature de la prestation de services dans le secteur à l'intention des nouveaux éléments de la fonction publique et des bailleurs de fonds. Cela aiderait les bailleurs de fonds et le bénéficiaire à disposer du même niveau de connaissances.

Développer des cadres de conditionnalité en aval pour les prestataires de services et leurs responsables

122. L'un des thèmes récurrents et centraux de la bonne pratique est la nécessité de créer des incitations pour la prestation de services. L'un des instruments à la disposition du gouvernement central, mais en général inutilisé, est la conditionnalité liée aux prestataires de services et à leurs responsables. En général, les cadres de conditionnalité de l'ABS ne ciblent explicitement que le niveau national, mais ils n'ont qu'une influence indirecte sur les incitations à la prestation de services. Comme il a déjà été mentionné, les études de cas sur le gouvernement local et les études de cas sur la santé en Tanzanie et l'éducation en Ouganda indiquent que des conditions peuvent être mises en place afin d'inciter les collectivités locales et les prestataires de services à mettre en œuvre des activités porteuses

d'améliorations pour la prestation de services. En plus de cela, le gouvernement central a le pouvoir d'imposer des cadres de conditionnalité aux collectivités locales et aux prestataires de services.

123. Deux approches mentionnées dans la section 4.3 ne sont pas mutuellement exclusives :

- **Faire le lien entre les décaissements budgétaires ciblant la prestation de services d'une année avec la fourniture de rapports pendant cette même année sur les performances et les dépenses des prestataires de services et de leurs responsables.** C'est l'approche adoptée dans les secteurs de l'éducation en Ouganda et de la santé en Tanzanie. Ces informations peuvent être utilisées pour améliorer le processus décisionnel et la redevabilité, ce qui incite à l'amélioration des performances. Dans de telles circonstances, les cadres utilisés pour la présentation de rapports doivent être conçus de manière à promouvoir la redevabilité et pour fournir au gouvernement central des données régulières sur les performances et les dépenses contribuant au processus décisionnel à ce niveau.
- **Faire le lien entre le versement et le volume des ressources allouées aux prestataires de services ou collectivités locales et les évaluations annuelles de la performance.** Pour cela, il faut commencer par préparer un cadre d'évaluation des performances. Comme pour les conditions centrales, il faut le concevoir de manière à obtenir le bon type d'incitation. Il doit davantage se focaliser sur les processus et les capacités de prestation de services que sur la performance réelle de la prestation de services : en effet, ce sont ces processus qui sont contrôlés par les collectivités locales et les prestataires. Il vaut aussi mieux lier la conditionnalité aux ressources allouées à l'infrastructure de prestation de services et aux autres dépenses de développement, et non aux ressources opérationnelles. En effet, la fluctuation du volume de ressources opérationnelles risquerait de perturber la prestation de services dans l'année. C'est l'approche couronnée de succès adoptée dans les études de cas sur le gouvernement local.

124. Ces types d'approches peuvent être intégrés à l'ABS durant la phase de conception et leur mise en application peut être suivie à l'aide du dialogue et de la conditionnalité au niveau central.

6.5 Création de liens entre l'ABS et les réformes transversales à travers les structures du dialogue et de l'ABG

125. Enfin, il est important d'éviter de concevoir et de mettre en œuvre l'ABS de manière isolée. La complémentarité avec d'autres intrants de l'aide dans le secteur est, ou devrait être, intrinsèque à la conception des intrants de l'ABS. Il est cependant aussi important que les intrants de l'ABS soient liés aux réformes transversales extérieures au secteur. En général, les programmes d'ABS ont été mal liés aux réformes transversales et à l'aide extérieures au secteur et notamment à l'ABG. Il est donc important que les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires recherchent activement une meilleure complémentarité entre l'ABS (et le renforcement de la prestation de services qu'il vise à soutenir) et les réformes transversales dans des domaines comme la GFP, la fonction publique et la décentralisation, où l'ABG a un avantage comparatif.

126. Les partenaires peuvent y travailler de quatre manières différentes :

- **Introduire une culture de travail conjoint dans les réformes transversales et sectorielles.** Les autorités gouvernementales responsables de la réforme de la fonction publique, de la décentralisation et de la gestion des finances publiques doivent participer au dialogue sur les politiques sectorielles. De même, les autorités

sectorielles doivent participer au dialogue sur les réformes transversales. Les programmes d'ABS doivent aussi être systématiquement liés aux programmes d'ABG et garantir que les questions relatives à la fonction publique sectorielle soient prises en charge par le cadre de conditionnalité et le dialogue sur l'ABG.

- **Garantir une participation cohérente des bailleurs de fonds au dialogue transversal et sectoriel.** Souvent, les bailleurs de fonds participant aux réformes transversales soutiennent des programmes différents de ceux des ministères sectoriels, et vice-versa. La communauté des bailleurs de fonds doit donc utiliser sa structure de coordination pour décider de lignes cohérentes pour le dialogue entre les secteurs, pas seulement en leur sein. La participation au dialogue sectoriel des groupes de bailleurs de fonds travaillant aux réformes transversales et des groupes de bailleurs de fonds engagés dans les réformes sectorielles au dialogue sur les réformes transversales contribuerait à une meilleure cohérence.
- **Mettre en place des cadres cohérents pour le suivi et la conditionnalité.** Au vu du point précédent, il est important que les cadres de conditionnalité pour l'ABG et l'ABS utilisent des paramètres cohérents pour suivre et appliquer la conditionnalité. Pour améliorer la prestation de services, il faut donc se focaliser sur les mêmes indicateurs et cibles de performances et sur les mêmes actions. Trop souvent, le dialogue de l'ABG se focalise sur des cibles de performance et actions différentes et/ou manquant de cohérence au sein de l'ABS et des SWAp. On ne peut y parvenir que si les cadres de conditionnalité se focalisent sur des questions clés à tous les niveaux.
- **Une approche montante des réformes transversales.** En général, les réformes transversales telles que la décentralisation, les réformes de la fonction publique et la réforme de la gestion des finances publiques sont conçues du point de vue du gouvernement central. Par exemple, les défenseurs de la réforme de la fonction publique s'intéressent à la réforme générale de la fonction publique et cherchent à mettre en œuvre une réforme complète des salaires et des systèmes. Bien qu'une approche globale ait des avantages indéniables, il est aussi important que ces réformes répondent aux besoins des acteurs individuels. Une telle approche de la réforme de la fonction publique fait l'objet d'une discussion dans l'encadré 14.

Encadré 14 : Repenser la réforme de la fonction publique

Les ressources humaines sont centrales à la prestation de services, notamment quand le secteur public est le principal prestataire de services. Par exemple, même des enseignants plus qualifiés dans les écoles peuvent avoir un impact négatif sur le processus d'apprentissage s'ils ne se rendent pas au travail ou manquent de motivation. De même, l'attitude du personnel en charge des services d'appoint dans le secteur de la santé ou de l'agriculture a une forte influence sur ces services. Il est essentiel de mettre en place des politiques et une gestion solides des ressources humaines : niveau de rémunération acceptable, conditions de travail généralement satisfaisantes, perspectives d'avenir, supervision, soutien et opportunités de développement professionnel. Bien que l'importance de ces questions soit souvent reconnue, les autorités sectorielles ont souvent été incapables de surmonter de telles contraintes. Dans de nombreux cas, les programmes d'ABS n'ont pas changé grand-chose.

La réforme de la fonction publique est un processus notoirement long qui adopte souvent une perspective descendante prenant rarement en compte des questions sectorielles spécifiques.¹⁴ En plus de cela, il arrive parfois que les autorités sectorielles subissent des contraintes liées aux plafonds macro fiscaux sur la masse salariale du gouvernement et/ou d'autres aspects des programmes de réforme de la fonction publique, ce qui limite l'action du secteur. À nouveau, les programmes d'ABS n'ont généralement pas participé aux processus de gestion de la fonction publique du gouvernement et à la réforme de la fonction publique.

¹⁴ Voir par exemple Batley 2004 et Nord et coll. 2009 sur le cas de la Tanzanie.

Il existe un autre argument en faveur de la refonte de la réforme du service public afin de parvenir à des stratégies de ressources humaines définies du bas vers le haut, sectorielles et axées sur la prestation de services¹⁵ (au contraire de l'approche de réforme globale et descendante habituelle) : cela permettrait aux bailleurs de fonds sectoriels/de l'ABS de garantir que, quand les programmes d'ABS peuvent soutenir des « plans de rétention des RH » sectoriels (comme ceux mis en œuvre et récemment préparés par les autorités de la santé en Zambie et au Mozambique), cette refonte est abordée par le dialogue sur la réforme générale du service public. Les autorités sectorielles, le ministère des Finances et le ministère chargé du service public/de la réforme du service public, les bailleurs de fonds sectoriels et ceux soutenant la réforme du service public doivent explorer de manière conjointe des manières d'y parvenir.

- **L'utilisation d'équipes pluridisciplinaires pour la conception et la gestion de programmes d'ABS.** L'ABS doit être géré par des équipes comprenant des représentants des ministères transversaux et des ministères sectoriels ainsi que des représentants des groupes de bailleurs de fonds transversaux et des groupes de bailleurs de fonds sectoriels. En plus de cela, ces équipes doivent disposer d'experts de la réforme du service public, de l'économie politique, du développement des communautés, de l'économie et de la gestion financière travaillant aux côtés des spécialistes sectoriels. De même, les processus de revue sectorielle doivent bénéficier de la participation des ministères transversaux et des représentants des bailleurs de fonds issus de différents groupes de bailleurs de fonds. Cela permettra de mieux comprendre les questions sectorielles

127. Il est difficile d'encourager de tels changements de méthodes, car les différents acteurs ont tout intérêt à travailler de manière indépendante. Pour remettre en cause de telles incitations, les responsables du gouvernement et des bailleurs de fonds doivent faire preuve d'une grande autorité.

6.6 Réagir au risque posé par la conception et la mise en œuvre de l'ABS

Le coût des dérogations

128. Les éléments factuels tirés des études de cas suggèrent que les dérogations aux systèmes nationaux ont tendance à saper les efforts de renforcement de l'allocation de ressources, des systèmes de gestion financière et des processus de politique sectorielle dans les pays. Ce point a déjà été abordé dans les sections précédentes. Le Tableau 3 résume les principaux effets nuisibles des dérogations.

Tableau 3 : Les coûts des dérogations typiques

Type de dérogation	Coût de la dérogation
<i>Ciblage de domaines de dépenses spécifiques par l'ABS</i>	Le ciblage perturbe le processus budgétaire national et sape le processus décisionnel des institutions sectorielles, du ministère des Finances, du Conseil des ministres et du parlement. Lorsque le ciblage est imposé et non pas négocié, l'appropriation et la durabilité des allocations budgétaires sont fragilisées.
<i>Traçabilité de l'ABS dans les documents budgétaires</i>	La traçabilité de l'ABS fragmente les allocations budgétaires, fausse la structure du budget et fragilise l'allocation de ressources stratégiques. Elle oriente le dialogue sur les domaines financés par l'ABS, au détriment du budget global, et encourage de nouvelles dérogations aux systèmes nationaux. À cause de l'ABS traçable, la majorité du dialogue est consacrée au fonctionnement de l'instrument d'ABS au détriment des questions plus générales portant sur les politiques et les systèmes. En plus de cela, l'ABS est considéré par les bénéficiaires comme des

¹⁵ Cela serait similaire à des suggestions faites pour les réformes de la GFP pendant la Conférence sur les finances publiques CAPE – “Reforming for Results: Can PFM Reform Uplift Government Performance?” (novembre 2008)

Type de dérogation	Coût de la dérogation
	ressources de bailleurs de fonds.
<i>Traiter l'ABS comme un revenu séparé dans les flux de trésorerie.</i>	La protection des ressources d'ABS sape la capacité des gouvernements bénéficiaires à gérer leur trésorerie de la manière la plus efficace possible pendant l'exécution budgétaire.
<i>Permettre aux agences dépensières de conserver leurs balances cash en fin d'exercice.</i>	Cela fragilise l'annualité des budgets et les motivations des agences dépensières, qui sont moins incitées à respecter les accords prévus et à utiliser les ressources pendant l'exercice financier. Cela crée également des problèmes de comptabilité : les soldes reportés ne sont pas inscrits au budget du nouvel exercice financier et ne sont pas capturés dans les comptes annuels de l'exercice financier précédent.
<i>Procédures parallèles pour le contrôle des dépenses et la passation de marchés publics</i>	L'utilisation de procédures parallèles ou supplémentaires pour le contrôle des dépenses détourne l'attention du renforcement des systèmes nationaux, car l'ABS utilise généralement les mêmes ressources humaines (limitées) que les ressources nationales.
<i>Exigences supplémentaires pour les rapports de dépenses</i>	Cela ajoute des coûts de transaction à la présentation de rapports financiers et détourne l'attention des efforts d'amélioration de la présentation de rapports sur l'exécution budgétaire générale et le financement de la prestation de services.
<i>Exigences d'audit supplémentaires</i>	Les audits supplémentaires détournent l'attention des audits statutaires. Leurs résultats ne sont généralement pas appropriés par les bénéficiaires et leur suivi est difficile à obtenir. Les relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires peuvent en souffrir et les coûts de transaction augmenter.
<i>Présentation de rapports supplémentaires sur la performance en plus de ceux prévus par les SWAp</i>	Cela augmente les coûts de transaction et détourne l'attention des structures de coordination des SWAp mises en place. Nécessité d'élargir le champ d'action des processus de présentation de rapports sectoriels en place pour qu'ils alimentent le processus décisionnel national.
<i>Contournement des systèmes et institutions normaux pour la prestation de services</i>	Cela empêche le renforcement des systèmes et institutions nationaux chargés de la prestation de services.

129. Comme il a été plusieurs fois répété, la méthode la plus efficace pour fournir les ressources d'ABS consiste à utiliser un ABS ciblé et non traçable soutenu par un dialogue et une conditionnalité visant l'amélioration de la prestation de services. Ces types d'actions ont été identifiés dans la section 4.2. De même, l'efficacité de l'ABS est optimum quand il utilise et soutient le renforcement des processus de politiques sectorielles. Cependant, cela ne mène pas toujours à des résultats prenant en charge de manière adéquate les préoccupations légitimes des bailleurs de fonds, surtout à court terme. Par conséquent, dans la pratique, les dérogations comme celles abordées précédemment peuvent se révéler nécessaires. Cependant, trop souvent, ces dérogations sont excessives dans des situations où une réponse mesurée serait appropriée au risque.

Identifier le risque et y réagir

130. Il est nécessaire d'apporter une réponse plus réfléchie au risque, avec des efforts implicites visant à résorber les causes des faiblesses des systèmes nationaux au lieu de les éviter et n'appliquant des dérogations que lorsque les risques ne peuvent pas être pris en charge de manière adéquate à court et moyen terme. Le Tableau 4 propose une série de réponses aux risques fiduciaires par ordre de gravité. Il faut toujours commencer par tenter de régler les problèmes fiduciaires en renforçant les systèmes des partenaires. Quand c'est impossible, une série de dérogations modérées visant à adapter les systèmes nationaux doit être mise en place au lieu d'imposer des systèmes parallèles. Si de telles dérogations ne sont pas faisables, une série de dérogations plus significatives, associées à des coûts importants, doit être identifiée. En particulier, il faut éviter la traçabilité dans la mesure du possible. En plus de cela, il est important de noter que la prise en charge des risques sans

dérogation aux systèmes nationaux exige un travail conjoint avec les processus de réforme transversale : cela met en lumière l'importance des liens avec les réformes transversales et l'ABG.

Tableau 4 : Répondre au risque

Contexte du risque	Pas de dérogation	Dérogations modérées	Dérogations significatives	Résultat désiré
Allocation de ressources				
<i>Des allocations budgétaires manquant de transparence compliquent l'identification des ressources à la prestation de services dans le budget</i>	Identifier et soutenir les actions prises par le ministère des Finances pour améliorer la présentation et la classification du budget	Soutenir le développement d'une présentation sectorielle de l'allocation de ressources générale à l'aide de la nomenclature budgétaire existante	Rendre l'ABS traçable et séparément identifiable dans le budget	<i>Des allocations budgétaires transparentes et des ressources à la prestation de services clairement classifiées et présentées</i>
<i>Financement inadéquat de la prestation de services</i>	Lors des négociations budgétaires, aider les ministères sectoriels à obtenir des ressources supplémentaires pour la prestation de services	Participer aux négociations budgétaires et négocier le ciblage de la prestation de services par l'ABS	Rendre l'ABS traçable et ciblant la prestation de services	<i>Financement adéquat de la prestation de services</i>
<i>Allocations budgétaires inefficaces, avec une faible part du budget allouée à la prestation de services</i>	Identifier et soutenir les actions visant à améliorer l'efficacité des allocations budgétaires sectorielles par l'intermédiaire du processus budgétaire	Utiliser une conditionnalité négociée sur les améliorations de l'efficacité de l'allocation de ressources	ABS ciblant la prestation de services	<i>Allocation de ressources efficace avec une part appropriée de ressources allouée à la prestation de services.</i>
Exécution et audit budgétaires				
<i>Ressources allouées à la prestation de services manquant de fiabilité</i>	Identifier et soutenir des actions de renforcement de la gestion générale de la trésorerie.	Le ministère des Finances s'engage à empêcher la réduction des lignes budgétaires sectorielles clés pendant l'exécution budgétaire	Rendre l'ABS traçable et le traiter comme un revenu distinct dans les processus de gestion de trésorerie.	<i>Un degré de prévisibilité gérable des ressources allouées à la prestation de services</i>
<i>Péremption des soldes inutilisés de ressources allouées à la prestation de services</i>	Identifier et soutenir les actions renforçant les capacités des institutions dépensières à utiliser leurs budgets	Exiger que les soldes inutilisés des lignes budgétaires prioritaires soient à nouveau inscrits au budget pour les EF suivants	Rendre l'ABS traçable de manière à pouvoir utiliser les soldes inutilisés au cours des exercices financiers suivants	<i>Des budgets sectoriels respectant les allocations budgétaires</i>
<i>Systèmes nationaux faibles/inexistants pour le financement de la prestation de services</i>	Identifier et soutenir les actions de renforcement des systèmes/créer de nouveaux systèmes gouvernementaux	Mettre en place des exigences supplémentaires pour les systèmes de financement de la prestation de services	Rendre l'ABS traçable et créer des voies de financement de la prestation de services parallèles pour les	<i>Des systèmes nationaux solides pour le financement de la prestation de services</i>

Contexte du risque	Pas de dérogation	Dérogations modérées	Dérogations significatives	Résultat désiré
	pour le financement de la prestation de services		ressources d'ABS	
<i>Faibles systèmes de contrôle des dépenses et de la passation de marchés publics pour les intrants de la prestation de services</i>	Identifier et soutenir des actions de renforcement du contrôle et du personnel des dépenses et de la passation de marchés publics au sein des institutions sectorielles	Mettre en place des exigences sectorielles supplémentaires venant s'ajouter aux exigences de comptabilité et de passation de marchés publics normales.	Rendre l'ABS traçable et utiliser des systèmes parallèles pour le contrôle des dépenses pour les lignes budgétaires financées par l'ABS	<i>Des systèmes solides de contrôle des dépenses et de la passation de marchés publics pour les intrants de la prestation de services.</i>
<i>Faible présentation de rapports sur les dépenses de la prestation de services</i>	Identifier et soutenir des actions de renforcement de la présentation de rapports sur les dépenses	Utiliser les rapports sur les décaissements pour obtenir des estimations et les compléter par des études de suivi des dépenses périodiques	Créer des exigences de rapports supplémentaires pour les lignes budgétaires financées par l'ABS.	<i>Une présentation de rapports solides et systématiques sur les dépenses de la prestation de services.</i>
<i>Faible audit national</i>	Identifier et soutenir des actions de renforcement des audits nationaux du secteur	Complémenter l'audit statuaire à l'aide d'études diagnostiques sur les principaux domaines à risque.	Financer un audit séparé des dépenses sectorielles clés exécuté par une société issue du secteur privé.	<i>Un audit national solide des dépenses sectorielles</i>
<i>Institutions sectorielles et processus de développement de politiques</i>				
<i>Lacunes dans la présentation de rapports sur la performance de la prestation de services par secteur</i>	Identifier et soutenir les actions pour pallier les lacunes de la présentation de rapports sur la prestation de services	Soutenir le secteur pour qu'il effectue régulièrement des études et revues supplémentaires sur la performance de la prestation de services afin de résorber ses déficits.	Rendre l'ABS traçable, introduire des conditions sur les dépenses financées par l'ABS et effectuer des études parallèles.	<i>Une présentation de rapports complets sur la performance de la prestation de services</i>
<i>Faibles capacités des institutions pour la gestion des réformes de la prestation de services</i>	Aider le ministère sectoriel à identifier les déficits de capacités et restructurer l'institution en conséquence.	Fournir une assistance technique afin de soutenir la gestion des réformes dans les services sectoriels	Utiliser une unité de mise en œuvre de programme dotée d'un personnel adéquat pour fournir une assistance technique et une aide à la passation de marchés publics à cet égard.	<i>Le ministère sectoriel est capable de gérer efficacement les réformes de la prestation de services</i>

131. La phase de conception d'un instrument d'ABS devrait donc prévoir l'introduction d'un cadre de gestion du risque. Pour cela, il faut identifier les risques clés ; convenir d'un programme d'actions pour éliminer le risque identifié ; et mettre en place des processus de suivi du risque et des actions pour l'éliminer. Quand une dérogation est nécessaire, il faut entièrement la justifier et en indiquer les coûts et avantages.

132. Le degré de risque évolue avec le temps. L'un des principaux problèmes liés à l'introduction d'une dérogation est qu'elle a tendance à devenir permanente et à survivre à l'amélioration des systèmes nationaux. Par conséquent, **l'introduction d'une dérogation doit s'accompagner d'une stratégie de sortie permettant de l'éliminer graduellement.** Pour cela, il faut identifier les conditions dans lesquelles la dérogation perdrait son utilité. Par exemple, des améliorations de la fiabilité des décaissements du budget national et une plus grande absorption des ressources budgétaires pourraient être des conditions pour le retrait.

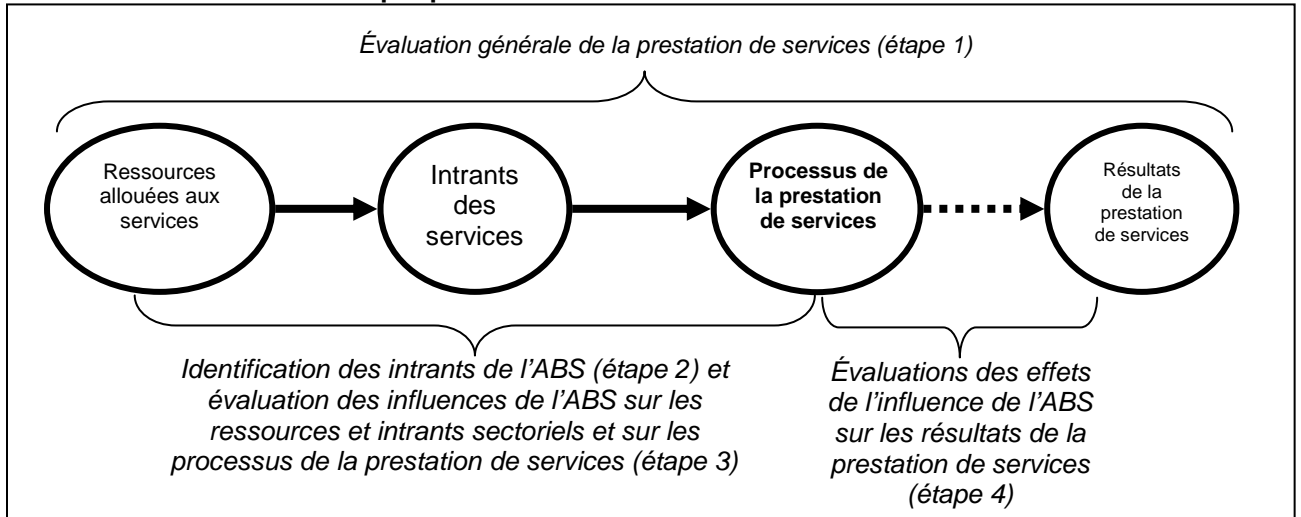
6.7 Évaluer l'efficacité de l'ABS

133. Enfin, un important élément de tout programme d'aide est son évaluation, qui doit être prévue durant le processus de conception. Cependant, il est encore plus important de travailler au renforcement du suivi et de l'évaluation de la prestation de services, comme le décrit la section 5.

134. L'étude a utilisé un vaste cadre d'évaluation couvrant toute la gamme d'instruments d'ABS. Toute évaluation d'un instrument spécifique doit se focaliser sur les objectifs de ce programme d'ABS particulier, mais une approche similaire en quatre étapes doit être suivie :

- **Premièrement**, le diagnostic de la prestation de services sectorielle effectué lors de la conception de l'ABS doit être mis à jour. Il doit comprendre une évaluation expliquant pourquoi les changements des résultats de la prestation de services se sont produits. Ce faisant, il examine également les tendances des dépenses, des intrants et des processus de prestation de services du secteur (la chaîne des résultats dans le secteur) et identifie les principales influences centrales subies par cette chaîne. Dans le cadre de cet exercice, une évaluation de la mise en œuvre de plans d'amélioration de la performance sectorielle et de leur influence sur la prestation de services doit être effectuée. Dans l'idéal, cette étape doit se produire dans le cadre du suivi et de l'évaluation de routine.
- La **seconde** étape consiste à rassembler des informations sur les intrants de l'ABS fournis au secteur : ressources, AT et renforcement des capacités, conditionnalité et dialogue et liens avec d'autres instruments d'aide. Pour faciliter ce travail, il est important de conserver la documentation sur les intrants de l'ABS pendant l'exécution de l'ABS. En général, ce n'est pas le cas. La redevabilité mutuelle repose sur la question de savoir si l'ABS a été mis en œuvre de la manière prévue et si les cadres de conditionnalité ont été appliqués conformément aux accords.
- La **troisième** étape consiste à évaluer comment l'ABS a influencé les dépenses, les processus et les intrants de la prestation de services. Dans le cadre de cette étape, la contribution de l'ABS au diagnostic des principales questions de la prestation de services et l'identification et la mise en œuvre d'actions pour les prendre en charge doivent être identifiées.
- La **quatrième** étape consiste à examiner si les améliorations des ressources, des intrants et des processus de la prestation de services identifiées au cours de l'étape trois comme ayant une influence sur l'ABS ont contribué (ou vont contribuer) aux améliorations des résultats de la prestation de services.

Graphique 12 : Évaluer l'efficacité de l'ABS



135. Une revue de cette nature devrait sans doute être effectuée tous les trois ans. Détail plus crucial, plus les améliorations du suivi annuel de la prestation de services sont importantes, plus le cycle d'amélioration de la prestation de services est clair et plus une telle évaluation est simple à mener.