

L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique

Rapport de synthèse

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 et décharge de responsabilité

Ce rapport 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 redevabilité des bailleurs de fonds)

Ce rapport de synthèse a été rédigé par Tim Williamson et Catherine Dom et revu par David Booth et Stephen Lister. Nous remercions les personnes ayant apporté leurs nombreux et précieux commentaires à ce rapport 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 ressources du 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.

Table des matières

Remerciements et décharge de responsabilité.....	ii
Sigles et abréviations.....	vii
Résumé exécutif.....	ix
Introduction.....	1
PARTIE I – APPUI BUDGÉTAIRE SECTORIEL DANS LA PRATIQUE : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET CONCLUSIONS.....	5
1. Qu'est-ce que l'Appui Budgétaire Sectoriel, en théorie et en pratique ?.....	6
1.1 Introduction.....	6
1.2 Le défi de l'efficacité de l'aide et la réponse apportée au niveau sectoriel.....	6
1.3 L'ABS se décline en une vaste gamme d'instruments d'aide.....	8
1.4 Intrants des ressources de l'ABS et de la gestion financière.....	8
1.5 Intrants non financiers de l'ABS - dialogue, conditionnalité, assistance technique et renforcement des capacités.....	10
1.6 À quoi ressemble l'ABS ?.....	12
2. Quelles sont les principales réussites à porter au crédit de l'ABS ? Quels éléments en font un instrument efficace ?.....	12
2.1 Introduction.....	12
2.2 L'ABS et l'expansion de la prestation de services.....	14
2.3 L'ABS et la mauvaise qualité et équité de la prestation de services.....	17
2.4 L'ABS et l'amélioration de l'efficacité de la prestation de services.....	21
2.5 Quels sont les éléments porteurs d'efficacité de l'ABS ?.....	25
3. Pourquoi l'ABS a-t-il connu une telle évolution ?.....	29
3.1 Introduction.....	29
3.2 Pourquoi les dérogations ?.....	30
3.3 Pourquoi la prestation de services n'est-elle pas ciblée ?.....	31
3.4 Pourquoi le lien entre l'ABG et les processus de réforme plus vastes est-il distendu ?..	32
3.5 Il est nécessaire de s'attaquer aux incitations des bailleurs de fonds et des bénéficiaires	33
4. Conclusions.....	34
4.1 Introduction.....	34
4.2 Le bilan général de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique.....	34
4.3 Le processus de conception et de gestion d'instruments d'ABS.....	36
4.4 Vers l'adoption de bonnes pratiques pour l'allocation de l'ABS.....	37
4.5 Vers un cercle vertueux d'une aide sectorielle plus efficace.....	43
PARTIE II – ÉVALUATION DE L'APPUI BUDGÉTAIRE SECTORIEL DANS LA PRATIQUE À L'AIDE DE LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE.....	45
1. Introduction.....	46
2. Approches, modalités d'aide et appui budgétaire sectoriel.....	46
2.1 Approches, modalités d'aide et programme pour l'efficacité de l'aide.....	46
2.2 L'appui budgétaire sectoriel en tant que gamme d'instruments d'aide.....	52

3.	Méthodologie d'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique	55
3.1	Le cadre d'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique	55
3.2	Une approche en quatre étapes	58
3.3	Questions d'étude.....	59
4.	Le contexte de la mise en oeuvre d'appui budgétaire sectoriel	62
4.1	L'importance du contexte.....	62
4.2	Contexte national.....	63
4.3	Contexte sectoriel.....	66
4.4	Le contexte de l'assistance extérieure	71
5.	Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat	78
5.1	Les caractéristiques clés de l'ABS fourni	78
5.2	Dérogations aux politiques, systèmes et processus nationaux	94
5.3	L'ABS et son influence sur la qualité du partenariat et les coûts de transaction	96
6.	L'Appui Budgétaire Sectoriel et ses effets dans la pratique	100
6.1	Les effets de l'ABS sur le processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation, de suivi-évaluation et de dépenses au niveau sectoriel	100
6.1.1	Constats sur les effets de l'ABS sur le développement de politiques et la planification stratégique	101
6.1.2	Constats sur les effets de l'ABS sur la préparation de budgets sectoriels	102
6.1.3	Constats sur les effets de l'ABS sur la présentation de rapports sectoriels et le suivi-évaluation	108
6.1.4	Constats sur les effets de l'ABS sur l'allocation de ressources sectorielles.....	110
6.1.5	Conclusions et enseignements	114
6.2	L'ABS et ses effets sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit.....	118
6.2.1	Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel	118
6.2.2	Conclusions et enseignements	124
6.3	L'ABS et son influence sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services.....	126
6.3.1	Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel	127
6.3.2	Conclusions et enseignements	136
6.4	L'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité au niveau sectoriel	139
6.4.1	Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel	141
6.4.2	Conclusions et enseignements	152
7.	Les produits et résultats influencés par l'ABS dans les secteurs	155
7.1	Les principaux produits de l'ABS	155
7.2	Les résultats soutenus par l'ABS dans le secteur	163
	Bibliographie	169
	Glossaire des termes clés	172

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les dix études de cas de l'ABS dans leur contexte	4
Tableau 2 : les dimensions du passage de l'aide par les systèmes de GFP du gouvernement	51
Tableau 3 : Les trois principales catégories d'ABS.....	54
Tableau 4 : Résumé des contextes sectoriels et de l'ABS.....	69
Tableau 5 : Environnement de l'aide sectorielle dans les études de cas	75
Tableau 6 : Description générale de l'ABS dans les études de cas.....	78

Liste des graphiques

Graphique 1 : Le rôle du comportement des bailleurs de fonds sur l'aggravation des mauvaises performances au niveau sectoriel	6
Graphique 2 : Décaissements d'aide en Afrique subsaharienne (en millions de USD)	7
Graphique 3 : Le ciblage domine l'allocation d'ABS	10
Graphique 4 : L'axe suivi par le dialogue et les conditions	11
Graphique 5 : Augmentation du taux de scolarisation dans le primaire depuis le lancement de l'ABS au Rwanda et en Ouganda.....	14
Graphique 6 : Le volume des décaissements annuels d'ABS	16
Graphique 7 : Mauvaise qualité de l'éducation au Mali et en Ouganda et des résultats dans la santé en Zambie, en Mozambique et en Tanzanie en 2007	18
Graphique 8 : Le chaînon manquant de l'ABS dans la pratique : les processus de la prestation de services	19
Graphique 9 : La solidité des liens entre les groupes de bailleurs de fonds et le gouvernement ...	33
Graphique 10 : Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services.....	40
Graphique 11: Le cercle vertueux d'une aide sectorielle plus efficace.....	44
Graphique 12 : Cadre logique pour l'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique .	57
Graphique 13 : Contextes national et sectoriel – les sphères d'influence	62
Graphique 14 : La gamme d'appui budgétaire sectoriel couvert par l'étude	81
Graphique 15 : Flux de ressources d'ABS : ABS traçable et ABS ciblé non traçable	86
Graphique 16 : Appropriation nationale, incitations et redevabilité.	140

Liste des encadrés

Encadré 1 : Résumé des principaux produits de l'étude.....	2
Encadré 2 : Résultats de l'ABS envisagés par le cadre logique	34
Encadré 3 : Approches programmes.....	47
Encadré 4 : Eléments d'une SWAp	48
Encadré 5 : La traçabilité de l'appui budgétaire.....	51
Encadré 6 : Les dimensions de la conception d'un instrument d'aide.....	52
Encadré 7 : Résumé des « quatre étapes » de l'évaluation de l'ABS dans la pratique	58

Encadré 8 : Principales questions d'étude	59
Encadré 9 : Approche de l'étude du point de vue du siège des bailleurs de fonds	60
Encadré 10 : La décentralisation dans les études de cas de l'ABSDP	65
Encadré 11 : Le fonds d'action contre la pauvreté (PAF) en Ouganda.....	85
Encadré 12 : Exemples de cadres de conditionnalité	88
Encadré 13 : Systèmes de financement basé sur la performance dans les études de cas sur le gouvernement local.....	93
Encadré 14 : Réactions des bailleurs de fonds face aux décisions politiques prises en dehors du dialogue	102
Encadré 15 : Fragmentation de la planification et de la budgétisation au Mali.....	106
Encadré 16 : « Performance insatisfaisante » dans le secteur de l'éducation en Ouganda.....	110
Encadré 17 : L'influence du dialogue, des conditions et de la stratégie sectorielle au Rwanda ...	114
Encadré 18 : Améliorations de la gestion financière dans l'étude de cas du gouvernement local en Ouganda.....	124
Encadré 19 : Nouvelles voies de financement ciblant la prestation de services	128
Encadré 20 : Approche incertaine du renforcement des capacités.....	130
Encadré 21 : le « chaînon manquant » ignoré par l'ABS à la prestation de services	131
Encadré 22 : Attention limitée aux questions de ressources humaines par l'ABS	133
Encadré 23 : L'échec de l'amélioration de la qualité de l'éducation en Ouganda	134
Encadré 24 : Définition de l'appropriation.....	140
Encadré 25 : Les nombreux effets négatifs de la structure de l'ABS traçable dans le secteur de la santé en Tanzanie	143
Encadré 26 : Les exigences d'audit de l'ABS et leurs effets sur l'appropriation.....	144
Encadré 27 : Appropriation et divergences à l'égard des politiques	147
Encadré 28 : ABS et redevabilité nationale au Rwanda	148
Encadré 29 : L'influence de l'ABS au gouvernement local sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité au niveau national.....	150
Encadré 30 : Impacts sur l'influence de l'ABS à l'égard de la redevabilité nationale.....	151
Encadré 31 : Exemples de contribution de l'ABS à l'expansion de la prestation de services.....	164
Encadré 32 : Exemples d'amélioration de l'efficacité des dépenses sectorielles	166
Encadré 33 : Absence d'impact sur les résultats dans le secteur de l'agriculture au Mozambique	167

Sigles et abréviations

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ABSDP	L'Appui Budgétaire Sectoriel Dans la Pratique
AFD	Agence Française de Développement
AP	Approche programme
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CE	Commission européenne
CFA	Communauté Financière d'Afrique
CIDA	Canadian International Development Agency
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DFID	Department for International Development (UK)
FMI	Fonds Monétaire International
GdM	Gouvernement du Mali
GdMz	Gouvernement du Mozambique
GdO	Gouvernement de l'Ouganda
GdR	Gouvernement du Rwanda
GdT	Gouvernement de Tanzanie
GFP	Gestion des finances publiques
GRZ	Gouvernement de la République de Zambie
IDD	International Development Department
IFT	Initiative Fast Track
LG	Gouvernement local
LGCDG	Local Government Capital Development Grant (Tanzanie)
LTSFF	Long Term Strategy And Financing Framework
MdF	Ministère des Finances
MdS	Ministère de la Santé
NBP	Note de Bonne Pratique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODI	Overseas Development Institute
PDGL	Programme de développement du gouvernement local (Ouganda)

PESS	Plan Stratégique du Secteur Santé (Mozambique)
PETS	Public Expenditure Tracking Survey (<i>Enquête de suivi des dépenses</i>)
PIB	Produit Intérieur Brut
PISE	Plan d'Investissement pour le Secteur de l'Éducation (3 ans, Mali)
PROAGRI	Programme pour l'agriculture (Mozambique)
PRODEC	Politique/stratégie pour l'éducation (10 ans, Mali)
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
PSSE	Plan Stratégique du Secteur de l'Education (Rwanda)
RC	Renforcement des Capacités
RH	Ressources Humaines
ROADSIP	Road Sector Investment Plan (Zambie) (<i>plan d'investissement pour le secteur routier</i>)
S&E	Suivi et évaluation
SDF	Stratégie de décentralisation fiscale (Ouganda)
SPU	Scolarisation Primaire Universelle (Ouganda)
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSU	Scolarisation Secondaire Universelle (Ouganda)
SWAp	Sector Wide Approach (<i>approche sectorielle</i>)
TDR	Termes de référence
TNS	Taux net de scolarisation
UK	Royaume-Uni
UNICEF	United Nations Children's Fund
US	United States
USAID	United States Agency for International Development

Résumé exécutif

Ce document est le rapport de synthèse de l'étude de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans la pratique pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA).

Les approches programmes (AP) utilisées pour la fourniture de l'aide sont au cœur des efforts devant mener à une amélioration de l'efficacité de l'aide. L'AP implique la mise en oeuvre d'une assistance au développement coordonnée en appui à des politiques et stratégies appropriées par les acteurs locaux. L'Appui Budgétaire Général (ABG) est utilisé de la sorte en appui aux stratégies de réduction de la pauvreté au niveau national, et a fait l'objet d'une attention soutenue. Cependant, en Afrique sub-saharienne les appuis aux programmes sectoriels ont surpassé l'ABG et sont devenus la forme la plus importante de modalités d'aide en appui à l'AP. Les AP sectorielles sont connues sous le nom d'approches sectorielles (SWAp). L'ABS et les fonds communs sont les deux principales modalités d'aide associées aux SWAp.¹

L'ABS est donc une modalité d'aide de plus en plus utilisée par les agences donatrices pour aider les pays africains à atteindre les objectifs de leurs politiques sectorielles. L'objectif général de cette étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en oeuvre d'ABS dans dix secteurs de cinq pays différents afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires de l'ABS à améliorer leurs pratiques futures.

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

Les ressources d'ABS sont déboursées à travers le Trésor du gouvernement bénéficiaire et passent par les systèmes d'exécution budgétaire nationaux. Les autres intrants de l'ABS dépendent du secteur appuyé et peuvent comprendre dialogue sectoriel, conditionnalités, assistance technique et renforcement des capacités. Cela le distingue de l'ABG, 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.

Dans la pratique, la définition de l'ABS se décline en une vaste gamme d'instruments d'aide. En premier lieu, les arrangements de financement de l'ABS permettent de distinguer deux caractéristiques :

- *Ciblage (« earmarking » en anglais)* – Justification de l'allocation d'ABS par rapport à des dépenses publiques spécifiques. Les instruments d'ABS étudiés utilisent tous un certain degré de ciblage, qui peut être restreint ou large. Le ciblage large exige en général une justification de l'ABS par rapport aux dépenses sectorielles dans leur ensemble 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* – Les ressources d'ABS sont traçables lorsqu'elles sont séparément identifiables dans la nomenclature des dépenses budgétaires des gouvernements bénéficiaires. Près de 2/3 des instruments d'ABS étudiés étaient traçables, contre 1/3 qui ne l'était pas. Les instruments d'ABS traçables sont plus communément associés à un ciblage restreint que l'ABS non traçable. L'ABS traçable s'accompagne généralement de dérogations supplémentaires aux procédures de gestion financière du gouvernement, comme l'utilisation de processus séparés pour la gestion des liquidités, la présentation de rapports et les audits.

¹ Voir le Glossaire des termes clés.

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.
- 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 et de renforcement des capacités soit par le biais de ressources allouées directement à de telles activités soit à travers la provision d'assistance technique (AT) et de renforcement des capacités à travers une modalité projet parallèle à l'ABS. Tous les instruments d'ABS ne disposent pas de composantes d'AT ou de renforcement des capacités significatives.

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.

Dans le contexte d'une SWAp, l'ABS est coordonné avec d'autres instruments d'aide à des degrés variés, mais les liens entre les instruments d'ABS et d'ABG ont tendance à être limités et les différents cadres de conditionnalité manquent en général de cohérence et peuvent être contradictoires les uns avec les autres.

Quelles sont les principales réussites à porter au crédit de l'ABS ?

La tendance générale de l'évolution des résultats en termes de prestation de services suit les mêmes lignes dans l'ensemble des secteurs étudiés à l'exception d'un seul. On a constaté une expansion significative de la quantité de services fournis, mais la qualité et l'équité de ces services n'ont pas connu des progrès comparables.

La méthodologie de l'étude a prévu l'évaluation des effets de l'ABS dans le contexte des autres influences majeures sur les systèmes sectoriels et la prestation de services. Au vu de ces influences, trois observations principales peuvent être faites à l'égard des effets de l'ABS sur les résultats en matière de prestation de services.

Premièrement, l'ABS a en général soutenu l'expansion de la prestation de services en finançant une partie majeure de ses intrants :

- L'ABS a facilité et soutenu les augmentations rapides des dépenses publiques sectorielles dans toutes les études de cas pays sauf un ; en général, ce financement s'est situé entre 10% et 40% des budgets sectoriels, parfois plus.
- L'ABS a également contribué à l'expansion et à la réorientation des ressources sectorielles vers la prestation de services par le biais du dialogue et du ciblage.

Deuxièmement, il est tout aussi clair que l'ABS n'a pas apporté un appui efficace dans la poursuite de l'amélioration de la qualité de la prestation de services. Il s'agit là d'une faiblesse majeure de l'ABS en pratique :

- L'ABS n'a pas réglé le problème du « chaînon manquant » dans le processus de prestation de services : la gestion des prestataires de service en contact direct avec le public, la prestation de services elle-même, la gestion des ressources humaines et la redevabilité de la prestation de services. En effet, les intrants non financiers de l'ABS dans le contexte des SWAp se sont davantage concentrés sur les processus de suivi et de développement de politiques en amont.
- Du côté positif, il faut noter que la contribution de l'ABS aux intrants de la prestation de services a garanti une meilleure qualité et équité des services dans les cas où la gratuité des services de base a été introduite.

Troisièmement, 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 redevabilité, même si les progrès accomplis ont été inégaux :

- L'ABS a eu une contribution positive sur les améliorations du cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports de deux manières différentes : en soutenant la mise en place des structures des SWAp ou, si elles existaient déjà, en les utilisant. Ce faisant, la conditionnalité a contribué à garantir que les principaux documents liés aux politiques et aux plans étaient en place et que des revues sectorielles étaient régulièrement organisées. Dans la presque totalité des cas, le dialogue et l'assistance technique ont soutenu la qualité de tels processus. Cependant, l'allocation des ressources reste peu stratégique vu la fragmentation des plans et budgets et en général, les rapports de routine sur la prestation de services sont inadéquats.
- L'ABS a clairement contribué aux améliorations de la gestion financière, en particulier dans un contexte de coopération entre plusieurs bailleurs de fonds, et ce, de deux manières différentes : la première a été l'abandon de systèmes de gestion financière multiples en faveur des systèmes gouvernementaux a provoqué une réduction des coûts de transaction et l'ABS a encouragé les agences dépersiennes à utiliser les systèmes gouvernementaux, ce qui a contribué à renforcer ces derniers. Ces effets ont été amplifiés par l'amélioration générale des systèmes de GFP soutenue par l'ABG.
- Les ressources d'ABS ont contribué à faciliter la mise en œuvre de politiques, ce qui a renforcé leur appropriation. La relative prévisibilité des ressources d'ABS a également été un point positif. L'ABS a aussi contribué à renforcer la redevabilité du gouvernement en facilitant la mise en place de processus plus solides pour le développement de revues et de politiques sectorielles. Avec le temps, on constate que les gouvernements bénéficiaires prennent de plus en plus la tête du processus de développement de politiques. L'ABS a également permis de renforcer la redevabilité financière, mais pas la redevabilité en matière de prestation de services.

Pourquoi l'ABS a-t-il connu une telle évolution ?

Au vu de ces réussites et de ces faiblesses, il est important de comprendre pourquoi l'ABS a connu une telle évolution. Au premier abord, la conception et la mise en œuvre de l'ABS dans la pratique présentent trois caractéristiques surprenantes :

Premièrement, les dérogations aux systèmes nationaux persistent, en particulier l'utilisation d'exigences de traçabilité, en dépit de leur impact négatif sur l'efficacité des dépenses sectorielles dû à la distorsion des allocations budgétaires, à l'augmentation des coûts de transaction et à l'utilisation de systèmes parallèles aux systèmes nationaux. Cependant, il est important de se

rappeler que les instruments d'ABS sont un produit de la relation entre les bailleurs de fonds et les institutions bénéficiaires et de leurs motivations respectives :

- Les bureaux nationaux des bailleurs de fonds souhaitent démontrer l'utilisation des ressources et la traçabilité est le meilleur moyen de garantir leur visibilité. Une fois que l'ABS est traçable, les bailleurs de fonds, qui cherchent toujours à limiter les risques, choisissent l'option la plus sûre en imposant des exigences supplémentaires à la présentation de rapports financiers et d'audits. Cette combinaison de traçabilité et d'exigences supplémentaires pour la gestion financière permet plus facilement de satisfaire les exigences de redevabilité imposées par leurs sièges. Lorsque l'ABS non traçable est choisi, les bailleurs de fonds ont l'impression de devoir prouver que ces ressources ont eu un effet et un impact sur l'allocation de ressources sectorielles. Cela se manifeste par un mélange d'exigences de ciblage et d'additionnalité.
- Les bénéficiaires doivent répondre à des motivations contradictoires. Il est manifestement de l'intérêt du ministère des Finances que les ressources d'ABS ne soient ni traçables ni ciblées. En revanche, ce n'est pas forcément le cas pour les ministères sectoriels. Les ministères sectoriels peuvent considérer que les ressources d'ABS traçables sont plus fiables que les ressources budgétaires normales. Comme les projets sur ressources des bailleurs de fonds, les grands projets ministériels financés par l'ABS sont en général porteurs d'avantages pour le personnel des ministères sectoriels (véhicules et formations).

Deuxièmement, malgré son importance manifeste, l'ABS n'est pas parvenu à cibler le « chaînon manquant » dans les processus et produits de la prestation de services : cela est dû au fait que le dialogue, et donc les autres intrants autres que financiers de l'ABS, se concentrent sur des questions plus faciles à gérer à la fois pour les bailleurs de fonds et pour les partenaires :

- Les services chargés du développement de politiques et de plans appartenant aux ministères sectoriels ont tendance à piloter le dialogue. En général, ils sont composés d'individus spécialistes des finances et de l'économie sans lien avec les prestataires de services en contact direct avec le public. Ils sont donc plus à l'aise durant les discussions portant sur les plans et les budgets que sur des questions spécifiques liées à la prestation de services.
- Le personnel des bailleurs de fonds participant au dialogue a tendance à mal connaître la situation sur le terrain. La forte rotation du personnel dans les bureaux nationaux des bailleurs de fonds et un manque d'expertise sectorielle fragilisent la capacité des bailleurs de fonds à participer au dialogue sur la prestation de services en aval.

Troisièmement, le lien entre l'ABS et l'ABG ainsi que les réformes transversales est faible, et pourtant il est évident que ceux-ci gagneraient à se compléter l'un l'autre. Cela peut mener à des motivations confuses pour les gouvernements partenaires et à la poursuite de programmes de réforme contradictoires se fragilisant mutuellement. Les spécialistes sectoriels préfèrent travailler avec les ministères sectoriels et les économistes avec le ministère des Finances. Ces relations se consolident progressivement: c'est à ce niveau que les alliances se forment. Les bailleurs de fonds et les bénéficiaires ont tout intérêt à travailler de manière isolée. Les instruments d'aide, dont l'ABS, sont le produit de ces relations et motivations ; ils reflètent les intérêts des différents acteurs. En outre, les bailleurs de fonds disposent d'une flexibilité significative au niveau national à l'égard de la conception d'instruments d'ABS spécifiques, ce qui contribue à des variations majeures de leur nature entre les secteurs (et les pays).

Le bilan général de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

Cette étude a démontré que l'ABS a contribué à l'expansion de la prestation de services en facilitant l'augmentation des dépenses publiques sectorielles (et en y contribuant) et en renforçant l'efficacité opérationnelle de ces dépenses. L'ampleur de ces gains en matière d'accès aux

services est directement liée au volume des ressources d'ABS, en particulier quand elles ont provoqué une augmentation des ressources sectorielles et ont constitué une part majeure des dépenses sectorielles. Les gains d'efficacité ont atteint leur maximum lorsqu'un changement significatif s'est produit au niveau de l'importance relative des différentes modalités d'aide au secteur : abandon de l'aide projet et/ou des fonds communs et utilisation de l'ABS non traçable au lieu de l'ABS traçable. En outre, le ciblage de la prestation de services par l'aide a contribué au renforcement de ces effets dans certains cas, en particulier quand il a pris place dans le contexte d'un dialogue sur l'allocation des ressources avec le ministère des Finances. Le facteur le plus important dans l'expansion de la prestation de services est contextuel et est lié au soutien politique qui lui est apporté. En général, ce soutien a facilité l'expansion des allocations budgétaires en faveur de la prestation de services.

Les déficits au niveau des effets de l'ABS, et en particulier son manque d'effets sur la faible qualité et redevabilité des services, ont tendance à être liés aux processus en aval pour la gestion, la prestation et la redevabilité des services. Cette étude a qualifié l'absence d'attention à ces processus de « chaînon manquant ». La conception et la mise en œuvre d'ABS n'ont pas correctement pris en charge le défi posé par le « chaînon manquant ». Le point crucial est que l'ABS n'est en général pas parvenu à changer les incitations des prestataires de services en contact direct avec le public et de leurs gestionnaires. Cependant, il est important de noter que toutes les autres modalités d'aide ont également échoué à cet égard, qu'il s'agisse de l'ABG ou de l'aide projet. Le contexte dans lequel l'ABS est fourni et les motivations des acteurs nationaux et des bailleurs de fonds ont contribué à cet échec. Néanmoins, à la base les échecs sont dus à l'impact des intrants autres que financiers de l'ABS, qui ont donné la priorité aux questions de politiques en amont plutôt qu'aux processus de prestation de services et aux questions de ressources humaines.

L'évaluation générale de l'ABS est positive, mais dans certains domaines, les progrès ont été décevants. Cependant, les réussites comme les faiblesses sont porteurs d'enseignements permettant d'améliorer l'efficacité de l'ABS.

Vers de meilleures pratiques pour la mise en œuvre d'Appui Budgétaire Sectoriel

Dans l'ensemble, cette étude a montré que l'ABS peut être une modalité d'aide efficace. Elle révèle que l'ABS peut jouer un rôle important et distinct au niveau du financement et du soutien apportés aux gouvernements bénéficiaires pour la prestation de services publics. Il est clair 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. Une politique de prestation de services claire et localement appropriée, financée par des fonds publics, est une condition préalable à un ABS efficace.

Cependant, comme l'ABG et d'autres formes d'aide, l'ABS a du mal à avoir un impact sur la qualité et l'équité de la prestation de services, ce qui est pourtant nécessaire pour que l'amélioration de l'accès représente un avantage significatif. Ce n'est pas un résultat inévitable de la mise en œuvre d'ABS mais résulte de la façon dont les ressources de l'ABS ont été allouées. L'ABS ne doit pas être fourni de manière isolée, mais doit faire partie d'une série appropriée d'instruments d'aide dont la structure et la mise en œuvre doivent pallier les contraintes majeures à la prestation de services publics au niveau du secteur.

L'ABS doit être conçu comme étant complémentaire aux autres modalités d'aide :

- En parallèle de l'ABS, l'ABG a également un rôle important à jouer au niveau du financement de la prestation de services publics. Ses intrants autres que financiers présentent un avantage comparatif en matière de soutien à la gestion des finances publiques, à la décentralisation et à la réforme de la fonction publique, bien qu'il ait été relativement moins efficace 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'ABS peut compléter l'aide projet, dont les fonds communs. 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 améliorer 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 accentue également l'impact de l'aide projet. En augmentant le volume de ressources passant par les systèmes gouvernementaux, l'ABS améliore également l'impact de l'aide projet.
- Il est important de souligner que l'utilisation de l'aide projet pour financer certains intrants sectoriels ne doit pas être confondue avec un retour complet à l'aide projet. Dans les pays stables notamment, l'aide projet ne doit pas être utilisée pour financer la prestation de services.

Cette étude montre que l'ABS n'est pas automatiquement efficace, mais les conclusions de l'étude indiquent comment son efficacité peut être améliorée. La prestation de services doit être placée au cœur de la structure et de la mise en œuvre de l'ABS. D'où le titre de la Note de Bonne Pratique (accompagnant ce rapport de synthèse), à savoir, « 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. Le cycle de conception et de mise en œuvre de l'ABS proposée dans la Note de Bonne Pratique compte trois éléments principaux :

- Le premier élément de cette approche est la préparation d'un bilan des questions et défis majeurs en rapport à la prestation de services dans le secteur concerné, et un inventaire des principales influences du gouvernement central à leur égard.
- 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 problèmes 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.

La conception et la fourniture d'intrants de l'ABS efficaces se fondent en outre sur dix principes fondamentaux :

1. Placer 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.
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.

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 faire partie du processus budgétaire.
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.
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.
6. Garantir que les fonds d'ABS soutiennent des systèmes de financement alignés avec les mandats institutionnels pour la prestation de services.
7. Focaliser les intrants de l'ABS sur la réduction des contraintes critiques à la prestation de services.
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 centre (siège du ministère sectoriel et du ministère des Finances) et au niveau de la prestation de services.
9. Veiller à ce que l'ABS fournisse un financement fiable à la prestation de services.
10. Insister sur le fait que les bailleurs de fonds sectoriels et les acteurs du gouvernement doivent s'efforcer de créer des liens avec les réformes de la décentralisation, de la fonction publique et de la gestion des finances publiques.

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, c'est au niveau de chaque pays qu'on parviendra le mieux à améliorer la mise en œuvre d'ABS. La mise en place de principes clairs à cet égard, acceptés par tous et explicitant le rôle des institutions partenaires, du ministère des Finances et des bailleurs de fonds, est essentielle à cet objectif. Il sera alors possible de les adapter au contexte spécifique du pays bénéficiaire.

Un défi plus fondamental subsiste pour garantir l'efficacité de l'ABS et de l'aide sectorielle en général : le besoin de changer les motivations au sein des agences d'aide et des organisations bénéficiaires.

- Du côté des bailleurs de fonds, il sera 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 focaliser 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 aux services. Ils devront également renforcer la légitimité des systèmes nationaux et améliorer le dialogue au sein du gouvernement entre les processus de réforme sectoriels et transsectoriels.

Pour conclure, 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. La « Note de Bonne Pratique » qui accompagne ce rapport de synthèse est un point de départ pour l'établissement de meilleures pratiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS.

Introduction

1. Ce document est le rapport de synthèse de la seconde phase de l'étude de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans la pratique (ABSDP) pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA).² L'Appui Budgétaire Sectoriel est une modalité d'allocation 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. La finalité de l'étude est de centraliser 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. Alors que l'Appui Budgétaire Général (ABG) a fait l'objet d'une évaluation systématique et complète et d'un consensus quant à sa définition, les nombreuses approches sectorielles distinctes qui sont apparues dans les pays au fil des ans n'ont pas été soumises à une revue et analyse de la même qualité. La définition de ces approches manque également de clarté : des approches pourtant très différentes sont souvent qualifiées d'ABS. Au contraire de l'ABG, il n'existe aucune série systématique de lignes directrices de « bonne pratique », en particulier pour les praticiens de l'ABS dans les pays.³ Il est également impératif d'examiner l'efficacité des SWAp pour la fourniture de résultats durables dans les pays bénéficiaires. À une époque où des instruments d'aide de plus en plus divers sont mis à la disposition des bailleurs de fonds, il est important de mieux comprendre les liens entre les intrants de l'approche sectorielle, dont l'ABS, et les résultats au niveau des secteurs, y compris les différentes variables ayant un impact, positif ou négatif, sur son efficacité. Étant donné l'augmentation des volumes d'aide alloués de cette manière, il était nécessaire de réaliser une revue systématique de l'expérience pratique de l'ABS pour les différents pays et bailleurs de fonds, du point de vue des pays et des sièges des bailleurs de fonds. Cette étude propose donc une revue comparative et systématique de l'ABS dans la pratique.

3. En étudiant les documents et cas spécifiques existants sur l'allocation d'ABS, cette étude identifie les différentes formes que prend l'ABS et analyse ses effets sur les systèmes sectoriels et la prestation de services. Ce faisant, elle examine l'allocation d'ABS du point de vue des agences donatrices et des gouvernements bénéficiaires et leurs incitations à cet égard. Ainsi, une base solide sera développée pour offrir des conseils sur le rôle de l'ABS en tant que modalité d'aide et les bonnes pratiques à suivre pour sa conception et sa mise en œuvre.

4. L'encadré 1 propose des résumés des différentes composantes de l'étude. Ce rapport donne la synthèse des conclusions atteintes par les principales composantes de l'étude : une revue documentaire sur l'ABS ; dix études de cas sectorielles (dont des études de cas sectorielles complètes et approfondies et des études de cas documentaires) ; et une étude sur les attentes des sièges des bailleurs de fonds à l'égard de la redevabilité. Ce rapport de synthèse s'accompagne d'une Note de Bonne Pratique.

² Voir van der Linde (2008). Durant la première phase de l'étude, des études de cas sectorielles dans quatre pays africains francophones ont été produites : l'éducation au Bénin, l'éducation au Burkina Faso, l'environnement et la foresterie au Cameroun et l'éducation au Sénégal.

³ Comme la Note sur l'ABS du PSA (SPA, 2005) l'explique, le Volume 2 des lignes directrices du CAD/OCDE sur l'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds pour une fourniture d'aide plus efficace n'analyse pas de manière explicite les lignes directrices de l'ABS ; elle se concentre davantage sur l'AGB et les approches sectorielles.

5. La Méthodologie de l'Étude donne le détail de l'approche utilisée. La revue documentaire examine les approches de la fourniture et des modalités d'aide au niveau sectoriel. Elle tire également des enseignements de la première phase de l'étude de l'ABS dans la pratique (Van Der Linde 2008), qui se concentre sur les pays africains francophones, et d'autres documents sur l'ABS, dont l'évaluation des impacts et les enseignements tirés de pays non africains.

Encadré 1 : Résumé des principaux produits de l'étude

<ul style="list-style-type: none"> • Méthodologie d'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique • Études de cas sectorielles : 	
<p><i>Études de cas sectorielles complètes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 	<p><i>Études de cas sectorielles sur documents :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Tanzanie – Secteur de la santé ○ Ouganda – Gouvernement local ○ Tanzanie – Gouvernement local ○ Mozambique – Secteur de l'agriculture
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les attentes des sièges des bailleurs de fonds à l'égard de la redevabilité • Revue documentaire de l'« ABS dans la pratique » • Rapport de synthèse • Note de bonne pratique (NBP) 	

6. Les dix études de cas sont au cœur de ce projet. Elles appliquent de manière systématique la méthodologie afin d'évaluer la nature et les effets de l'ABS dans la pratique. Le Tableau 1 donne une brève description des différentes études de cas. Il démontre que les dix études de cas présentent des similarités et des différences significatives en terme du contexte, de la maturité, de l'ampleur et de la structure de l'ABS. Les études de cas sectorielles s'accompagnent d'une étude sur les exigences de redevabilité des sièges des bailleurs de fonds, qui propose une perspective en amont des bailleurs de fonds de l'ABS. Cette étude vise à analyser les exigences des pays bailleurs de fonds en matière de redevabilité fiduciaire et politique afin de mieux cibler les recommandations générales de l'étude à l'égard des politiques et des opérations entre les gouvernements partenaires, les bureaux nationaux et les sièges des bailleurs de fonds.

7. Ce rapport de synthèse compte deux parties :

- La partie I propose une vue d'ensemble de la nature de l'ABSDP, ses principales réalisations et ses effets. Elle décrit également l'ABS du point de vue des bailleurs de fonds et des bénéficiaires et les facteurs clés responsables de l'efficacité de l'ABS. Elle conclut en évaluant le rôle potentiel de l'ABS et fournit de grandes recommandations sur la manière d'améliorer l'utilisation de l'ABS dans la pratique.
- La partie II propose une synthèse approfondie et systématique des conclusions tirées des études de cas dans le contexte du cadre méthodologique. Elle en tire donc des conclusions détaillées sur la nature, les effets et les réalisations de l'ABS et donne les éléments de preuve justifiant les conclusions et recommandations contenues dans la partie I.

8. La partie I fait donc la synthèse des conclusions générales et ne présente pas chaque étude de cas individuelle en détail : c'est la finalité de la partie II.

9. Les parties I et II forment la base de la Note de bonne pratique qui accompagne ce rapport. La Note de Bonne Pratique vise à aider les bailleurs de fonds à allouer l'ABS et les gouvernements partenaires à l'utiliser de manière à favoriser de manière durable une prestation de services publics équitable, accessible et de qualité.

Tableau 1 : Les dix études de cas de l'ABS dans leur contexte

Rwanda – Éducation	L'ABS est alloué depuis 2000 et a évolué en parallèle à la maturation d'une approche sectorielle. L'ABS a augmenté de manière significative depuis 2006. Certaines ressources d'ABS ciblent l'ensemble du secteur, d'autres des lignes budgétaires spécifiques. Bien qu'il s'adresse à l'ensemble du secteur, le dialogue et les conditions ont tendance à cibler l'éducation primaire. L'ABS passe entièrement par les systèmes gouvernementaux avec des dérogations minimales aux systèmes nationaux.
Mali – Éducation	L'ABS a été introduit en 2006 dans un contexte de SWAp bien établie. L'ampleur des ressources d'ABS, qui représente une évolution par rapport à l'aide projet, est significative. Les ressources ciblent le budget de développement et les activités associées. Le dialogue et les conditions ciblent à l'origine l'ensemble du secteur, mais ils s'orientent désormais davantage sur l'éducation primaire. On constate la présence de dérogations significatives aux systèmes nationaux.
Ouganda – Éducation	L'ABS est alloué depuis 1998 et a évolué dans le contexte d'une SWAp relativement couronnée de succès. Le degré du ciblage dépend du bailleur de fonds. Certains d'entre eux fournissent un appui à l'ensemble du secteur de l'éducation, d'autres à des subventions spécifiques. L'ABS a commencé par fournir un volume important de ressources, mais à compter de 2002, les bailleurs de l'ABS l'ont abandonné en faveur de l'ABG. Les dérogations aux systèmes nationaux sont minimales.
Ouganda – Gouvernement local	L'ABS a été introduit en 2000 avant le développement d'une SWAp exhaustive, que l'ABS a soutenu par la suite. Les ressources ciblent une nouvelle subvention d'investissement et passaient par les systèmes gouvernementaux, mais de nouvelles procédures ont été introduites dans le contexte de la subvention. Celles-ci contenaient des incitations explicites et un financement du renforcement institutionnel. À l'origine, le dialogue et les conditions ciblent le système de subvention spécifique, mais dernièrement, elles se sont élargies pour englober l'ensemble du secteur. Le niveau de ressources était à l'origine significatif, mais il a baissé depuis 2006/2007. Le gouvernement a pris les rênes du financement de la majorité de la subvention en maintenant les allocations nominales.
Tanzanie – Gouvernement local	L'ABS est alloué depuis 2004 et suit un modèle comparable à celui de l'ABS du gouvernement local en Ouganda. La principale différence réside dans le fait qu'il a reçu dès le départ des ressources plus importantes et que le gouvernement et les bailleurs de fonds ont cherché très tôt à intégrer le financement sectoriel au système. Les dérogations aux systèmes nationaux sont plus importantes que dans le cas de l'Ouganda, et une nouvelle et plus importante SWAp pour la réforme du gouvernement local a été conçue mais n'a toujours pas été mise en œuvre.
Tanzanie – Santé	L'ABS est alloué depuis 1999 et a évolué dans le contexte d'une SWAp relativement couronnée de succès. Les niveaux de ressources sont restés significatifs, mais leur augmentation est inférieure à celle des ressources verticales. L'ABS est séparément identifiable et cible le budget de développement, et pourtant il a surtout financé des activités récurrentes. Une part majeure des ressources cible la prestation de services du gouvernement local. Des dérogations significatives ont été mises en place au départ, mais elles ont été limitées depuis.
Mozambique - Santé	L'ABS est un phénomène particulièrement récent, qui n'a vu le jour qu'en 2008. On constate la présence d'une SWAp bien établie et le secteur bénéficie de fonds communs depuis 2001. Les ressources d'ABS sont discrétionnaires, mais elles ciblent de fait le budget de développement. Même si, en principe, le dialogue concerne l'ensemble du secteur, il a tendance à cibler des questions de procédure et de modalité de financement.
Zambie – Santé	L'ABS a été lancé en 2006 dans le contexte d'une SWAp comprenant un fonds commun et un financement vertical alimentés par les bailleurs de fonds. L'ABS ciblait des domaines spécifiques du secteur ; ses ressources étaient relativement faibles par rapport à d'autres financements des bailleurs de fonds. Le dialogue et les conditions associés à l'ABS ont ciblé des domaines spécifiques dans le contexte d'un cadre de dialogue sectoriel.
Zambie - Routes	L'ABS a été introduit en 2005 par le biais de certains éléments d'une SWAp. Même si le niveau de ressources d'ABS est important, l'aide projet reste significative dans le secteur routier. L'ABS ciblait des routes spécifiques, avec des arrangements spéciaux. Le dialogue et les conditions sont sectoriels et opérationnels.
Mozambique - Agriculture	Un fonds commun, qui satisfait la définition d'ABS employée par l'étude, est fourni depuis 1999 dans le contexte d'une SWAp, mais ce n'est que depuis 2007 qu'il est qualifié d'ABS. Les ressources ciblent le budget de développement et représente une évolution à partir d'une aide projet fragmentée.

PARTIE I – APPUI BUDGÉTAIRE SECTORIEL DANS LA PRATIQUE : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET CONCLUSIONS

1. Qu'est-ce que l'Appui Budgétaire Sectoriel, en théorie et en pratique ?

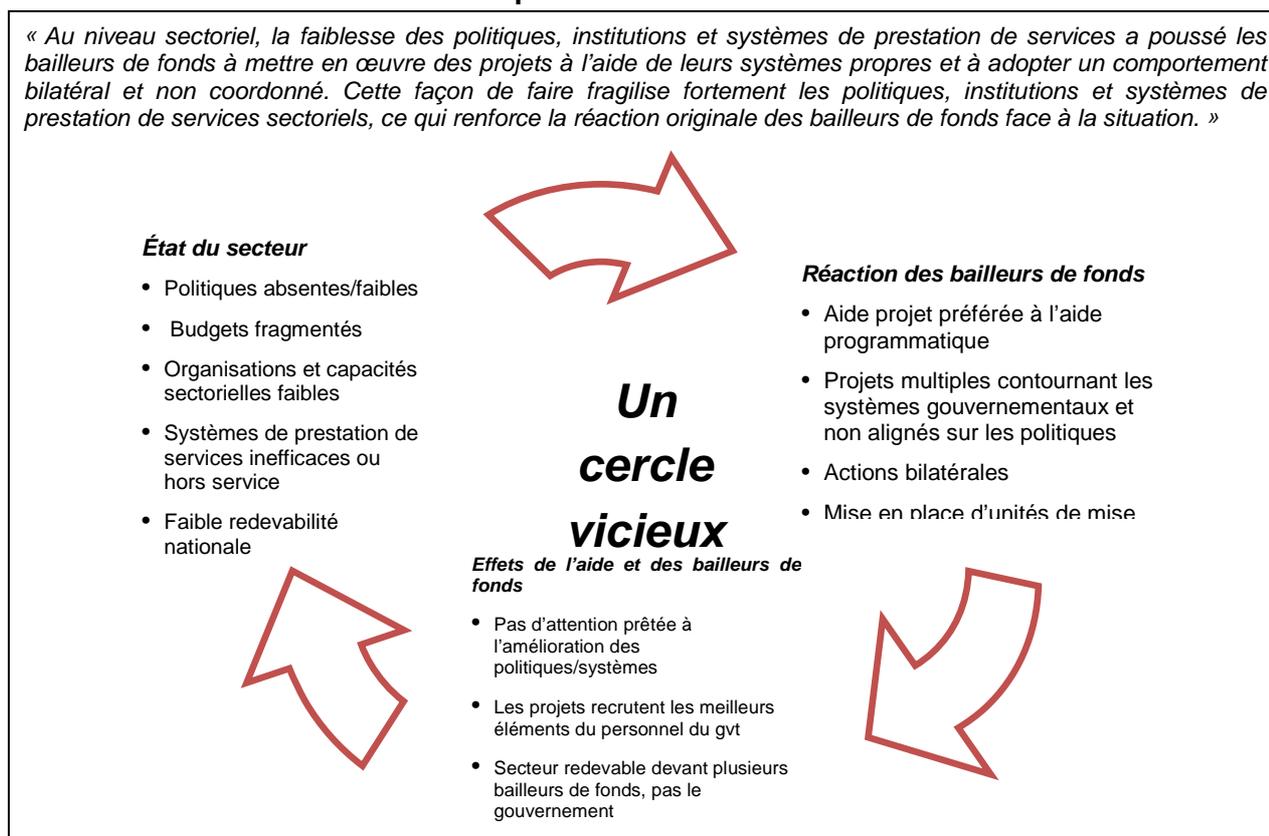
1.1 Introduction

10. La Partie I commence par examiner la base théorique pour la mise en oeuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel et la structure et mise en oeuvre de l'ABS dans la pratique. Cette section replace l'ABS dans le contexte des efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide et des approches utilisées pour l'allocation de l'aide au niveau sectoriel. Elle donne ensuite la définition de l'ABS utilisée dans cette étude et décrit la gamme d'instruments d'aide couverts par les études de cas.⁴

1.2 Le défi de l'efficacité de l'aide et la réponse apportée au niveau sectoriel

11. Le programme actuel pour l'efficacité de l'aide, décrit par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (CAD-OCDE 2005) et le Programme d'Action d'Accra (OECD-DAC 2008), prend ses racines dans les préoccupations à l'égard des défaillances de l'aide projet qui ont émergé au milieu des années 90. Le comportement des bailleurs de fonds cause l'apparition d'un « cercle vicieux » : la fourniture par les agences donatrices d'une aide projet fragmentée ne fait qu'aggraver la mauvaise performance sectorielle, comme le montre le Graphique 1 ci-dessous :

Graphique 1 : Le rôle du comportement des bailleurs de fonds sur l'aggravation des mauvaises performances au niveau sectoriel



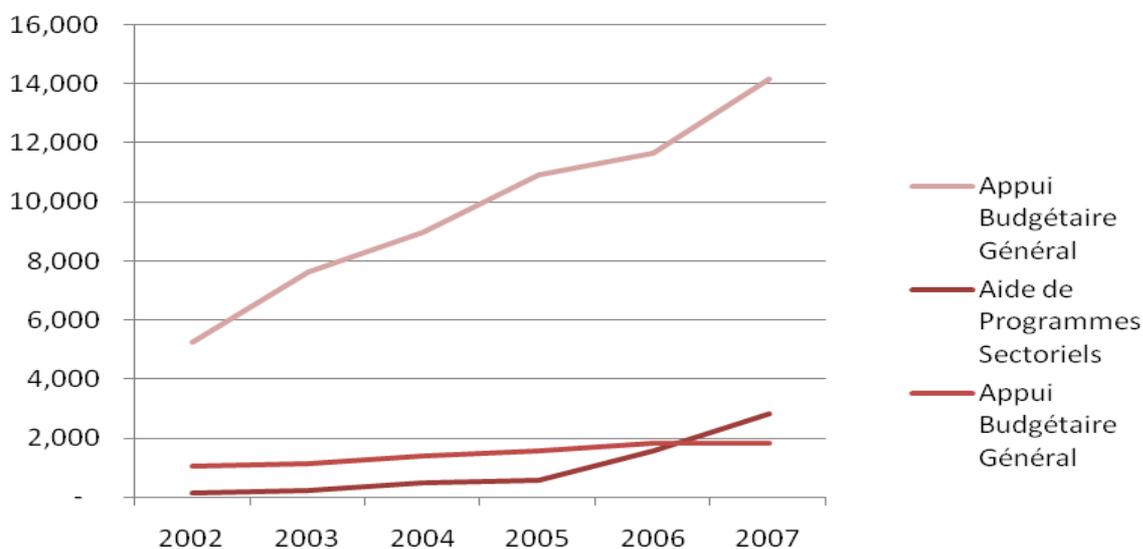
Source : Williamson and Kizilbash (2008)

⁴ Cette section synthétise l'analyse de la théorie des approches et modalités d'aide contenue dans la partie II (Section 2) et de la nature des instruments d'ABS dans les études de cas (Partie II Section 5), qui propose une analyse plus approfondie.

12. Afin de briser ce cercle vicieux, l'agenda pour l'efficacité de l'aide définit comme solutions l'appropriation nationale du processus de développement ; l'alignement de l'aide extérieure avec les politiques et systèmes nationaux ; l'harmonisation des procédures d'aide entre les différents bailleurs de fonds ; et la redevabilité mutuelle entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. Afin d'obtenir les résultats souhaités, les approches programme (AP) ont bénéficié d'une prééminence accrue. Lavergne (2003) définit l'approche programme comme « *Une manière de fonder la coopération pour le développement sur le principe d'appui coordonné d'un programme de développement approprié au niveau local : stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, programme sectoriel, programme thématique ou programme d'une organisation spécifique.* » Au niveau sectoriel, les AP sont généralement qualifiées d'approches sectorielles (SWAp).⁵

13. Il est important de faire la distinction entre les différentes formes d'AP, qui illustrent un processus de changement au niveau national ou sectoriel, et les modalités d'aide, autrement dit les grands mécanismes de fourniture de l'aide. Bien que tous les types de modalités d'aide puissent entrer en jeu pour les AP, trois types de modalités d'aide y sont généralement associés. Le premier type est l'Appui Budgétaire Général (ABG), qui est constitué de ressources non ciblées allouées au Trésor national, généralement pour le soutien aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les SWAp reposent normalement sur un passage à l'une des autres modalités (ou les deux à la fois) : l'ABS et/ou les Fonds communs. Ces trois modalités d'aide sont considérées comme des vecteurs d'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds par le biais d'une mise en commun des ressources et d'une utilisation accrue des systèmes gouvernementaux.

Graphique 2 : Décaissements d'aide en Afrique subsaharienne (en millions de USD)



Source : OECD/DAC CRS Online ; sont exclus l'allègement de la dette, l'aide humanitaire et les marchandises

14. Des trois modalités, l'ABG est peut-être celle qui a reçu le plus d'attention. Pourtant, les bailleurs de fonds utilisent de plus en plus les modalités autres que l'ABG en soutien de leurs approches programmes (AP). Le Graphique 2 montre que, depuis 2005, l'aide en soutien aux programmes sectoriels a augmenté bien plus rapidement que l'appui budgétaire général dans les

⁵ Voir Glossaire des termes clés.

pays d'Afrique subsaharienne et a même dépassé l'ABG en 2007. Bien qu'on ne dispose pas de données détaillées, la majorité de l'aide en soutien aux programmes sectoriels prend la forme d'ABS et de fonds communs.

1.3 L'ABS se décline en une vaste gamme d'instruments d'aide

15. Lorsqu'il a commandé cette étude, 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). Dès le départ, la définition de l'ABS a représenté un défi pour cette étude ; elle devait refléter la diversité de ses instruments dans la pratique tout en le distinguant de l'aide projet. Dans cette étude, l'ABS est défini comme un programme d'aide où :

- *L'aide emprunte la voie normale utilisée pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée 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 et les conditions associés à l'aide doivent se concentrer sur un secteur unique.*

16. Au sein des deux grands paramètres de la voie de financement et de l'axe du dialogue et des conditions associés, on constate la présence d'une vaste gamme d'instruments d'aide aux caractéristiques variées. Nous allons maintenant analyser les différentes caractéristiques des instruments d'aide entrant dans le cadre de cette définition.

1.4 Intrants des ressources de l'ABS et de la gestion financière

17. Cette étude identifie trois principales caractéristiques définissant les grandes catégories de ressources d'ABS : le ciblage, la traçabilité et l'additionnalité. Cette étude propose une importante distinction inédite entre le ciblage et la traçabilité :

- *Ciblage.* Cette variable est liée à la manière dont la mise en oeuvre d'ABS est justifiée par rapport à certaines dépenses publiques dans le budget du pays. 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.* 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 d'arrangements séparés pour la gestion des liquidités, la présentation de rapports et les audits. Un instrument d'ABS ciblé n'est pas forcément traçable.

Bien que ces deux caractéristiques de la conception d'un instrument d'aide se rejoignent souvent, les études de cas montrent clairement qu'elles ont des effets très différents

18. Étant donné les trois principales caractéristiques et les trois principaux types de ressources d'ABS, lesquels sont utilisés dans la pratique ?

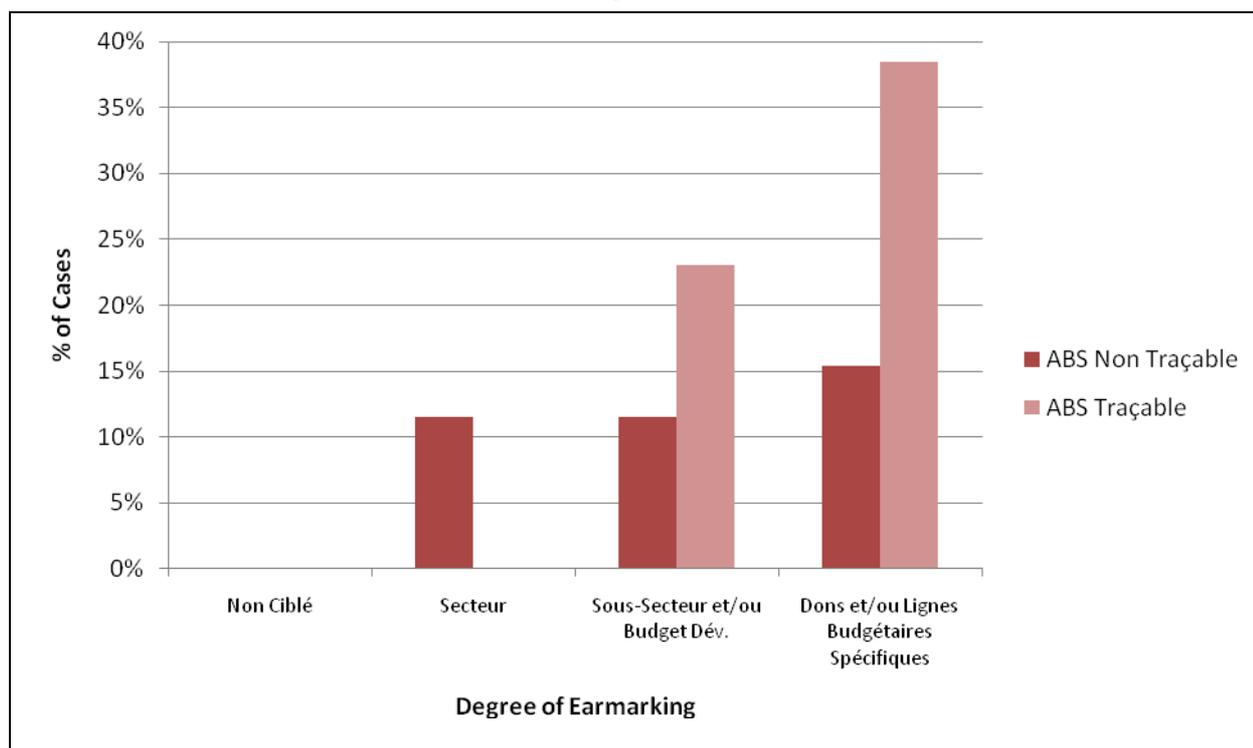
- Tout d'abord, l'ABS est toujours ciblé. Comme il est toujours alloué en soutien au budget du secteur en question, il est donc de fait ciblé. La définition que donne le CAD/OCDE pour

l'ABS ne s'applique qu'à l'ABS non ciblé, qui ne figure pas parmi les vingt-cinq formes d'ABS étudiées dans les deux phases. Près de la moitié des instruments d'ABS pratiquent un ciblage large ; la majorité cible le budget de développement du secteur ou d'un sous-secteur, la minorité cible l'ensemble du secteur. L'autre moitié pratique un ciblage plus spécifique de subventions ou lignes budgétaires précises. Un grand nombre des instruments utilisant un ciblage restreint, qu'il soit traçable ou non, allouent ces ressources aux gouvernements sous-nationaux et à la prestation de services locaux.

- Les ressources sont généralement traçables. Près des deux tiers des instruments d'ABS analysés fournissent un ABS traçable, contre un tiers pour l'ABS non traçable. Cette dimension semble conditionner la portée des effets de l'ABS sur les systèmes sectoriels. L'ABS traçable apparaît dans le budget de développement. Dans la nomenclature budgétaire, il peut être considéré comme des ressources de bailleurs de fonds ou des ressources nationales.

19. Le Graphique 3 montre la distribution du ciblage et de la traçabilité dans les études de cas. Pour l'ABS non traçable, le degré de ciblage se répartit de manière égale ; il peut être large et cibler des sous-secteurs tels que l'enseignement primaire ou restreint et cibler des lignes budgétaires spécifiques du budget de développement. L'ABS traçable a tendance à utiliser un ciblage plus restreint. Pourquoi ? Tous les gouvernements bénéficiaires classifient les ressources de bailleurs de fonds séparément identifiables au sein de leur budget de développement. Ainsi, l'ABS finance en général un grand « projet » unique ou une série de grands « projets » de développement et ne peut pas financer les dépenses de fonctionnement générales comme les salaires des enseignants occupant un poste permanent. Cela veut aussi dire que l'ABS traçable cible donc de fait une sous-série de dépenses sectorielles. Le ciblage de lignes budgétaires spécifiques par l'ABS est beaucoup plus commun quand l'ABS est traçable que quand il ne l'est pas. Il arrive souvent que différents degrés de ciblage coexistent au sein d'un secteur unique et que différents bailleurs de fonds ciblent différentes lignes budgétaires dans un même secteur.

20. Comme il n'est pas séparément identifiable dans le budget, le ciblage non traçable est généralement associé à l'exigence explicite que l'ABS provoque des allocations budgétaires supplémentaires aux dépenses ciblées. Cela est dû au fait que les bailleurs de fonds désirent tout de même pouvoir démontrer les effets et l'axe de leur programme. Pendant ce temps, comme ils sont séparément identifiables et donc visibles, les accords d'ABS traçable ont tendance à ne pas s'accompagner d'exigences d'additionnalité explicites (même si c'est parfois le cas).

Graphique 3 : Le ciblage domine l'allocation d'ABS

21. Autre importante distinction : le mode de décaissement des crédits d'ABS pendant l'exécution budgétaire. Dans la majorité des cas d'ABS traçable, les ressources sont traitées comme un revenu séparé. Le montant alloué par les bailleurs de fonds au ministère des Finances est celui qui est décaissé aux entités dépensières du secteur. Avec l'ABS ciblé non traçable et une minorité de cas d'ABS traçable, l'ABS est versé aux ressources nationales et traité comme tout autre revenu national. Les décaissements aux lignes budgétaires financées par l'ABS se font en fonction de la situation de trésorerie du gouvernement, que les ressources d'ABS aient été reçues ou non.

22. Au-delà de ces grandes caractéristiques, on constate souvent la présence d'arrangements de gestion financière plus spécifiques, dont l'exigence que les soldes non dépensés soient reportés aux années suivantes, et des exigences supplémentaires pour la présentation de rapports et les audits. En général, les instruments d'ABS non traçables utilisent la totalité des arrangements du gouvernement pour l'exécution budgétaire et les audits ; en revanche, l'ABS traçable a davantage tendance à être soumis à des exigences supplémentaires pour la gestion financière.

1.5 Intrants non financiers de l'ABS - dialogue, conditionnalité, assistance technique et renforcement des capacités

23. Le dialogue sur l'ABS se déroule dans le contexte des arrangements des SWAp pour le dialogue sectoriel et le suivi des performances sectorielles. Ils comprennent généralement : des revues sectorielles annuelles ou bisannuelles, avec présentation de rapport et évaluation de la performance sectorielle ; une structure de dialogue comportant des comités de pilotage et des groupes de travail ; et un groupe de coordination des bailleurs de fonds.

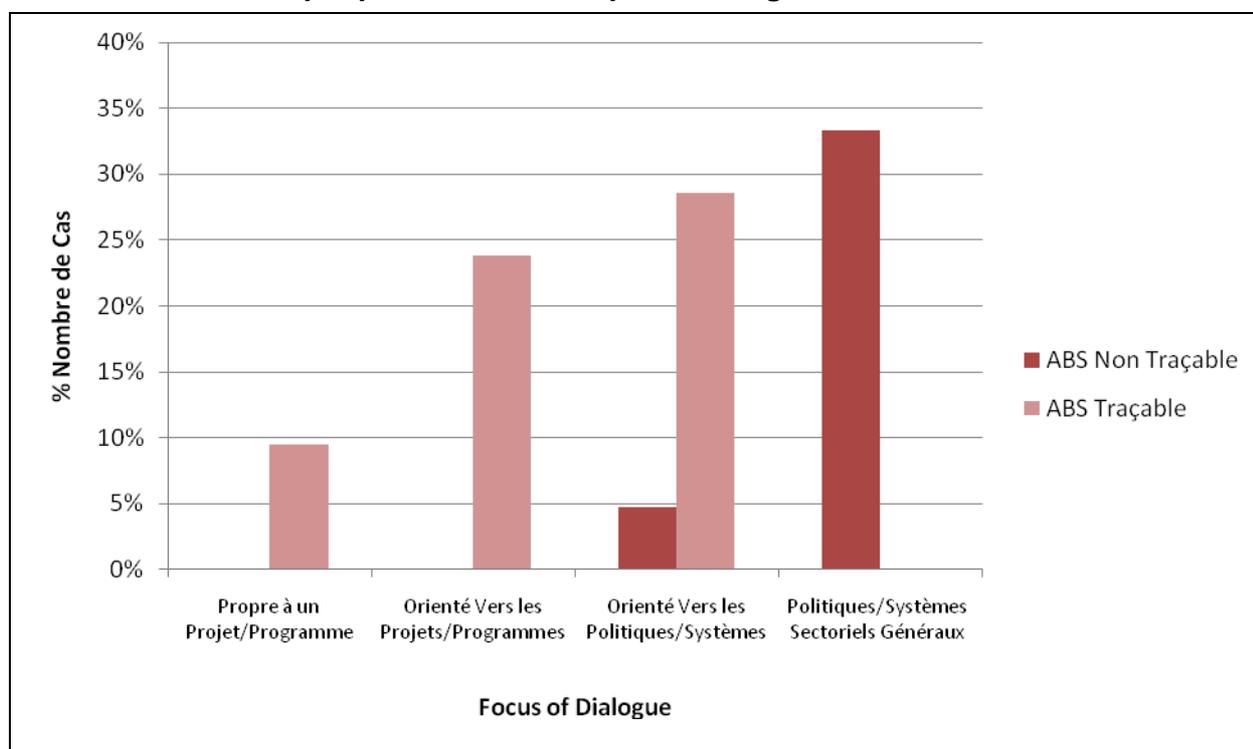
24. Lorsque l'ABS a été mis en place dans le cadre d'une SWAp, il a tendance à utiliser la totalité de ses arrangements. Les conditions du décaissement des ressources d'ABS sont en général liées aux performances évaluées lors des revues sectorielles, qui doivent être satisfaisantes. Ce critère est en général mal défini. Dans les cas où l'ABS est mis en place plus tard, des réunions et

cadres de conditionnalité distincts ont tendance à être utilisés. En général, on constate un passage à des cadres d'évaluation des performances plus structurés et comprenant davantage de critères objectifs pour l'évaluation des performances et le décaissement des ressources d'ABS.

25. Au-delà de sa structure, il est important de comprendre la substance du dialogue. L'un des objectifs des AP est d'axer le dialogue sur les politiques et systèmes généraux, pas les projets et programmes individuels. Le Graphique 4 montre que la majorité (environ les deux tiers) des instruments d'ABS est associée à un dialogue accordant une place plus ou moins importante aux politiques et systèmes sectoriels. Cependant, il est important de noter que l'ABS non traçable est presque exclusivement associé à un dialogue sur les politiques et systèmes généraux, et que l'ABS traçable comporte toujours un élément significatif de dialogue et de conditionnalité sur les questions propres à certains projets/programmes. Plus le ciblage est restreint, plus le dialogue porte sur des projets et programmes spécifiques, au détriment des politiques et systèmes sectoriels généraux.

26. L'ABS soutient de différentes manières les activités d'assistance technique (AT) et de renforcement des capacités. Dans quatre études de cas sur dix, les ressources d'ABS soutiennent directement les activités de renforcement des capacités. Dans quatre autres, l'aide projet parallèle est utilisée pour fournir une AT et un soutien au renforcement des capacités. Seulement deux des dix études de cas affichent un nombre très limité d'activités d'AT et de renforcement des activités liées à l'ABS, mais des activités de renforcement des capacités sont mises en œuvre dans le contexte de la SWAp.

Graphique 4 : L'axe suivi par le dialogue et les conditions



27. En général, l'ABS est fourni par plusieurs bailleurs de fonds qui utilisent une série de procédures harmonisées normalement (mais pas toujours) formalisées à l'aide d'un protocole d'entente. Ces arrangements peuvent varier et utiliser par exemple différents types de ciblage ou

de décaissements de tranches. Cependant, l'ABS est en général associé à des procédures harmonisées.

28. Au niveau sectoriel, l'ABS est coordonné avec d'autres instruments d'aide dans le contexte de la SWAp. Cependant, il arrive souvent que les complémentarités avec d'autres instruments d'aide ne soient pas optimisées. Il est surprenant de constater que la coordination du dialogue et des conditions avec l'ABG est au mieux faible. Le plus souvent, les cadres de conditionnalité de l'ABG utilisent des indicateurs et cibles différents de ceux de l'ABS.

1.6 À quoi ressemble l'ABS ?

29. Nous avons jusqu'à présent décrit les principales caractéristiques distinctes de la conception de l'ABS. Comment entrent-elles en jeu dans la fourniture d'instruments d'ABS ? Autrement dit, à quoi ressemblent les instruments d'ABS ?

30. Les objectifs de l'ABS alloué aux secteurs de la prestation de services (santé, éducation, routes et agriculture) visent tous à renforcer la mise en œuvre des politiques et plans sectoriels mis en place dans le contexte d'une SWAp. Dans certains cas, ils ciblent des éléments spécifiques de ces plans.

31. Cependant, les instruments d'ABS traçable et non traçable varient :

- L'ABS traçable a tendance à être très visible et à se manifester sous la forme de très importants « projets » dans le budget développement d'une institution sectorielle, en général le ministère sectoriel. Ces projets soutiennent plusieurs objectifs de stratégie sectorielle, financent les activités de services multiples dans l'institution sectorielle et prévoient des transferts à d'autres institutions.
- Les ressources d'ABS non traçables sont notables par leur manque de visibilité et leur utilisation de canaux budgétaires, de structures institutionnelles et de procédures de gestion bien établis. L'ABS se définit donc par le dialogue sur la SWAp, le cadre de conditionnalité associé et toute assistance technique ou renforcement des capacités liés.

32. Les études de cas de l'ABS alloué aux gouvernements locaux de cette étude forment la troisième catégorie distincte d'instruments d'ABS. Elles ont davantage d'objectifs en aval, dont le test des systèmes décentralisés et le renforcement des capacités institutionnelles locales. Elles prévoient la conception et la mise en œuvre de systèmes de fourniture d'investissements locaux et d'activités de renforcement des capacités financés par l'ABS. Les incitations à la performance sont intégrées à leur conception. Les études de cas du gouvernement local sont également notables pour la structure détaillée de leurs systèmes. D'autres formes d'ABS n'ont pas effectué un tel travail de conception a priori, même lorsque les systèmes de fourniture du gouvernement auraient dû être identifiés comme étant faibles ou opaques.

2. Quelles sont les principales réussites à porter au crédit de l'ABS ? Quels éléments en font un instrument efficace ?

2.1 Introduction

33. La tendance générale de l'évolution des résultats en termes de prestation de services suit les mêmes lignes dans l'ensemble des secteurs étudiés à l'exception d'un seul. On a constaté une expansion significative de la quantité de services fournis, mais la qualité et l'équité de ces services

n'ont pas connu des progrès comparables. Pourtant, il est apparent que l'amélioration de l'équité de l'accès et de la qualité des services sera nécessaire pour que l'expansion de la prestation de services ait un impact sur les résultats dans le secteur, comme la mortalité maternelle ou l'achèvement de l'éducation primaire et secondaire.

34. La méthodologie de l'étude a prévu l'évaluation des effets de l'ABS dans le contexte des autres influences majeures sur les systèmes sectoriels et la prestation de services. Au vu de ces influences, les éléments factuels démontrent que l'ABS a contribué de trois manières principales aux effets à long terme sur la prestation de services :

- Dans tous les cas à l'exception d'un, l'ABS a soutenu l'expansion de la prestation de services par le biais du financement d'une part majeure de ses intrants.
- Le financement des intrants de la prestation de services a provoqué une amélioration de la qualité des services par rapport à celle qu'on aurait obtenue sans les ressources de l'ABS, sans pour autant parvenir à un niveau satisfaisant. Il est également clair que l'ABS n'a pas contribué à résoudre les problèmes sous-jacents. C'est un constat d'échec majeur pour l'ABS dans la pratique⁶.
- Enfin, l'ABS a soutenu des améliorations de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques suivant l'amélioration des processus et la redevabilité du centre par le biais d'un travail sur la planification, la budgétisation, la gestion financière et la présentation de rapports.

35. Un choix politique implicite ou explicite de la part des gouvernements partenaires, qui ont favorisé la quantité au détriment de la qualité dans la plupart des cas, sous-tend les grandes tendances de la prestation de services. La plupart des instruments d'ABS et des bailleurs de fonds fournissant l'ABS ont accepté ce choix. Dans les cas où l'ABS est arrivé à maturité (dans le secteur de l'éducation en Ouganda, par exemple), les gouvernements partenaires et les bailleurs de fonds ont commencé à faire l'expérience des conséquences négatives d'une prise en charge de la qualité en début de processus.

36. Même s'il est possible de tirer ces constats généraux des études de cas, il est important de commencer par mentionner deux défis rencontrés par cette étude. Tout d'abord, on dispose de très peu d'informations sur la prestation de services de routine et ensuite, les budgets sectoriels et rapports associés sont fragmentés et mal reliés à la performance sectorielle. C'est pour cela qu'il est difficile pour cette étude d'arriver à un tableau complet des résultats de la prestation de services et donc de faire des constats clairs et quantitatifs à l'égard de l'influence de l'ABS sur les résultats de la prestation de services.

37. Cette section analyse ensuite les trois domaines d'influence identifiés ci-dessus afin de débattre de la nature des réussites et des échecs de l'ABS et de comprendre comment ils se sont matérialisés. Elle tente ensuite de comprendre les éléments contribuant à l'efficacité de l'ABS. Cette section offre une synthèse des principales conclusions des études de cas sur les effets de l'ABS décrits dans les sections 6 et 7 de la partie II.

⁶ Bien que le cadre logique utilisé par l'étude mette l'accent sur la quantité, la qualité et l'équité de la prestation de services, ces éléments n'étaient pas forcément des objectifs explicites des instruments d'ABS. Par conséquent, les résultats décevants en matière de qualité ne doivent pas être considérés comme un échec des instruments d'ABS individuels, mais comme un reflet des effets généraux de l'ABS dans toutes les études de cas.

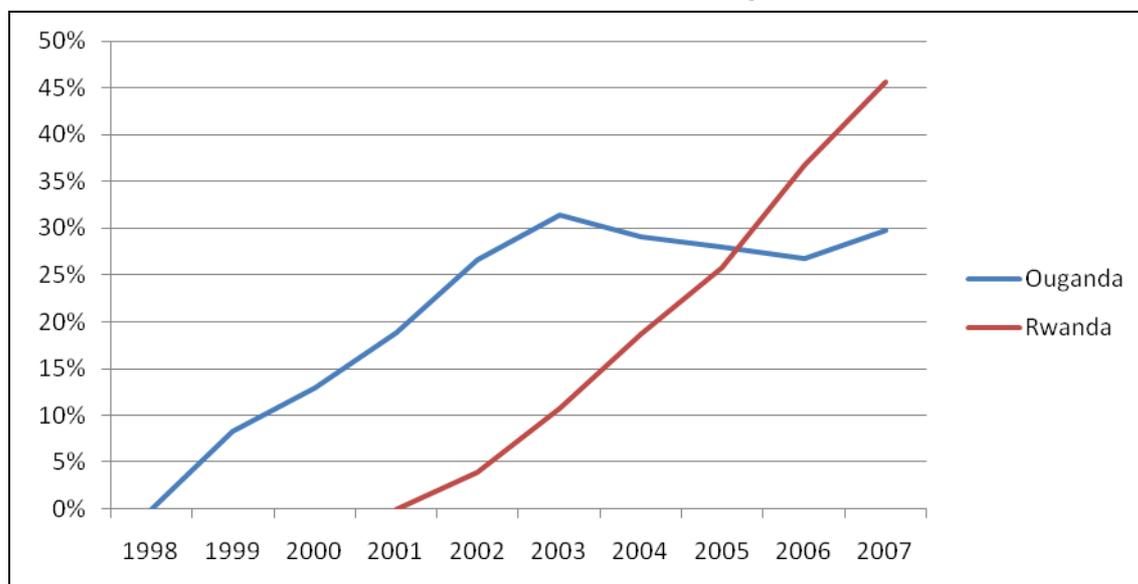
2.2 L'ABS et l'expansion de la prestation de services

Le contexte

38. La priorité politique de l'expansion de la prestation de services a été mise en œuvre à travers l'augmentation de ses intrants : entre autres, la construction d'infrastructures nécessaires à la prestation de services comme des routes, des centres de santé et des écoles ; la fourniture d'intrants opérationnels tels que des manuels scolaires et des médicaments ; et, dans une moindre mesure, la maintenance des infrastructures existantes, comme les routes. Pourtant, c'est l'introduction de services de base gratuits (une décision de politique clé dans de nombreux pays), comme l'éducation primaire au Rwanda, en Ouganda et au Mali et les soins de santé de base en Zambie, qui a eu l'impact le plus important en stimulant la demande et donc l'utilisation de ces services. Le Graphique 5 illustre l'expansion de la scolarisation primaire en Ouganda et au Rwanda suite à la mise en œuvre d'ABS. La seule exception à ce constat général de prestation de services en expansion a été le secteur de l'agriculture au Mozambique, où un tel travail n'a pas été mené en l'absence d'accord sur une politique claire et cohérente.

39. Les fortes augmentations des dépenses du secteur public sont à la base de la meilleure disponibilité des intrants de la prestation de services dans toutes les études de cas. Ces augmentations se fondent sur une forte hausse des ressources nationales et extérieures dans toutes les études de cas. En outre, plusieurs études de cas décrivent une réorientation de l'allocation des ressources sectorielles en faveur de sous-secteurs prioritaires et de la prestation de services. La transformation de l'expansion de la prestation de services en priorité politique est un facteur majeur qui sous-tend ces deux tendances.

Graphique 5 : Augmentation du taux de scolarisation dans le primaire depuis le lancement de l'ABS au Rwanda et en Ouganda



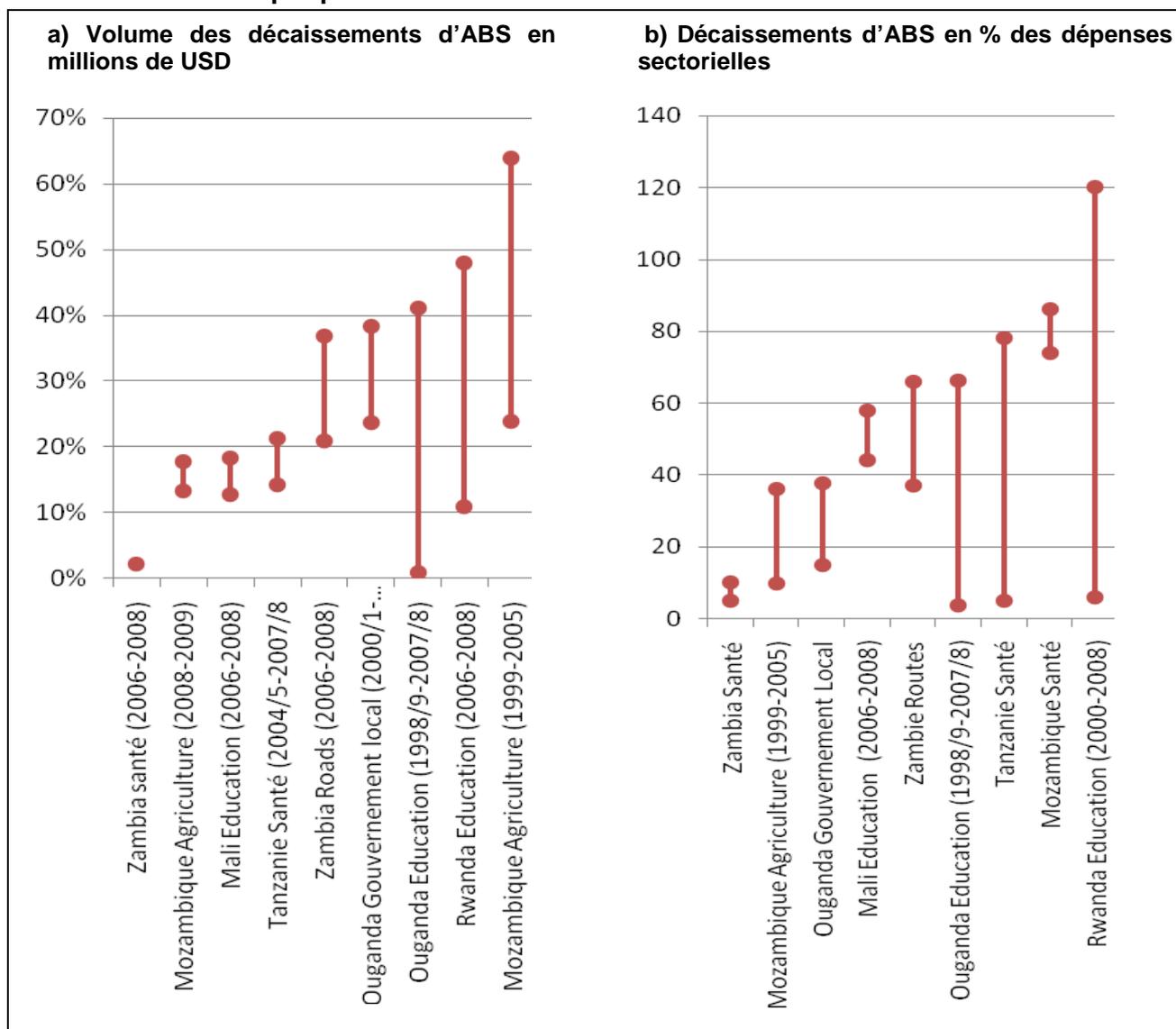
40. Dans un contexte aussi large, quelle a été l'influence de l'ABS ?

L'Appui Budgétaire Sectoriel et les dépenses publiques

41. Même dans un contexte de revenus en hausse et de fongibilité des ressources extérieures, il reste clair que, dans toutes les études de cas sauf une, l'ABS a facilité et a contribué à l'augmentation rapide des dépenses publiques sectorielles. Néanmoins, dans les études de cas portant sur le secteur de la santé, ce sont les fonds verticaux issus d'initiatives mondiales pour la santé qui ont le plus poussé l'augmentation des ressources sectorielles. L'agriculture au Mozambique est le seul cas où les allocations budgétaires nationales ont baissé après d'importants transferts d'ABS.

42. Le Graphique 6 montre que l'ABS a provoqué des flux de ressources substantiels. La majorité des décaissements annuels d'ABS s'est située entre 20 et 60 millions de dollars par an. Leur part des dépenses du secteur public a donc représenté entre 10% et 40%, parfois beaucoup plus, parfois moins. C'est lorsque l'ABS a contribué aux augmentations les plus importantes du volume total de ressources extérieures et par rapport aux ressources sectorielles qu'il a eu l'impact le plus important sur le volume de dépenses sectorielles.

43. Les exigences d'additionnalité dans un contexte d'ABS notionnellement ciblé et (point sans doute plus important) le dialogue associé sur les niveaux d'allocations budgétaires sectorielles ont contribué à renforcer l'influence de l'ABS sur le volume des budgets sectoriels. À l'exception du secteur de l'agriculture au Mozambique, des augmentations comparables ont été constatées dans tous les cas d'ABS traçable où les exigences d'additionnalité sont moins communes. Alors que la visibilité de l'ABS traçable dans les plans de dépenses sectoriels fait qu'il est plus difficile pour les gouvernements bénéficiaires de réduire les allocations budgétaires nationales suite à la mise en oeuvre d'ABS, ce n'est pas la principale raison pour laquelle l'ABS était additionnel dans ces cas. Il est clair que le soutien politique à l'expansion de la prestation de services était essentiel pour garantir que l'aide provoque une augmentation générale des allocations de ressources sectorielles. Il est peu probable que les exigences d'additionnalité aient eu un effet positif sur le secteur de l'agriculture au Mozambique : les politiques sectorielles mises en oeuvre à l'époque ne bénéficiaient d'aucun soutien politique.

Graphique 6 : Le volume des décaissements annuels d'ABS

44. Il est important de noter que l'ampleur du ciblage et de l'additionnalité acceptée par un gouvernement a des limites. En Ouganda, suite à une réorientation significative du budget vers la prestation de services de base dans plusieurs secteurs, le ministère des Finances a supprimé les engagements d'additionnalité future de l'ABS et de l'aide projet.

L'Appui Budgétaire Sectoriel et le financement de la prestation de services

45. En augmentant la disponibilité des ressources sectorielles, l'ABS a contribué à l'expansion du financement de la prestation de services. Dans l'étude de cas sur le gouvernement local en Ouganda, plus de vingt mille projets d'infrastructure pour la prestation de services ont été mise en œuvre ; des résultats comparables ont été obtenus dans l'étude de cas sur le gouvernement local en Tanzanie, tandis que les ressources du secteur de la santé en Tanzanie allouées à la prestation de services décentralisée ont augmenté grâce à l'ABS.

46. En outre, l'Appui Budgétaire Sectoriel a également contribué à la réorientation des ressources sectorielles vers la prestation de services dans de nombreux cas. Au Rwanda par exemple, l'ABS a contribué à la réorientation des allocations sectorielles à l'éducation de base, ce qui a augmenté les ressources allouées aux intrants de la prestation de services comme les outils pédagogiques, les salles de classe et les enseignants contractuels⁷. L'ABS a eu une influence comparable quand elle a été mise en œuvre dans le secteur de l'éducation de l'Ouganda.

47. Ces effets sont plus évidents dans certains cas d'ABS que dans d'autres. À nouveau, il est important de souligner que l'appui politique à l'expansion de la prestation de services a été un facteur clé de cette réorientation, mais l'ABS a joué un rôle important.

48. L'effet de l'ABS sur la réorientation des ressources sectorielles a été particulièrement décisif lorsque les ressources ciblaient dès le départ des sous-secteurs de la prestation de services de base, des subventions aux gouvernements sous-nationaux responsables de la prestation de services ou des lignes budgétaires pour la prestation de services clés. Il est important de noter que les meilleurs résultats ont été obtenus quand ces décisions ont suivi des négociations dans le cadre du processus budgétaire et ont ensuite été renforcées par des conditions liées à l'allocation de ressources sectorielles. Cela contribue à surmonter les motivations qui poussent souvent à la budgétisation incrémentale. Dans les cas où l'ABS a été considéré comme une ressource nationale et où le ministère des Finances a participé à son dialogue, son appropriation a augmenté et il a contribué à la durabilité à long terme de ces allocations réorientées.

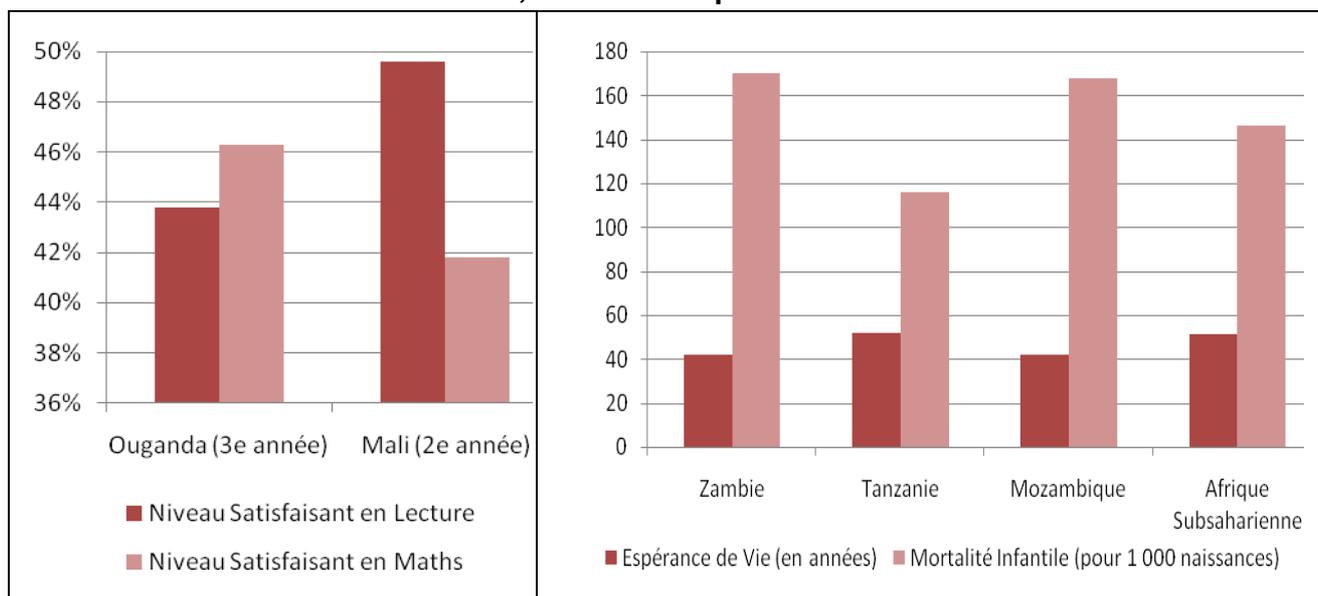
2.3 L'ABS et la mauvaise qualité et équité de la prestation de services

Le contexte

49. La mauvaise qualité et équité de la prestation de services se manifeste de différentes manières. L'accès et la qualité des services varient fortement entre les régions et les zones urbaines et rurales. En particulier, un personnel insuffisant, doté d'une motivation et de compétences insatisfaisantes, fragilise la qualité de la prestation de services. Les infrastructures et équipements existants sont mal entretenus et les intrants opérationnels au point de fourniture, autrement dit dans les écoles et les centres de santé, sont souvent médiocres.

⁷ Voir l'encadré 31 pour d'autres exemples.

Graphique 7 : Mauvaise qualité de l'éducation au Mali et en Ouganda et des résultats dans la santé en Zambie, en Mozambique et en Tanzanie en 2007

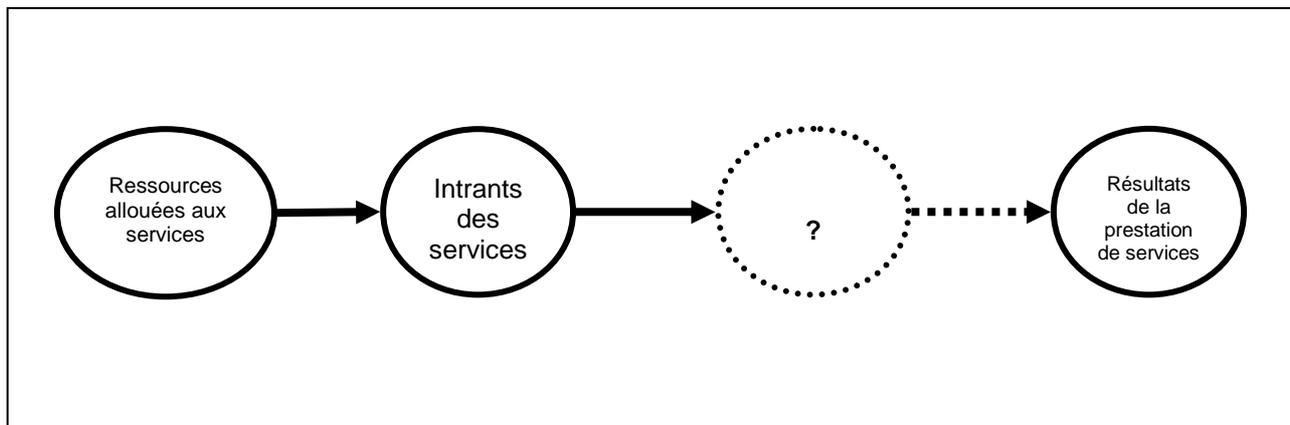


50. Il est évident que la priorité accordée à la quantité par rapport à la qualité a contribué à cette évolution. Pour simplifier, le financement de la construction de nouvelles cliniques, salles de classe et routes a été priorisé par rapport à la gestion des infrastructures existantes. En termes d'intrants de prestation de services, les régions ayant une importance politique ont été privilégiées. Cependant, le problème de la mauvaise qualité de la prestation de services est plus complexe et ne s'explique pas par ces seuls déséquilibres.

51. La raison centrale est le manque d'action à l'égard de l'amélioration des processus en aval, de la substance de la prestation de services et de la gestion des ressources humaines, qui est cruciale à ce niveau. Pour simplifier, peu d'attention est accordée à ce qui se passe dans les salles de classe ou les cliniques, au comportement d'un agent de vulgarisation ou au suivi d'un sous-traitant. Ce manque d'attention concerne également la gestion directe des prestataires de services et leur relation avec les utilisateurs, éléments essentiels à l'amélioration de la qualité.

52. Comme il a déjà été mentionné, on constate des déficits d'information à l'égard du niveau et de la qualité de la prestation de services : il est donc difficile d'identifier de manière systématique les problèmes d'équité et de qualité. La fragmentation de l'allocation des ressources sectorielles, à laquelle l'aide contribue toujours dans la majorité des cas, fait qu'il est très difficile d'identifier les déséquilibres de l'allocation de ressources sectorielles qui sapent la qualité des services. Par exemple, il peut être difficile d'obtenir le détail géographique des dépenses ou des données complètes sur les dépenses consacrées aux intrants opérationnels ou aux processus de prestation de services. Ces défaillances compliquent le travail de diagnostic et le traitement de la qualité.

Graphique 8 : Le chaînon manquant de l'ABS dans la pratique : les processus de la prestation de services



53. Ces défaillances sont liées entre elles et contribuent au « chaînon manquant » des approches sectorielles de l'amélioration de la prestation de services. Alors que, dans plusieurs études de cas, les secteurs tentaient de pallier un ou deux déficits de la chaîne logistique, aucun travail cohérent et durable n'a été effectué pour renforcer la totalité des processus de prestation de services. Tout cela fait que les prestataires de services au contact direct avec le public et leurs gestionnaires manquent toujours des motivations et capacités nécessaires à de bonnes performances.

54. Au vu de ces échecs, quel rôle a joué l'ABS ?

Les ressources d'ABS et la qualité de la prestation de services

55. Il est important de commencer sur une note positive. Il ne fait aucun doute que les ressources de l'ABS, qui ont contribué à l'augmentation des intrants de la prestation de services, ont amélioré la qualité des services, en particulier dans les cas d'introduction d'une politique de gratuité des services de santé et d'éducation de base. L'ABS a renforcé l'expansion de la fourniture d'intrants opérationnels, en particulier dans les cas d'ABS ciblé non traçable. L'ABS traçable finance aussi des intrants opérationnels, mais dans une moindre mesure. Le secteur routier zambien a choisi de maintenir et non pas de construire des routes. L'ABS a également financé les infrastructures et l'équipement des services dans la majorité des cas. On peut affirmer que la disponibilité de ces intrants a provoqué une amélioration de la qualité de la prestation de services supérieure à ce qu'elle aurait été sans l'ABS. Les modalités d'aide projet auraient pu parvenir à un tel résultat, mais le processus aurait été moins efficient.⁸

56. Cependant, les effets de l'ABS n'ont pas suffi à optimiser les avantages sur la qualité des services d'une plus grande disponibilité des intrants. Cet échec de l'ABS vis-à-vis des problèmes de qualité des services s'explique en grande partie par les incitations créées par les ressources d'ABS traçables, qui sont utilisées dans la majorité des cas. L'ABS traçable, qui est reflété dans les budgets de développement généralement dominés par les projets sur ressources de bailleurs de fonds, a tendance à financer les types de dépenses généralement prises en charge par ces projets. Par exemple, l'infrastructure, l'équipement et la formation. Cela renforce donc la préférence à l'égard de l'augmentation des intrants de la prestation de services au lieu de régler les problèmes de qualité en renforçant les systèmes et motivations de la prestation de services.

⁸ Voir les arguments sur l'efficacité dans la Section 2.4.

57. Malgré le fait que les ressources humaines représentent une contrainte clé, l'ABS cible rarement l'augmentation de la rémunération et/ou du personnel chargé de la prestation de services généraux, même dans les cas d'ABS ciblé non traçable capable de soutenir le budget de fonctionnement. Il semble que les pays bénéficiaires rechignent toujours à utiliser les ressources des bailleurs à ces fins. Cela s'explique par la mauvaise prévisibilité à moyen et long terme des allocations d'ABS et par le court-termisme des engagements des bailleurs de fonds.

58. Dans de nombreux cas, la distribution géographique et sociale des ressources et des intrants de la prestation de services manque de transparence et d'objectivité, même après la mise en oeuvre d'ABS. Les inégalités de la prestation de services sont souvent perpétuées. Dans une minorité de cas, notamment dans les études de cas du gouvernement local, et dans certaines études de cas comprenant un ciblage des gouvernements locaux, des critères objectifs ont été utilisés pour allouer aux gouvernements locaux des ressources réservées à la prestation de services. Dans de tels cas, l'ABS a contribué à l'amélioration de l'équité de la prestation de services, avec un dialogue et des conditions la soutenant.

59. Enfin, il est important de noter que les secteurs consacrent rarement des ressources adéquates ou appropriées au « *chaînon manquant* » (les processus de prestation de services) et en particulier à la gestion et à la supervision directes des prestataires de services au contact direct avec le public.

60. Dans l'ensemble, les ressources d'ABS n'ont donc pas pris en charge de manière systématique les déséquilibres et inefficacités de l'allocation de ressources, ce qui a contribué à la mauvaise qualité et à l'inégalité de la prestation de services.

L'ABS et le chaînon manquant dans les processus de prestation de services

61. L'échec de l'ABS à l'égard du « chaînon manquant » des processus de prestation de services s'explique par l'axe et la substance des intrants non financiers de l'ABS dans le contexte des SWAp. Le dialogue est souvent dominé par les questions de politiques et de gestion des finances publiques en amont : ce problème clé est lié aux préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds. Les questions de prestation de services n'y occupent qu'une place secondaire.

62. Quand il a eu lieu, le dialogue sur la qualité des services a en général été beaucoup trop simpliste et n'a pas reflété les complexités de la prestation de services. Souvent, le dialogue sur la qualité s'est limité à une discussion sur les intrants. L'hypothèse était qu'une augmentation de l'infrastructure et des équipements, du nombre d'enseignants et du personnel médical formés et des intrants opérationnels mènerait automatiquement à une amélioration de la qualité des services. En outre, les approches du renforcement des capacités se sont souvent limitées à l'AT ou aux formations ponctuelles. Les efforts de renforcement du personnel et des systèmes de prestation de services au contact direct avec le public ont été au mieux sporadiques. La gestion de la prestation de services, aux niveaux décentralisés notamment, a rarement été prise en charge ; les questions de ressources humaines ont en général été évitées. Très peu d'efforts ont été réalisés pour comprendre et s'attaquer aux motivations des prestataires de services au contact direct avec le public et de leurs managers. Bien que des efforts aient été réalisés pour améliorer la transparence, la redevabilité locale à l'égard de la prestation de services a rarement été prise en charge de manière efficace. Le chaînon manquant est avant tout lié aux systèmes gouvernementaux pour la prestation de services et aux motivations internes. Au bout du compte, l'ABS a généralement eu un effet positif limité sur ces processus. Pourtant, ils sont essentiels si l'on veut régler les problèmes de qualité de la prestation de services.

63. Certains cas montrent que ces problèmes peuvent être réglés. L'ABS alloué par la CE au secteur de la santé zambien a ciblé les questions de rétention des ressources humaines, contrainte centrale au point de fourniture, à l'aide de ressources non traçables, d'un dialogue et de conditions. Cette initiative très récente est restreinte par le faible niveau de ressources allouées à ce jour.

64. Les études de cas sur le gouvernement local sont les seules à s'attaquer de manière efficace à la question des incitations. Une évaluation annuelle de la performance institutionnelle des gouvernements locaux a été reliée à la fourniture de fonds d'investissement locaux. Cette initiative visait à inciter les gouvernements locaux à améliorer leur performance. Pendant ce temps, les gouvernements locaux ont reçu des fonds afin de pallier le manque de capacités identifié pendant l'évaluation. Une telle association d'incitations financières et de ressources flexibles allouées au renforcement des capacités a eu un effet positif sur les capacités institutionnelles. Ces cas ciblaient les fonctions institutionnelles génériques des gouvernements locaux et les systèmes de fourniture d'infrastructure, pas les services tels que les soins de santé et l'éducation. Cependant, ils démontrent qu'il est possible de mettre en place des incitations en aval permettant d'améliorer les performances. Ce modèle pourrait être appliqué aux secteurs traditionnels de la prestation de services.

2.4 L'ABS et l'amélioration de l'efficacité de la prestation de services

Le contexte

65. En général, on constate une tendance à l'amélioration des processus de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques et de la redevabilité nationale :

- Premièrement, les études de cas décrivent des améliorations significatives du cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports. Les structures de gestion du cycle lancé dans le contexte d'une SWAp sont plus cohérentes et la qualité des documents de budgétisation et de planification politique s'est généralement améliorée. Cependant, comme mentionné plus haut, les liens restent faibles et les politiques, plans et budgets sont fragmentés, ce qui fragilise l'allocation de ressources stratégiques.
- Deuxièmement, la gestion des finances publiques (GFP) sectorielles s'est améliorée dans le contexte des réformes plus vastes soutenues par l'ABS.
- Troisièmement, des systèmes de redevabilité nationale plus solides sont en train d'émerger et les gouvernements bénéficiaires prennent davantage les rênes du développement de politiques. La majorité des progrès a été réalisée au niveau national, mais la redevabilité à l'égard de la prestation de services reste faible ; c'est une des caractéristiques du manque d'attention accordé à la prestation de services décrit plus haut.

66. Les progrès réalisés dans ces domaines sont inégaux, mais significatifs. Bien qu'il soit très difficile de les quantifier, on peut raisonnablement affirmer que ces progrès ont contribué à l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources sectorielles et donc de la prestation de services. Malgré cela, il est également possible de parvenir à une amélioration significative de l'efficacité allocative (autrement dit, les ressources stratégiques et le lien général avec les objectifs et priorités des politiques) et l'efficacité opérationnelle de la prestation de services (autrement dit, sa rentabilité). Par exemple, l'allocation de ressources stratégiques est restreinte par des budgets fragmentés et des volumes toujours significatifs d'aide projet. Les gains d'efficacité opérationnelle auraient été beaucoup plus importants si les processus de la prestation de services avaient bénéficié d'investissements appropriés.

67. Quel a été le rôle de l'ABS dans chacun des trois domaines ci-dessus ?

L'ABS et le cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports

68. L'ABS a contribué de manière positive aux améliorations du cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports de deux manières différentes :

- En soutenant la mise en place des structures des SWAp ou, si elles existaient déjà, en les utilisant. Ce faisant, la conditionnalité a contribué à garantir que les principaux documents liés aux politiques et aux plans étaient en place et que des revues sectorielles étaient régulièrement organisées. Dans la presque totalité des cas, le dialogue et l'assistance technique ont soutenu la qualité de tels processus.
- Les financements sous forme d'ABS ont soutenu le dialogue et les conditions qui ont mené à ces améliorations et ont renforcé la crédibilité du cycle lui-même en augmentant le champ d'action et la flexibilité des ressources allouées à la mise en œuvre des politiques, plans et budgets développés.

69. Au-delà de ces constats, les effets présentent d'importantes variations.

70. L'ABS a ajouté le plus de valeur en contribuant à la mise au point de plans et politiques détaillés pour le secteur, mais il n'a pas eu d'influence significative sur la direction générale des politiques. Les plans et stratégies sectoriels se sont fortement améliorés grâce au dialogue et à l'AT et des exercices de chiffrage ont amélioré leur réalisme. Cependant, leur valeur a été optimisée quand ils ont été utilisés comme guide d'ensemble de l'allocation de ressources, plutôt que traités en tant que modèles devant être suivis.

71. Comme il a été impliqué précédemment, la fragmentation des budgets fait que, dans la majorité des études de cas, il est difficile de parvenir à un tableau clair et exhaustif de l'allocation de ressources sectorielles et encore moins de vérifier l'alignement de ces ressources avec les politiques sectorielles. Les études de cas de l'ABS ciblé non traçable au secteur de l'éducation en Ouganda et au Rwanda sont des exceptions à cela : leurs CDMT sont relativement complets et l'ABS utilise la structure budgétaire existante. Ces cas utilisaient l'ABS non traçable et étaient aussi ceux où les modalités de projet avaient été le plus abandonnées. Plus généralement, l'ABS non traçable a contribué à l'alignement des ressources extérieures avec le processus budgétaire national ; en effet, il doit s'accompagner de négociations avec le ministère des Finances et avec les ministères sectoriels. Le ciblage et l'additionnalité ont généralement joué un rôle positif au cours de ces négociations en donnant la priorité à des lignes budgétaires centrales à la mise en œuvre de politiques.

72. Dans les cas d'instruments d'ABS traçables, le ministère des Finances n'est pas incité à participer au processus d'allocation de ressources d'ABS ou projet, qui représente souvent une part importante des ressources sectorielles. L'ABS traçable a eu un impact négatif sur la structure des budgets sectoriels. Premièrement, il provoque la fragmentation des budgets et implique que des dépenses opérationnelles soient reflétées dans le budget de développement. Deuxièmement, comme elles apparaissent en général sous forme de grands projets dans le budget de développement, il est difficile de démontrer l'alignement des allocations de dépenses sectorielles générales avec les priorités politiques à l'aide de la nomenclature des documents budgétaires. La traçabilité pousse également le dialogue sectoriel à se concentrer sur les ressources d'ABS plutôt que sur l'allocation de l'ensemble des ressources sectorielles.

73. L'ABS a eu une contribution positive dans un domaine bien défini : l'amélioration des processus sectoriels pour la présentation de rapports, le suivi et les évaluations, qui a répondu aux exigences du dialogue, des conditions et de l'AT. Les revues sectorielles sont utiles et les rapports associés ont contribué à focaliser le dialogue sur la performance sectorielle globale. Cependant, il convient de répéter que l'ABS n'a pas comblé les déficits au niveau des rapports de routine sur la prestation de services et que les liens entre la présentation de rapports sur l'exécution budgétaire et les performances étaient distendus.

74. En général, le suivi des actions convenues pour répondre aux problèmes de performances identifiés pendant le cycle de revues est mitigé. Les incitations résultant du dialogue et des conditions liés à l'ABS sont souvent confuses. Il est trop tôt pour dire si l'utilisation de cadres d'évaluation des performances plus objectifs mènera à des incitations plus claires. Cependant, la qualité du partenariat et de certains facteurs contextuels, comme le pilotage et l'appropriation par le gouvernement du processus de revue sectorielle et des accords, semble mieux expliquer le degré de suivi.

L'ABS et la GFP

75. L'ABS a manifestement contribué aux améliorations de la gestion financière, en particulier dans un contexte de coopération entre plusieurs bailleurs de fonds, et ce, de deux manières différentes :

- Premièrement, l'abandon de systèmes multiples pour la gestion financière en faveur de l'utilisation des systèmes gouvernementaux a provoqué une réduction des coûts de transaction.
- Deuxièmement, l'utilisation de ces systèmes a eu un effet systémique. L'ABS a encouragé les entités dépensières à davantage utiliser les systèmes gouvernementaux, ce qui a suffi à les renforcer.⁹

76. L'ABS a eu un impact mitigé sur la prévisibilité de l'exécution du budget sectoriel. À court terme, les transferts de ressources d'ABS à l'aide de comptes spéciaux, qui sont associés aux exigences de traçabilité, pourraient contribuer à une plus grande prévisibilité des ressources sectorielles que les allocations budgétaires nationales. Cependant, ils se sont poursuivis bien après que la fiabilité des budgets nationaux ait atteint un niveau acceptable. Les effets positifs les plus durables sur la prévisibilité des ressources sont dus à l'ABS non traçable : le ministère des Finances s'est engagé vis-à-vis de la prévisibilité du budget pour des lignes budgétaires ou sous-secteurs clés. Le contournement des processus de gestion de trésorerie du gouvernement par l'ABS traçable complique la gestion générale de la trésorerie par le ministère des Finances. Cependant, il est important de noter que les retards administratifs des décaissements de ressources d'ABS par les bailleurs de fonds sont toujours courants. L'ABS non traçable peut compliquer les flux de trésorerie du gouvernement, ce qui peut donc dissuader le ministère des Finances de l'utiliser.

77. Les conditions de l'ABS liées aux exigences statutaires quant aux marchés publics, à la présentation de rapports financiers et aux audits pourraient rehausser leur profil et améliorer leur production en temps utile ; cependant, on court le risque que ces instruments de redevabilité soient externalisés. Dans la plupart des pays, l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion

⁹ Ces effets positifs sont comparables à ceux de l'ABG (IDD and Associates, 2006), mais les dérogations associées à l'ABS traçable les fragilisent quelque peu.

financière et l'exécution budgétaire a contribué à l'identification des faiblesses. Les études diagnostiques ont également permis une compréhension plus approfondie de ces systèmes. Ajoutées aux exigences statutaires, les exigences d'audit supplémentaires ont cependant représenté des distractions et ont été mal appropriées. Le degré de suivi dépend de la qualité du partenariat et du pilotage au sein des institutions sectorielles et de l'environnement général. La clarté des incitations liées aux conditions de l'ABS et le temps consacré au dialogue sur les questions de GFP ont été considérés comme ayant une importance secondaire.

78. En cherchant à pallier les faiblesses de la GFP, l'ABS a montré davantage d'efficacité à l'égard de problèmes propres au secteur, comme la gestion financière dans les écoles d'Ouganda et du Rwanda, que des problèmes transversaux de GFP et leurs implications au niveau du secteur. En effet, les problèmes plus généraux sont ciblés par les réformes du ministère des Finances, et une tentative de résolution par l'ABS mène à la création de systèmes parallèles. Les études de cas de la santé et de l'agriculture au Mozambique représentent de bons exemples de ce phénomène.

L'ABS et l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité

79. Les ressources d'ABS ont contribué à faciliter la mise en œuvre de politiques, ce qui a renforcé leur appropriation. La relative prévisibilité des ressources d'ABS a contribué à ce processus. En outre, on constate qu'au fil du temps, les gouvernements bénéficiaires prennent de plus en plus la tête du développement de politiques. Cette évolution peut être en partie attribuée aux capacités que l'ABS a contribué à renforcer, même si ce travail s'est produit en dehors des arrangements de SWAp et a souvent (mais pas toujours) suscité la désapprobation des bailleurs de fonds.

80. L'ABS a aussi contribué à renforcer la redevabilité du gouvernement en facilitant la mise en place de processus plus solides pour le développement de revues et de politiques sectorielles. L'utilisation de ces processus par les financements, le dialogue et les conditions de l'ABS contribue aussi à les renforcer. Cependant, lorsque l'ABS déroge aux processus de revue sectorielle établis, comme pour l'éducation au Mali, la redevabilité nationale ne s'en trouve pas renforcée. Il est important d'encourager l'appropriation des processus sectoriels si l'on veut qu'ils se transforment en véhicules de la redevabilité nationale. S'ils sont dominés par les bailleurs de fonds, on peut avoir l'impression qu'ils existent hors des systèmes gouvernementaux, comme dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, et des processus parallèles peuvent émerger. La redevabilité sectorielle comporte cependant des déficits qui restent à pallier. La redevabilité de la prestation de services ne s'est pas améliorée. Cette situation est aggravée par le manque d'informations sur la prestation de services de routine souligné précédemment et les importants flux de ressources non budgétisées, notamment dans le secteur de la santé.

81. La redevabilité financière s'est améliorée suite à l'intégration de l'ABS aux systèmes formels de gestion financière du gouvernement, qui a renforcé le rôle du ministère des Finances. Cependant, les dérogations associées à l'ABS traçable fragilisent ces gains. Elles mettent également en lumière les dépenses financées par les bailleurs de fonds et brouillent les incitations à l'égard de la formulation budgétaire en contournant le ministère des Finances. De même, l'utilisation du ciblage non traçable et de l'additionnalité contribue au renforcement des relations de redevabilité traditionnelles et encourage la participation du ministère des Finances. Cela contribue à garantir l'appropriation des allocations budgétaires. Les arrangements supplémentaires pour la gestion financière imposés par les bailleurs de l'ABS, notamment les audits, n'améliorent pas les exigences de redevabilité nationale.

82. Dans l'ensemble, l'ABS a eu tendance à cibler la redevabilité en amont dans les arènes nationales. L'ABS a généralement renforcé les relations de redevabilité verticale entre les gouvernements sous-nationaux et les prestataires de services et le centre, au détriment de la redevabilité au niveau décentralisé. La faible importance accordée à la redevabilité de la prestation de services de routine est révélatrice à cet égard. Les études de cas des gouvernements locaux font exception : l'accent était porté sur la création d'incitations au renforcement des processus de redevabilité décentralisés.

2.5 Quels sont les éléments porteurs d'efficacité de l'ABS ?

83. Tout compte fait, il est clair que les effets positifs de l'ABS sur l'amélioration de la quantité et de l'efficacité de la prestation de services l'emportent largement sur les conséquences négatives de son incapacité à améliorer la qualité des services. En outre, il est important de noter que l'ABS n'est pas le seul instrument d'aide à avoir failli dans le domaine de la qualité. Ni l'ABG ni l'aide projet n'ont réussi à résoudre ce problème, qui est plus symptomatique d'un biais général des SWAp et de la fourniture d'aide au niveau sectoriel. Il est important de noter que les études de cas donnent des idées de pistes à suivre pour résoudre les problèmes de qualité.

84. Les facteurs contextuels sont toujours cruciaux. En général, l'appropriation des politiques de prestation de services du gouvernement bénéficiaire et son engagement à leur égard sont particulièrement importants. Cependant, les études de cas montrent également qu'un grand nombre des réussites et des échecs de l'ABS dépendent de sa structure et de sa mise en œuvre.

85. Cette section se termine avec les questions suivantes : quelles caractéristiques de l'ABS en ont fait un outil plus efficace à l'égard de l'amélioration des résultats de la prestation de services ? Quelles caractéristiques pourraient encore accentuer son efficacité ? Quelles sont les conditions de son succès ? Nous allons commencer par retourner sur l'analyse des deux principales dimensions de la structure de l'ABS, puis étudier son efficacité dans différents secteurs, comme la santé et l'éducation, avant de conclure avec une perspective transsectorielle.

La nature des arrangements pour le financement et la gestion financière

86. Le volume des ressources est essentiel. Pour que l'ABS contribue à l'amélioration quantitative et qualitative de la prestation de services, le volume des ressources doit être proportionné aux problèmes à régler. Les études de cas ayant vu l'allocation d'importantes ressources d'ABS à long terme, comme celles sur l'éducation et le gouvernement local, semblent avoir connu l'effet le plus important sur la prestation de services. Dans le contexte de l'ABS non traçable, les exigences d'additionnalité contribuent au renforcement de ces effets.

87. Dans le domaine des effets à long terme sur la prestation de services, il semble que l'ABS ait un impact plus important lorsqu'il cible dès le départ la prestation de services et la gestion des prestataires de services : en effet, cela contribue à accélérer l'alignement des allocations de ressources avec les priorités des politiques. En outre, le ciblage et l'additionnalité ont une efficacité maximum et des effets plus durables sur l'allocation de ressources quand le ciblage est négocié avec le ministère des Finances et quand l'ABS est classé en tant que ressource nationale. Il doit aussi promouvoir l'alignement des ressources avec les mandats institutionnels pour la prestation de services, pas seulement avec les objectifs de la prestation de services.

88. L'ABS non traçable a tendance à être plus efficace que l'ABS traçable. Il peut financer les dépenses de fonctionnement liées à la prestation de services ; minimiser les distorsions du processus et de la structure budgétaires ; contribuer à axer le dialogue sur les politiques et les

systèmes du gouvernement ; et contribuer à minimiser les dérogations. Il facilite également l'allocation stratégique des ressources. Cependant, il est important que le ministère des Finances s'engage pour assurer la prévisibilité des ressources sectorielles.

89. Les gains d'efficacité sont optimisés lorsque, loin de se contenter d'apporter des ressources supplémentaires, l'ABS s'accompagne d'une diminution significative, en parallèle, de l'aide apportée sous forme de projet. Dans le même ordre d'idée, l'ABS s'accompagne de gains d'efficacité moindres s'il est alloué en parallèle d'une aide projet significative. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'aide projet cible également la prestation de services ; en effet, une telle situation provoque l'apparition de mécanismes de fourniture parallèles. Les études de cas sur la santé, qui ont reçu un volume important d'aide projet verticale allouée par des initiatives mondiales au cours des dernières années, en sont de bons exemples. De telles initiatives mondiales ne provoquent pas nécessairement des mécanismes de fourniture parallèles, comme le prouve l'utilisation couronnée de succès de l'ABS ciblé non traçable par l'Initiative Fast Track dans le secteur de l'éducation au Rwanda.

90. En outre, les éléments factuels démontrent qu'au fur et à mesure du renforcement des systèmes de formulation et d'exécution budgétaires du gouvernement, les partenaires doivent aller vers la mise en oeuvre d'ABS non ciblé et non traçable. Pour cela, il faut appliquer plus strictement la définition de l'ABS du CAD-OCDE, considérée comme son incarnation idéale.

Les intrants non financiers de l'ABS

91. L'efficacité de l'ABS et des structures de SWAp bien établies bénéficie du passage des ressources d'ABS par les SWAp ; en revanche, ce n'est pas le cas lors de la création de systèmes venant s'ajouter à des structures de SWAp solides.

92. Les intrants non financiers de l'ABS ont tendance à soutenir les améliorations en amont dans les domaines de la formulation de politiques, de la planification, de la gestion financière et du suivi des résultats de haut niveau. La mise en place d'un cycle cohérent de développement de politiques, de planification et de suivi est importante, sans pour autant suffire à garantir l'efficacité de l'ABS.

93. Pour que l'ABS mène à des améliorations de la prestation de services, il est important que l'attention se déplace en aval, sur les processus de mise en oeuvre des politiques et de prestation de services. Une attention accrue accordée aux cinq éléments suivants améliorerait l'efficacité de l'ABS :

- le niveau de financement alloué à la prestation de services dans le budget annuel, sa prévisibilité pendant l'exécution budgétaire et les systèmes de financement de la prestation de services ;
- les processus et institutions pour la prestation de services, dont la gestion directe du personnel au contact direct avec le public et les processus pratiques de la prestation de services au public ;
- les ressources humaines sur lesquelles s'appuie la prestation de services ;
- les incitations et la redevabilité à l'égard de la prestation de services ; et
- Le suivi de routine et la redevabilité de la prestation de services.

94. C'est là que réside l'avantage comparatif potentiel des intrants non financiers de l'ABS, et pourtant ils ne se sont généralement pas concentrés sur ces domaines par le passé.

Complémentarité des intrants de l'ABS et synergie avec les processus plus vastes

95. Afin d'optimiser les avantages potentiels de l'ABS, la structure et la mise en œuvre de l'ABS doivent prévoir la complémentarité des ressources d'ABS ; des intrants non financiers liés à la mise en œuvre d'ABS ; et des autres appuis des bailleurs de fonds dans le contexte de la SWAp.

96. La complémentarité et le renforcement mutuels des ressources, du dialogue, des conditions, de l'AT et du renforcement des capacités fournis par l'ABS permettent d'améliorer l'efficacité de cet instrument. Ces aspects peuvent être intégrés à la conception et à la mise en œuvre de l'ABS à deux niveaux :

- En amont, la tenue de négociations sur les allocations budgétaires, le ciblage des ressources, le dialogue et la conditionnalité à l'égard de questions spécifiques et centrales à l'amélioration de la prestation de services (comme la rétention de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé en Zambie) peuvent encourager la recherche de solutions.
- En aval, l'ABS peut servir à inciter les gouvernements sous-nationaux et les prestataires de services en contact direct avec le public à améliorer les performances, comme le montrent les études de cas sur les gouvernements locaux. On peut y parvenir en reliant la disponibilité des ressources aux performances et en utilisant les intrants de l'AT et du renforcement des capacités pour contribuer au renforcement des capacités nécessaires à l'amélioration des performances.

97. La mise à profit de cette complémentarité, en particulier en aval, exige davantage d'investissements la compréhension des systèmes soutenus par les instruments d'ABS et dans la conception détaillée de ces instruments. Bien que l'ABS soit flexible, pour éliminer les contraintes du secteur de la prestation de services, il doit parfaitement les comprendre et être conçu pour les résoudre.

98. L'ABS a clairement bénéficié des améliorations de la GFP. On ne peut pas en dire autant des réformes de la fonction publique et de la décentralisation. Les programmes de réforme de la fonction publique et de décentralisation doivent mieux répondre aux perspectives et aux besoins des secteurs de la prestation de services. Pendant ce temps, les acteurs sectoriels doivent davantage participer aux réformes de la fonction publique et de la décentralisation au lieu de les ignorer ou d'essayer de les contourner.

99. Des liens entre le dialogue et les conditionnalités associés à l'ABS et à l'ABG, leur permettant de se renforcer mutuellement, ont le potentiel de créer de telles synergies entre les réformes transversales et les réformes sectorielles. Cependant, aucune étude de cas ne présente un tel lien solide. En fait, il arrivait plus souvent que le dialogue et les conditions manque de cohérence, et pourtant les mêmes bailleurs de fonds participaient au dialogue sur l'ABG et l'ABS. Dans le meilleur des cas, cela trahit un manque de clarté des cadres de conditionnalité et des incitations. Dans le pire des cas, le plus fréquent, les programmes de réforme entrent souvent en conflit, surtout au niveau de la réforme du secteur public et de la décentralisation, et les instruments d'aide ne sont généralement pas utilisés pour régler ce problème. Cela fragilise l'impact des réformes transversales et sectorielles sur la prestation de services.

L'efficacité dans différents secteurs et pays

100. Il est important de déterminer si l'ABS est plus efficace dans certains secteurs que dans d'autres. Il n'existe aucune raison inhérente à cela, mais il est possible de tirer des enseignements des expériences de l'ABS dans différents secteurs.

101. Dans les secteurs de la santé et de l'agriculture, l'efficacité de l'ABS a été fragilisée par des facteurs contextuels propres :

- Dans une étude de cas sur l'agriculture, il n'existait pas de politique cohérente et acceptée pour la prestation de services que l'ABS aurait pu soutenir, ce qui a eu un impact extrêmement négatif sur son efficacité. En présence d'une politique formelle (sur les services d'extension, par exemple), l'ABS aurait pu être un instrument approprié et efficace pour le soutien à l'expansion de la prestation de services. Dans des secteurs comme l'agriculture, où le consensus sur le rôle du secteur public dans la prestation de services n'est pas automatique, un tel accord préalable est nécessaire aux transferts d'importants volumes d'ABS.
- Dans les trois études de cas sur le secteur de la santé, on a constaté d'importantes augmentations du financement vertical qui n'étaient pas alignées sur les systèmes du gouvernement ; cela a réduit l'efficacité de l'ABS. Cependant, même dans un tel environnement, l'ABS peut jouer un rôle important en apportant des fonds utilisant le système de santé du gouvernement et donc compenser les effets des ressources verticales.

102. Les études de cas sur l'éducation et le gouvernement local indiquent que de meilleurs résultats ont été obtenus à l'égard du soutien à la prestation de services, mais pour des raisons diamétralement opposées :

- Les cas du secteur de l'éducation étaient plus efficaces, car un important financement s'est accompagné d'un abandon généralisé de l'aide projet, ce qui n'était pas le cas dans les études de cas sur le secteur de la santé. Dans le cas où un financement était fourni par une initiative mondiale (l'Initiative Fast Track, IFT) au Rwanda, les ressources ont été fournies sous forme d'ABS assorti de dérogations minimales. Il a fourni un soutien efficace aux objectifs de l'éducation de base sans création de mécanismes parallèles, ce qui contraste fortement avec les fonds verticaux pour la santé. Cependant, ce n'est pas automatique : l'IMOA n'entraîne pas dans le cadre des arrangements d'ABS au Mali et a utilisé des procédures parallèles.
- Alors que les études de cas du gouvernement local décrivent une évolution significative au niveau des instruments d'aide, l'efficacité de l'ABS a été optimisée par une conception innovatrice, qui visait le développement d'un système de prestation de services contenant de fortes incitations à la performance en mêlant des ressources d'ABS et des intrants non financiers.

103. La seule étude de cas sur le secteur routier (Zambie) souligne le potentiel de l'ABS dans les secteurs de l'infrastructure. L'ABS traçable a intelligemment ciblé la maintenance, ce qui favorise le renforcement de systèmes, alors que la construction de routes est plus adaptée aux projets. Le sous-secteur de l'eau en milieu rural en Ouganda est un autre exemple de réussite de l'ABS (non traçable, dans ce cas) dans un secteur de l'infrastructure (Williamson and Kizilbash 2009). Les études du gouvernement local se sont aussi focalisées sur la fourniture d'infrastructure.

104. L'efficacité varie en fonction des pays. Bien que le contexte de l'allocation de l'ABS compte, il était globalement similaire dans la plupart des cas : appropriation des politiques

renforcée ; stabilité politique ; trajectoires positives de la réforme de la GFP ; revenus nationaux en hausse. Tout cela a contribué à créer un environnement propice à la mise en oeuvre d'ABS. Cependant, le contexte local a eu tendance à influencer la nature et la conception des instruments d'ABS, ce qui a eu un impact sur son efficacité :

- Les études de cas de l'Ouganda et du Rwanda ont décrit des effets forts. Dans ces pays, l'ABS a nécessité moins de dérogations. La participation et la solidité relative du ministère des Finances sont des variables importantes dans ces deux pays.
- Dans les études de cas de la Tanzanie, l'impact sur la prestation de services a été fort en dépit des dérogations et du manque de participation du ministère des Finances. Cela s'est en grande partie expliqué par le versement au gouvernement local de ressources ciblant la prestation de services. Une fois les fonds versés aux niveaux locaux, les dérogations diminuaient et les systèmes locaux étaient utilisés.
- Les études de cas de la Zambie révèlent un certain potentiel : en effet, elles ciblent le renforcement de la Zambie, mais à ce jour, le volume des ressources a été faible.
- C'est au Mozambique que l'influence de l'ABS a été/sera sans doute la moins positive. Dans ce pays, la conception de l'ABS a eu une influence majeure. Cependant, les deux études de cas au Mozambique sont handicapées par un cadre de politiques vague pour la prestation de services, qui sape manifestement l'efficacité de l'ABS.

3. Pourquoi l'ABS a-t-il connu une telle évolution ?

3.1 Introduction

105. Jusqu'alors nous avons évalué la nature, les réussites et les échecs de l'ASB. Au vu de ces réussites et de ces échecs, il est important de comprendre pourquoi l'ABS a connu une telle évolution. Trois aspects de la nature de l'ABS peuvent surprendre :

- La persistance des dérogations, et notamment l'utilisation des exigences de traçabilité, en dépit de leurs effets négatifs et du contexte de l'agenda en matière d'efficacité de l'aide, qui prévoit leur élimination ;
- Son incapacité à cibler les processus et résultats de la prestation de services, malgré leur importance manifeste ; et
- La fragilité du lien entre l'ABS et d'autres instruments d'aide, qui gagneraient pourtant à se compléter les uns les autres.

106. L'une des principales conclusions tirées de l'étude des sièges des bailleurs de fonds était que leur influence sur la conception des instruments d'ABS était en général limitée. Dans la pratique, les choix à l'égard de l'utilisation de l'ABS et de sa conception variaient et étaient pris dans les pays. Par exemple, la décision d'utiliser la traçabilité, le ciblage et l'additionnalité a été prise par les bureaux des bailleurs de fonds dans les pays dans la majorité des cas. C'est pour cela que les instruments d'ABS d'un bailleur de fonds peuvent varier énormément en fonction des pays.

107. Dans cette section, nous examinons les facteurs sous-jacents responsables de ces effets pervers sur la conception et la mise en oeuvre de l'ABS dans les pays.

3.2 Pourquoi les dérogations ?

108. Les études de cas décrivent les effets négatifs d'un grand nombre des dérogations communément utilisées pendant la conception et la mise en œuvre de l'ABS. En résumé :

- 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 la multiplication des 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.
- Les exigences supplémentaires pour la gestion financière, les audits et les rapports sont mal appropriées, créent des coûts de transaction et fragilisent les efforts d'amélioration des processus nationaux.
- Le contournement des processus et institutions normalement utilisés pour la prestation de services (y compris par les prestataires de services et les gestionnaires décentralisés) empêche leur renforcement.
- Les dérogations aux processus de SWAp établis et les cadres de conditionnalité qu'elles incarnent alourdissent les coûts de transaction imputés aux bénéficiaires et brouillent les incitations.

109. Les seules dérogations qui semblent avoir des effets positifs sont liées aux exigences de ciblage et d'additionnalité. Cependant, leur efficacité est optimisée quand elles sont le fruit des négociations avec le ministère des Finances pendant le processus budgétaire annuel. Paradoxalement, il s'agit d'un type de dérogation que les bailleurs de fonds cherchent à éliminer afin d'améliorer l'alignement des politiques. Il est également important de noter que même si les bailleurs de fonds sont passés d'un fonds commun à l'ABS traçable, la transition de l'ABS traçable à l'ABS non traçable ne s'est produite dans aucune des études de cas. La meilleure illustration de la préférence des bailleurs de fonds à l'égard des dérogations est offerte par le secteur de la santé au Mozambique. Quand il a fallu décider si les ressources extérieures d'ABS devaient être traçables, dix bailleurs de fonds sur 15 ont opté pour la traçabilité.

110. Pourquoi les dérogations se produisent-elles ? Les dérogations vont dans le sens des habitudes des bailleurs de fonds et des institutions bénéficiaires :

- Les bureaux nationaux des bailleurs de fonds souhaitent démontrer l'utilisation des ressources et la traçabilité est le meilleur moyen de garantir leur visibilité. Une fois que l'ABS est traçable, les bailleurs de fonds, qui cherchent toujours à limiter les risques, choisissent l'option la plus sûre en imposant des exigences supplémentaires à la présentation de rapports financiers et d'audits. Grâce à cette combinaison de traçabilité et d'arrangements supplémentaires associés pour la gestion financière, il est plus facile de prouver qu'elles répondent aux préoccupations des sièges quant à la redevabilité. Lorsque l'ABS non traçable est choisi, les bailleurs de fonds ont l'impression de devoir prouver que ces ressources ont eu un effet et un impact sur l'allocation de ressources sectorielles. Cela se manifeste par un mélange d'exigences de ciblage et d'additionnalité. La visibilité accrue de l'ABS traçable fait que le ciblage perd de son importance. Dans certains cas, les bailleurs allouant un ABS traçable sont donc sans difficulté passés d'un ciblage restreint à un ciblage large.
- Les bénéficiaires doivent répondre à des incitations contradictoires. Il est manifestement de l'intérêt des ministères des Finances que les ressources d'ABS ne soient ni traçables ni ciblées (pour avoir une plus grande influence et un meilleur contrôle sur la formulation et l'exécution budgétaires). Ce n'est pas forcément le cas pour les ministères sectoriels. On peut penser que la traçabilité des ressources d'ABS garantit un financement plus fiable que

les ressources budgétaires normales allouées par le ministère des Finances à travers le budget. Comme les projets en général, les grands projets ministériels financés par l'ABS sont en général porteurs d'avantages pour le personnel (véhicules et formations).

111. Les spécialistes des secteurs des agences donatrices ont tendance à davantage communiquer avec le personnel du ministère sectoriel qu'avec celui du ministère des Finances. Au vu des préférences du personnel des agences donatrices et des ministères sectoriels, il n'est pas surprenant que l'option de traçabilité soit souvent utilisée. Il est cependant important de noter que les ministères sectoriels apprécient les volumes importants d'ABS non traçable et la prévisibilité des ressources budgétaires une fois qu'ils en ont bénéficié.

112. En outre, les bailleurs de fonds fournissent souvent une aide projet en parallèle de l'ABS. En l'absence d'un leadership fort du groupe de bailleurs de fonds sectoriels, les bailleurs de fonds ont toujours tendance à approcher les ministères sectoriels de manière individuelle pour leur parler des programmes qu'ils désirent promouvoir de l'aide aide projet qu'ils proposent. Il peut arriver que les ministères sectoriels encouragent cela pour bénéficier des avantages des projets autonomes tout en recevant l'ABS.

113. Il ne faut pas oublier que le choix d'un bailleur de fonds d'allouer l'ABS représente en fait une dérogation en elle-même à l'allocation d'ABG. Pour les bailleurs de fonds n'ayant pas l'habitude d'allouer l'appui budgétaire, le choix de l'ABS va manifestement dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de l'aide. La motivation des bailleurs d'ABG établis est moins évidente. Certaines agences donatrices pensent que, au contraire de l'ABS, les allocations d'ABG courent davantage le risque d'être réduites suite à des décisions politiques liées à la gouvernance générale. L'ABS n'a jamais été réduit pour ces raisons. En outre, dans les cas comme celui du Rwanda, le choix du DFID d'utiliser l'ABS a encouragé d'autres bailleurs de fonds sur cette voie. Cependant, cette décision peut s'expliquer par le désir de visibilité, qui rehausse le profil d'un bailleur de fonds au sein du dialogue national et lui permet de rassurer son siège à l'égard de la redevabilité au sens large.

3.3 Pourquoi la prestation de services n'est-elle pas ciblée ?

114. Comme il a déjà été souligné, les intrants non financiers de l'ABS ont eu tendance à cibler davantage les questions de politiques en amont que les questions de prestation de services en aval. Cette stratégie était logique au début du développement d'une SWAp sur fond de politiques vagues. Cependant, suite aux améliorations des politiques et des plans, les intrants non financiers de l'ABS n'ont pas davantage ciblé la prestation de services en aval. Le dialogue est dominé par une discussion sur les politiques et plans sectoriels ou sur le fonctionnement des modalités de financement ou sur ces deux questions. Tout dialogue sur la prestation de services se limite à la fourniture des intrants et des résultats de haut niveau de la prestation de services, sans aborder les questions de ses processus et de ses résultats directs.

115. Cela peut surprendre au vu du travail mené au niveau sectoriel pour améliorer la prestation de services. Cependant, cela s'explique par le fait que le dialogue ne remet en question ni les bailleurs de fonds, ni les structures bénéficiaires :

- Les services chargés du développement de politiques et de plans appartenant aux ministères sectoriels ont tendance à piloter le dialogue. Ils sont composés d'individus sans lien réel avec les prestataires de services en contact direct avec le public. Ce sont en général des experts financiers et des économistes, pas des spécialistes du secteur comme des médecins, des enseignants et des ingénieurs. Ils sont donc plus à l'aise durant les

discussions portant sur les plans et les budgets que sur des questions spécifiques liées à la prestation de services.

- Le personnel des bailleurs de fonds participant au dialogue a tendance à mal connaître la situation sur le terrain. Son contact avec les prestataires de services en contact direct avec le public est limité (ce qui s'explique en partie par un manque de temps) et la forte rotation du personnel des bailleurs de fonds est une contrainte majeure à l'acquisition de connaissances. En outre, les groupes de bailleurs de fonds ont tendance à manquer de connaissances propres au secteur (ou même aux politiques et à la budgétisation) : un grand nombre d'agences donatrices semblent être représentées par des généralistes.

116. Pourtant, si l'on veut régler le problème du chaînon manquant dans la prestation de services, il est nécessaire de disposer de connaissances approfondies des processus adoptés dans ce domaine par les bailleurs de fonds et les ministères sectoriels et d'améliorer l'efficacité du dialogue. Il s'agit de questions par nature complexe et plus difficiles à prendre en charge, ce qui peut aussi expliquer pourquoi elles sont généralement évitées.

3.4 Pourquoi le lien entre l'ABG et les processus de réforme plus vastes est-il distendu ?

La dernière caractéristique surprenante de l'ABS est son lien distendu avec l'ABG. Les réformes sectorielles semblent également lancées en dehors des réformes générales de la décentralisation au sens large, de la Fonction publique et (dans une moindre mesure) de la GFP. Cette situation est illustrée par le manque de cohérence des approches employées par le gouvernement local et les secteurs de l'éducation et de la santé en Ouganda et en Tanzanie, même lorsque les mêmes bailleurs de fonds étaient à l'œuvre dans ces secteurs et allouaient l'ABG. Comme il a déjà été mentionné, cela peut mener à des motivations confuses pour les gouvernements partenaires et à la poursuite de programmes de réforme contradictoires se fragilisant mutuellement. Au bout du compte, cela fragilise l'efficacité de ces réformes et de l'action de l'ABS et de l'ABG sur le soutien à la prestation de services.

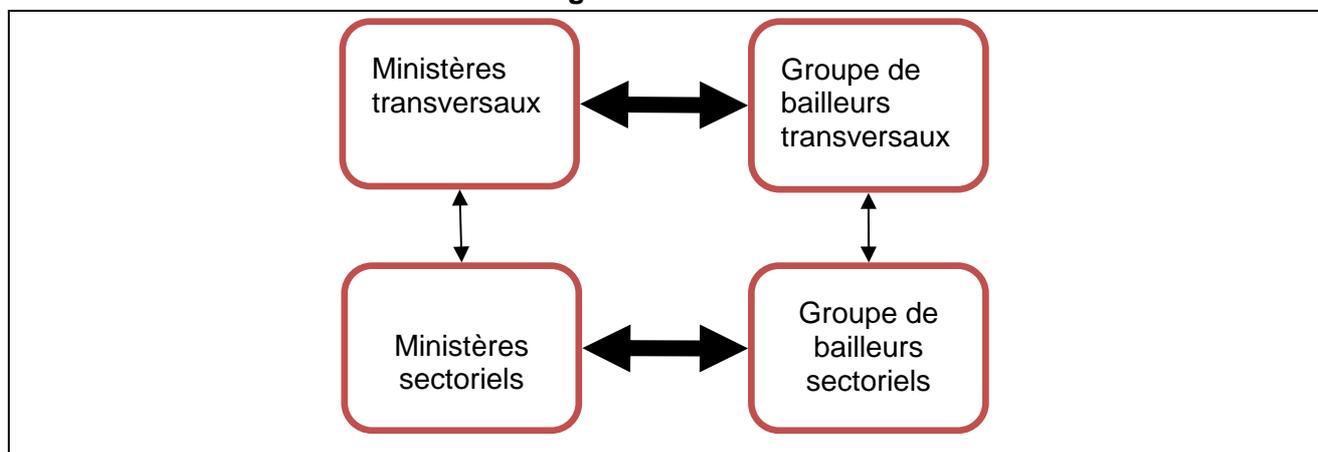
117. Il est clair que l'alignement des conditions de l'ABG et de l'ABS, des cadres d'évaluation des performances et des calendriers de décaissement améliorerait l'efficacité et la complémentarité des deux modalités. Plus fondamentalement, la création de liens forts entre les réformes engagées par les ministères des Finances, de la fonction publique et du gouvernement local renforcerait les réformes transversales et sectorielles.

118. Le graphique 9 explique pourquoi cela ne se produit généralement pas en illustrant les forces relatives des relations entre et au sein du gouvernement et des parties prenantes des bailleurs de fonds.

- Alors que les représentants des secteurs au sein des agences donatrices ont amélioré la coordination en créant des groupes de bailleurs de fonds, la coordination est minimale entre les différents groupes, en particulier ceux ciblant la prestation de services, la décentralisation, les réformes de la fonction publique et de la gestion des finances publiques.
- Le dialogue entre les ministères sectoriels et les ministères transversaux a tendance à être insuffisant et désorganisé ; ils ne communiquent entre eux qu'en cas de réel besoin. En dépit des efforts réalisés pour assurer la participation des institutions gouvernementales transversales au dialogue sur les SWAp, les réformes ont tendance à être conçues et mises en œuvre de manière isolée.

- Les spécialistes sectoriels préfèrent travailler avec leurs ministères sectoriels et les économistes avec le ministère des Finances. C'est pour cela que ce sont ces relations qui se consolident : c'est à ce niveau que les alliances se forment.

Graphique 9 : La solidité des liens entre les groupes de bailleurs de fonds et le gouvernement



119. Les instruments d'aide, dont l'ABS, sont le produit de ces relations et incitations ; ils reflètent les intérêts des différents acteurs. Ceux-ci ne se manifestent pas uniquement dans l'utilisation des dérogations décrites ci-dessus, mais également dans l'absence relative de dialogue portant sur les questions transversales liées à la fonction publique et à la décentralisation au sein du dialogue sectoriel et vice versa. Les liens avec la réforme de la GFP ont tendance à être légèrement plus solides grâce à l'utilisation des systèmes gouvernementaux et, dans les cas de l'ABS non traçable, de la participation du ministère des Finances au dialogue sur l'allocation de ressources.

120. Le dialogue sur l'ABG peut représenter un point de rencontre des réformes sectorielles et transversales. Cependant, du côté des bailleurs de fonds, il est évident qu'il n'existe aucune coordination effective du dialogue entre les instigateurs du dialogue sur l'ABG (en général, les économistes) et l'ABS (en général, des spécialistes du secteur). En outre, la coordination entre les secteurs recevant l'ABS est limitée. Les bailleurs de fonds et les bénéficiaires ont tout intérêt à travailler de manière isolée.

3.5 Il est nécessaire de s'attaquer aux incitations des bailleurs de fonds et des bénéficiaires

121. Les incitations des bailleurs de fonds et des bénéficiaires expliquent en grande partie le comportement actuel adopté lors de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS et les interactions entre les gouvernements et les bailleurs de fonds dans le contexte des SWAp. Pour conclure, il est évident que, si l'on veut améliorer l'efficacité de l'ABS et sa complémentarité avec d'autres instruments d'aide, il est crucial de modifier ces incitations.

4. Conclusions

4.1 Introduction

122. L'aide aux programmes sectoriels a volé à l'ABG son titre de catégorie la plus diverse d'instruments d'aide en soutien aux approches programme, qui sont essentielles à la mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide. L'ABS représente la majorité de cette catégorie. Cette étude renferme une analyse approfondie des méthodes d'allocation de l'ABS dans dix études de cas et du rôle de l'ABS tel qu'il est présenté dans la documentation plus générale.

123. La Partie I se termine en demandant si, au bout du compte, l'ABS a été une modalité d'aide efficace ; il décrit le rôle qu'il a joué à l'égard des résultats de l'amélioration de la prestation de services ; et propose de grands principes d'amélioration des pratiques de conception et de mise en œuvre de l'ABS, qui forment la base de la note de bonne pratique.

4.2 Le bilan général de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

124. Cette section commence par évaluer l'efficacité de l'ABS en tant qu'instrument d'aide : a-t-il soutenu les secteurs dans leurs efforts d'amélioration des résultats de la prestation de services ? Ici, le cadre logique, qui forme la base de la méthodologie appliquée dans la partie II et les études de cas pays, est l'outil le mieux placé pour parvenir à une conclusion. Le cadre logique a permis d'effectuer une évaluation des effets de l'ABS sur l'environnement de l'assistance extérieure au secteur ; les processus sectoriels ; la prestation de services et l'atteinte des objectifs du gouvernement. Au bout du compte, c'est ce dernier objectif, et en particulier sa contribution aux résultats des politiques et la prestation de services, qui déterminera le succès de l'ABS. L'encadré 2 décrit les six domaines où le cadre logique prévoyait de constater des effets.¹⁰

Encadré 2 : Résultats de l'ABS envisagés par le cadre logique

- Augmentation de la quantité de services
- Meilleure qualité des services
- Services plus appropriés et répondant mieux aux besoins des bénéficiaires
- Plus grande demande de services de la part des bénéficiaires
- Prestation de services plus redevables aux bénéficiaires
- Plus forte redevabilité du personnel politique à l'égard de l'atteinte des objectifs des politiques sectorielles

125. Les effets de l'ABS sur la quantité et la qualité de la prestation de services sont à la fois son plus grand succès et son plus grand échec :

- L'ABS a contribué à l'augmentation de la quantité de services fournis, avec des allocations représentant entre 10% et 40% des dépenses sectorielles, parfois davantage. Il a soutenu l'expansion de la scolarisation primaire en Ouganda, au Rwanda et au Mali. Il a soutenu l'expansion des services de santé de base en Tanzanie, qui se produira sans doute aussi au Mozambique à l'avenir, et a accompagné l'introduction des services de santé de base en Zambie. Il a financé des investissements majeurs dans l'infrastructure de prestation de

¹⁰ Ces six domaines n'étaient pas forcément des objectifs explicites des programmes d'ABS individuels ; il est donc injuste de les utiliser pour évaluer les programmes individuels. En revanche, ils représentent une série de résultats que les programmes d'ABS pouvaient influencer.

services locaux en Tanzanie et en Ouganda et dans la maintenance et la réhabilitation du secteur routier en Zambie.

- En revanche, les résultats de la contribution de l'ABS à l'amélioration de la qualité de la prestation de services ont été médiocres et décevants. Dans l'ensemble, la qualité des services de santé, de l'enseignement et des routes reste décevante dans le contexte de l'allocation d'ABS.

126. Les effets de l'ABS ont été mitigés dans les quatre autres domaines, qui ont renforcé les résultats les plus en vue :

- Le programme de politiques général soutenu par l'ABS a mis l'accent sur la prestation de services de base, ce qui répond aux besoins des bénéficiaires. Cependant, les tendances à la centralisation de nombreux processus de réforme sectorielle font que la prestation de services reste rigide et inégalitaire. Les études de cas sur le gouvernement local sont des exceptions notables à cela : l'infrastructure de la prestation de services a été soutenue en réponse à la demande sur le plan local.
- Dans plusieurs cas, ce programme de politiques soutenu par l'ABS a mené à l'introduction de l'accès gratuit aux services de base, comme dans les secteurs de la santé et de l'éducation en Zambie. Ces politiques ont à leur tour stimulé une demande plus forte de services de la part des bénéficiaires. Cependant, les effets indirects sur la demande nés de l'amélioration de la qualité et de l'adéquation des services ont été faibles.
- En parallèle de la mauvaise qualité de la prestation de services, sa redevabilité n'a généralement pas été renforcée, que ce soit indirectement (pouvoir exécutif ou le parlement), ou directement (bénéficiaires de ces services).
- En termes de redevabilité politique, de légères améliorations sont apparues, avec une plus grande appropriation des politiques et un meilleur contrôle du programme de développement de politiques par les gouvernements bénéficiaires. Cela a été facilité par le renforcement des capacités des institutions sectorielles et par la plus grande disponibilité des ressources allouées au gouvernement bénéficiaire pour l'atteinte de ses politiques.

127. Cette étude a démontré que l'ABS a contribué à l'expansion de la prestation de services en facilitant l'augmentation des dépenses publiques sectorielles (et en y contribuant) et en renforçant l'efficacité opérationnelle de ces dépenses. L'ampleur des gains d'accès à la prestation de services a un lien direct avec les volumes d'ABS, qu'ils représentent une augmentation des ressources sectorielles ou une part majeure des dépenses sectorielles. Les gains d'efficacité ont atteint leur maximum lorsqu'un changement significatif et relatif s'est produit au niveau des modalités d'aide : abandon de l'aide projet et/ou des fonds communs et utilisation de l'ABS non traçable au lieu de l'ABS traçable. En outre, le ciblage de la prestation de services a contribué au renforcement de ces effets dans certains cas, en particulier quand il s'est produit au sein du dialogue général sur l'allocation des ressources avec le ministère des Finances. Le facteur le plus important de l'expansion de la prestation de services est contextuel : il est lié au soutien politique apporté à l'expansion de la prestation de services. En général, ce soutien a facilité l'expansion des allocations budgétaires à la prestation de services.

128. Les déficits au niveau des effets de l'ABS, et en particulier la faible qualité et redevabilité des services, ont tendance à être liés aux processus en aval pour la gestion, la prestation et la redevabilité des services. Dans cette étude, ils sont qualifiés de « chaînons manquants » de la prestation de services. Le point crucial est que l'ABS n'est en général pas parvenu à changer les motivations des prestataires de services en contact direct avec le public et de leurs gestionnaires. La conception et la mise en oeuvre d'ABS n'ont pas trouvé de réponse à ce problème, mais il est important de se rappeler que toutes les autres modalités d'aide ont également échoué à cet égard,

qu'il s'agisse de l'ABG ou de l'aide projet. Le contexte dans lequel l'ABS est alloué et les incitations des acteurs nationaux et des bailleurs de fonds ont contribué à cet échec. Néanmoins, les échecs sont dus à l'impact des intrants autres que financiers de l'ABS, qui donnent la priorité aux questions de politiques en amont liées aux processus de prestation de services et aux questions de ressources humaines. Plus fondamentalement, ces déficits reflètent la préférence des politiques nationales envers l'expansion des services au détriment de leur amélioration.

129. Le bilan de l'ABS a été jugé négatif dans une seule étude de cas sur dix : l'agriculture au Mozambique, où aucune politique nationale de prestation de services n'était en place. En l'absence de mandat cohérent à l'égard de la prestation de services, des flux substantiels de ressources d'ABS ont été distribués aux gouvernements central et provinciaux pour les aider à renforcer leurs capacités. L'ABS a eu un effet minimal ou inexistant sur la prestation de services sectoriels.

130. L'évaluation générale de l'ABS par rapport au cadre logique est positive, mais dans certains domaines, les progrès ont été décevants. Cependant, les réussites comme les échecs sont porteurs d'enseignements pour améliorer l'efficacité de l'ABS.

4.3 Le processus de conception et de gestion d'instruments d'ABS

131. Il est important de comprendre les implications pratiques du choix, de la structure et de la mise en œuvre de l'ABS en tant qu'instrument d'allocation de l'aide extérieure. En général, que pensent les bailleurs de fonds et les bénéficiaires de l'ABS ?

- Pour les bailleurs de fonds, l'ABS représente une option viable à mi-chemin entre l'aide projet et l'ABG. Cet aspect est particulièrement important pour les bailleurs de fonds incapables de fournir l'ABG ou qui doivent équilibrer leurs portefeuilles de modalités. Par exemple, en Tanzanie, l'utilisation continue d'ABS traçable a été justifiée par le fait qu'il s'agissait d'un mécanisme flexible et viable pour soutenir le renforcement de la prestation de services et la promotion des réformes. Au Rwanda, l'ABS semblait moins vulnérable que l'ABG face au risque de suspension à cause de problèmes de gouvernance. Du point de vue de la mise en œuvre, les bailleurs de fonds étaient souvent déçus par le comportement et la performance des gouvernements bénéficiaires au cours du dialogue. Cette insatisfaction portait sur plusieurs domaines, allant du degré d'influence accordé par les gouvernements bénéficiaires aux bailleurs de fonds au sein du dialogue sur les politiques aux retards de la présentation par les institutions partenaires des documents nécessaires au dialogue.
- Dans l'ensemble, les gouvernements bénéficiaires ont apprécié les ressources de l'ABS, qu'ils préféraient généralement à l'aide projet ; certains gouvernements ont exprimé leur préférence pour l'ABG. En revanche, les perceptions des ministères des Finances et des ministères sectoriels bénéficiaires varient. En dépit de son efficacité moindre, l'aide projet reste populaire au sein des ministères sectoriels. Les ministères qui ont reçu des ressources d'ABS traçables ont eu tendance à les considérer comme un grand projet et ont apprécié leur flexibilité. Alors que les ministères sectoriels qui sont passés des fonds communs à l'ABS ciblé non traçable ou à l'ABG ont jugé ce changement négatif, ceux qui recevaient dès le départ des ressources d'ABS ciblées non traçables appréciaient son impact sur l'augmentation et la réorientation des allocations budgétaires au secteur. Les ministères des Finances ont tendance à préférer l'ABS ciblé non traçable, sur lequel ils exercent davantage de contrôle ; l'appropriation des budgets s'en trouve améliorée.

132. Au début, les bailleurs de fonds et les gouvernements se sont souvent retrouvés frustrés par les processus liés à l'ABS. Cela a été particulièrement évident dans le secteur de l'éducation au Mali et de la santé en Zambie. Dans le cas de l'éducation au Mali, le gouvernement a considéré que les bailleurs de fonds ajoutaient souvent des conditions inutiles à l'allocation d'ABS. Dans le cas de la santé en Zambie, les relations entre la banque centrale, le ministère des Finances et le ministère de la Santé ont très rapidement été minées par des problèmes et des malentendus. Il est en général possible de régler ces problèmes liés au démarrage des opérations. Elles reflètent cependant les défaillances du processus de conception des instruments d'ABS, qui crée souvent des perceptions différentes du fonctionnement de l'ABS chez les bailleurs de fonds et les institutions bénéficiaires. En conséquence, la mise en œuvre de l'ABS finit par trahir les idéaux sous-jacents à sa conception.

133. L'un des objectifs majeurs de l'ABS est la réduction des coûts de transaction. Lorsque l'ABS est apporté par plusieurs bailleurs, l'impression générale est que les coûts de transaction ont connu une baisse relative. Si les mêmes ressources avaient été allouées par le biais de projets distincts, les coûts de transaction auraient été plus élevés. Les gains relatifs obtenus à l'égard des coûts de transaction passent inaperçus lorsque l'ABS s'accompagne d'une importante aide projet, ce qui était courant dans les études de cas sur le secteur de la santé. La prise en charge de ces coûts au sein des agences donatrices et des institutions bénéficiaires a également changé : dans les agences donatrices, elle est passée des responsables de l'AT projet aux représentants sectoriels et dans les ministères sectoriels, du personnel chargé de la mise en œuvre aux services responsables des politiques et de la planification. Même si les gouvernements bénéficiaires ont apprécié le travail conjoint réalisé, en particulier quand il s'accompagnait d'un fort leadership des bailleurs de fonds, l'importante rotation du personnel des bailleurs de fonds oblige à tempérer ce constat. Les bailleurs de fonds comme les bénéficiaires ont souvent exprimé leur insatisfaction devant la monopolisation du dialogue par les questions opérationnelles au détriment des politiques et des systèmes. Du côté des bailleurs de fonds, le dialogue est de plus en plus pris en charge par des généralistes, et non pas des spécialistes du secteur, ce qui nourrit certaines inquiétudes. Le cadre de conditionnalité, quant à lui, fait que les incitations des bénéficiaires manquent de clarté. Les mécanismes du dialogue et de la conditionnalité soient loin d'être parfaits.

134. Dans l'ensemble, la perception du succès variait d'un pays à l'autre. Dans le secteur de l'éducation au Rwanda, les progrès vers l'atteinte des objectifs sectoriels étaient satisfaisants. En Ouganda, les acteurs nationaux et extérieurs s'inquiétaient de la stagnation de la qualité. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, le gouvernement comme les bailleurs de fonds devaient faire un constat d'échec. Au Mali, le rythme de la mise en œuvre des politiques était source de frustrations. Les études sur le gouvernement local ont mis en place des objectifs quant à l'amélioration de l'infrastructure et de la performance institutionnelle. Sur ces deux plans, les résultats ont été satisfaisants malgré le manque de progrès de la coordination transsectorielle.

4.4 Vers l'adoption de bonnes pratiques pour l'allocation de l'ABS

135. Dans l'ensemble, cette étude a montré que l'ABS a le potentiel d'être un instrument **efficace** pour le renforcement de la prestation de services sectoriels et peut aider les gouvernements bénéficiaires à atteindre les objectifs de leurs politiques. Cependant, comme l'ABG et d'autres formes d'aide, l'ABS a du mal à avoir un impact sur la qualité et l'équité de la prestation de services, ce qui est pourtant nécessaire pour que l'amélioration de l'accès représente un avantage significatif. Ce n'est pas un résultat inévitable de la mise en œuvre d'ABS mais de la manière employée pour l'allocation des ressources. Il est vital que les approches de la mise en œuvre de l'ABS répondent de manière appropriée aux défis de la prestation de services.

136. Nous concluons en donnant la liste des enseignements clés tirés de cette étude du point de vue du rôle de l'ABS et des méthodes à employer pour améliorer son allocation. Ces enseignements forment la base de la Note de Bonne Pratique qui accompagne ce rapport.

Le rôle de l'ABS et la complémentarité des modalités d'aide au niveau sectoriel

137. L'étude suggère un rôle clair 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 surtout à améliorer l'équité et la qualité de ces services. Le cas de l'agriculture au Mozambique révèle 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. Une politique de prestation de services claire et appropriée sur le plan local, financée par des fonds publics, est une condition préalable à un ABS efficace.

138. En outre, comme il utilise 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.** Il est tout aussi clair 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.

139. 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 :

- En parallèle de l'ABS, l'ABG a également un rôle important à jouer au niveau du financement de la prestation de services publics. Ses intrants autres que financiers présentent un avantage comparatif à l'égard du soutien de la gestion des finances publiques, de la décentralisation et de la réforme de la Fonction publique, malgré son relatif manque d'efficacité 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'ABS peut compléter l'aide projet, dont les fonds communs. Lorsque l'aide projet cible les objectifs de 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 améliorer 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. En augmentant le volume de ressources passant par les systèmes gouvernementaux, les fonds d'ABS renforcent l'impact d'une telle aide projet.
- L'utilisation de l'aide projet pour financer certains intrants sectoriels ne doit pas être prise pour un retour complet à l'aide projet. Les études de cas 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.

140. Au sein et en dehors du secteur, une série appropriée d'instruments d'aide est requise. 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'ABS peut jouer le rôle de catalyseur pour la réorientation de l'allocation des ressources sectorielles vers la prestation de services et donc en renforcer les systèmes et processus. 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.

Les éléments d'une approche d'amélioration de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

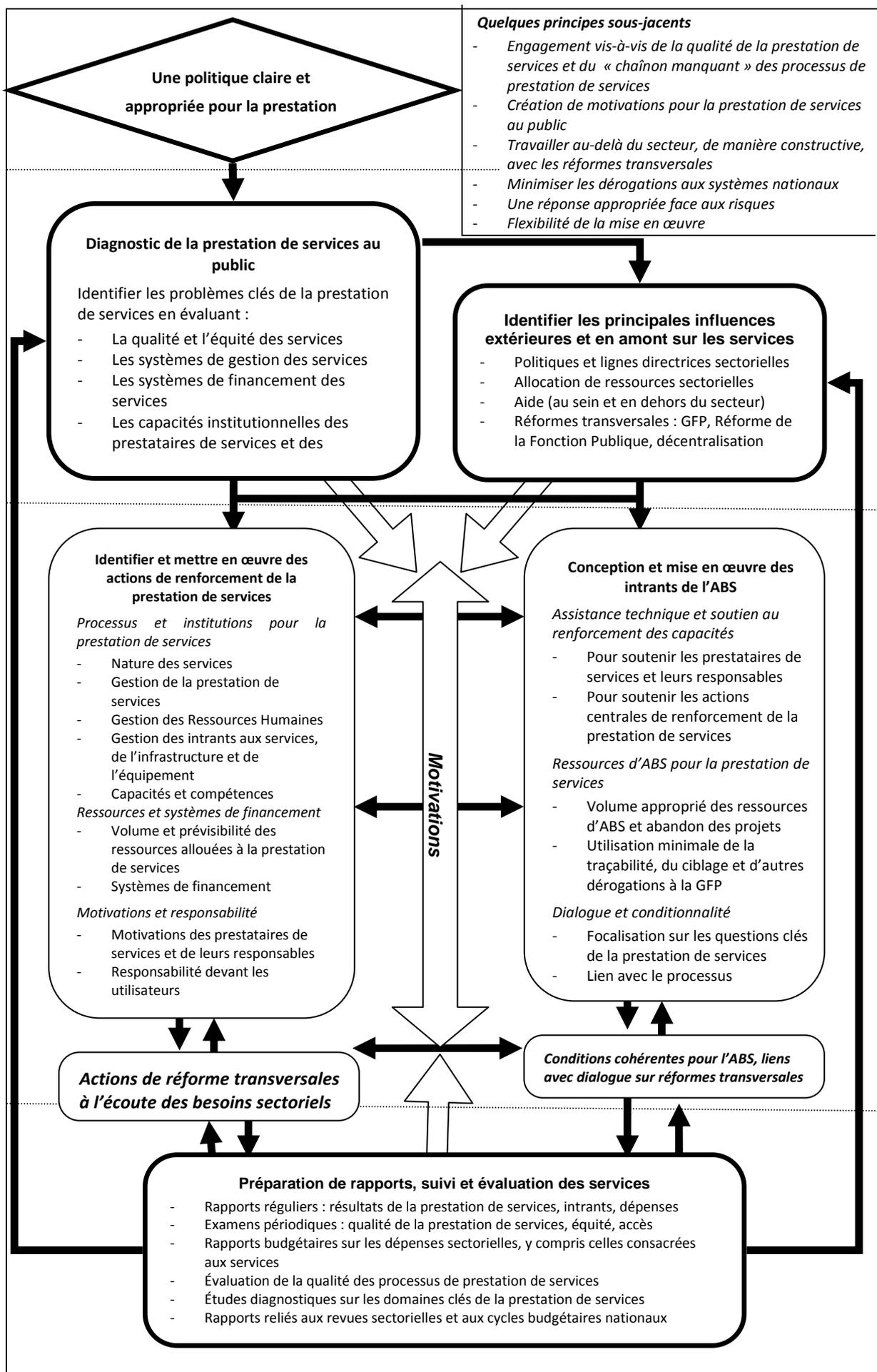
141. Le rôle de l'ABS est clair et le besoin de se focaliser sur la prestation de services est essentiel, et pourtant les études de cas montrent qu'il n'est pas forcément efficace. La prestation de services doit être placée au cœur de la structure et de la mise en œuvre de l'ABS. C'est pour cela que cette Note de Bonne Pratique est intitulée « Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services ». L'ABS doit régler directement le 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 au contact avec le public et y participant directement.

142. Les principaux éléments de l'approche visant à « Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services » sont décrits dans le graphique 10. La seule condition préalable à un ABS efficace a déjà été mentionnée : une politique claire et appropriée 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 bilan des questions et défis clés de la prestation de services et des principales influences du gouvernement central à leur égard. Les processus de la prestation de services sont par nature complexes, 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 y soit adapté.
- Le second élément représente les mesures prises pour améliorer la prestation de services, qui sont au nombre de trois. Premièrement, l'identification et la mise en œuvre des actions visant à améliorer la prestation de services, conformément au diagnostic des problèmes 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. Il doit être relié aux processus décisionnels, y compris aux revues sectorielles et au processus budgétaire national.

143. Il est important que ce processus ne soit pas considéré comme un modèle, mais comme un cycle flexible encourageant l'innovation et l'apprentissage tout en se focalisant sur l'amélioration de la prestation de services. Cette approche ne soutient pas la réalisation de nouveaux plans et études sectoriels, mais la mise au point de mécanismes permettant de cibler les éléments les plus importants du secteur et d'orienter l'ABS vers ces questions au sein des plans et études existants.

Graphique 10 : Utiliser l'ABS pour améliorer la prestation de services



Dix principes de meilleures pratiques pour la conception et la fourniture des intrants de l'ABS.

144. La section 2 s'est conclue avec une évaluation des conditions d'une conception et fourniture efficaces des intrants de l'ABS. Ses implications sont relativement claires. Elle suggère dix principes fondamentaux pour la conception et la fourniture d'intrants d'ABS efficaces :

1. **Placer 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 de 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 pour son élimination graduelle.

6. **Garantir que les fonds d'ABS soutiennent des systèmes de financement alignés avec les mandats institutionnels pour la prestation de services.** Avant de fournir l'ABS, il faut réfléchir à la manière de renforcer les systèmes de financement nationaux et de les aligner avec les responsabilités institutionnelles pour la prestation de services. De tels systèmes peuvent être souvent mal alignés ou inexistant. Cela peut vouloir dire que les ressources consacrées aux intrants opérationnels doivent être allouées aux collectivités locales responsables de la prestation de services et non pas aux ministères centraux, par exemple.
7. **Focaliser les intrants de l'ABS sur la réduction des contraintes critiques à la prestation de services.** Pour cela, il peut être nécessaire d'identifier la manière dont le financement, le dialogue, la conditionnalité et l'assistance technique/le renforcement des capacités peuvent accompagner le renforcement des processus en aval, dont la gestion directe du personnel de première ligne et des processus de prestation de services ; les ressources humaines requises pour la prestation de services et les motivations et la redevabilité à cet égard.
8. **Faire en sorte que le dialogue et la conditionnalité renforcent les motivations des acteurs nationaux à l'égard de l'amélioration de la prestation de services.** Ce travail peut se faire au niveau central (siège du ministère sectoriel et du ministère des Finances) et au niveau de la prestation de services. Au niveau central, l'influence de la conditionnalité et du dialogue est indirecte. Elle peut être optimisée en identifiant un nombre limité de problèmes fondamentaux de la prestation de services pouvant être pris en charge 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 et respecter les délais et volumes prévus pour les engagements et décaissements de l'ABS.
10. **Insister sur le fait que les bailleurs de fonds sectoriels et les acteurs du gouvernement 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.

Amélioration des politiques et conseils pour la conception et la mise en œuvre de l'ABS

145. L'étude des sièges des bailleurs de fonds fait deux importantes observations : 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 les bailleurs de l'ABS dans différents pays nécessitait qu'on fasse preuve de flexibilité durant la conception d'instruments d'ABS dans les pays.

146. Les agences donatrices doivent offrir de meilleures lignes directrices quant à la conception et à la mise en œuvre de l'ABS au niveau national. 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 bailleurs de fonds dans un pays donné.¹¹

147. C'est au niveau national qu'on parviendra le mieux à améliorer la mise en œuvre d'ABS. La mise en place de principes clairs à cet égard, acceptés par tous et explicitant le rôle des institutions partenaires, du ministère des Finances et autres ministères engagés dans d'importantes réformes transversales et des bailleurs de fonds, est essentielle dans ce but. Il est possible de les adapter au contexte spécifique du pays bénéficiaire en parallèle d'autres modalités d'aide soutenant le secteur, des réformes transversales et du budget général.

4.5 Vers un cercle vertueux d'une aide sectorielle plus efficace

148. Le chapitre 1 décrit le défi général posé par l'amélioration de l'efficacité de l'aide au niveau sectoriel. En parallèle d'instruments d'aide complémentaires, des programmes d'ABS bien conçus et mis en œuvre peuvent être un important instrument permettant de briser le « cercle vicieux » et de créer un cercle plus « vertueux » d'amélioration de l'efficacité de l'aide sectorielle, comme le montre le graphique 11.

149. Dans plusieurs cas, la réaction des bailleurs de fonds a contribué à la création d'un tel cercle vertueux, où les effets du comportement des bailleurs de fonds renforcent les améliorations des politiques sectorielles et de la prestation de services. Cependant, un défi subsiste pour garantir l'efficacité de l'ABS et de l'aide sectorielle en général : le besoin de modifier les incitations internes au sein des agences d'aide et des organisations bénéficiaires.

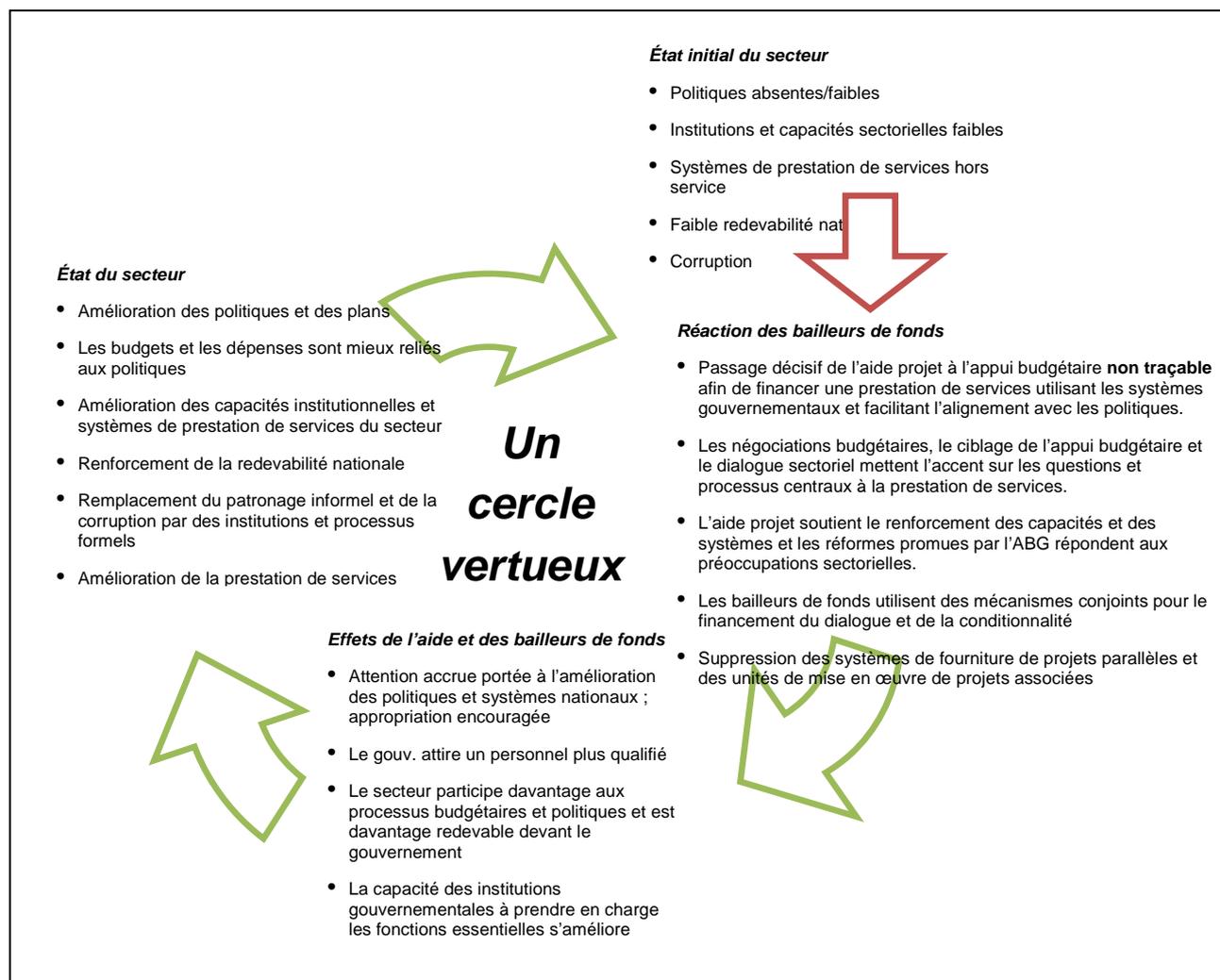
- Du côté des bailleurs de fonds, il sera donc nécessaire de modifier la culture et les systèmes organisationnels afin d'aligner les motivations du personnel du siège et du bureau national avec une réelle orientation sur les résultats allant au-delà des cibles de performance, ciblant le renforcement des systèmes et processus de prestation de services et encourageant un travail collaboratif et transversal. Cela exige également l'adoption d'une approche plus sophistiquée pour la gestion des risques prenant en charge ses causes au lieu de tenter de les contourner à l'aide de dérogations inutiles et contre-productives aux systèmes nationaux.
- Les gouvernements bénéficiaires devront prouver leur 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.

150. Pour conclure, cette étude a démontré que l'ABS est une modalité importante, qui a le potentiel de soutenir de manière efficace l'amélioration de la prestation de services dans les pays

¹¹ C'est un danger bien réel. Le cas le plus visible est celui de la Commission européenne : un cadre de conditionnalité et de décaissement standard est mis en œuvre, quels que soient les arrangements de SWAp et les pratiques des autres bailleurs de fonds.

en développement. La Note de Bonne Pratique ci-jointe offre un point de départ pour la mise en place de meilleures pratiques de conception et de mise en œuvre de programmes d'ABS.

Graphique 11: Le cercle vertueux d'une aide sectorielle plus efficace



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

PARTIE II – ÉVALUATION DE L'APPUI BUDGÉTAIRE SECTORIEL DANS LA PRATIQUE À L'AIDE DE LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

1. Introduction

151. La partie II du Rapport de synthèse contient une étude approfondie de l'appui budgétaire sectoriel. Elle décrit la méthodologie employée pour l'étude et fait la synthèse de ses conclusions conformément aux quatre étapes suivies. Ainsi, elle fournit les éléments permettant d'arriver aux principales conclusions détaillées dans la partie I et dans la note de bonne pratique. Les dix études de cas sectorielles et l'étude des sièges des bailleurs de fonds, qui sont disponibles sous forme de rapports autonomes, proposent des informations approfondies sur l'ABS dans la pratique.

152. La partie II est structurée de la manière suivante :

- La section 2 contient un bref rappel des approches de l'allocation de l'aide, des modalités d'aide et de l'ABS ;
- La section 3 résume la méthodologie employée pour l'étude ;
- La section 4 décrit le contexte de l'allocation d'ABS ;
- La section 5 décrit la nature des intrants de l'ABS, les différentes approches de l'ABS et ses effets sur la qualité du partenariat dans le secteur ;
- La section 6 identifie les effets de l'ABS sur les gouvernements partenaires dans quatre domaines ;
 - Processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation, de suivi-évaluation et de dépenses sectorielles
 - Processus pour les marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits
 - Capacités des institutions sectorielles et systèmes de prestation de services
 - Appropriation nationale, incitations et redevabilité
- La section 7 offre une synthèse des principaux produits de l'ABS et de leur influence sur les résultats constatés au niveau de la prestation de services dans le secteur.

2. Approches, modalités d'aide et appui budgétaire sectoriel

153. Afin d'évaluer l'ABS, il est important de commencer par comprendre les approches plus générales et les différentes modalités d'aide employées par les bailleurs de fonds pour fournir un appui aux secteurs. Les différents termes, tels qu'ils sont utilisés dans les documents et dans la pratique, sont source d'ambiguïtés et de confusion. Cette section se donne pour but d'explicitier les concepts courants et de clarifier certains points. Enfin, elle tentera de définir l'ABS en tant que modalité d'aide et de clarifier le rôle potentiel joué par les instruments d'ABS dans le contexte d'approches visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Cette section se fonde sur une analyse plus approfondie dans la revue documentaire de l'ABS dans la pratique (Handley, 2009a).

2.1 Approches, modalités d'aide et programme pour l'efficacité de l'aide

154. Il est important de distinguer dès le départ la différence entre les *approches* et les *modalités* de fourniture de l'aide. En général, les approches se fondent sur une série de principes directeurs, en totalité ou en partie mis en œuvre dans la pratique, et englobent des approches programmes (Programme-Based Approaches, PBA) et des approches sectorielles (Sector Wide Approaches, SWAp).

155. Le terme « modalité d'aide » renvoie au type de mécanisme servant à fournir l'aide : projets, fonds communs, appui budgétaire sectoriel et appui budgétaire général. Les approches comme les PBA et les SWAp peuvent donc être financées par une grande variété de modalités d'aide, mais ce ne sont pas elles-mêmes des modalités d'aide (il s'agit d'une erreur courante dans les documents traitant de ce sujet). Les approches encouragent généralement une évolution de la nature du partenariat entre les bailleurs de fonds/crédoeurs et les gouvernements bénéficiaires et le renforcement de l'appropriation par les bénéficiaires. En revanche, les différentes modalités d'aide sont dotées de caractéristiques spécifiques qui les différencient les unes des autres. Enfin, un « instrument d'aide » est un type précis de modalité d'aide qui comprend la totalité des intrants associés à la fourniture de cette aide.

156. Les approches d'assistance extérieure et les réformes des modalités d'aide sont se basent sur l'agenda d'amélioration de l'efficacité de l'aide La Déclaration de Paris a constitué une étape fondamentale basée sur une réflexion et un travail quant aux évolutions en termes d'approches de l'aide extérieure et de modalités d'aide.

Approches programmes et sectorielles

157. Les approches programmes (ou programme based approaches - PBA) sont maintenant considérées comme essentielles à la réussite de l'aide au développement (voir Lavergne and Alba (2003) pour une discussion à ce sujet). Elles ont été adoptées en tant que composante importante de la Déclaration de Paris. Les PBA mettent l'accent sur une bonne planification et coordination de l'aide des bailleurs de fonds en soutien à une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) ou stratégie sectorielle. Elles visent à soutenir les « programmes » de développement nationaux conçus par le gouvernement ou une institution d'un pays en développement, qu'un ou plusieurs bailleurs de fonds a accepté d'accompagner. Les composantes d'une PBA sont décrites dans l'encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3 : Approches programmes

Les approches programmes (PBA) fondent la coopération au développement sur les principes d'appui coordonné d'un programme de développement approprié au niveau local : stratégie de développement national, programme sectoriel, programme thématique ou programme d'une organisation spécifique. Les approches programmes ont en commun les caractéristiques suivantes :

- (i) Pilotage par le pays ou l'organisation hôte ;
- (ii) Programme et cadre budgétaire complet et unique ;
- (iii) Processus formalisé pour la coordination des bailleurs de fonds et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds pour la présentation de rapports, la budgétisation, la gestion financière et la passation de marchés ; et
- (iv) Efforts menés pour renforcer l'utilisation de systèmes locaux pour la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation.

Les bailleurs de fonds peuvent accompagner et mettre en œuvre les approches programmes de différentes manières avec toute une gamme de modalités d'aide : appui budgétaire, appui budgétaire sectoriel, aide projet, fonds communs et fonds fiduciaires.

Source : OECD/DAC (2008; p. 37).

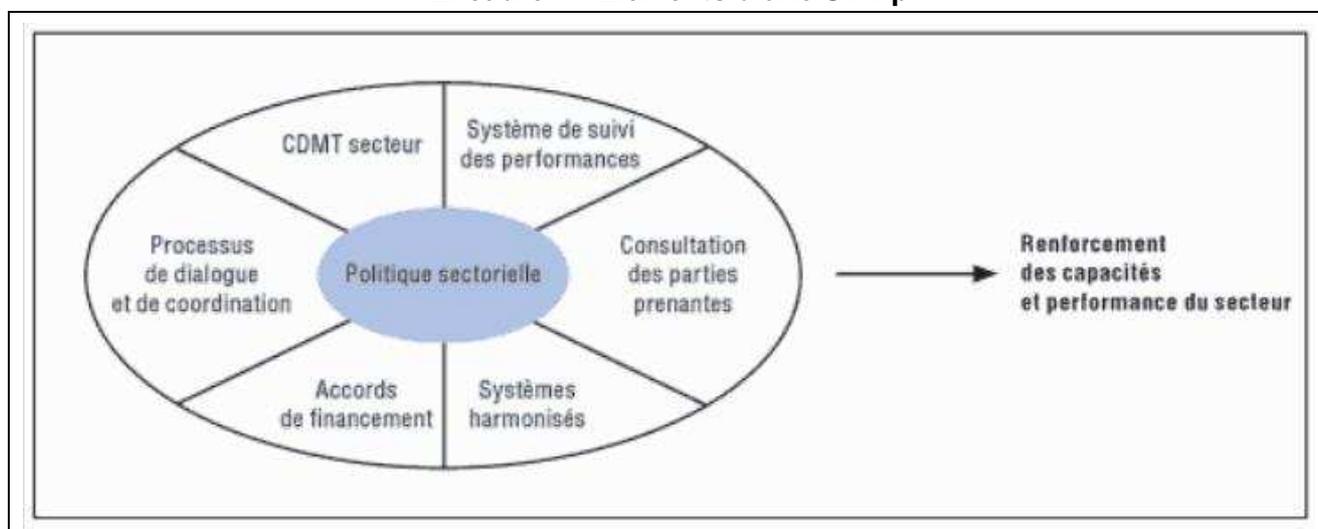
158. L'ABS est en général fourni en soutien d'une approche sectorielle, c'est-à-dire d'une forme d'approche programme ciblant le niveau sectoriel. Un « secteur » représente une série d'activités en général regroupées à des fins d'action publique dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du système routier. Les SWAp sont devenues de plus en plus répandues dans

les années 90 en réponse aux échecs de l'approche projet pour la fourniture de l'aide, qui prévalait auparavant. Il est devenu évident que, pour répondre aux problèmes sectoriels, il était essentiel de mener des réformes structurelles et institutionnelles et de renforcer les capacités.

159. Comme les PBA, les SWAp sont définies par une série d'éléments ou principes communs visant une évolution. Une approche sectorielle est généralement caractérisée par le fait que « *l'ensemble des ressources allouées au secteur soutient une politique sectorielle unique et un programme de dépenses pilotés par le gouvernement, adopte des approches communes dans tout le secteur et évolue vers l'utilisation des procédures gouvernementales pour le décaissement et la comptabilisation de toutes les ressources* » (Foster, 2000 ; p.9). Les définitions des SWAp doivent être associées à l'opinion généralement acceptée que « *... une SWAp ne doit pas être considérée comme un schéma directeur, mais comme un cadre menant à une évolution vers une gestion de l'aide mieux coordonnée et plus efficace* » (ODI, 2008 ; p. 5).

160. L'encadré 4 ci-dessous montre les éléments d'une SWAp tels qu'ils apparaissent dans les lignes directrices du CAD/OCDE. La SWAp est avant tout considérée comme une série d'outils (CDMT sectoriel, par exemple) et de processus (le dialogue et la coordination, par exemple). Ce système présente certains inconvénients. Comme l'avancent Boesen and Dietvorst (2007), l'accent porté sur un processus et des outils technocratiques confondent les moyens avec les finalités aux dépens des résultats du développement. Qui plus est, que le contexte national soit caractérisé par une « gouvernance » faible ou non, les interventions du secteur public sont par nature politiques. Le changement dépend de l'identification, de la mobilisation et du maintien de coalitions permettant des réformes au sein et en dehors du système bureaucratique aussi bien que de l'introduction d'outils et de processus.

Encadré 4 : Eléments d'une SWAp



Source : OECD-DAC (2006)

161. L'une des composantes explicites de la définition d'une SWAp est le passage graduel à l'utilisation des procédures gouvernementales pour la comptabilisation et le décaissement de toutes les ressources sectorielles, dont l'aide. Théoriquement du moins, la plupart des SWAp sont des approches en transition. Avec le temps, l'intention est de : capturer toutes les sources de financement sectoriel; couvrir de manière exhaustive les acteurs et activités dans le secteur; aligner les projets avec les politiques et plans sectoriels; et de développer et d'appliquer des procédures communes pour un financement extérieur passant de plus en plus par les systèmes du

gouvernement. Il est important de noter qu'aucune modalité d'aide particulière ne représente une condition préalable à l'existence d'une SWAp : par exemple, il n'est pas essentiel de mettre en place un fonds commun sectoriel. Cependant, l'adoption d'une SWAp implique une évolution des modalités d'aide dans le temps.

Modalités d'aide, voies de financement et fonds commun

162. Traditionnellement, deux grands types de modalité d'aide soutiennent les dépenses gouvernementales : l'appui budgétaire¹² et l'aide projet. La définition de l'appui budgétaire (direct) du CAD/OCDE fait l'objet d'un consensus relativement clair :

« ... une méthode de financement du budget d'un pays partenaire grâce au transfert de ressources entre une agence de financement externe et le Trésor du gouvernement partenaire. Les ressources sont transférées et gérées conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire. Les ressources transférées au Trésor pour le financement de programmes ou projets gérés à l'aide de procédures budgétaires différentes de celles du pays partenaire, avec l'intention de cibler des utilisateurs spécifiques, sont donc exclues de cette définition de l'appui budgétaire » (OECD/DAC, 2006 ; p.26).

163. Il est intéressant de noter que les définitions claires de l'aide projet sont rares. Cependant, en général, l'aide projet peut être considérée comme un financement extérieur soutenant une série d'intrants et d'activités spécifiques et identifiables séparément.

164. Le canal de décaissement permet de distinguer l'aide projet de l'appui budgétaire. Une étude récente intitulée « Using Country Budget Systems for aid delivery » a identifié trois canaux de financement distincts pour l'aide (Mokoro 2008) :

- *« Le canal 1 est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée 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. Il convient de noter que les fonds d'aide passant par le canal 1 peuvent être réservés à des dépenses spécifiques ou non.*
- *Dans le canal 2, les ressources externes sont fournies directement à un ministère, un service ou une agence spécifique, le plus souvent un ministère sectoriel, et gérées par le biais de comptes spéciaux hors du système du gouvernement. Ainsi, les ressources du canal 2, bien qu'elles soient en la possession d'un organisme gouvernemental, ne suivent pas les procédures normales du gouvernement.*
- *Dans le canal 3, les dépenses sont prises en charge par l'agence donatrice elle-même ou au nom du gouvernement par des agents extérieurs. Les actifs ou services sont fournis en nature au gouvernement, qui ne perçoit pas les fonds. »*

165. L'appui budgétaire se distingue par son utilisation exclusive du canal 1, alors qu'en général, l'aide projet passe par le canal 2 ou le canal 3.

¹² L'appui budgétaire fait partie d'un ensemble appelé *aide programme* (ou « programme aid » en anglais, à distinguer des *approches programme*) comprenant l'appui à la balance des paiements (appui aux importations, allègement de la dette) et l'aide alimentaire programme.

166. Dans le contexte des PBA et de l'efficacité de l'aide, une autre dimension importante des modalités d'aide est l'utilisation d'un fonds commun par les différents bailleurs de fonds afin de réduire la fragmentation de l'aide et d'améliorer la coordination. Cela peut concerner les canaux 1, 2 ou 3. Les fonds communs doivent être automatiquement utilisés pour l'appui budgétaire versé au Trésor du pays bénéficiaire. Par conséquent, les fonds communs sont en général associés à l'aide projet et qualifiés de paniers communs ou paniers de financement commun, ou, dans cette étude, de fonds communs. L'évaluation de l'ABG par le CAD/OCDE (IDD and Associates, 2005) donne la définition suivante pour les fonds communs :

« ... arrangements où les bailleurs de fonds versent dans un fonds commun des ressources qui seront consacrées à des programmes convenus par des agences spécifiques du gouvernement. Les ressources ne passent pas par le Trésor, conformément aux procédures budgétaires normales, mais sont conservées dans des comptes bancaires distincts, d'où elles sont transférées directement aux agences concernées suivant des procédures séparées pour la présentation de rapports. »

167. La typologie détaillée des modalités d'aide décrites ici, et l'association du fonds commun avec l'aide projet, doivent être traitées avec prudence : comme nous allons le voir, dans la pratique, aucun instrument d'aide, et encore moins l'ABS, n'est clairement défini.

Les dimensions de la conception d'un instrument d'aide

168. Comme ce rapport va le révéler, la conception d'un instrument d'aide va bien au-delà du choix d'une modalité et de l'approche générale de l'assistance externe. Avant d'aborder la question spécifique de l'ABS, il est important de décrire certaines dimensions de la conception d'un instrument d'aide.

169. Premièrement, le degré de **ciblage** des fonds est important. Le ciblage exige que la totalité ou une partie des ressources externes soit consacrée à un domaine particulier des dépenses publiques. Il peut être spécifique et viser des séries discrètes d'activités ou de projets, ou général, et cibler un secteur ou une série de secteurs. Il est important de noter que le ciblage peut concerner l'appui budgétaire ou l'aide projet. Alors que l'aide projet contient toujours un certain degré de ciblage, ce n'est pas le cas de l'appui budgétaire.

170. En général, l'**additionnalité** s'applique à l'aide au gouvernement : le bailleur de fonds exige que la fourniture de ressources externes ciblant une série de dépenses mène 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.

171. La **traçabilité** est la troisième dimension des arrangements de financement. Si un instrument d'aide est traçable, les dépenses financées par cet instrument sont séparément identifiables de celles allouées par une autre source. S'il n'est pas traçable, il est impossible d'identifier les dépenses de manière distincte. Alors que toutes les ressources externes passant par les canaux 2 et 3 sont par définition traçables, celles passant par le canal 1 ne le sont pas forcément. La traçabilité est une question importante pour la conception d'instruments d'appui budgétaire. L'encadré 5 en donne une description :

Encadré 5 : La traçabilité de l'appui budgétaire

La **traçabilité** est liée à l'utilisation particulière des ressources des bailleurs de fonds. 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 par rapport à des lignes budgétaires convenues au préalable et les ressources sont versées aux revenus du gouvernement. L'ABS non traçable peut s'accompagner d'un ciblage ; il est souvent qualifié de *ciblage hypothétique*.

Source : Revue documentaire de l'ABSDP

172. **L'utilisation des systèmes nationaux** représente une autre importante dimension. Les trois « canaux » de décaissement (gouvernement, ministères, services ou organismes ou voies externes) décrits ci-dessus représentent une question centrale. Cependant, il est tout aussi important de prendre en compte les variations *au sein des canaux* de décaissement. L'aide passant par le canal 1 et le canal 2 peut utiliser les systèmes nationaux, mais à des degrés variés. Le tableau 2 ci-dessous montre les principales dimensions du passage de l'aide par les systèmes de gestion financière d'un gouvernement.

Tableau 2 : les dimensions du passage de l'aide par les systèmes de GFP du gouvernement

Terme	Définition
Inscrite dans le plan	Dépenses des programmes et projets d'aide intégrées dans les plans stratégiques des agences dépensières et les documents d'appui décrivant les intentions politiques sous-jacentes aux soumissions budgétaires.
Inscrite dans le budget	Financement externe, dont le financement des programmes et projets, et son utilisation prévue décrite dans la documentation budgétaire.
Inscrite au parlement (ou « à travers le budget »)	Financement externe compris dans les recettes et les affectations approuvées par le parlement.
Inscrite au Trésor	Financement externe décaissé dans les recettes principales du gouvernement et géré par le biais des systèmes gouvernementaux.
Inscrite dans les comptes	Financement externe inscrit et pris en compte par le système comptable du gouvernement conformément à la nomenclature du gouvernement.
Inscrite dans les audits	Financement externe pris en compte par le système d'audit du gouvernement.
Inscrite dans les rapports	Financement externe compris dans les rapports a posteriori du gouvernement.

Source : Mokoro (2008)

173. Le degré du passage de l'aide par les systèmes et institutions du gouvernement peut fortement varier. Des **dérogations** à certaines étapes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP) et de suivi et évaluation (S&E) peuvent être accordées (par exemple, matrices de S&E différentes, utilisation des procédures propres pour la passation de marchés, etc.). L'aide peut soutenir les institutions gouvernementales et les systèmes de prestation de services, les contourner ou créer des systèmes parallèles. Des **exigences supplémentaires** aux procédures des systèmes nationaux, comme celles liées à la présentation de rapports et aux audits externes, peuvent être requises.

174. La conception d'un instrument compte d'autres éléments : le type et les termes du financement ; les conditions pour la passation de marchés ; le dialogue ; les conditions ; et le degré d'utilisation des systèmes nationaux. Ils sont résumés dans l'encadré 6 ci-dessous :

Encadré 6 : Les dimensions de la conception d'un instrument d'aide

- **Type et termes de financement.** L'aide peut être fournie sous forme de prêt ou de don. Les prêts peuvent être soumis à des termes concessionnels ou à des périodes de remboursement variables.
- **Conditions liées à la fourniture de l'aide.** L'aide peut être purement financière ou « en nature ». Elle peut être attachée à des sources d'approvisionnement précises ou non et des procédures de passation de marchés publiques particulières peuvent se substituer ou se rajouter aux procédures existantes.
- Le **dialogue** peut concerner l'ensemble du gouvernement ou des secteurs, sous-secteurs, programmes ou projets spécifiques.
- Les **conditions** peuvent appartenir à trois grandes catégories (Dom, 2005 ; p. 10) :
 - Les conditions de « procédures », qui justifient la confiance placée dans les systèmes de développement de politiques et de GFP des gouvernements et leur engagement vis-à-vis de l'approche de partenariat ;
 - Les conditions liées aux changements de politiques/institutionnels attendus/désirés (ou les actions indiquant des étapes marquantes sur la voie de ces changements). L'utilisation de la conditionnalité à l'égard de l'additionnalité des ressources des bailleurs de fonds est à cet égard une question clé, et ;
 - Les conditions liées aux résultats (devant résulter de ces changements de politiques/institutionnels) par rapport aux indicateurs (des produits/résultats) (par exemple en terme de prestation de services).

Source : *Revue documentaire*

175. La dernière dimension de la conception, qui est particulièrement pertinente à l'appui budgétaire, est l'approche de l'assistance technique (AT) et du renforcement des capacités. Elle peut être liée à l'administration de projets spécifiques ou à l'aide au renforcement des systèmes et institutions nationaux. Dans le contexte de l'appui budgétaire, l'assistance technique et le renforcement des capacités peuvent être fournis par le biais des ressources de l'appui budgétaire ou par une aide projet parallèle reliée, d'une manière ou d'une autre, aux ressources de l'appui budgétaire.

176. Ces dimensions de la conception d'un instrument d'aide sont cruciales pour en déterminer la nature. Cela veut dire que chaque modalité contient une gamme d'instruments d'aide.

2.2 L'appui budgétaire sectoriel en tant que gamme d'instruments d'aide

177. La définition de l'ABS a dès le départ posé un problème à cette étude. Le CAD/OCDE fait la distinction suivante entre l'ABG et l'ABS :

« ... une distinction supplémentaire peut être faite entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel. Dans le cas de l'appui budgétaire général, le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires se concentre sur les grandes priorités des politiques et du budget, tandis que l'appui budgétaire sectoriel cible plus directement les secteurs. » (OECD 2006)

178. La définition du CAD/OCDE peut être considérée comme une définition de l'ABS « pur » ou « strict ». À cet égard, les TdR de cette étude font l'observation suivante :

« En réalité, on constate la présence de toute une gamme d'appuis de natures différentes qualifiés d'ABS par les bailleurs de fonds ; le consultant de l'étude va examiner les cas où l'ABS s'éloigne de cette forme « plus pure ». Ces formes « hybrides » peuvent impliquer le passage des ressources par les processus budgétaires nationaux et incorporer des formes variées de « ciblage » de postes budgétaires spécifiques, des exigences spécifiques quant à la présentation de rapports et des arrangements séparés pour la comptabilité et la passation de marchés. D'autres peuvent transférer les ressources directement au secteur. »

179. Étant donné cette observation, l'éventail d'approches d'ABS peut aller de fonds communs ciblés à l'ABG. En 2004, le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) a développé une « proposition de définition de travail » pour l'ABS en tant que modalité d'aide :

« L'objectif premier de l'ABS est d'accélérer la marche vers les objectifs sectoriels du gouvernement. Avec l'ABS, les fonds des bailleurs sont entièrement pris en compte au cours du processus de planification et de budgétisation du gouvernement partenaire bénéficiaire. Ils sont transférés dans les comptes du gouvernement bénéficiaire, où ils se mêlent aux ressources nationales pour être utilisés conformément aux procédures nationales. Le suivi, la conditionnalité et le dialogue de l'ABS se concentrent avant tout (mais pas forcément de façon exclusive) sur les questions propres à certains secteurs. » (SPA, 2004 ; p. 2).

180. Pour les besoins de cette étude, il était important de déterminer dès le départ quelles formes d'appui tombaient sous la définition de l'ABS. La première dimension utilisée pour différencier l'ABS d'un côté, et les fonds communs et les projets conventionnels de l'autre a été le canal de financement. La seconde a été le champ d'action du dialogue et des conditions liées à l'ABS. L'ABS est défini comme un programme d'aide où :

- *« L'aide emprunte la voie normale utilisée pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée 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 les autres intrants associés à l'aide doivent se concentrer sur un secteur unique. » (rapport préliminaire de l'ABSDP: p7)*

181. Ces deux paramètres contiennent toute une gamme de modalités d'aide. L'aide passant par cette voie peut toujours cibler des sous-secteurs, programmes ou dépenses budgétaires spécifiques, conformément aux TdR, ou être entièrement non ciblée. De même, l'ABS peut être traçable ou non durant son passage par les systèmes du gouvernement. On distingue donc en théorie trois principales catégories d'ABS :

Tableau 3 : Les trois principales catégories d'ABS

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

182. En outre, alors que le suivi, le dialogue et les conditions peuvent concerner le secteur entier, ils peuvent aussi cibler un sous-secteur spécifique ou un programme au sein d'un secteur. Cela distingue l'ABS de l'ABG, qui peut s'accompagner d'un dialogue impliquant plusieurs secteurs de prestation de services.

183. Bien que le niveau de ciblage, la traçabilité et l'axe du dialogue et des conditions puissent donner une définition générale de l'ABS, il est important de noter que l'ABS compte d'autres intrants qui varient de manière significative.¹³ Entre autres, la fourniture d'AT, le renforcement des capacités et les arrangements spécifiques pour la coordination.

184. Enfin, il est important de noter qu'en tant que modalité, l'ABS entre parfaitement dans le cadre de la SWAp : il passe par les canaux de financement du gouvernement et peut utiliser les systèmes gouvernementaux et les fonds communs. Néanmoins, l'éventail d'instruments d'ABS permet d'importantes dérogations aux systèmes gouvernementaux.

185. En fait, comme il sera expliqué dans la section 5.1, l'ABS a été fourni dans un contexte où certains, mais le plus souvent tous les éléments d'une SWAp avaient été mis en place, et ce, dans toutes les études de cas. Avant cela, il convient de décrire la méthodologie d'évaluation de l'ABS.

¹³ Le cadre d'évaluation du CAD/OCDE pour l'ABG (IDD and Associates, 2006 ; Lawson and Booth, 2004) prévoit les intrants suivants : ressources, dialogue, conditionnalité, assistance technique, renforcement des capacités, harmonisation et alignement.

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

3.1 Le cadre d'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique

186. La question fondamentale posée par les termes de référence est la suivante :

Dans quelle mesure l'ABS a-t-il atteint les objectifs des pays et bailleurs de fonds partenaires et quels enseignements de bonnes pratiques peuvent être utilisés pour améliorer l'efficacité à l'avenir ?

187. La méthodologie employée pour les études de cas visait à répondre à cette question à l'aide d'un solide cadre d'évaluation porteur d'une approche rigoureuse et systématique. Le cadre d'évaluation ciblait le niveau sectoriel et l'identification de la contribution de l'ABS aux résultats sectoriels. Ce cadre était mis en pratique de manière à replacer dans son contexte la contribution de l'ABS sur le plan du secteur, de l'aide et national.

188. Une approche de cadre logique a été adoptée avec quatre niveaux similaires à ceux du cadre d'évaluation du CAD/OCDE pour l'ABG. Le cadre relie les intrants de l'ABS (niveau 1), les effets immédiats (niveau 2), les produits (niveau 3) et les résultats (niveau 4) afin d'améliorer notre compréhension des résultats dus à l'ABS :

- Le niveau 1 répartit les intrants (input) de l'ABS en intrants financiers et non financiers (dialogue, conditionnalité et assistance technique et renforcement des capacités associés).
- Le niveau 2 identifie les effets immédiats (immediate effect) des intrants de l'ABS sur la nature globale de l'aide extérieure au secteur.
- Le niveau 3 décrit les produits (output) de l'ABS en termes de son influence sur les politiques sectorielles, la budgétisation et les processus et systèmes institutionnels et de prestation de services.
- Le niveau 4 examine l'influence éventuelle de l'ABS sur les résultats (outcome) dans le secteur : atteinte des objectifs des politiques sectorielles et amélioration de la prestation de services.

189. Le cadre tient également compte de l'importance des facteurs externes et du contexte dans lequel il est fourni sur les effets de l'ABS, la nature continue du processus d'ABS et le fait que les différents appuis sont influencés par les remontées d'informations issues des appuis précédents.

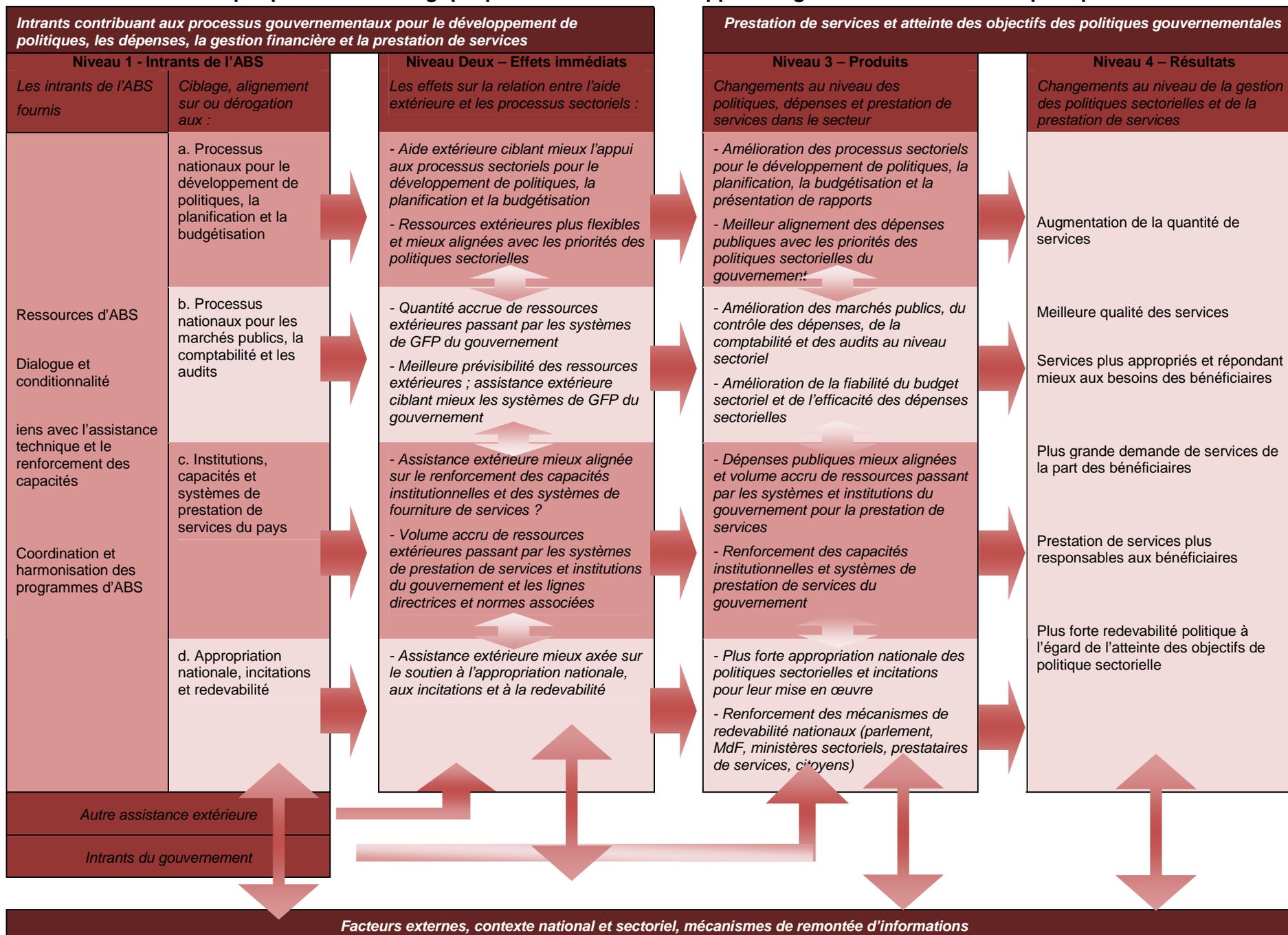
190. Bien que le cadre d'évaluation décrive les résultats (niveau 4), cette étude se concentre sur la mise en pratique de l'ABS. Elle vise donc avant tout les intrants et les produits de l'appui budgétaire (niveaux 1 à 3). Le cadre a servi à identifier les bonnes pratiques. Dans l'optique de cette étude, la bonne pratique est définie de la manière suivante :

Cas où les intrants de l'ABS (niveau 1) et leur influence sur la nature globale de l'aide extérieure allouée au secteur (niveau 2) ont contribué au renforcement des processus sectoriels (niveau 3) dans des domaines menant à l'amélioration, actuelle ou future, de la prestation de services (niveau 4).

191. Cette définition englobe les cas d'équilibre sectoriel entre l'alignement avec les processus sectoriels et les dérogations légitimes à ces processus et prend en compte les implications/effets de ces dérogations au-delà du secteur. Dans de telles circonstances, il a fallu étudier la situation hypothétique : quel impact sur les effets de l'ABS aurait eu l'absence de ces dérogations ?

192. L'évaluation s'est concentrée sur les dix dernières années ou sur la période dans laquelle un ABS a été fourni, la période la plus courte entre les deux étant choisie. Dans certains pays, les facteurs contextuels ont été analysés sur une période plus longue, mais la collecte de données sur l'ABS et ses effets s'est concentrée sur une période de dix ans.

Graphique 12 : Cadre logique pour l'évaluation de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique



3.2 Une approche en quatre étapes

193. Le cadre d'évaluation décrit une logique d'intervention hypothétique de l'ABS passant par les quatre niveaux. Cependant, la séquence induite par les quatre niveaux du cadre d'évaluation peut se traduire par un accent trop fort porté sur la contribution de l'ABS aux résultats sectoriels par rapport aux autres facteurs contextuels. Afin d'éviter ce danger, l'évaluation a été menée en quatre étapes (voir encadré 7).

Encadré 7 : Résumé des « quatre étapes » de l'évaluation de l'ABS dans la pratique

Le cadre d'évaluation suivra les quatre étapes ci-dessous (elles sont décrites de façon plus détaillée dans le texte qui suit) :

1. Vue d'ensemble du contexte national, sectoriel et de l'aide, y compris l'évolution des produits sectoriels ;
2. Collecte d'informations sur les intrants fournis par l'ABS au secteur ;
3. Évaluation des effets de l'ABS, des intrants aux produits (autrement dit, des niveaux 1 à 3) et ;
4. Évaluation de la contribution des produits aux améliorations des résultats dans le secteur (niveau 4).

Ces étapes suivent l'approche « en trois étapes » décrite dans Caputo et coll. (2001), qui suggère les étapes suivantes : (i) évaluation des intrants aux produits (comparable à l'étape 3 ci-dessus) ; (ii) évaluation des produits aux impacts (comparable à l'étape 1 ci-dessus, à la différence près que cette étude ne vise pas l'évaluation des impacts) et ; (iii) collecte et comparaison des résultats de la première et de la deuxième étapes : l'objectif sera de déterminer si les produits influencés par l'appui budgétaire dans l'étape 1 sont cohérents avec les résultats et impacts des produits identifiés à l'issue de l'étape 2 (comparable à l'étape 4 ci-dessus).

Cette étude ajoute une étape supplémentaire, l'étape deux, qui décrit en plus grand détail les intrants de l'ABS à l'aide d'un inventaire. Seconde différence fondamentale : la vue d'ensemble du secteur *précède* l'évaluation des effets en partant des intrants jusqu'aux produits : en effet, les seconds ne peuvent être bien compris qu'à la lumière des premiers.¹⁴

194. **Premièrement**, le contexte national, sectoriel¹⁵ et de l'aide a été décrit. Il est important de comprendre l'environnement dans lequel l'ABS est fourni et les facteurs majeurs sous-jacents à toute amélioration des produits et résultats sectoriels.

195. La **seconde** étape a vu la collecte d'informations sur tous les types d'ABS alloués au secteur. Ce faisant, un inventaire des différents instruments de type ABS a été réalisé. Cette étape a été cruciale pour déterminer les intrants exacts de l'ABS et leur évolution sur la durée. Cette étape a également occasionné un examen des effets généraux de l'ABS sur la qualité du partenariat entre les bailleurs de fonds, le gouvernement bénéficiaire et les autres parties prenantes nationales du secteur.

196. La **troisième** étape a consisté en une évaluation des effets de l'ABS sur les trois premiers niveaux du cadre d'évaluation en suivant quatre aspects liés des processus sectoriels :

- (i) Processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et systèmes utilisés pour le suivi-évaluation et les dépenses sectorielles ;

¹⁴ Cette méthodologie est souvent qualifiée d'« analyse des contributions » (Mayne 2001).

¹⁵ Dans certains cas, le secteur peut être mal défini, ce qui devra être expliqué.

- (ii) Marchés publics, contrôle des dépenses, processus de comptabilité et d'audit ;
- (iii) Institutions sectorielles, leurs capacités et systèmes de prestation de services ;
- (iv) Appropriation nationale, incitations et redevabilité.

197. Cette étape représente le cœur de l'évaluation de l'ABS dans la pratique. Pour chacun de ces quatre aspects, les intrants et effets immédiats de l'ABS et les produits sectoriels dus à l'ABS ont été évalués. Dans ce contexte, des exemples de bonne ou mauvaise pratique ont été identifiés. Alors que ce sont les aspects opérationnels de l'ABS qui étaient ciblés, les niveaux du cadre logique ont été utilisés pour évaluer les résultats influencés par l'ABS et donc la base d'identification des meilleures pratiques.

La **quatrième** étape cherchait à déterminer si toute amélioration des produits sectoriels attribuée à l'influence de l'ABS à l'étape 3 était susceptible d'avoir contribué (ou de contribuer à l'avenir) à des améliorations des résultats dans le secteur. À cette étape, les études se sont servies des informations disponibles pour tenter d'évaluer la pertinence des produits influencés par l'ABS à l'amélioration des résultats dans le secteur.

3.3 Questions d'étude

198. Afin de garantir une évaluation systématique de l'ABS conformément aux différents niveaux du cadre et aux quatre étapes ci-dessus, une série de questions principales a été développée pour l'étude. Elle est présentée dans l'encadré 8 ci-dessous.

Encadré 8 : Principales questions d'étude

Étape 1 : Définition du contexte national, sectoriel et de l'aide

- QP1.1 : Quelles ont été les principales tendances nationales dans les domaines de la pauvreté, de la performance économique, de la gouvernance et de la prestation de services publics avant et pendant la mise en oeuvre de l'ABS ?
- QP1.2 : Sur le plan sectoriel, quelle a été l'évolution des résultats des processus, institutions, de la redevabilité et de la prestation de services avant et pendant la mise en oeuvre d'ABS ?
- QP1.3 : Quel est l'environnement de l'assistance extérieure au niveau national et sectoriel ?

Étape 2 : Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat

- QP2.1 : Quelles sont les caractéristiques clés de l'ABS fourni ?
- QP2.2 : Dans quelle mesure les intrants de l'ABS ont-ils dérogé aux politiques, systèmes et processus sectoriels, et ces dérogations sont-elles provoquées par des inquiétudes propres à ce pays et/ou à des exigences des sièges des bailleurs de fonds ?
- QP2.3 : L'ABS a-t-il eu une contribution positive sur la qualité du partenariat et la réduction des coûts de transaction entre les partenaires au développement, le gouvernement bénéficiaire et la société civile ?

Étape 3 : L'influence de l'ABS dans la pratique sur le secteur et les enseignements tirés

- QP 3.1 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en oeuvre ?
- QP3.2 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les systèmes de passation de marchés, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en oeuvre ?
- QP3.3 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les institutions sectorielles, leurs capacités et les systèmes de prestation de services ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en oeuvre ?

QP3.4 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en œuvre ?

Étape 4 : L'efficacité de l'ABS et les conditions de son succès

QP4.1 : Quelles sont les principales contributions de l'ABS à l'amélioration des processus de développement de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques, des institutions sectorielles, des systèmes de prestation de services et de la redevabilité ? Quelles ont été les conditions de son succès ?

QP4.2 : Les améliorations des systèmes et processus sectoriels auxquelles l'ABS a contribué ont-elles eu une influence positive sur les résultats de la prestation de services dans le secteur ? Vont-elles avoir une influence positive à l'avenir ?

199. Les principales questions de l'étude sont très générales. Afin de garantir qu'on y réponde de manière cohérente dans tous les pays, plusieurs sous-questions et critères d'évaluation plus détaillés ont aussi été développés sous chaque question principale. Ils se sont inspirés des questions comprises dans les TdR et les différents cadres d'évaluation de l'appui budgétaire.¹⁶ En outre, des suggestions ont été faites à l'égard des facteurs externes, des remontées d'information et des questions contextuelles susceptibles d'avoir un impact sur l'influence de l'ABS. Les informations disponibles dans chaque étude de cas étant variables, les sous-questions et critères d'évaluation ont avant tout servi de guide pour l'examen. De la même manière, les rapports d'études de cas ciblent l'identification et la documentation des bonnes (et mauvaises) pratiques dans le contexte de chaque question principale et utilisent les sous-questions et les critères d'évaluation plus détaillés pour veiller à ce que les bonnes pratiques soient justifiées. Afin de faciliter l'apport de réponses aux questions principales de l'étape 2, un inventaire standard de l'ABS a été développé.

200. L'étude sur les exigences de redevabilité des sièges des bailleurs de fonds, qui propose une perspective en amont de l'ABS, s'inspire également du cadre de l'évaluation, comme le décrit l'encadré 9 ci-dessous.

Encadré 9 : Approche de l'étude du point de vue du siège des bailleurs de fonds

Le premier élément de l'étude des sièges des bailleurs de fonds a été réalisé dans le cadre des études de cas complètes sur les pays. La méthodologie employée pour les études de cas comprend les sous-questions suivantes sur les pratiques des sièges des bailleurs de fonds ciblées par les auteurs des études de cas :

2.2b : Comment les préoccupations et exigences des sièges des bailleurs de fonds ont-elles influencé le choix, la conception et la mise en œuvre des programmes d'ABS, y compris toute dérogation aux systèmes et processus nationaux ?

Ensuite, les éléments suivants ont été examinés :

- Instructions spécifiques données par les bailleurs de fonds à leurs bureaux nationaux à l'égard de la mise en œuvre non seulement de l'ABS, mais aussi de l'ABG et des fonds communs fournis par les membres de l'équipe de travail du PSA ; et
- Les documents sur les préoccupations et incitations liées à la redevabilité politique et à la question fiduciaire.

Troisièmement, une fois la majorité des visites sur le terrain effectuées, l'auteur de l'étude sur les sièges des bailleurs de fonds organisera un nombre limité d'entretiens téléphoniques avec les sièges des bailleurs de fonds. Les réponses aux questions de l'étude par les auteurs des études de cas ont également influencé la structure de ces entretiens.

Source : rapport préliminaire de l'ABSDP

¹⁶ L'annexe 2 met en relation les questions tirées des TdR et les questions d'étude pertinentes.

201. Ce rapport va maintenant analyser les conclusions des études de cas, en commençant par un examen des différents contextes de mise en oeuvre de l'ABS.

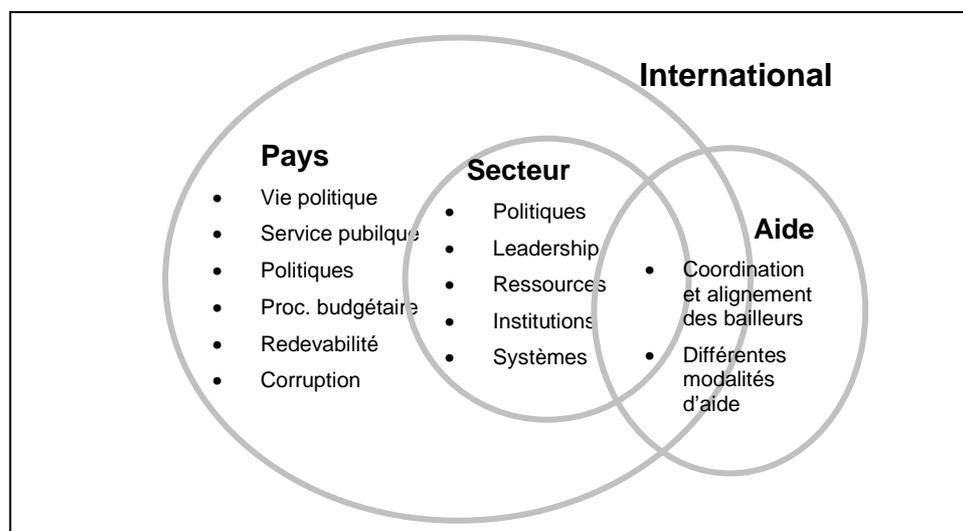
4. Le contexte de la mise en oeuvre d'appui budgétaire sectoriel

4.1 L'importance du contexte

202. Cette section décrit le contexte dans lequel est fourni l'ABS en s'appuyant avant tout sur les informations tirées des études de cas.¹⁷ Les études de cas analysaient trois « sphères d'influence » reliées entre elles, comme l'illustre le graphique 13 ci-dessous :

- Le contexte national : évolution de la situation nationale du point de vue de l'environnement politique, du développement de politiques, de la budgétisation et de la situation économique générale avant et pendant la mise en œuvre de l'ABS.
- Le contexte sectoriel avant et pendant la mise en oeuvre d'ABS, du point de vue : (i) de l'état et de l'évolution des processus des politiques sectorielles, de la budgétisation, de la gestion financière, des institutions et de la prestation de services (produits de niveau 3) et ; (ii) de la quantité et de la qualité de la prestation de services à la lumière des objectifs des politiques sectorielles (résultats de niveau 4).¹⁸
- Le contexte de l'aide, autrement dit l'état et l'évolution de l'environnement de l'aide (i) dans le pays et (ii) dans le secteur, avant et pendant la mise en œuvre des programmes d'ABS.

Graphique 13 : Contextes national et sectoriel – les sphères d'influence



Source : adaptation de Williamson and Kizilbash (2007).

203. L'étude de ces « sphères d'influence » contextuelles a représenté la première étape des études de cas. Elle visait à identifier tout facteur d'influence sur le choix d'ABS en tant que modalité et la structure des programmes d'ABS mentionnés dans la section 5. Elle se donnait également pour but de fournir une vue d'ensemble des résultats sectoriels et du contexte dans lequel ces résultats étaient obtenus *avant* d'évaluer les effets de l'ABS. Ainsi, on garantissait que

¹⁷ Les analyses du contexte des dix études de cas sont résumées dans les Annexes.

¹⁸ L'étude n'a pas tenté d'évaluer l'impact des résultats sur les résultats, mais toute analyse existante à cet égard a été utilisée.

ces effets étaient replacés dans le contexte des autres facteurs influençant les résultats sectoriels, sans exagérer leur contribution. La description des différents contextes dans lesquels l'ABS est fourni aide également à comprendre la portée des effets concrets de l'ABS tels qu'ils sont décrits dans les sections 6 et 7.¹⁹ Cette section met en lumière les similarités et contrastes majeurs constatés dans les études de cas.

4.2 Contexte national

QP1.1 : Quelles ont été les principales tendances nationales dans les domaines de la pauvreté, de la performance économique, de la gouvernance et de la prestation de services publics avant et pendant la mise en oeuvre de l'ABS ?

Croissance économique et réduction de la pauvreté

204. Toutes les études de cas ont été réalisées durant la mise en œuvre par le gouvernement d'un second ou troisième cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. En général, au fil des générations, les CSLP ont abandonné le ciblage exclusif de la réduction de la pauvreté au profit de la croissance économique et du développement. À l'exception de l'éducation en Ouganda,²⁰ cette évolution dans la hiérarchie des politiques ne s'est pas encore accompagnée de changements significatifs des priorités budgétaires des gouvernements, pour les secteurs étudiés tout du moins.

205. Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, toutes les études de cas décrivent une croissance économique assez bonne, souvent due à un redressement post-conflit (en Mozambique après 1992 et au Rwanda après 1994). En Ouganda, où le conflit avait été résolu bien avant cela, une robuste croissance économique s'est maintenue au-delà de cette phase. En Ouganda et au Mozambique, la fin des hostilités a également été synonyme de passage à l'économie de marché. La Tanzanie, le Mali et la Zambie, qui n'ont pas été le théâtre de conflits, ont connu une évolution similaire à partir du début des années 90.

206. Bien que la croissance économique ait été généralement bonne, les progrès liés à la réduction de la pauvreté de revenus ont été plus mitigés. Au Rwanda et en Tanzanie, on a constaté une faible réduction de la pauvreté et une aggravation des inégalités. La pauvreté de revenus a baissé dans les régions rurales du Mali et de Zambie. Au Mozambique, la tendance a été plus positive, avec une baisse significative de la pauvreté en 1996/1997 et 2002/2003. Cependant, les chiffres ont masqué d'importantes variations régionales et l'aggravation de la pauvreté dans l'une des provinces les plus pauvres (Adams 2008). En Ouganda, la pauvreté de revenus a très vite chuté de manière spectaculaire, mais les progrès se sont ralentis depuis 2000. La revue documentaire a fait le même constat de réduction mixte ou faible de la pauvreté de revenus dans d'autres pays recevant l'ABS. Il ne semble pas exister de lien direct entre les tendances mitigées de la réduction de la pauvreté et l'avènement de l'ABS en tant qu'instrument d'aide.

¹⁹ La théorie réaliste de l'évaluation sous-jacente à la méthodologie de l'étude utilise l'expression « configuration contexte-mécanismes-résultats » (Pawson, 1997) pour signaler que les résultats (ici, l'impact de l'ABS sur les résultats dans le secteur) dépendront toujours du contexte particulier d'une intervention (utilisant des mécanismes spécifiques et décrits de manière explicite).

²⁰ En Ouganda, la part du secteur de l'éducation a baissé de manière significative au cours des dernières années, car le gouvernement a augmenté ses investissements dans les secteurs productifs.

Gouvernance politique

207. Dans les études de cas, l'ABS a été conçu et mis en œuvre sur fond de libéralisation, de croissance économique et de démocratisation politique. Des élections nationales ont été organisées régulièrement et, même si elles n'étaient pas parfaites, elles symbolisaient un changement fort après des décennies de conflits et/ou de régimes à parti unique. La revue documentaire suggère que la situation était la même pour d'autres cas de programmes d'ABS. De manière plus générale, au contraire de l'ABG, qui est utilisé au Sierra Leone, par exemple, il semble que les programmes d'ABS ne soient pas utilisés dans des environnements extrêmement fragiles.

208. Tous les pays des études de cas ont des systèmes multipartites, des élections régulières à plusieurs partis et des branches législative, exécutive et judiciaire indépendantes au sein du gouvernement. Pourtant, dans la majorité des cas, le parlement a toujours des difficultés à demander des comptes à un pouvoir exécutif plus puissant et doté de meilleures capacités. La faiblesse du parlement est souvent due à un manque de pluralisme effectif. En Ouganda, en Tanzanie, au Rwanda et au Mozambique, l'opposition politique est autorisée, mais elle reste très faible par rapport au « parti au pouvoir ». Dans ces pays, la légitimité du parti au pouvoir provient du rôle qu'il a joué durant le conflit dont le pays a émergé (Ouganda, Rwanda, Mozambique) ou de son ancien statut de parti unique (Tanzanie). En Zambie et au Mali, la transition au multipartisme au début des années 90 a été synonyme de rupture avec l'hégémonie du parti qui avait pris le pouvoir après l'indépendance. Cette situation n'a pas renforcé l'indépendance du parlement du pouvoir exécutif.

209. Au Rwanda et, dans une certaine mesure, en Ouganda, les choses changent : de plus en plus, le parlement est en mesure de tenir son rôle de contrôle du pouvoir exécutif. Dans l'ensemble cependant, les programmes d'ABS ont été conçus dans des contextes de contrôle formel faible du pouvoir exécutif par la législature. Cela ne veut pas dire que toute « pression électorale » était absente. En effet, certaines des mesures devant être prises en charge par les programmes d'ABS provenaient de la redevabilité informelle et moins institutionnalisée, mais tout aussi puissante, de l'État par rapport au peuple (par exemple, la scolarisation primaire universelle en Ouganda ; l'abolition des taxes locales en Ouganda et en Tanzanie). Cependant, cela suggère que les processus « formels » de redevabilité nationale que les programmes d'ABS cherchent à renforcer n'étaient pas les seuls qui comptaient.

Réforme de la fonction publique

210. Dans toutes les études de cas, un processus de décentralisation ou de déconcentration est en cours. Cependant, la structure et le champ d'action de la décentralisation réalisée,²¹ le rythme des réformes et le niveau (apparent) d'engagement politique connaissent d'importantes variations. L'encadré 10 propose un résumé de la situation.

²¹ La dévolution (transfert des pouvoirs décisionnels au niveau local) diffère de la déconcentration (transfert des fonctions administratives) (forme). La décentralisation peut être administrative (transfert des responsabilités opérationnelles), fiscale (transfert des responsabilités fiscales et liées aux dépenses) et politique (transfert de pouvoir aux conseils élus locaux) (champ d'action). Elle peut se dérouler à des rythmes différents dans ces domaines. Cependant, ces deux mécanismes sont fortement liés entre eux : par exemple, la politique de décentralisation est freinée par une décentralisation fiscale limitée en Tanzanie). Le ratio de forme et de champ d'action varie de pays en pays et évolue avec le temps au sein d'un même pays.

Encadré 10 : La décentralisation dans les études de cas de l'ABSDP

Rwanda Éducation (2000)	Le processus de décentralisation administrative a été lancé en 2000. 2006 : mise en œuvre de la décentralisation politique (élection de conseils de districts), décentralisation fiscale (limitée, avant tout des transferts ciblés aux districts) et décentralisation administrative après un historique de déconcentration administrative
Mali Éducation (2006)	Décentralisation politique en 1999 ; décentralisation administrative et fiscale (limitée) lancée en 2000 ; déconcentration administrative et fiscale lancée en 2006/2007 dans le secteur de l'éducation.
Ouganda Éducation (1998) GL (2000)	Décentralisation politique, administrative et fiscale (loi sur le gouvernement local en 1997). Dans la pratique, la décentralisation fiscale est limitée : les secteurs mettent en œuvre les politiques nationales à l'aide de prescriptions politiques et de ressources ciblées (donations conditionnelles). Le pouvoir de discrétion local est encore limité par des décisions centrales de réduction de l'assiette fiscale locale. Cependant, les gouvernements locaux des districts sont parvenus à renforcer leurs capacités et à influencer la vie de la population.
Tanzanie GL (2004), Santé (1999)	Décentralisation politique, administrative et fiscale (politique introduite en 1998). Progrès lents (faibles progrès au niveau du développement d'un cadre légal). Dans la pratique, la décentralisation fiscale est limitée et la prestation de services est toujours avant tout déconcentrée. Le pouvoir de discrétion local est encore limité par la réduction de l'assiette fiscale locale menant à une baisse des sources de revenus.
Zambie Santé (2006), Routes (2005)	Les tentatives précédentes de décentralisation (1980 et 1999) sont devenues très politisées. Une nouvelle politique est en place depuis 2004, ainsi que des Conseils élus. Cependant, la majorité de la prestation de services est toujours déconcentrée.
Mozambique Santé (2001), Agriculture (1999)	Manque d'engagement historique, car la décentralisation politique aurait pu menacer l'équilibre entre les partis d'opposition et au pouvoir. Dans les années 2000, plus importantes responsabilités (déconcentrées) aux niveaux des provinces et des districts. Le nouveau gouvernement (2004) est plus engagé à cet égard et la décentralisation politique et fiscale est en cours.

211. Les études de cas indiquent une différence au niveau du degré de déconcentration ou de décentralisation de la gestion de la prestation de services. Certains cas semblent suggérer que la politique de décentralisation pouvait être plus claire (Mozambique, Zambie, Mali) ; dans d'autres, alors que les politiques étaient plus claires, dans la pratique, la décentralisation était freinée par une tendance à la centralisation des institutions sectorielles et des processus de réforme (Tanzanie, Ouganda). La décentralisation vient tout juste d'être lancée au Rwanda. Dans tous les cas, la redevabilité des gouvernements sous-nationaux devant leur électorat était relativement faible. Cependant, des différences existaient également au niveau des trajectoires : en Tanzanie et au Rwanda, on constate un renforcement de la redevabilité ; en Ouganda, qui connaît le processus de décentralisation le plus solide de toutes les études de cas, la tendance à la centralisation a freiné les progrès à cet égard ; dans les autres cas, les intentions sous-jacentes à la politique de décentralisation manquaient de clarté.

212. Toutes les études de cas constatent des progrès relativement réguliers du renforcement des systèmes de GFP, mais des périodes de réforme variées : l'Ouganda a lancé ses réformes de la GFP au début des années 90, tandis qu'en Zambie, il a fallu attendre le début des années 2000 pour assister à un réel engagement vis-à-vis de telles réformes. Dans plusieurs cas, on a constaté une évolution récente vers la conception de programmes complets pour la réforme de la GFP, en général pour garantir une coordination/un séquençage plus systématique des réformes et de l'appui des bailleurs de fonds (Mali, Rwanda, Zambie, Tanzanie). Au-delà de ces similarités, chaque pays a suivi une trajectoire spécifique en termes des priorités adoptées et de leur évolution. Dans certains pays, les réformes ciblaient à l'origine la formulation budgétaire/le CDMT (Ouganda, Rwanda) ; dans d'autres (Mali, Tanzanie, Mozambique), l'accent était porté au départ sur l'exécution budgétaire et les fonctions de contrôle.

213. En contraste avec la tendance au renforcement des systèmes de GFP, tous les pays étudiés ont affiché des progrès moins importants au niveau de la réforme de la fonction publique. Ce domaine avait pourtant été identifié comme prioritaire dans tous les cas (la faiblesse de la fonction publique était désignée comme l'un des trois principaux obstacles au développement au Mozambique, Adams 2008). Les programmes les plus anciens (Ouganda, Tanzanie, Zambie) ont commencé par obtenir de bons résultats, avec une réduction de la masse salariale et les premières étapes des réformes dans ce domaine en Ouganda, mais les résultats obtenus en Tanzanie et en Zambie ont été moins clairs et en Ouganda, ce processus s'est essouffé au début des années 2000. Dans plusieurs cas, la réforme de la fonction publique a eu un impact direct et négatif sur la prestation de services. Par exemple, les restrictions imposées à la masse salariale du gouvernement ont freiné le recrutement et la rémunération des enseignants au Rwanda ; en Tanzanie, les progrès réalisés au niveau de la réforme des salaires ont été faibles ; et en Zambie et au Mozambique, la masse salariale a été restreinte dans le secteur de la santé.

214. Différents éléments de la réforme de la fonction publique ont davantage influencé le développement de programmes d'ABS que d'autres. La tendance à un renforcement des systèmes de GFP semble avoir facilité la conception de programmes d'ABS et/ou le passage des projets et des fonds communs à l'ABS. On n'a constaté aucun signe de seuil minimum des capacités/systèmes de GFP. En général, les formes traçables et ciblées d'ABS étaient choisies le plus souvent au lancement de l'ABS et des efforts étaient réalisés pour réduire les dérogations par la suite. Il est important de noter que l'ABS a été introduit avant tout fonds commun en Ouganda et au Rwanda, utilisant un ciblage large et non traçable. Dans ces pays la mise en relation des politiques, plans et budgets sectoriels avait été plus priorisée et a eu plus de succès, s'accompagnant cependant de progrès moindres dans d'autres aspects de GFP. En Ouganda, l'ABS a précédé une évolution majeure vers l'ABG, tandis qu'au Rwanda, l'ABS était fourni en parallèle de l'ABG. Dans les deux cas, les cadres pour le dialogue sur l'allocation des ressources sectorielles dans le processus budgétaire national étaient mis en place très tôt. Ni la nature de la décentralisation, ni les tendances négatives semblent n'avoir eu un impact sur la décision des bailleurs de fonds de participer aux programmes d'ABS. Cependant, comme le décrira la section 6, la nature de la décentralisation, des systèmes de GFP et de la réforme de la fonction publique influence la nature et la portée de l'influence de l'ABS.

4.3 Contexte sectoriel

QP1.2 : Sur le plan sectoriel, quelle a été l'évolution des résultats des processus, institutions, de la redevabilité et de la prestation de services avant et pendant la mise en oeuvre d'ABS ?

215. Du point de vue des résultats de la prestation de services sectoriels, les études de cas font le même constat. Les dix à vingt dernières années ont vu une forte expansion de la prestation de services publics et donc de l'accès à ces services ; cependant, la qualité reste faible et les progrès des résultats ont été au mieux mitigés. Dans le cas de l'agriculture au Mozambique, même l'accès aux services n'a pas augmenté pendant la période étudiée. Une différence émerge des études de cas entre les pays où l'ABS a été fourni très tôt et a accompagné les changements de prestation de services décrits (Ouganda par exemple) et les pays où l'ABS a commencé à être fourni plus récemment (système routier et santé en Zambie, santé au Mozambique) et a suivi une période d'expansion des services. Dans le secteur de la santé zambien et le secteur de l'éducation au Mali, l'ABS a été fourni de manière explicite en réponse à l'absence de progrès des résultats de la prestation de services, mais dans d'autres pays où l'ABS a été fourni plus tard, cela n'a pas été le cas. En revanche, un retour aux projets dans le secteur de l'éducation ougandais est au moins en partie motivé par la perception que l'ABS n'est pas parvenu à apporter une réponse aux problèmes de qualité.

216. Bien que l'accès se soit dans l'ensemble élargi (significativement dans certains cas), on constate dans tous les cas d'importantes disparités : disparités géographiques dans les résultats des secteurs en Ouganda, en Tanzanie, au Mali, au Mozambique, en Zambie ; des disparités majeures entre le milieu urbain et le milieu rural dans le secteur de l'éducation au Mali et au Rwanda et le secteur routier en Zambie ; et des disparités socioéconomiques au Rwanda. Les disparités entre les sexes faisaient en général l'objet d'actions plus directes qui ont obtenu un certain succès en termes d'accès à l'éducation primaire au Rwanda et en Ouganda et des résultats moins positifs au Mali. Dans le secteur de la santé, le taux de mortalité maternelle n'a pas baissé en Tanzanie, mais certains progrès ont été constatés au Mozambique post-conflit. En général, il semble nécessaire que l'équité et la qualité de l'accès aux services progressent fortement pour contribuer à l'amélioration des résultats de la réduction de la pauvreté.

217. Ce constat n'est pas surprenant au vu des politiques mises en œuvre. Dans le secteur de l'éducation, alors que les cadres de politiques sectorielles prenaient théoriquement en charge la qualité et l'accès, dans la pratique, la priorité a été donnée à l'accès par rapport à la qualité. Par exemple, la scolarisation secondaire universelle a suivi la scolarisation primaire universelle en Ouganda sans attendre que la qualité de l'éducation primaire soit bien assise. De même, la scolarisation gratuite au Rwanda a rapidement été élargie : elle est passée du cycle primaire de six ans au cycle d'éducation de base de neuf ans. Dans le secteur de la santé, il existe une tension pérenne entre les programmes verticaux et les approches intégrées d'« offre de santé de base ». Les années 90 ont vu un accent toujours plus fort porté sur l'intégration et la gestion de services de santé décentralisés. Dans les études de cas, l'ABS a eu tendance à soutenir cette évolution. Cependant, au cours des années 2000, on a constaté une forte augmentation des programmes verticaux globaux nouvelle génération et du financement associé ciblant le VIH/SIDA et les maladies liées, l'immunisation et le paludisme. Dans les pays étudiés, la mise en œuvre des politiques reflète cette tension. La tension entre l'expansion de l'accès aux soins de santé et le recouvrement des coûts se reflète également dans les études de cas : le recouvrement des coûts des soins de santé de base mis en place au début des années 90 est toujours en place au Mozambique et en Tanzanie, mais le gouvernement zambien a récemment décidé de l'éliminer.

218. En général, les enveloppes budgétaires sectorielles étaient en augmentation dans toutes les études de cas. On note cependant de nombreuses nuances. En particulier, les priorités des budgets et des politiques étaient parfois mal reliées entre elles. Dans les trois secteurs de la santé, les ressources dépendaient fortement des flux d'aide. Les ressources verticales internationales ont provoqué des augmentations considérables des ressources sectorielles au cours des cinq dernières années. Les ressources disponibles ont donc de fait imposé certaines priorités qui auraient dû suivre les politiques engagées dans les différents secteurs de la santé. En Ouganda et en Tanzanie, l'ABS aux gouvernements locaux a été fourni sur fond d'augmentation significative du volume de transferts aux gouvernements locaux, dont la majorité ciblait la mise en œuvre directe des politiques sectorielles par les gouvernements locaux. En revanche, les ressources allouées aux priorités déterminées sur le plan local ont baissé suite à des décisions telles que l'élimination des taxes locales. En Ouganda et au Rwanda, l'ABS a accompagné une augmentation significative des ressources de fonctionnement au secteur de l'éducation afin de faciliter la politique de gratuité de l'éducation primaire. Pourtant, en Ouganda, la tendance des allocations de ressources intrasectorielles à l'éducation est en train de changer. Au Mali, le volume du budget de l'éducation a fortement augmenté, mais pas sa part dans le budget du gouvernement. Le secteur de l'éducation a connu une réorientation significative des dépenses intrasectorielles vers l'éducation primaire en Ouganda et au Rwanda, mais cette tendance est en train de changer en Ouganda avec le ciblage de l'enseignement secondaire. La réorientation des dépenses était moins importante dans le secteur de l'éducation au Mali. Dans le secteur de la

santé, les tendances n'étaient pas claires ; elles changeaient sous l'influence du financement vertical, comme noté ci-dessus.

Tableau 4 : Résumé des contextes sectoriels et de l'ABS

	Politique sectorielle	Résultats sectoriels	Budget sectoriel	Contexte des résultats sectoriels
Rwanda éducation (ABS - 2002)	Redressement post 1994 ; scolarité primaire gratuite (2003) ; expansion au cycle de 9 ans de l'éducation de base (2006). Politique du secteur de l'éducation en 2003 ; plan stratégique pour l'éducation renouvelable tous les 5 ans lancé en 2003 ; cadre stratégique et financier sur dix ans (2006-2015)	Augmentation significative du TBS dans le primaire ; détérioration des indicateurs de substitution pour la qualité (ratio élèves/enseignant, taux d'achèvement du primaire) ; taux élevé/constant d'abandon scolaire et de redoublement. Parité entre les sexes pour l'accès au primaire.	Depuis 2000, rapide augmentation du volume et de la part du budget (de 11 à 20% de la part récurrente). Réorientation significative vers l'enseignement primaire au sein du secteur. Forte augmentation de la part du budget du secteur de l'éducation dépensé au niveau local (écoles) depuis 2004	Nombre insuffisant d'enseignants qualifiés (et motivation incertaine des enseignants).
Mali éducation (ABS - 2006)	Programme de développement sectoriel (PRODEC) 2000 ; second plan de mise en œuvre (2006) ciblant (en théorie) la qualité et la décentralisation de la gestion	Forte expansion de l'accès au primaire (lancé avant le PRODEC). La qualité a souffert et souffre toujours. Persistance de disparités significatives entre les régions, entre les zones urbaines et rurales et entre les sexes.	2001/2002-2005/2006 : augmentation du volume et de la part totale, mais surtout sous forme d'investissements (importants flux d'aide, dont l'ABS, ciblant le « renforcement »).	Retard de la fourniture d'intrants (enseignants formés, salles de classe), même avec le PRODEC.
Ouganda éducation (ABS - 1998)	Redressement post 1986 Livre blanc/politique 1992/1993 SPU 1996 (décision du Président) USE (Universal Secondary Education) 2006 (décision du Président)	Importante expansion du primaire (1996/1997), lancement de l'expansion du secondaire (2006). Arrêt de la détérioration des indicateurs de substitution pour la qualité de l'enseignement primaire. Les performances moyennes dans l'éducation primaire restent faibles.	Trois phases : 1) Post-SPU : expansion très rapide et réorientation sur le primaire ; 2) réduction en termes réels des enveloppes allouées au secteur et à l'enseignement primaire ; 3) 2/3 dernières années (post-USE) : l'inflation et la priorité donnée au secondaire ont érodé le financement du primaire.	Priorisation claire de l'accès. L'augmentation du budget est érodée par l'inflation ; elle ne suffit pas à garantir la poursuite de la priorité donnée à l'accès et des mesures d'amélioration de la qualité.
GL Ouganda (ABS - 1999)	Loi sur le gouvernement local 1997 Stratégie de décentralisation fiscale 2002	Cadre légal et de politiques en place ; mise en œuvre plus mitigée (faible mise en œuvre de la stratégie de décentralisation fiscale, érosion de l'assiette fiscale locale) ; pourtant, les GL occupent une place importante dans la vie des citoyens.	Forte augmentation des transferts aux GL (+56% entre 2001/2002 et 2008/2009) pour la prestation de services sectoriels ; cependant, baisse du pouvoir de discrétion local en matière de fiscalité (et donc des sources de revenus propres).	La résistance sectorielle et des décisions motivées par des motifs politiques fragilisent les capacités (humaines et financières) des GL (division des districts, érosion de l'assiette fiscale locale).
Tanzania GL (ABS - 2004)	Politiques et programme de réformes ambitieux 1998, programme de réforme du gouvernement local 2000 – 2008, Conception de la phase II (2008-2013) du LGRP.	Résultats mitigés de la mise en œuvre : cadre légal manquant de clarté ; pouvoir de discrétion limité au niveau fiscal ; les GL n'ont pas de pouvoir quant à la gestion des ressources humaines.	Depuis 2000 : augmentation du volume des transferts et récemment, de la part du budget du GdT, mais la majorité des ressources est ciblée. Baisse des sources de revenus propres. Dans la pratique, la Tanzanie et l'Ouganda sont à des niveaux de décentralisation comparables.	Résistance sectorielle et absence de clarté de l'engagement aux échelons supérieurs (absence de progrès du cadre légal).
Tanzanie santé (ABS - 1999)	Premier plan sectoriel en 1999, avec priorité aux soins de santé de base (décentralisés) ; politique 2007 ; importance grandissante des programmes verticaux globaux.	Mauvais résultats à long terme dans les années 90. Depuis le début des années 2000, progrès de la couverture et de certains indicateurs de résultats (taux de mortalité des moins de 5 ans), résultats mitigés pour d'autres (pas de progrès de la mortalité maternelle).	Financement fragmenté, pas de vue d'ensemble précise. Tendence à la hausse (doublement des dépenses par habitant de 2000 à 2005), mais toujours faible. Forte augmentation du financement vertical.	Le VIH/SIDA est un problème majeur. crise des RH ; baisse du taux de personnel de santé formé/habitant.

	Politique sectorielle	Résultats sectoriels	Budget sectoriel	Contexte des résultats sectoriels
Mozambique - santé (ABS - 2008)	Reconstruction post-conflit (avec ciblage du déploiement du personnel) (1992) ; premier plan sectoriel (2001) ; importance grandissante des programmes verticaux globaux.	Durant la période post-conflit, expansion de la couverture et amélioration significative des résultats à partir d'un niveau faible. Défis significatifs posés à la conservation des premiers résultats, augmentation du fardeau médical avec le SIDA.	Forte augmentation, surtout pour le VIH/SIDA et autres maladies pertinentes, d'où une faible augmentation du financement de fonctionnement. Importants déséquilibres structurels du financement de la santé par habitant dans les différentes régions.	Faibles capacités de gestion menant à une mauvaise efficacité et efficience ; forte crise des RH dans le secteur ; biais de fait en faveur des zones urbaines et des méthodes curatives
Zambie - santé (ABS - 2006)	Réforme à partir de 1992 : ciblage des soins de santé de base décentralisés. Mise en œuvre mitigée. Importance grandissante des programmes verticaux globaux.	Résultats mitigés. Amélioration de la couverture de certains services de base, mais résultats inégaux entre les provinces. Améliorations dues aux fonds verticaux et à l'augmentation des ressources allouées aux districts par les fonds communs.	Le fonds commun (surtout approvisionné par les bailleurs de fonds) a mené à une augmentation significative des ressources allouées à la santé au niveau local ; fortes augmentations du volume à compter de 2004/2005, dont une majorité de fonds verticaux ciblés.	Faible capacité, importants problèmes de RH (déficit de personnel de 40%, fuite des cerveaux, etc.)
Zambie - routes (ABS - 2005)	Réforme institutionnelle et planification sectorielle depuis 1993 ; ciblage des opérations du secteur privé. Fonds pour les routes (1993), politiques et agences (2002).	Années 90 : amélioration de la qualité des routes Années 2000 : la gestion sectorielle reste fragmentée ; renforcement des capacités du secteur privé.	Aucune vue d'ensemble complète du financement sectoriel. Plan sectoriel à long terme manquant de réalisme et non mis à jour, et donc de plus en plus éloigné des plans et budgets réels.	Bilan mitigé du point de vue de la cohérence des réformes politiques : manque de capacités aux niveaux locaux (y compris les GL)
Mozambique - agriculture (ABS - 1999)	PROAGRI (1999) ciblant les « fonctions centrales » (réduites) du gouvernement. Ciblage opérationnel du renforcement des capacités institutionnelles. Post-2004, le PROAGRI a perdu tout lien avec les politiques (plus interventionnistes) du GdM.	Déclin pérenne de la productivité et de la production des petites exploitations agricoles ; tendance inversée, mais sans retrouver le niveau pré indépendance. Le PROAGRI n'a pas changé la situation. Faible augmentation de la couverture des services d'extension : de 10 à 13% entre 1999 et 2005.	Dépenses publiques (1999-2005) stables mais faibles. Compensation entre les ressources nationales et des bailleurs de fonds, ces dernières ciblant les « activités de renforcement ».	Manque d'attention accordée à la prestation de services réelle avec une absence d'accord (voilée pour commencer, manifeste après 2005) sur les politiques et en particulier sur le rôle joué par le gouvernement dans le secteur.

219. Pour conclure, alors que des augmentations des ressources sectorielles ont généralement contribué à l'expansion de l'accès aux services, d'autres dimensions des résultats dans le secteur n'ont pas connu d'améliorations comparables. La qualité et l'équité de l'accès aux services sont restées décevantes. Les faiblesses des « liens en amont » entre les politiques, les plans et les budgets peuvent en partie expliquer cette situation. On peut y ajouter un équilibre inapproprié entre les dépenses de fonctionnement et de développement. Au niveau de la prestation de services, l'obstacle le plus souvent cité était la faiblesse des capacités de ressources humaines du point de vue de la gestion, en particulier au niveau local, mais aussi du point de vue du personnel en contact direct avec le public. Le Tableau 5 présente les éléments soutenant les arguments avancés dans cette section.

4.4 Le contexte de l'assistance extérieure

QP1.3 : Quel est l'environnement de l'assistance extérieure au niveau national et sectoriel ?

Environnement général de l'aide

220. Les études de cas et les documents indiquent que l'ABS était généralement alloué aux pays fortement dépendants de l'aide (à l'exception du Vietnam). Dans les pays de l'étude, l'APD a représenté 50% des dépenses publiques pendant plusieurs années au Rwanda, au Mozambique et en Ouganda ; elle est passée de 25 à 40% en Tanzanie de 1998 à 2006/2007 ; elle était généralement supérieure à 10% du PIB. Les tendances varient en fonction des pays, mais en général, l'APD totale est en hausse dans tous les pays depuis le début des années 2000. Ceci a suivi une période de stagnation en Ouganda et d'augmentation très lente en Tanzanie. L'APD a baissé au Rwanda, au Mozambique et en Zambie. Ces tendances suggèrent que, bien que des facteurs d'économie politique aient également été à l'œuvre,²² l'augmentation constatée après l'an 2000 a été facilitée par l'introduction de « nouvelles modalités d'aide ».

221. À un moment donné de la décennie qui vient de s'écouler, l'Appui Budgétaire (Général et/ou Sectoriel) s'est transformé en importante modalité dans tous les pays de l'étude de l'ABS DP, du point de vue du volume et de la proportion de l'APD totale allouée. Au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda, en Zambie et au Mali, le gouvernement a exprimé de façon claire sa préférence envers l'appui budgétaire en tant que modalité : dans les trois premiers pays, il s'agissait d'un élément de la politique générale formelle et/ou de la stratégie de gestion de l'aide.

222. Cependant, la situation a été contrastée dans les différents pays. En Ouganda et en Tanzanie, premiers pays à bénéficier de l'aide, son volume a stagné ou même baissé après une augmentation initiale du volume et de la proportion de l'appui budgétaire.²³ En revanche, au Mali et en Zambie (2005), où l'appui budgétaire a été lancé plus récemment, son volume et sa part de l'APD continuent à augmenter.²⁴ Au Rwanda et au Mozambique, l'appui budgétaire a commencé à

²² Au Rwanda par exemple, on a constaté une augmentation initiale de l'aide (principalement humanitaire) après 1994, suivie par une baisse de l'APD, puis une nouvelle augmentation après les élections de 2003. Au Mozambique, l'APD a baissé après une augmentation provoquée par la transition vers l'économie de marché en 1986 (Adam 2008), pour à nouveau augmenter durant la seconde moitié des années 90, puis se stabiliser autour de 2000 et enfin augmenter à nouveau après l'investiture du nouveau gouvernement en 2004.

²³ En Ouganda, la part totale de l'appui budgétaire dans l'APD totale est passée de 45% à 31% entre 2002 et 2004 ; en revanche, le volume du financement de projets est en augmentation depuis 2004. Voir IDD and Associates (2006).

²⁴ Au Mali par exemple, il est passé de 20% de l'APD totale en 2004 à 31% en 2006. Au Mali, l'appui budgétaire a été une initiative « venant de l'extérieur », autrement dit, il est né de la volonté de mettre en

être fourni en 2000 et a connu une augmentation rapide, atteignant 38% et 31% de l'APD respectivement en 2008.²⁵ Dans l'ensemble, en 2008, l'appui budgétaire n'excédait 40% de l'APD totale allouée dans aucun des pays ayant fait l'objet d'études de cas à l'exception de l'Ouganda en 2002 et de la Tanzanie en 2006/2007 ; dans aucun pays l'aide projet n'est passée en dessous du tiers de l'APD totale allouée.²⁶

223. Le nombre de bailleurs de fonds actifs dans les différents pays de l'étude et les types d'appui budgétaire (ABG uniquement, ABS uniquement ou les deux²⁷) utilisés étaient variables. Au Rwanda par exemple, seuls six bailleurs de fonds apportaient un ABG, mais, depuis 2006/2007, de plus en plus de bailleurs de fonds apportent un ABS à un nombre croissant de secteurs. Au Mozambique, le groupe de bailleurs de fonds apportant un ABG est très important (19 bailleurs de fonds en 2008) et un grand nombre d'entre eux (sinon tous) participent aussi à l'appui sectoriel (y compris les fonds communs ou l'ABS). D'autres pays se trouvent entre ces deux extrêmes.

224. On a également constaté des différences au niveau du séquençage dans l'évolution de l'utilisation de différents d'instruments d'aide. En particulier, le séquençage de l'introduction de l'ABS et de l'ABG a varié :

- En Ouganda, l'ABS ciblé non traçable a été la première forme d'appui budgétaire lancée en 1998²⁸ dans le secteur de l'éducation (il fait l'objet d'une analyse dans cette étude) ; l'ABG a rapidement suivi et les deux formes d'appui ont cohabité, l'ABS étant alloué à plusieurs autres secteurs.
- En Tanzanie, une forme d'ABS a précédé l'ABG tout en présentant de nombreuses caractéristiques des fonds communs (il était traçable et ciblé) ; l'ABS a continué à être alloué à plusieurs secteurs et à accompagner les réformes transversales (dont les secteurs de la santé et du gouvernement local) en parallèle de l'ABG.
- Le Mozambique a suivi une trajectoire comparable avec un ABS de type « fonds commun » précédant l'ABG dans le secteur de l'agriculture, avant de passer récemment d'un fonds commun à un appui sectoriel plus aligné/ABS dans plusieurs secteurs (dont la santé).
- Au Mali, l'ABS traçable a été lancé un an après la formalisation de l'ABG coordonné dans le cadre du même passage « motivé par des éléments extérieurs » à des modalités d'aide

œuvre la Déclaration de Paris. En fait, l'appui budgétaire était fourni par certains bailleurs de fonds avant 2005, mais il ne soutenait pas de manière explicite la SRP du Mali et ne se basait pas sur un forum/processus de coordination.

²⁵ Cela comprend l'Appui Budgétaire Sectoriel et Général au Rwanda, mais uniquement l'ABG au Mozambique.

²⁶ Il est difficile d'effectuer des comparaisons entre les pays à cause des différentes méthodes employées pour catégoriser les flux d'APD. Par exemple, les données sur l'appui budgétaire au Rwanda comprennent l'Appui Budgétaire Sectoriel et Général et l'APD est divisée entre l'appui budgétaire et les projets. En revanche, au Mozambique, l'appui sectoriel est comptabilisé séparément car il passe par un fonds commun ; il est donc plus logique de faire la différence entre l'Appui Budgétaire (Général), l'Appui Sectoriel (passant par des fonds communs) et l'aide projet. On ne sait pas comment l'APD sera enregistrée si davantage de secteurs passent des fonds communs à l'ABS. En outre, il est possible que l'ABS soit comptabilisé différemment dans les bases de données nationales et internationales, en particulier dans le système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

²⁷ Les bailleurs de fonds disposent de politiques et gammes d'instruments variées. Par exemple, la BM n'as pas d'instrument d'ABS. La CE dispose de lignes directrices pour l'ABS et l'ABG, qu'elle considère comme complémentaires. Le DFID dispose de lignes directrices génériques pour le PRBS (Poverty Reduction Budget Support) et dans plusieurs pays, mais pas dans tous, comme au Rwanda, où il a fourni un appui au secteur de l'éducation, il a eu tendance à abandonner l'appui sectoriel au profit de l'ABG.

²⁸ Cependant, une aide programme non-ciblée a été mise en place avant cela.

mieux alignées et a tout d'abord concerné deux secteurs (l'éducation, analysée dans cette étude, et la santé) ; l'ABS représente une proportion significative du total de l'appui budgétaire alloué.

- En Zambie, un fonds commun est longtemps resté en place (dans le secteur de la santé) avant l'introduction de l'appui budgétaire ; de nos jours, l'ABS n'est alloué qu'à deux secteurs, les routes et la santé (analysés dans cette étude), où la CE est un important bailleur de fonds.
- Au Rwanda, l'ABG a été apporté en premier. Le DFID avait au sein de son programme d'ABG une tranche spécifique « éducation ». L'ABS en tant que modalité spécifique a été développé après cela, avec un lancement formel dans le secteur de l'éducation (abordé dans cette étude) en 2006, puis dans plusieurs autres secteurs. Il visait avant tout à répondre aux inquiétudes soulevées par l'ABG, comme sa volatilité potentielle due à la conditionnalité politique et le manque de visibilité pour les bailleurs de fonds.

225. Tous les pays de l'étude de cas disposent de structures de dialogue élaborées entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes. En général, le dialogue conjoint sur les programmes d'ABG et leurs revues sont des éléments centraux du dialogue général, même s'ils varient entre les pays. En Tanzanie et au Mozambique, le dialogue général s'articule autour de l'ABG, qui est plus en vue que le dialogue sectoriel. Au Rwanda et en Ouganda, ce sont les processus du dialogue sectoriel qui sont relativement plus en vue. Dans ces cas, le dialogue sur l'ABG a été établi après la mise en place de solides processus sectoriels. Dans la majorité des cas, les liens entre le dialogue sectoriel et le dialogue sur l'ABG ont tendance à être faibles.

226. Dans tous les pays de l'étude de cas, le partenariat global autour d'une SRP d'un pays et/ou le partenariat pour l'ABG se fonde sur des évaluations régulières de la performance du gouvernement. Celles-ci sont en général formalisées sous forme de cadre d'évaluation des performances (c'est le cas en Mozambique, au Rwanda, en Tanzanie et en Zambie). Le Mozambique et le Rwanda disposent également d'une évaluation formalisée des performances des bailleurs de fonds par rapport à une série d'indicateurs enregistrés dans un « cadre d'évaluation des performances des bailleurs ». En Zambie, en Ouganda, en Tanzanie et au Rwanda, une politique d'aide globale ou une série de principes fait office de « règles du jeu » pour les bailleurs de fonds, mais le degré de mise en application varie.

Environnement de l'aide sectorielle

227. Les environnements de l'aide dans les différents pays varient tout autant que les différents secteurs. Un constat général émerge des études de cas et de l'étude documentaire : l'ABS semble être associé à une SWAp ou au développement graduel de certains éléments d'un cadre de SWAp.²⁹ Cependant, cette association prend des formes variées. Le tableau 5 montre que l'ABS, sous ses formes variées, a été introduit à différentes étapes du développement d'arrangements pour les SWAp. Certaines formes d'ABS ont été lancées au début du développement de SWAp (l'éducation en Ouganda et au Rwanda, la santé en Tanzanie), d'autres beaucoup plus tard (secteurs des routes et de la santé en Zambie et secteur de l'éducation au Mali). Cette situation a des implications pour les effets de l'ABS sur l'environnement de l'aide dans le secteur ; elles sont décrites dans la section 5.3 ci-dessous.

²⁹ Dans le secteur routier en Zambie, le mot «SWAp» n'est pas utilisé, mais il existe une politique sectorielle et un cadre financier à long terme avec lesquels les bailleurs de fonds ont promis de s'aligner et un processus de dialogue conjoint avec de régulières revues conjointes et un cadre conjoint pour le suivi des progrès dans le secteur.

228. Au-delà de la similarité de tous les éléments des SWAp, les études de cas illustrent les différentes trajectoires de changement suivies par les SWAp et modalités d'aide sectorielle employées au fil du temps :

- Dans le secteur de l'éducation au Rwanda, la transition de l'aide projet à l'appui budgétaire a été pratiquement achevée en 2008 (elle ne concernait cependant que sept bailleurs de fonds sur 15 et les projets de petite échelle accaparaient toujours le temps et l'énergie des représentants du gouvernement).
- En revanche, dans les trois secteurs de la santé,³⁰ après une période d'alignement croissant avec le système (en termes d'augmentation du volume et de la part d'aide sectorielle passant par le fonds commun/l'ABS et le nombre de bailleurs de fonds participant à ces modalités³¹), la tendance a été à l'augmentation des volumes et proportions de l'aide projet suite aux fortes augmentations du financement vertical global au cours des dernières années.
- Dans le secteur routier zambien, l'aide projet était la seule modalité utilisée avant le passage d'un bailleur de fonds à l'ABS ; les projets conservaient toute leur importance.
- Après un passage presque complet et soutenu à l'ABS et l'ABG dans le secteur de l'éducation ougandais, les projets ont repris de l'importance à compter de 2003. Un nombre croissant de bailleurs de fonds de l'éducation a décidé de passer à l'aide projet pour une partie de leurs portfolios afin de répondre aux problèmes de qualité ou de soutenir l'enseignement secondaire.
- Dans le secteur de l'éducation au Mali, de la santé et de l'agriculture au Mozambique et de la santé en Zambie, les bailleurs de fonds sont passés de l'aide projet et/ou des fonds communs à l'ABS. Cette transition a été beaucoup plus décisive au Mali et au Mozambique, où de nombreux bailleurs de fonds ont modifié leur modalité d'aide par rapport aux secteurs des routes et de la santé en Zambie.
- La composition des différents instruments d'aide utilisés a changé de manière significative pour l'appui aux investissements dans le gouvernement local et le renforcement des capacités en Ouganda et en Tanzanie : de projets fragmentés et de programmes locaux, on est passé à l'« ABS aux gouvernements locaux » en 1999 et en 2004 respectivement.

³⁰ Dans les études de cas, les secteurs de la santé semblent être les plus dépendants de l'aide.

³¹ En Tanzanie, dix bailleurs de fonds fournissaient l'ABS en 2008/2009 ; au Mozambique, sur les 26 bailleurs de fonds actifs dans ce secteur, 15 participaient à un fonds commun et se préparaient à passer à l'ABS en 2008 ; dans le secteur de la santé en Zambie, 13 bailleurs de fonds participaient à un fonds commun en 1999 ; deux d'entre eux sont passés à l'ABS en 2006.

Tableau 5 : Environnement de l'aide sectorielle dans les études de cas

Étude de cas	Caractéristiques de la SWAp	Différents instruments d'aide sectorielle (y compris certaines caractéristiques d'ABS)
Rwanda – éducation (ABS 2000)	Dialogue inclusif et structuré améliorant le lien avec les processus budgétaires ; 1 ^e revue conjointe en 2003 ; ciblage des actions prioritaires et des indicateurs de performance sectorielle et budgétaire ; protocole d'entente en place (10 bailleurs de fonds sur 15 en 2006). Rôle fort du chef de file des bailleurs de fonds pour la simplification du processus de dialogue avec le GdR	Transition à l'appui budgétaire presque terminée en 2008 (appui budgétaire = 90% d'aide sectorielle inscrite dans le budget). En 2008, ABS alloué par sept bailleurs de fonds sur 15 (passage de l'aide projet à l'ABS pour les bailleurs de fonds ne participant pas à l'ABG) ; dialogue sur l'ABS similaire au dialogue sur les SWAp.
Mali – éducation (ABS 2006)	Approche programme depuis 2001 ; 16 bailleurs de fonds en 2008 ; ciblage du « développement » ; deux revues/ans ; matrice conjointe d'indicateurs de performances ; mais les bailleurs de fonds organisent séparément des revues de projets.	En 2008, l'ABS est alloué par six bailleurs de fonds sur 16 ; diminution relative de l'aide projet, mais plusieurs bailleurs de fonds de l'ABS continuent à utiliser d'autres modalités en parallèle ; dans la pratique, le dialogue sur l'ABS est distinct des SWAp.
Ouganda – éducation (ABS 1998)	SWAp, 1 ^{er} cadre sectoriel stratégique et ABS conçus simultanément (1997/1998) ; dialogue inclusif et structuré, lien fort avec les processus budgétaires ; ciblage des actions ; intrants politiques des bailleurs par le biais de notes techniques.	Après 1996, passage rapide des projets à l'ABS, puis de l'ABS à l'ABG ; à compter de 2003, le volume et la part de l'aide projet ont encore augmenté (soutien de la « qualité » et de l'enseignement secondaire). En 2001/2002, l'ABS était alloué par sept bailleurs de fonds. Bien que l'ABS ait perdu de son importance à compter de 2003, les bailleurs de fonds ont conservé leur influence au sein du dialogue sectoriel. Le dialogue sur l'ABS est le même que le dialogue sur les SWAp.
Ouganda – GL (LGDP 1999)	Développement récent d'une SWAp (1 ^e revue en 2004) ; formalisation du travail toujours plus conjoint des bailleurs de fonds pour accompagner la décentralisation, y compris autour du LGDP ; lien faible avec les processus sectoriels.	Avant 1999 : projets et programmes locaux pour l'investissement dans les GL et le RC. Passage graduel de ces projets et programmes au LGDP, mais les investissements sectoriels (dont les flux d'aide) au niveau du GL continuent à être distincts du LGDP. Le dialogue sur l'ABS reste propre à l'ABS, mais relié aux SWAp. Initialement financé par la BM, entre 2003 et 2007, cinq bailleurs de fonds allouent l'ABS aux GL via le LGDP.
Tanzanie - GL (LGCDG 2004)	Fonds commun développé autour des réformes politiques et du renforcement des capacités des GL en 2000. Dialogue conjoint moins abstrait avec le lancement du LGCDG.	Avant 1999 : projets et programmes locaux étaient la source principale d'investissement dans les GL et le RC. Le LGCDG a remplacé la majorité des flux d'aide liés aux projets/programmes locaux aux GL.
Tanzanie – santé (ABS 1999)	Développement simultané des SWAp, de l'ABS (fonds commun) et du 1 ^{er} plan sectoriel ; protocole d'entente en place et régulièrement mis à jour ; expérience approfondie des revues ; cependant, ciblage de la « gestion des fonds communs » de préférence à un dialogue approfondi sur les politiques.	Fonds commun/ABS depuis 1999 (ciblage du « développement ») et projets inscrits ou non au budget. ABS utilisé par dix bailleurs de fonds en 2008/2009. Augmentation significative du volume (en 2008/2009, il était 8 fois supérieur au niveau de 1999). Forte augmentation récente des fonds verticaux globaux ; baisse de la part des fonds communs/ABS de 22% en 2004/2005 à 14% en 2007/2008.

Étude de cas	Caractéristiques de la SWAp	Différents instruments d'aide sectorielle (y compris certaines caractéristiques d'ABS)
Mozambique – santé (2001/2008)	Développement simultané de la SWAp, du fonds commun et du 1 ^{er} plan sectoriel (2001). Code de conduite (2000, révisions régulières) ; revue annuelle conjointe et suivi sectoriel à l'aide des indicateurs sectoriels et du PAF sectoriel ; groupes de travail conjoint au rôle de moins en moins clair à cause du processus décisionnel de plus en plus interne au MdS ; 2 ^e plan conçu avec participation moindre des bailleurs de fonds.	Grand nombre de projets + fonds commun depuis 2001 (ciblage du « développement »). En 2008, passage à l'ABS (non oblité en principe). Fonds communs/ABS fournis par 15 bailleurs de fonds sur 26. Un grand nombre d'entre eux (dont les bailleurs d'ABS) utilisent plusieurs modalités. Forte dépendance à l'aide (qui représente 70% des dépenses publiques). Forte augmentation récente du financement vertical global grâce à un financement substantiel de la lutte contre le SIDA.
Zambie – santé (ABS 2006)	Conception simultanée de la SWAp, du fonds commun et du 1 ^{er} plan sectoriel (1993/1994) ; la SWAp a eu des hauts et des bas ; protocole d'entente (1999, puis 2006) ; le protocole d'entente de 1999 a marqué un ciblage plus fort de la prestation de services ; structure et processus élaborés pour le dialogue reliés au processus budgétaire/du CDMT.	Secteur fortement dépendant de l'aide (APD = 60% du financement sectoriel). Fonds commun en place depuis 1993. Forte augmentation récente du financement vertical global → la proportion de l'aide sectorielle inscrite au budget est passée de 84% à 59% entre 2000 et 2004. ABS alloué par deux, puis un bailleur de fonds (dialogue intégré au dialogue sur les SWAp) ; volume limité, avenir incertain et questions soulevées quant au fonds commun.
Zambie – routes (ABS 2005)	Forums de dialogue (niveau des politiques et opérationnel) et revues sectorielles des plans d'investissement à long terme (ROADSIP) ; suivi conjoint des indicateurs du ROADSIP. Tous les bailleurs de fonds clés n'y participent pas (gouvernement chinois). Pas de champion de cette approche au sein du GdZ.	ABS alloué par un bailleur de fonds, la CE, depuis 2005. Tradition fortement ancrée d'utilisation d'aide projet et de ressources de bailleurs de fonds ciblées. Plus faible volume et proportion de l'aide projet dans le fonds routier du GdZ, mais plus stable d'une année à l'autre. Le dialogue et les conditions de l'ABS sont alignés avec le dialogue et le suivi sectoriel général grâce à des exigences supplémentaires.
Mozambique – agriculture (1999/2007)	Conception simultanée d'une SWAp, d'un fonds commun, du 1 ^{er} plan sectoriel et du 1 ^{er} protocole d'entente (1999) ; dialogue structuré, de plus en plus aligné avec l'ABG et pourtant incapable d'empêcher la rupture entre les priorités des bailleurs sectoriels et du GdMz ; PAF sectoriel conçu avec un passage à l'ABS (2007), mais sans lien avec les politiques du GdMz.	Le Fonds commun (1999) a facilité un abandon de l'aide projet fragmentée (sept bailleurs de fonds en 1999, puis huit en 2001, ont alimenté le fonds commun). ABS introduit en 2007, étape supplémentaire vers un meilleur alignement du système, mais mauvais alignement du point de vue des politiques. En 2005/2006, deux bailleurs de fonds majeurs quittent les arrangements de fonds commun/d'ABS.

229. Toutes les études de cas décrivent un dialogue conjoint entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. Des différences existent au niveau des liens entre le dialogue sectoriel, le processus budgétaire et le ministère des Finances ; comme nous allons le décrire plus tard, ce lien était en général moins solide lorsque la majorité de l'aide des bailleurs de fonds (dont le fonds commun et les formes les plus traçables d'ABS) ciblait l'aspect développement du budget (dans les trois secteurs de la santé et dans le secteur de l'éducation au Mali). Dans pratiquement tous les cas, le dialogue impliquait aussi les parties prenantes externes au gouvernement (SWAp de l'éducation en Ouganda, au Rwanda et au Mali et SWAp de la santé en Tanzanie, en Zambie et au Mozambique). Cependant, dans le cas du secteur de l'agriculture au Mozambique, le dialogue sur les SWAp n'est pas parvenu à inclure les parties prenantes extérieures au gouvernement et en particulier les opérateurs du secteur privé. Pourtant, l'un des principes de base du partenariat était d'établir un environnement facilitant la participation du secteur privé. Dans le secteur routier en Zambie, d'importants bailleurs de fonds semblaient ne pas participer au dialogue sur les SWAp (Chine).

230. La forme et la substance du dialogue, y compris sa connexion avec le développement de politiques dans le secteur, connaissent de fortes variations dans les différentes études de cas. Dans certains cas, le dialogue a eu tendance à être dominé par des préoccupations opérationnelles liées à la gestion de l'aide allouée au secteur, en Tanzanie et au Mozambique, par exemple. Cela n'a cependant pas été le cas pour les SWAp de l'éducation du Rwanda et en Ouganda. En Ouganda, les bailleurs de fonds ont fourni des intrants pour les politiques par le biais de notes techniques soumises au ministère de l'Éducation ; au Rwanda, le système était moins formel, mais tout aussi efficace ; en revanche, les groupes de travail thématique conjoint dans le secteur de la santé du Mozambique n'ont pas semblé jouer un rôle clair au sein du dialogue sur les politiques. Le cas du secteur agricole au Mozambique montre que même un processus de dialogue bien structuré ne suffit pas à empêcher la rupture des liens entre le dialogue sectoriel et le développement de politiques sectorielles.

231. Comme nous allons le décrire dans des sections ultérieures, l'ABS subissait l'impact des différents contextes dans lesquels il était alloué tout en influençant le contexte de l'assistance extérieure au niveau sectoriel et les systèmes et processus auxquels il participait. Nous allons maintenant nous intéresser à la nature de l'ABS et à ses effets.

5. Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat

5.1 Les caractéristiques clés de l'ABS fourni

QP2.1 : Quelles sont les caractéristiques clés de l'ABS fourni ?

232. Cette section décrit la nature de l'ABS fourni dans les études de cas. Elle commence par décrire les objectifs des programmes d'ABS. Elle donne ensuite la gamme d'instruments d'ABS existant dans les études de cas, puis tente de distinguer des processus et types communs d'ABS et d'en souligner les différences. La nature des intrants de l'ABS est ensuite décrite : niveaux de financement ; arrangements pour la gestion financière ; conditionnalité et dialogue ; assistance technique et renforcement des capacités et lien avec d'autres modalités d'aide.

233. Le tableau 6 ci-dessous propose une grande description de l'ABS dans les études de cas :

Tableau 6 : Description générale de l'ABS dans les études de cas

Rwanda éducation (ABS - 2000)	L'ABS a commencé à être fourni en parallèle de la SWAp et des réformes sectorielles de 2000. Au départ, l'ABS était non traçable et ciblait l'ensemble du secteur par le biais d'une tranche spécifique au sein d'un programme d'ABG. Depuis 2006, le niveau de ressources d'ABS a significativement augmenté suite au développement de modalités communes et à la participation de six bailleurs de fonds. L'ABS n'est pas traçable et cible des sous-secteurs et des domaines spécifiques. En outre, l'UNICEF, le DFID et CIDA approvisionnent un fonds commun ciblant le renforcement des capacités. L'ABS utilise le dialogue et les conditions des SWAp, qui ciblent l'ensemble du secteur et en particulier l'éducation de base.
Mali éducation (ABS - 2006)	L'ABS a été introduit par le biais d'une SWAp bien établie. Le volume d'ABS est significatif. Les ressources sont traçables et ciblent le budget de développement et les activités associées. Bien qu'il était prévu qu'elles soient entièrement discrétionnaires, elles étaient traçables et ciblées. Le dialogue sur l'ABS passe par la SWAp mais il existe des réunions supplémentaires et des conditions séparées pour l'ABS. Sa structure ne comprend pas d'Assistance Technique ou de renforcement des capacités, mais un fonds commun pour le renforcement des capacités était en train d'être mis en place.
Ouganda éducation (ABS - 1998)	L'ABS a été lancé en parallèle de la SWAp en 1998. L'ABS est un mélange de ressources non traçables ciblant le secteur, l'éducation primaire ou des dépenses spécifiques de l'enseignement primaire. Les ressources étaient additionnelles au financement existant du secteur, et ont donné lieu à des allocations budgétaires supplémentaires. L'ABS utilise le dialogue et les conditions de la SWAp, qui concernent l'ensemble du secteur tout en ciblant l'éducation primaire. Une Assistance Technique exceptionnelle a été fournie dans le contexte du dialogue sectoriel, mais en général, on note une absence d'Assistance Technique et de renforcement des capacités.
Ouganda GL (ABS - 1999)	L'ABS a été introduit en 2000 dans le cadre du programme de renforcement du gouvernement local, hybride d'ABS et d'aide projet. Il a précédé le développement d'arrangements pour la SWAp et a suivi les réformes de décentralisation. L'ABS a soutenu une nouvelle subvention de renforcement des capacités et de développement du gouvernement local associée à un cadre d'intéressement relié à l'évaluation des performances du gouvernement local. Les ressources étaient additionnelles et ciblèrent cette subvention. Bien qu'il soit classifié comme les ressources domestiques, l'ABS est traçable dans le budget. Le dialogue ciblait avant tout les projets, mais le LGDPII a accompagné la mise en place des arrangements pour la SWAp. L'Assistance Technique et le renforcement des capacités étaient des éléments majeurs de sa conception.
Tanzanie GL (ABS - 2004)	L'ABS a été introduit en 2004 après les réformes du gouvernement local. Il se fondait sur le modèle du LGDP de l'Ouganda (voir ci-dessus). Les principales différences avec le LGDP étaient liées à la nomenclature des ressources allouées à la subvention de renforcement des capacités du gouvernement local en tant que financement extérieur et au fait que les arrangements de type SWAp n'aient pas été utilisés.

Tanzanie santé (ABS - 1999)	L'ABS a été introduit en 1999 sous forme de fonds commun en parallèle du développement d'une SWAp. Les ressources ont régulièrement augmenté au fil du temps, mais pas autant que le financement vertical de la santé. L'ABS est traçable car identifié séparément dans le budget de développement du MdS, des allocations de ressources aux régions et du ministère du gouvernement local. Une part minimum est ciblée et transférée aux gouvernements locaux. Bien que le dialogue se déroule dans le contexte de la SWAp, les questions de processus prennent beaucoup de temps. L'ABS finance un renforcement des capacités, mais la majorité de l'Assistance Technique et du renforcement des capacités est fourni dans le contexte de la SWAp.
Mozambique santé (ABS - 2008)	L'ABS a été introduit par le biais d'une SWAp bien établie et succédait à une série de fonds communs. En termes absolus, le niveau de financement est élevé, mais un financement vertical non négligeable demeure. Les ressources sont traçables et ciblent de fait le secteur, mais les bailleurs de fonds peuvent choisir de voir leurs fonds classés en tant que ressources nationales ou extérieures. Il n'existe aucune exigence spécifique quant à l'additionnalité. L'ABS utilise des structures de dialogue préexistantes, mais un nouveau cadre d'indicateurs a été mis en place. Les progrès sont revus chaque année et les décisions liées aux décaissements sont prises après la revue sectorielle annuelle. L'ABS ne comprend aucune Assistance Technique ou renforcement des capacités. La majorité de ce type d'appui est fournie à l'aide de mécanismes verticaux ou bilatéraux, mais on parle d'utiliser une procédure commune pour l'Assistance Technique à l'avenir.
Zambie santé (ABS - 2006)	L'ABS a été introduit par la CE et le DFID par le biais d'une SWAp bien établie et succédait à un fonds commun. En termes absolus et par rapport aux autres aides allouées au secteur, le niveau de financement est bas. Chaque bailleur de fonds a ciblé des domaines spécifiques : le DFID a eu pour objectif de compenser la disparition des frais facturés aux utilisateurs, la CE à assurer la rétention du personnel. Cependant, aucune exigence d'additionnalité n'était en place. Les exigences du DFID quant aux justificatifs de transferts de ressources au MdS ont provoqué une certaine confusion entre le MdS et le MdF. L'ABS a utilisé la structure de dialogue de la SWAp, en dépit de l'ajout par la CE de conditions supplémentaires, et le DFID a lié son appui à l'ABG. L'ABS ne comprenait aucun élément d'Assistance Technique ou de renforcement des capacités, mais la CE organisait un projet d'Assistance Technique parallèle.
Zambie routes (ABS - 2005)	L'ABS a été introduit dans le cadre de structures de coordination bien établies, mais aucune SWAp formelle n'existe dans le secteur. En termes absolus et par rapport aux autres aides allouées au secteur, le niveau de financement est modéré. Il était à l'origine prévu sous forme d'aide projet par la CE avant de prendre la forme d'ABS. Il offrait cependant des ressources traçables ciblant le secteur. Il représentait donc un changement par rapport à l'aide projet. L'ABS utilise des indicateurs et des structures de dialogue déjà en place, mais un mécanisme de décaissement des tranches séparé. L'Assistance Technique est intégrée à l'accord d'ABS et fournie par le biais des modalités de projet, mais la coordination avec l'autre Assistance Technique fournie par les projets laisse à désirer.
Mozambique agriculture (ABS - 1999)	L'ABS a été introduit en parallèle du développement d'une SWAp en 1999, qui ne couvrait pourtant que l'ABS. Le niveau de financement est depuis toujours élevé et représente un changement par rapport à l'aide projet parallèle. Les ressources d'ABS étaient traçables et ciblaient les dépenses du ministère de l'Agriculture et des gouvernements des provinces, tout en offrant une grande flexibilité. La plus grande part des ressources d'ABS était consacrée aux activités de renforcement institutionnel à chaque niveau. Le dialogue et les conditions ciblaient la mise en œuvre et le suivi de la stratégie sectorielle et utilisaient les structures de la SWAp.

Objectifs communs de l'ABS

234. Avant de décrire la nature de l'ABS et d'évaluer ses effets, il est important de comprendre les objectifs de l'ABS. La finalité originale des programmes d'ABS est un important indicateur permettant de juger leur efficacité.

235. Comme l'a indiqué la section précédente, à l'exception des deux études de cas sur les gouvernements locaux, l'ABS a été alloué dans le contexte d'une SWAp. Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que presque tous les programmes d'ABS visent le soutien à la mise en œuvre du programme, de la stratégie ou du plan d'investissement sectoriel. Par exemple, au Rwanda, l'objectif général de l'ABS était d'« Opérationnaliser le plan stratégique pour le secteur de l'éducation », mais les programmes individuels des bailleurs de fonds comprenaient des objectifs plus détaillés.

236. Certains programmes contiennent des objectifs plus spécifiques. Les deux instruments d'ABS du secteur de la santé en Zambie ciblent des aspects différents de la prestation de services : amélioration de la rétention de la main-d'œuvre et accompagnement de l'abolition des frais d'utilisateurs. L'ABS au secteur routier de la Zambie, apporté par un bailleur de fonds, ciblait la maintenance de routes spécifiques. Dans ces cas, lorsque les bailleurs de fonds fournissent l'ABS de manière individuelle (sans passer par un mécanisme de fonds commun), ils ressentent le besoin de cibler des domaines spécifiques.

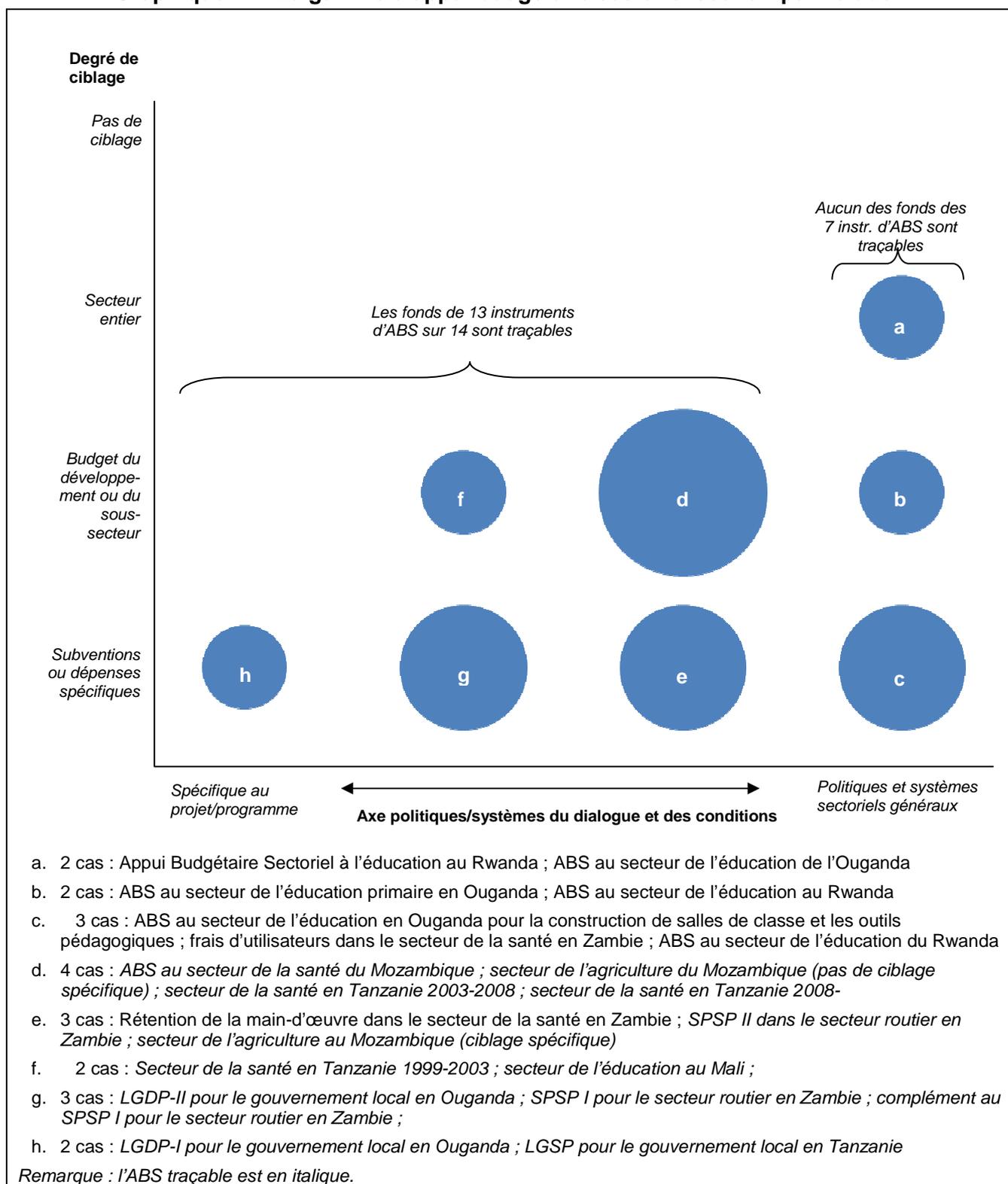
237. Les objectifs de l'ABS font souvent référence à l'atteinte des OMD pertinents ou relatifs à la pauvreté en général. Souvent, l'un des objectifs secondaires est d'améliorer l'efficacité des ressources allouées au secteur. C'est par exemple le cas de l'ABS alloué aux secteurs de l'éducation et au Rwanda.

238. Les deux exceptions à ce type d'objectif étaient bien évidemment les deux études de cas des gouvernements locaux, qui étaient très similaires car conçues en l'absence de plans sectoriels. Bien que les réformes des politiques aient été bien avancées en Ouganda, les premiers objectifs du LGDP étaient de « *tester la faisabilité de la mise en œuvre des mandats constitutionnels et légaux dans le domaine de la prestation de services décentralisés et de la dévolution du budget de développement grâce à la fourniture de fonds d'investissement aux gouvernements locaux (GL)* » et d'« *améliorer les performances institutionnelles des gouvernementaux locaux pour la prestation de services durables et décentralisés.* » Au contraire des objectifs généraux des plans et stratégies de l'ABS dans des secteurs plus conventionnels, ces objectifs ciblaient délibérément les systèmes et institutions.

La vaste gamme d'instruments d'ABS fournis

239. Malgré la cohérence manifeste de la nature des objectifs des instruments d'ABS, ces derniers varient de manière significative.

240. La définition de l'ABS implique deux dimensions centrales à la conception de l'ABS : le degré de ciblage des ressources d'ABS et la finalité du dialogue et des conditions de l'ABS. Le Graphique 14 tente de situer tous les instruments d'ABS couverts par les études de cas au sein de ces deux dimensions.

Graphique 14 : La gamme d'appui budgétaire sectoriel couvert par l'étude

241. Le premier constat que l'on peut faire est l'absence d'une version pure d'ABS non ciblé, ce qui soit conforme à la définition du CAD/OCDE. Ce constat est confirmé par les études de cas de

la revue documentaire et par l'étude de l'ABS en Afrique francophone³², où l'ABS pur était également rare. En général, l'ABS s'accompagne d'un certain degré de ciblage, qu'il soit général ou spécifique. Qui plus est, les cas où le dialogue se concentre avant tout sur les politiques et systèmes sectoriels généraux restent rares. Les instruments utilisés dans les secteurs de l'éducation de l'Ouganda et du Rwanda et l'ABS ciblant l'élimination des frais d'utilisateurs en Zambie semblent être les seuls exemples d'un tel ciblage.

242. À l'autre extrême, on note deux cas (h) où les ressources et le dialogue ciblaient des programmes spécifiques. Il s'agit des deux premiers instruments d'ABS soutenant les gouvernements locaux en Tanzanie et en Ouganda. Ils ciblaient tous deux la création de systèmes de transferts pour le versement des investissements locaux et le renforcement des capacités institutionnelles des gouvernements locaux. Ils ne visaient pas à jouer le rôle de plates-formes de dialogue sur les réformes sectorielles générales.

243. Un peu plus de la moitié des instruments d'ABS utilise le ciblage de dépenses sectorielles associé à un dialogue, qui peut être un mélange de dialogue spécifique sur les projets et les programmes et de dialogue sur les politiques et systèmes sectoriels (d à g). Cela semble être la méthode la plus communément utilisée par les instruments d'ABS en place.

244. L'autre paramètre essentiel pour la conception de l'ABS est la question de savoir si les ressources des bailleurs de fonds sont traçables pendant leur passage par les systèmes gouvernementaux. Les deux tiers des instruments d'ABS (14 sur 21) sont traçables, tandis qu'un tiers ne l'est pas. Cette tendance est comparable à celle de l'étude de l'ABSDP en Afrique francophone, où 3 instruments d'ABS sur 5 étaient traçables³³. Plusieurs instruments d'ABS utilisant un ciblage traçable sont en fait considérés comme des fonds communs dans les pays où ils sont établis : l'agriculture au Mozambique, la santé en Tanzanie et le gouvernement local en Tanzanie. La principale différence entre ces fonds communs et les fonds communs conventionnels est le passage de ces ressources par les systèmes du Trésor (canal 1 au lieu du canal 2).

245. La traçabilité n'est pas toujours intentionnelle. Le ministère des Finances du Mali a fini par faire en sorte que l'ABS au secteur de l'éducation soit traçable en réponse à la demande des bailleurs de fonds que les ressources non dépensées soient reportées à l'exercice suivant. L'ABS a donc de fait dû être traçable. En outre, certains bailleurs de fonds du secteur de la santé au Mozambique avaient l'intention de passer à un ABS non traçable et non ciblé. Cependant, les ressources d'ABS restent de fait traçables, car elles sont identifiables séparément dans le budget de développement – bien qu'identifiées comme ressources locales.

246. On constate une forte corrélation entre la traçabilité de l'ABS et le ciblage de questions propres aux programmes dans le dialogue. Ce n'est pas une coïncidence : comme nous allons le démontrer, lorsqu'elles sont traçables, les ressources d'ABS ont tendance à éloigner le dialogue des questions générales liées aux politiques et aux systèmes pour l'orienter vers les mécanismes des modalités de financement.

³² Voir van der Linde 2008. Pas de cas d'ABS pur dans les quatre études de cas. Deux cas comprenaient un ciblage d'activités spécifiques (environnement et foresterie au Cameroun, éducation primaire au Bénin), deux autres comprenaient un ciblage large (environnement au Sénégal et éducation primaire au Burkina Faso).

³³ Voir van der Linde 2008. L'ABS au secteur de l'environnement au Sénégal, et ABS de la CE à l'éducation au Burkina Faso n'étaient pas traçables ; tous les autres ABS, éducation au Burkina Faso, environnement et foresterie au Cameroun et éducation au Bénin, étaient traçables.

247. Il reste à faire deux observations importantes quant à l'évolution des instruments d'ABS : avec le temps, les études de cas indiquent une évolution graduelle du spécifique vers le général dans le ciblage et le dialogue portant sur les systèmes et politiques sectoriels. Cependant, il est tout aussi important de noter qu'on ne constate aucun exemple de passage d'un ABS traçable à un ABS non traçable dans les études de cas.

Le volume de l'ABS fourni

248. Le cadre logique servant à l'évaluation de l'ABS avance que le volume des ressources d'ABS a un impact fort sur son efficacité. Il peut jouer sur trois dimensions principales : premièrement, le volume absolu des transferts d'ABS. Deuxièmement, la contribution de l'ABS à une augmentation globale des ressources extérieures allouées au secteur. Troisièmement, le degré dans lequel l'ABS a provoqué un passage relatif des projets et des fonds communs à l'utilisation des systèmes du Trésor.

249. En termes absolus, à l'exception du secteur de la santé en Zambie, toutes les études de cas constatent des transferts de ressources significatifs : au moins 30 millions de USD par an au cours des deux dernières années. Dans cinq études de cas, les décaissements annuels ont atteint le double de ce chiffre (les trois études du secteur de l'éducation et le secteur de la santé en Tanzanie et au Mozambique). Cependant, le niveau des ressources d'ABS n'est resté au-dessus de la barre des 30 millions de USD pendant cinq ans ou plus que dans trois études de cas : l'éducation en Ouganda, l'agriculture au Mozambique et la santé en Tanzanie. Dans les autres études de cas, l'ABS était en place depuis moins de cinq ans. Dans la plupart des cas, le nombre croissant de bailleurs de fonds allouant l'ABS a provoqué une hausse du volume absolu de ressources. Dans le secteur de l'éducation et du gouvernement local en Ouganda, où l'ABS avait été lancé très tôt (en 1998 et en 2000 respectivement), le volume de ressources d'ABS a diminué après cinq ou six ans. Dans le secteur de l'éducation, ce déclin a représenté un passage à l'ABG à la demande du ministère des Finances ; les bailleurs de fonds ont récemment recommencé à utiliser l'aide projet dans ces deux secteurs.

250. Dans sept des dix études de cas, il est évident que l'ABS a contribué à des augmentations significatives des ressources sectorielles extérieures (éducation au Rwanda et en Ouganda ; gouvernement local en Tanzanie et en Ouganda ; santé en Tanzanie ; agriculture au Mozambique et éducation au Mali). Dans tous ces cas, l'ABS a également représenté un changement de modalités suite à la forte diminution d'une aide projet fragmentée. Dans deux des études de cas restantes où l'ABS n'a pas contribué à des augmentations significatives de l'aide (secteurs de la santé en Zambie et au Mozambique), les bailleurs sont passés de fonds communs, qui avaient contribué à une augmentation de l'aide, à l'ABS. Le secteur routier en Zambie a représenté un passage de l'aide projet à l'ABS qui n'a pas contribué à une augmentation significative des ressources extérieures.

251. Dans six des dix études de cas, les ressources d'ABS étaient significatives par rapport aux autres instruments d'aide. Les évolutions les plus significatives ont été constatées dans les trois études de cas sur l'éducation, les deux études sur le gouvernement local et l'étude de cas sur l'agriculture au Mozambique. On note cependant depuis peu des signes d'une résurgence des projets dans les secteurs de l'éducation en Ouganda et de l'agriculture au Mozambique. Dans les trois études de cas sur la santé, le passage à l'ABS a été affaibli par l'augmentation du financement vertical provoqué par les initiatives mondiales sur la santé.

Approches des arrangements de financement et de gestion financière

252. Les arrangements de financement et de gestion financière sont importants pour la conception de tout instrument d'aide et l'ABS ne fait pas exception à cela. Les deux principales formes d'ABS (ABS ciblé traçable et non traçable) utilisent des approches contrastées.

253. La première différence réside dans la méthode utilisée pour présenter les dépenses financées par l'ABS dans les documents budgétaires :

- Avec l'ABS ciblé et traçable, les dépenses financées par l'ABS sont séparément identifiables dans la nomenclature budgétaire et les documents budgétaires détaillés préparés pour le budget annuel. Dans tous les cas, cette forme d'ABS apparaît dans le budget de développement, même si, comme c'est généralement le cas, il finance à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement. En général, l'ABS apparaît sous forme de projet ou de subvention séparé. Dans les cas où l'ABS passe par un fonds commun, il est en général identifié en tant que ressource extérieure ou provenant des bailleurs de fonds (Agriculture au Mozambique, santé et gouvernement local en Tanzanie). Les ressources nationales peuvent également apparaître dans le budget par rapport aux projets ou subventions sur ressources d'ABS. Dans l'étude de cas de l'éducation au Mali, les dépenses d'ABS étaient identifiées séparément dans le budget de développement en tant qu'« ABS pour l'investissement » et « ABS pour les coûts d'exploitation ». Dans les cas de la santé en Tanzanie et de l'agriculture au Mozambique, un nouveau mécanisme (parallèle) de transfert des ressources d'exploitation aux gouvernements locaux a été créé.
- Avec l'ABS ciblé et non traçable, les dépenses financées par l'ABS ne sont pas séparément identifiables dans le budget des dépenses. Elles sont classées en tant que dépenses nationales et donc mêlées aux dépenses sur ressources nationales. Dans certains cas (comme l'éducation au Rwanda et en Ouganda), aucune nouvelle ligne n'est créée dans la nomenclature budgétaire pour l'ABS. Dans d'autres cas, un projet ou une subvention du gouvernement distinct peut être créé en parallèle de l'introduction de l'ABS. Par exemple, dans l'étude de cas de l'ABS en Ouganda, une subvention intitulée « Programme de renforcement du gouvernement local » a été créée pour la distribution de nouvelles subventions au gouvernement local. Cependant, ce projet a été utilisé comme tout autre projet de développement financé sur ressources nationales. Dans le secteur de la santé en Zambie, la CE a demandé au gouvernement zambien qu'il crée une ligne budgétaire pour la rétention de la main-d'œuvre.

254. L'autre différence est la méthode d'allocation des ressources d'ABS durant le processus budgétaire. Pour l'ABS traçable, la situation est simple. Un montant équivalant à la valeur de l'ABS est alloué aux lignes budgétaires ou aux projets séparés créés dans le budget. C'est ainsi que souvent, dans le budget, le fonds commun prend l'aspect d'un énorme projet (ou d'une série de projets) financé par les bailleurs de fonds.

255. Pour l'ABS ciblé non traçable, la relation entre le financement et les allocations budgétaires est moins mécanique. Le niveau d'allocation budgétaire pour les dépenses ciblées par les ressources d'ABS fait l'objet de négociations et est attaché à certaines conditions. Les accords des bailleurs de fonds d'ABS exigent donc que l'ABS mène à des allocations budgétaires supplémentaires. Cela est plus courant avec l'ABS ciblé non traçable. Au Rwanda, le protocole d'entente pour le soutien conjoint au secteur de l'éducation est particulièrement explicite : « *Les ressources d'ABS pour l'éducation sont fournies par les partenaires au développement à la condition que l'enveloppe totale prévue pour l'éducation augmente afin de refléter les ressources supplémentaires promises.* » Il reconnaît également que « *cette augmentation ne sera pas séparément identifiée en tant que ressources d'« ABS », mais tout simplement en tant qu'enveloppe plus importante allouée par le GdR au secteur qui combinera les recettes nationales*

et l'Appui Budgétaire Général et Sectoriel. »³⁴ Il s'agit d'une exigence facile à respecter durant les premières années de la mise en œuvre de l'ABS, mais l'additionnalité est difficile à établir. Très tôt, l'ABS a été alloué à l'Ouganda à des conditions similaires du point de vue de l'influence sur les allocations budgétaires, quel que soit le niveau ciblé : secteur, sous-secteur ou subvention. Le fonds d'action contre la pauvreté (PAF) en Ouganda est le seul exemple où un ministère des Finances a tenté de démontrer l'additionnalité de l'ABS et de l'allègement de la dette sur les dépenses du gouvernement, comme le montre l'encadré 11 ci-dessous. Cependant, même en Ouganda, l'additionnalité n'a plus été garantie après 2003.

Encadré 11 : Le fonds d'action contre la pauvreté (PAF) en Ouganda

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 d'action 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 les dépenses du Fonds de lutte contre la pauvreté étaient supérieures au niveau de dépenses de 1997 par rapport à la valeur de ses ressources.

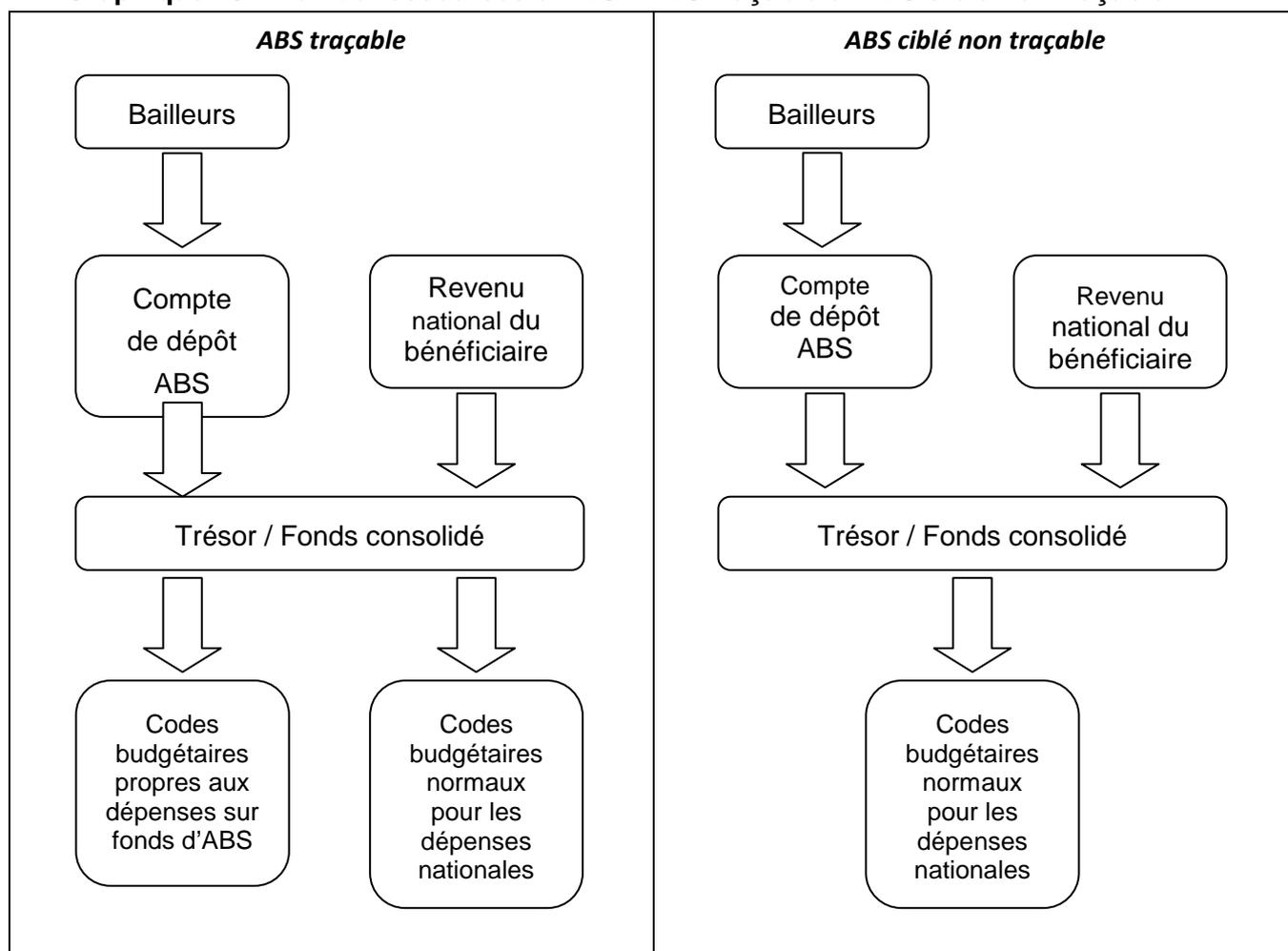
Ainsi, les bailleurs de fonds étaient certains que les ressources de l'ABS avaient un effet sur les allocations budgétaires. Les autres dispositions du Fonds de lutte contre la pauvreté ont encore rassuré les bailleurs des fonds allouant l'ABS et d'autres types d'appui budgétaire au Fonds de lutte contre 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 fiscal et à réserver des fonds au renforcement du suivi et de la redevabilité (*accountability*).

Source : étude de cas Ouganda

L'autre exemple d'ABS ciblé non traçable, pour la rétention de main-d'œuvre dans le secteur de la santé en Zambie, ne s'accompagnait d'aucune exigence d'additionnalité explicite malgré la demande de création d'un poste budgétaire pour les RH. Dans le cas de l'ABS fourni par le DFID au secteur de la santé en Zambie, l'ABS n'était soumis à aucune exigence d'allocation en tant que ressources supplémentaires en soutien à l'élimination des frais d'utilisateurs, mais le DFID a demandé des preuves que les ressources étaient transférées au ministère de la Santé. La modalité exacte n'a pas été correctement conçue au préalable, ce qui a mené à une certaine confusion au moment de l'exécution budgétaire.

256. Cela nous amène à la seconde distinction : la manière dont les ressources d'ABS sont distribuées par les bailleurs de fonds aux entités dépensières via le Trésor. Il existe une distinction claire entre l'ABS ciblé traçable et non traçable. Le Graphique 15 montre les mécanismes de base employés par les deux approches.

³⁴ Accord JESS du Rwanda

Graphique 15 : Flux de ressources d'ABS : ABS traçable et ABS ciblé non traçable³⁵

257. Dans la plupart des cas d'ABS, les ressources sont transférées par les bailleurs de fonds dans un compte de dépôt en devises étrangères, en général dans la banque centrale. De là, les fonds sont convertis en devise locale et transférés dans le compte principal du Trésor (compte unique du Trésor, fonds consolidé ou compte du ministère des Finances).

258. Dans le cas de l'ABS ciblé non traçable, le ministère des Finances décaisse les fonds au budget sectoriel à partir du début de l'exercice financier, comme s'il s'agissait du budget de tout autre secteur. Les décaissements se font 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, elles sont traitées comme tout autre revenu national.

259. Dans la majorité des cas d'ABS traçable, seule la valeur des ressources d'ABS versées au 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. Dans trois des études de cas de la première phase de l'ABSdP (Bénin, Burkina Faso et Cameroun), les ressources sont passées par un

³⁵ Les décaissements associés à des codes budgétaires distincts peuvent aussi passer par des comptes bancaires séparés, pour les dépenses sur ressources d'ABS seules ou pour les dépenses sur ressources d'ABS et nationales.

compte du Trésor spécial (le CAST). La seule exception à cela a eu lieu au Mali lorsque, conformément aux procédures d'exécution budgétaire normales, les agences dépensières ont bénéficié d'une ligne de crédit pour effectuer leurs dépenses en se basant sur le budget annuel, que les ressources d'ABS aient été reçues ou non. Dans le cas des instruments d'ABS traçable, il est arrivé qu'une partie des ressources soit transférée du compte de dépôt à un compte en devises étrangères pour financer les marchés publics internationaux (santé et agriculture au Mozambique). Ces éléments des instruments d'ABS ne tombent pas sous le coup de l'ABS.

260. À l'égard de la mise en oeuvre d'ABS ciblé non traçable, l'une des préoccupations majeures est la fiabilité de l'exécution budgétaire du gouvernement. Comme mentionné dans l'encadré 11, le ministère des Finances de l'Ouganda s'est engagé à décaisser l'ensemble des dépenses budgétisées pendant l'exercice financier afin de financer les dépenses prioritaires visant la réduction de la pauvreté, dont l'éducation primaire. Cela a renforcé la confiance des bailleurs de fonds envers la fiabilité du budget.

261. Une fois les ressources transférées à partir du Trésor, les procédures gouvernementales normales pour le contrôle des dépenses et la comptabilité ont été presque universellement appliquées, et dans la plupart des cas, les procédures de passation de marchés du gouvernement ont aussi été utilisées. Quelques exceptions sont notables : le secteur routier en Zambie, où de nouvelles procédures pour les contrats ont été appliquées pour les routes financées par l'ABS. Autre exception, l'exigence attachée à l'ABS dans le secteur de l'éducation au Mali et à la majorité de l'ABS au Mozambique que les ressources d'ABS non dépensées à la fin de l'exercice fiscal soient reportées à l'exercice suivant.

262. Dans de nombreux cas, des exigences supplémentaires pour les audits et la présentation de rapports financiers ont été ajoutées aux systèmes normaux du gouvernement. Au Rwanda par exemple, l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Éducation Pour Tous et la BAD ont demandé des rapports séparés pour les dépenses ; la CE a exigé des rapports financiers sur les routes financées par l'ABS pour les demandes de décaissement de tranches du gouvernement zambien. Dans certains cas, l'ABS a provoqué la création d'un nouveau transfert aux autorités locales (par exemple, la santé en Tanzanie et les deux études de cas sur le gouvernement local) et dans de telles circonstances, des processus ont dû être créés pour la présentation de rapports.

263. Les exigences supplémentaires pour les audits étaient fréquentes et allaient au-delà des critères statutaires. Par exemple, les secteurs de la santé en Tanzanie et de l'éducation au Mali ont dû faire intervenir des entreprises privées pour effectuer leurs audits. Dans le secteur routier de la Zambie, des audits techniques et des marchés publics ont été requis pour toutes les routes financées par l'ABS. Des audits de la qualité par rapport aux dépenses encourues ont été effectués dans les études de cas sur le gouvernement local.

Approches du suivi, du dialogue et de la conditionnalité

264. L'autre importante dimension des instruments d'ABS est le cadre utilisé pour le suivi, le dialogue et la conditionnalité. Les processus de dialogue et de suivi associés à l'ABS ont été intégrés aux structures des SWAp.³⁶ Ces structures ont été développées en parallèle de l'ABS (ex : éducation en Ouganda et au Rwanda, santé en Tanzanie et agriculture au Mozambique) ou avaient été mises en place avant l'introduction de l'ABS (santé en Zambie et au Mozambique, routes en Zambie et éducation au Mali). Ce n'est que dans les deux études de cas consacrées au

³⁶ Dans le secteur routier en Zambie, des structures de coordination existaient mais ne représentaient pas une SWAp formelle.

gouvernement local que des structures complètes de SWAp étaient absentes, mais des groupes de coordination des bailleurs de fonds étaient en place. Les structures comprenaient les mécanismes suivants :

- Des réunions d'évaluation des performances sectorielles annuelles ou bisannuelles ;
- Une structure de coordination, comprenant des comités de pilotage et groupes de travail et une représentation des bailleurs de fonds ; et
- Un groupe de coordination des bailleurs de fonds, souvent avec un chef de file ou représentant responsable des échanges des bailleurs de fonds avec le gouvernement.

Encadré 12 : Exemples de cadres de conditionnalité

Rwanda – éducation		
<i>Conditions préalables (chaque année) :</i>		
<ul style="list-style-type: none"> – version convenue du Plan Stratégique du Secteur de l'Éducation (ESSP en anglais ou PSSE), avec un chiffre respectant le cadre de financement à long terme – un CDMT convenu aligné et cohérent avec le PSSE comprenant le budget de fonctionnement et de développement – un programme de travail opérationnel pour mettre en œuvre le PSSE – un plan annuel de renforcement des capacités 		
<i>Déclencheurs de l'ABS :</i>		
	<i>Performance du PSSE</i>	<i>Gestion financière</i>
Décaissement 1 ^{er} trimestre (décision prise au 3 ^e trimestre de l'année précédente)	Progrès satisfaisants par rapport aux indicateurs clés du cadre de S&E du PSSE : rapport présenté à l'atelier sur la SRP/budget du secteur de l'éducation en septembre/octobre	Préparation du budget du secteur de l'éducation respectant : le PSSE ; le plan d'exploitation annuel du PSSE et préparation du CDMT reflétant l'additionnalité de l'ABS . Les dépenses de l'éducation pendant les deux premiers trimestres de l'année précédente doivent être satisfaisantes.
Décaissement 3e trimestre (décision prise au 2e trimestre, mais les ressources ne sont généralement pas affectées la même année)	Progrès satisfaisants par rapport aux indicateurs clés du cadre de S&E de l'ESSP lors de la revue conjointe du secteur de l'éducation (JRES) en avril/mai	Publication du rapport d'exécution budgétaire pour l'année précédente, satisfaisant pour le secteur de l'éducation Dépenses cumulées satisfaisantes durant les 3 ^e et 4 ^e trimestres de l'année précédente dans le secteur de l'éducation.
Mozambique - santé		
Afin de déterminer les engagements financiers annuels pour l'année suivante (n+1), les partenaires évaluent au cours de l'année n les résultats des performances du GdM dans le secteur de la santé pour l'année n-1 tels qu'ils apparaissent dans l'évaluation annuelle conjointe des performances du secteur de la santé. Celles-ci sont mesurées grâce aux indicateurs et cibles du cadre d'évaluation des performances du secteur de la santé (voir l'annexe 2), y compris ceux liés à la gestion financière, et les résultats des rapports d'audit et des évaluations de la gestion des finances publiques disponibles. Pour les cibles convenues, les progrès réalisés durant n-1 (et en termes d'audits financiers, durant n-2) auront un impact sur le niveau des engagements pour l'année n+1.		

Mali – éducation*Conditions préalables :*

- **Conditions macro-économiques** : Statut « on track » (en cours) du programme du FMI ; revue positive du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ; revue positive du plan d'action pour la réforme de la GFP (PAGAM).
- **Conditions sectorielles** : Part du budget de fonctionnement de l'éducation dans le budget de fonctionnement total ; le budget respecte le CDMT et prouve l'additionnalité de l'ABS ; allocations budgétaires intrasectorielles conformes au CDMT ; la RDP du PISE II pour N-1 est validée, y compris la disponibilité des indicateurs et de l'annuaire statistique ; validation du plan de travail annuel N+1 ; audit favorable du PISE II N-1 et mise en œuvre des recommandations de l'audit de N-2

Indicateurs sectoriels pour le décaissement de la seconde tranche

- **Indicateurs de ressources** : % du budget de fonctionnement exécuté durant N-1 par rapport à l'ensemble du budget de fonctionnement exécuté ; % des ressources de fonctionnement transférées au niveau déconcentré dans le budget exécuté en N-1 ; % des ressources de fonctionnement transférées aux autorités locales dans le budget exécuté en N-1
- **Produits et résultats de la fourniture de services** : Taux d'accès en première année d'école primaire, par sexe et par région ; taux d'achèvement en 6^e année pour N, par sexe et par région ; taux de transition de la 1^e à la 2^e année de l'éducation de base ; % de redoublement en première année d'éducation de base ; ratio de manuels/élève en 2^e année d'éducation de base ; % d'enseignants ayant suivi la formation initiale de six mois ; nombre d'élèves formés professionnellement ; % d'élèves de 2^e et 5^e année (1^{er} cycle de l'éducation de base) ayant réussi le test de mathématiques et de lecture

Source : études de cas sur l'éducation au Rwanda et au Mali et sur la santé au Mozambique

265. Dans le contexte des réunions d'évaluation des SWAp, un rapport est rédigé sur la performance sectorielle et des actions sont convenues pour améliorer la performance sectorielle. Avec le temps, des efforts ont été réalisés pour renforcer la présentation de rapports sectoriels dans le contexte des SWAp.

266. Pour les secteurs où l'ABS a été mis en place en parallèle des structures et processus des SWAp, une « performance satisfaisante » ressortant de l'évaluation sectorielle annuelle est une condition essentielle au décaissement de ressources d'ABS. La « performance satisfaisante » n'a été clairement décrite dans aucun de ces cas, mais elle fait généralement référence au suivi de la mise en œuvre d'actions convenues lors des revues conjointes. Le degré de mise en œuvre des actions convenues a provoqué une certaine insatisfaction. Dans de nombreux cas, cela a mené à la création d'indicateurs de performances et de valeurs de référence pour suivre les performances, comme dans le secteur de l'éducation au Rwanda et en Ouganda et dans les secteurs de l'agriculture et de la santé au Mozambique.

267. Dans le contexte de bailleurs de fonds multiples fournissant l'ABS, les cadres de conditionnalité sont en général décrits dans les protocoles d'entente conjoints ou des documents communs sur les programmes. Des exemples du cadre de conditionnalité pour l'ABS dans le secteur de l'éducation au Rwanda et au Mali et de la santé au Mozambique sont montrés dans l'encadré 12 ci-dessus.

268. On constate en général deux domaines de conditionnalité. Les conditions liées à la performance et à la mise en œuvre des politiques sectorielles ; et les conditions liées à la gestion financière.

269. Le dialogue et l'évaluation des conditions ne se déroulent pas toujours entièrement dans le cadre de structures d'approches sectorielles établies. Dans le secteur de l'éducation au Mali, les conditions de l'ABS décrites ci-dessus diffèrent de celles contenues dans la SWAp globale et les performances par rapport à ces trois conditions sont évaluées séparément lors de réunions supplémentaires organisées pour les bailleurs de l'ABS. Dans le secteur de la santé en Tanzanie, un comité de pilotage de l'ABS organise des réunions parallèles et les bailleurs de fonds de l'ABS signent un accord supplémentaire décrivant les actions qu'ils désirent voir mises en œuvre au cours de l'année à venir.

270. Les procédures de la CE, qui exigent une approche en deux tranches, sont rarement satisfaites par les processus normaux des SWAp. Dans les secteurs routiers et de la santé en Zambie, la présentation de rapports séparés était exigée pour une série d'indicateurs de performance dans le cadre du processus de demande de décaissement des tranches, car les processus existants des SWAp ne respectaient pas les exigences de procédure de la CE. Des dispositions parallèles ont été mises en place pour la CE dans le secteur de la santé au Mozambique.

271. Les cadres de dialogue et de conditionnalité des deux études de cas sur le gouvernement local présentaient de nombreuses différences. Ces deux études s'intéressaient avant tout aux questions propres aux programmes et n'étaient pas étroitement liées au dialogue sectoriel plus vaste. C'était aussi le cas de la deuxième génération d'instruments d'aide en Ouganda, qui ont contribué à la mise en place de structures plus formelles pour les SWAp.

Approches liées à l'ABS pour l'Assistance Technique et le renforcement des capacités

272. La manière dont l'appui à l'assistance technique et au renforcement des capacités est intégré ou relié aux instruments d'ABS varie de manière significative.

273. Dans de nombreux cas, l'ABS finance directement les activités de renforcement des capacités dans le contexte de la stratégie sectorielle globale. Dans le cas de l'agriculture au Mozambique, la plus grande part (près de 40%) des dépenses financées par l'ABS étaient allouées aux activités de renforcement institutionnel. Le renforcement des capacités au niveau national et provincial comptait parmi les principaux objectifs sous-jacents de l'appui au secteur de l'agriculture au Mozambique. Dans les deux études de cas sur le gouvernement local, l'ABS soutenait la fourniture de subventions ciblant le renforcement des capacités des gouvernements locaux en parallèle de subventions d'investissement discrétionnaires. Les études de la santé en Tanzanie et de l'éducation au Mali révélaient que d'importantes activités de renforcement des capacités étaient également financées ; cela sera sans doute le cas à l'avenir pour le secteur de la santé du Mozambique.

274. Dans quatre cas, l'Assistance Technique et les activités de renforcement des capacités utilisant des modalités de projet faisaient partie intégrale des instruments d'ABS. Au Rwanda, le descriptif du programme d'ABS prévoyait la mise en place d'un fonds commun pour le renforcement des capacités. Les deux études de cas sur les gouvernements locaux et celle sur les routes en Zambie décrivent des instruments contenant des activités d'Assistance Technique et de renforcement des capacités de style projet. Dans la pratique, les instruments étaient des hybrides associant des modalités d'aide projet et d'ABS. Les études de cas sur le gouvernement local montrent la mise en place d'unités de gestion de projets parallèles. Cela était jugé nécessaire pour mettre en place les systèmes sur subventions que les programmes d'ABS soutenaient et pour gérer l'élément « projet » de l'instrument. Des efforts ont par la suite été réalisés pour simplifier

cette fonction au sein des ministères du gouvernement local respectifs. Dans le secteur routier en Zambie, l'Assistance Technique se donnait deux objectifs : soutenir la gestion des contrats de maintenance des routes financés par l'ABS et le renforcement institutionnel dans tout le secteur.

275. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda et de la santé en Zambie, peu d'attention a été accordée à l'Assistance Technique et aux activités de renforcement des capacités, mais les bailleurs de fonds ont fourni une assistance technique ad hoc dans le contexte du dialogue sur l'ABS.

276. Un grand nombre de secteurs bénéficient de projets et d'activités parallèles pour l'assistance technique et le renforcement des capacités. Les structures de dialogue des SWAp sont utilisées en tant que mécanisme de coordination de l'appui des bailleurs de fonds à l'Assistance Technique et au renforcement des capacités.

Coordination et liens avec d'autres instruments d'aide

277. Comme c'est le cas avec l'Assistance Technique en général, les structures de dialogue des SWAp sont les principaux vecteurs d'échanges entre la mise en oeuvre d'ABS et les autres instruments d'aide. Dans toutes les études de cas à l'exception de l'agriculture au Mozambique, les SWAp tentent de coordonner les différentes modalités d'aide sectorielles.

278. Il est surprenant de constater que les liens entre l'ABS et l'ABG sont souvent faibles en dépit du fait que de nombreux bailleurs de fonds offrent ces deux types d'appui. Il arrive qu'il n'y ait aucun lien explicite entre eux, comme dans le secteur de l'éducation au Mali et le secteur de la santé en Tanzanie. Les séries d'indicateurs de performance suivis et utilisés pour déterminer les décaissements peuvent différer (éducation au Mali et au Rwanda) ou s'accompagner de cibles différentes (secteur routier en Zambie). On note cependant la présence de liens dans certains cas. Par exemple, dans le secteur de l'éducation en Ouganda, une revue sectorielle de l'éducation satisfaisante était une condition préalable pour l'ABS et l'ABG. Plus récemment, des efforts ont été réalisés pour développer un Cadre d'Assistance Conjointe commun contenant des indicateurs pour l'ABS et l'ABG dans différents secteurs. Dans les secteurs de l'agriculture et de la santé au Mozambique, des efforts ont été réalisés pour garantir la cohérence des indicateurs, mais la série d'indicateurs suivis au niveau sectoriel est plus élaborée.

Institutions et systèmes utilisés pour la fourniture de l'aide

279. Pour conclure cette section sur la nature de l'ABS, il est important de décrire la manière dont les différents instruments d'ABS s'articulent autour des structures institutionnelles pour la prestation de services dans les secteurs bénéficiant d'un appui. Autrement dit, à quoi ressemble l'ABS ?

280. L'ABS traçable a tendance à prendre la forme de très importants « projets » dans le budget développement du ministère chargé d'un secteur donné. C'est le cas des ministères de l'Agriculture et de la Santé au Mozambique, du ministère de la Santé en Tanzanie et du ministère de l'Éducation au Mali. Ces projets se distinguent par le fait qu'ils offrent un appui à des objectifs multiples, concernent différents services ministériels et utilisent les systèmes gouvernementaux. En général, ils financent les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Dans certains cas, ils transfèrent aussi des ressources aux institutions extérieures au ministère. Pourtant, le plus souvent, ces « projets » majeurs ne sont pas définis de façon détaillée (par rapport aux projets conventionnels financés par les bailleurs de fonds). Au lieu de cela, ils appuient la stratégie sectorielle globale (qui a tendance à contenir des séries d'interventions générales) et le processus

annuel de planification et de budgétisation des activités. Le dialogue et les efforts des bailleurs de fonds se concentrent surtout sur la mise en place de procédures de financement conjointes, beaucoup moins sur l'analyse approfondie des activités financées.

281. Au contraire, dans les études de cas de la santé en Zambie et de l'éducation en Ouganda et au Rwanda, qui bénéficient d'un ABS ciblé non traçable, les ressources d'ABS ont pu soutenir l'expansion des allocations aux lignes budgétaires et subventions aux prestataires de services existants à l'aide de la structure institutionnelle et de la nomenclature budgétaire en place. Il est important de noter que ces ressources ont été allouées au budget de développement ou de fonctionnement ou aux deux.

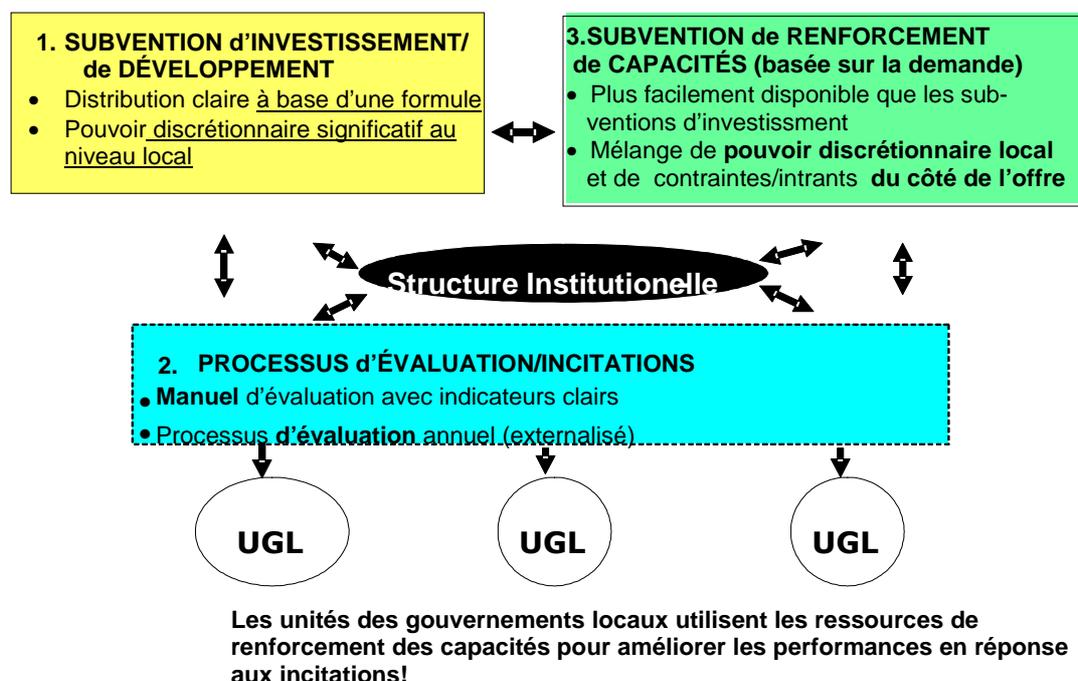
282. Un grand nombre d'instruments d'ABS ciblent le financement des gouvernements sous-nationaux et la prestation de services locaux en particulier. Il est important de distinguer les études de cas du gouvernement local de celles de prestation de services. Dans les exemples d'ABS ciblé non traçable alloué au secteur de l'éducation de l'Ouganda et du Rwanda, l'ABS soutenait l'expansion du système de transferts intergouvernementaux du gouvernement. Dans les deux cas, ce financement comprenait les subventions au prorata des effectifs (*capitation grants*) aux écoles primaires.

283. En revanche, l'ABS traçable ne peut pas utiliser les transferts existants pour financer les gouvernements sous-nationaux, car il ne peut pas se mêler aux ressources nationales. L'ABS traçable nécessite l'introduction de transferts parallèles aux systèmes gouvernementaux existants. Comme nous allons le discuter dans la section 6, cette situation provoque une fragmentation du financement. Dans le secteur de la santé en Tanzanie, par exemple, une subvention parallèle a été créée dans le budget développement du ministère du gouvernement local alors qu'un mécanisme récurrent existait déjà pour les transferts de ressources entre les autorités régionales et le secteur de la santé. On observe des systèmes similaires dans les secteurs de la santé et de l'agriculture du Mozambique. Les études de cas de l'éducation et du gouvernement local au Mali dénotent des situations légèrement différentes : des systèmes de transferts aux gouvernements locaux n'existaient pas. En outre, la décision a été prise au Mali de déroger aux nouvelles structures décentralisées pour la construction de salles de classe. Une agence chargée de l'infrastructure de la communauté a été utilisée à la place.

284. Les deux études de cas sur les gouvernements locaux sont très différentes des autres. Les deux programmes visaient à mettre en place un système de subventions basé sur les performances, comme le décrit l'encadré 13 ci-dessous :

Encadré 13 : Systèmes de financement basé sur la performance dans les études de cas sur le gouvernement local

Les études de cas sur le gouvernement local en Ouganda et en Tanzanie illustrent la mise en place d'un système de financement basé sur la performance. Ce système était composé de trois éléments se renforçant mutuellement et qui visaient à inciter les gouvernements locaux à améliorer leur performance institutionnelle :



Les composants les plus importants des programmes sont les Subventions pour le Développement Local, financement discrétionnaire ciblant l'infrastructure de prestation de services locaux et d'autres activités de développement. L'éligibilité d'un gouvernement local à cette subvention et le volume de ressources allouées sont basés sur les résultats d'une évaluation annuelle de sa performance institutionnelle (seconde composante du système). La troisième composante est une subvention de renforcement des capacités pour laquelle les gouvernements locaux sont éligibles même s'ils ne recevaient pas de subventions pour le développement. Elle visait à aider les gouvernements locaux à combler les déficits de capacités identifiés dans l'évaluation annuelle et à recevoir des subventions aux gouvernements locaux à l'avenir.

Source : étude de cas sur le gouvernement local en Ouganda

285. Ils ont été mis en place afin de développer un système de prestation de services des gouvernements locaux relié à des intéressements spécifiques pour l'amélioration des capacités institutionnelles. Cependant, ces deux cas ne représentaient pas une dérogation, car aucun système de ce type n'existe et l'objectif était de contribuer à la mise en œuvre de politiques de décentralisation établies. Paradoxalement, le renforcement des systèmes de prestation de services décrit dans les études de cas sur le gouvernement local comprenait une conception détaillée de ces systèmes et un appui institutionnel (ironiquement, sous forme de projets). Un temps significatif mais relativement limité a été consacré à la coordination générale et aux arrangements de financement conjoint.

286. Cela ne semble pas être une caractéristique d'autres instruments d'ABS. La majorité des autres instruments d'ABS étaient remarquablement vagues à l'égard des systèmes de prestation de service que les programmes d'ABS devaient soutenir ; ils se contentaient de citer les objectifs

généraux des plans et stratégies en place dans le secteur. Comme nous allons le voir, ce choix a des implications importantes sur le fonctionnement de l'ABS dans la pratique.

5.2 Dérogations aux politiques, systèmes et processus nationaux

QP2.2 : Dans quelle mesure les intrants de l'ABS ont-ils dérogé aux politiques, systèmes et processus nationaux, et ces dérogations sont-elles provoquées par des inquiétudes propres à ce pays et/ou à des exigences des sièges des bailleurs de fonds ?

287. La section précédente a expliqué que les dérogations aux systèmes et processus nationaux sont un élément clé des instruments d'ABS ; dans chaque cas, des dérogations sont en place. Bien que l'ampleur des dérogations varie en fonction des différents instruments et secteurs, il est clair qu'elles existent et jouent un rôle important. Les dérogations concernent trois domaines principaux : les arrangements de financement et de gestion financière ; les procédures de SWAp établies ; et enfin, les systèmes et structures de prestation de services en place.

288. Il est important de comprendre le pourquoi des dérogations aux systèmes nationaux observées dans les études de cas. Ce faisant, cette section s'inspire de l'étude sur les exigences de redevabilité des sièges des bailleurs de fonds (Bartholomew 2008b) et des études de cas sectorielles.

Les limites de l'influence des sièges des bailleurs de fonds sur la conception de l'ABS

289. L'une des principales conclusions tirées de l'étude des sièges des bailleurs de fonds était que leur influence sur la conception des instruments d'ABS était en général limitée. C'était surtout vrai des bailleurs de fonds bilatéraux :

« La plupart des bureaux nationaux des bailleurs bilatéraux interrogés pour les études de cas affichent une grande flexibilité à l'égard du choix et de la conception de l'ABS. Par exemple, la traçabilité, le ciblage et l'additionnalité sont utilisés dans certaines études de cas sectorielles, mais pas dans d'autres. Il arrive souvent que le même bailleur de fonds utilise des systèmes différents dans différents pays. Cela suggère que les décisions liées au ciblage ou à l'utilisation de l'additionnalité sont prises en fonction des conditions spécifiques à un secteur et à un pays et non pas de la politique générale de l'organisation. En effet, le même bailleur de fonds utilise le ciblage ou l'additionnalité de différentes manières en fonction des différents pays. La conditionnalité a tendance à suivre des lignes semblables dans tous les cas, mais comprend souvent des dérogations différentes donnant aux bailleurs de fonds le droit de réaliser des audits ou évaluations supplémentaires en fonction des besoins. »

290. Ainsi, les décisions les plus significatives quant à la structure des instruments d'aide ont été prises au niveau national. Parmi les exceptions majeures, la CE, important donneur d'ABS, et les partenaires bilatéraux qui n'utilisent normalement pas l'ABS :

- la CE a conçu des procédures pour l'ABS. Parmi celles-ci, l'utilisation d'indicateurs de performances et un système de décaissement en deux tranches. Le siège tient à ce que ces procédures soient appliquées même si, pour cela, il est nécessaire de déroger aux procédures existantes utilisées par le gouvernement bénéficiaire et les autres bailleurs de fonds dans le cadre des SWAp ou de l'ABS. La CE est moins stricte en ce qui concerne d'autres aspects de la conception de l'ABS.
- Les bailleurs de fonds ne fournissant traditionnellement pas l'ABS, comme l'AFD, la Belgique et la BAD, sont ceux qui imposent des exigences supplémentaires pour la gestion

financière, la comptabilité et les audits. La nature de ces dérogations varie en fonction des pays et elles ne sont pas toujours requises.

291. L'obstacle majeur à l'utilisation de l'ABS semble être la décision d'une agence donatrice d'utiliser l'ABS ou non. Les bailleurs de fonds ayant reçu le mandat explicite de fournir l'ABS utilisent plus souvent cet instrument, ce qui est logique. Ces bailleurs de fonds disposent aussi de lignes directrices décrivant la politique de leur siège à l'égard de l'appui budgétaire, de conditions préalables et de principes généraux à respecter durant la conception et la mise en œuvre. Ils sont cependant flexibles.

292. Les préoccupations liées à la redevabilité politique semblent empêcher l'allocation d'ABS par des bailleurs de fonds tels que l'USAID. Néanmoins, les bailleurs de fonds sans mandat spécifique semblent capables de fournir l'ABS car ils subissent la pression de leurs pairs : il est difficile pour un bailleur de fonds de rester en dehors d'un cadre établi. Ils subissent aussi une autre pression politique plus générale : le besoin de démontrer les résultats, ce qui se manifeste dans le cadre de la CE. À part cela, on ne constate aucune influence spécifique sur la nature de la structure de l'ABS.

293. L'étude sur la redevabilité des bailleurs de fonds tire la conclusion suivante :

« ... les exigences générales relatives à la redevabilité devant les sièges poussent les bailleurs de fonds à mettre en œuvre des solutions différentes en fonction des pays. Ce ne sont pas forcément les plus appropriées et elles résultent souvent d'un manque d'instructions à l'égard d'une bonne conception de l'ABS. Cela suggère que des instructions plus détaillées sur la conception de l'ABS dans les domaines de l'additionnalité, du ciblage et des dispositions relatives à la gestion financière permettraient d'empêcher des dérogations inutiles ou inappropriées pour satisfaire les exigences relatives à la redevabilité. »

Le pourquoi des dérogations au niveau national

294. L'étude sur les sièges des bailleurs de fonds implique que, dans le cadre de l'ABS, la majorité des dérogations aux systèmes nationaux semblent être requises par les bureaux nationaux. Cela peut sembler étonnant. Pour comprendre ce phénomène, il est nécessaire d'analyser les incitations des agences donatrices et des ministères sectoriels sur le terrain.³⁷

295. La meilleure illustration de la préférence des bailleurs de fonds à l'égard des dérogations est offerte par le secteur de la santé au Mozambique. Quand il a fallu décider si les ressources extérieures de l'ABS devaient être traçables, 10 bailleurs de fonds sur 15 ont répondu par l'affirmative. Parmi eux se trouvaient des bailleurs de fonds qui fournissent un ABS non traçable à d'autres pays : les Pays-Bas, l'Irlande, le Canada et le Danemark. Il est évident que ce choix reflète un désir au sein des bureaux nationaux de démontrer l'utilisation de ces ressources afin de garantir une certaine visibilité. Lorsque le choix se porte sur l'ABS ciblé non traçable, les bailleurs de fonds ont l'impression de devoir prouver que ces ressources ont eu un effet et un impact sur l'allocation de ressources sectorielles. Cela se manifeste par un mélange d'exigences de ciblage et d'additionnalité. On peut aussi bien sûr penser que les bailleurs de fonds cherchent à limiter les risques fiduciaires et choisissent donc l'option la plus sûre en imposant des exigences supplémentaires à la présentation de rapports financiers et d'audits.

³⁷ Voir Williamson et Kizilibash (2008) pour une analyse plus approfondie de ces incitations.

296. Les bénéficiaires doivent répondre à des incitations contradictoires. Alors qu'il est clairement de l'intérêt des ministères des Finances que les ressources d'ABS ne soient ni traçables ni ciblées (ce qui leur permet d'avoir une plus grande influence et un meilleur contrôle sur la formulation et l'exécution budgétaires), ce n'est pas forcément le cas pour les ministères sectoriels. Ils pensent peut-être que la traçabilité des ressources d'ABS garantit un financement plus fiable que les ressources budgétaires normales allouées par le ministère des Finances par le biais du budget. Comme les projets en général, les grands projets ministériels financés par l'ABS sont en général porteurs d'avantages pour le personnel (véhicules et formations). À cet égard, on peut par exemple citer l'application des taux de per diem des bailleurs de fonds, et non pas du gouvernement, pour les activités financées par l'ABS au Mali. On peut aussi citer le cas du secteur de la santé en Tanzanie :

Dans leur étude des dimensions politiques de la réforme du secteur de la santé en Tanzanie, Buse et Booth (2008) citent un informant : « Le ministère de la Santé préfère les fonds communs à l'ABG, mais il aime encore plus les projets. » Les projets et fonds communs représentent des ressources garanties pour le secteur de la santé, et souvent des opportunités pour le personnel, qui peut participer à des formations et à des ateliers.

297. Les spécialistes des secteurs des agences donatrices ont tendance à avoir plus d'échanges avec le personnel du ministère sectoriel qu'avec celui du ministère des Finances. Au vu des préférences du personnel des agences donatrices et des ministères sectoriels, il n'est pas surprenant que l'option de traçabilité soit souvent utilisée.

298. Cela ne veut pas dire que l'ABS non traçable est rejeté par tous les ministères sectoriels. Les ministères de l'Éducation du Rwanda et de l'Ouganda, dont les secteurs ont reçu très tôt des ressources d'ABS non traçables en parallèle de la mise en place de SWAp, y ont été favorables et ont apprécié sa flexibilité et les réductions associées des coûts de transaction pour la gestion de ces ressources.

5.3 L'ABS et son influence sur la qualité du partenariat et les coûts de transaction

QP2.3 : L'ABS a-t-il eu une contribution positive sur la qualité du partenariat et la réduction des coûts de transaction entre les partenaires au développement, le gouvernement bénéficiaire et la société civile ?

299. L'un des éléments clés du programme d'efficacité de l'aide est la création d'un partenariat entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et la société civile dans les pays bénéficiaires. Avant de parler des effets de l'ABS sur les systèmes et processus sectoriels généraux, cette section aborde l'impact de la mise en oeuvre d'ABS sur la qualité du partenariat et les coûts de transaction associés à l'assistance extérieure.

Les effets de l'ABS sur la qualité du partenariat

Les effets des intrants non financiers sur le partenariat

300. Les structures du dialogue associé aux SWAp sont un important élément de l'ABS, que l'ABS ait précédé leur création ou non. Les études de cas montrent que des structures claires pour le dialogue ont eu un effet positif sur la transparence et la qualité du dialogue. Cela a contribué à renforcer les partenariats, notamment entre bailleurs de fonds et ministères sectoriels

bénéficiaires, et à renforcer la confiance et la compréhension au sein des différents groupes de parties prenantes et entre eux.

301. Plusieurs bailleurs de fonds ont exprimé leur insatisfaction à l'égard des gouvernements bénéficiaires. Dans les secteurs de la santé en Tanzanie et au Mozambique, par exemple, le gouvernement tardait à fournir les documents requis pour le dialogue : les bailleurs de fonds gaspillaient énormément de temps à les obtenir. De façon plus générale, et en particulier (mais pas seulement) dans le cas des instruments d'ABS traçables, certains pensaient que le dialogue consacrait trop de temps aux questions procéduriales et opérationnelles aux dépens des questions de politiques et de prestation de services. Cela peut également s'expliquer par le nombre variable de bailleurs de fonds fournissant l'ABS : plus les bailleurs de fonds étaient nombreux, plus les questions de processus accaparaient le dialogue.

302. Les groupes de coordination des bailleurs de fonds ont joué un rôle crucial dans l'amélioration de la cohérence du partenariat. Dans les études de cas du Rwanda, de l'Ouganda et du Mozambique, la désignation d'un chef de file a facilité les échanges. Cependant, la qualité des interactions avec le gouvernement bénéficiaire dépendait de l'efficacité de ce chef de file. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda, les processus des SWAp sont en place depuis une décennie. Le dialogue semble avoir perdu de son utilité au fil du temps. Le premier chef de file a fait un bon travail au début du processus de la SWAp, mais les suivants ont été moins efficaces, ce qui a eu un impact négatif sur le dialogue. En l'absence d'une direction forte, les groupes de bailleurs de fonds ont souvent eu du mal à adopter une position commune et les partenaires individuels ont eu du mal à développer leurs propres programmes. Cette situation varie en fonction des secteurs. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique par exemple, les opinions sont souvent divergentes. Dans le secteur de l'éducation, il est plus facile d'arriver à un consensus sur les priorités politiques majeures (éducation de base, par exemple). Dans le secteur de l'éducation au Mali, les bailleurs de fonds ne fournissant pas l'ABS n'apprécient pas que les bailleurs de l'ABS aient des relations privilégiées avec les hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation. L'existence de réunions parallèles pour l'ABS a contribué à cette perception.

303. Une forte rotation du personnel des bailleurs de fonds a également compliqué la mise en place durable d'un dialogue cohérent. Certains pensaient aussi que le personnel des bureaux nationaux des bailleurs de fonds était de plus en plus généraliste et moins spécialisé dans certains secteurs. Cet aspect fragilise encore la qualité et la magnitude du dialogue.

304. Un autre problème s'est présenté au sein de certains partenariats : au fur et à mesure que le gouvernement bénéficiaire gagnait en solidité et en confiance, il a commencé à prendre les rênes du programme de développement de politiques. Dans toutes les études de cas de l'Ouganda, du Mozambique et du Rwanda, les propositions de politiques sont nées de discussions internes menées au sein du gouvernement, pas des structures des SWAp. Comme on le verra de manière plus approfondie dans les sections 6.1 et 6.4, les bailleurs de fonds ont souvent eu l'impression de n'avoir pas assez été consultés et ont du mal à réagir face à ce problème. Pourtant, la prise de contrôle du programme de développement de politiques par le gouvernement est un effet à long terme désirable du point de vue de la Déclaration de Paris.

Les effets du financement de l'ABS

305. Les ressources d'ABS exercent une influence sur le partenariat en changeant les différentes motivations des partenaires. Dans le contexte de l'ABS traçable, la flexibilité des ressources d'ABS était appréciée des institutions dépensières bénéficiaires. Cependant, cette appréciation doit être comprise à la lumière de l'analyse contenue dans la section précédente à

l'égard des avantages perçus par les membres de ces institutions. Alors que cela contribue au renforcement des relations entre les bailleurs de fonds et le gouvernement au niveau sectoriel, elle passe outre les ministères centraux. Comme on le verra dans la section 6.4, le partenariat se renforce, mais cette évolution n'est pas bien alignée sur les processus budgétaires nationaux, la redevabilité ou les incitations à la fourniture de résultats.

306. L'ABS ciblé non traçable incite davantage le ministère des Finances à participer au partenariat avec les secteurs. Dans le contexte de l'ABS ciblé non traçable, le ministère des Finances en Ouganda était dès le départ un membre actif du partenariat. Les acteurs au Rwanda ont compris qu'il était essentiel d'obtenir la participation du ministère des Finances. Bien que son engagement ait été jugé décevant dans les revues sectorielles, le ministère des Finances a joué un rôle actif au sein du dialogue sur les allocations de ressources sectorielles et des processus assurant le respect des conditions. Néanmoins, les ministères de l'Éducation du Rwanda et de l'Ouganda comprenaient le rôle de l'ABS ciblé non traçable à l'égard du soutien de l'expansion des budgets sectoriels. Le contraire s'est produit dans le secteur de la santé en Zambie, dont le personnel pensait que l'ABS avait provoqué une baisse du financement sectoriel. Ce n'était pourtant pas le cas, malgré la baisse des ressources du Fonds commun. Le passage à l'ABS ciblé non traçable a également obligé le ministère de la Santé et le ministère des Finances à dialoguer. À nouveau, le ministère des Finances a joué son rôle au sein du partenariat.

307. Un facteur a fragilisé le partenariat : la perception du côté des bénéficiaires que les bailleurs de fonds n'étaient pas capables de fournir des ressources fiables, du point de vue du calendrier comme de leur volume. Dans le contexte de l'ABS traçable, ce problème nuit principalement à l'institution bénéficiaire et non au ministère des Finances. Dans le contexte de l'ABS ciblé non traçable, cela nuit au ministère des Finances, qui doit trouver dans le budget d'autres ressources pour compenser un tel déficit.

Effets de l'ABS sur les coûts de transaction

308. Dans la grande majorité des cas, l'ABS était considéré comme ayant eu un impact positif sur la réduction des coûts de transaction imposés au gouvernement bénéficiaire.

309. On a considéré que les structures du dialogue sur les SWAp avaient provoqué une baisse des coûts de transaction. Comme il est mentionné ci-dessus, la mise en place d'un chef de file a été appréciée et considérée comme positive. Au-delà de la création de groupes de bailleurs de fonds, d'autres méthodes de travail conjoint ont été utilisées, comme la coopération déléguée et les partenariats avec des associés passifs (silent partnership, au Rwanda, par exemple), afin de réduire les coûts de transaction. Par rapport aux coûts associés aux projets parallèles, la mise en oeuvre d'ABS par plusieurs bailleurs de fonds allège le fardeau du bénéficiaire.

310. Il arrive souvent que cette baisse des coûts de transaction s'accompagne d'un transfert des (différents) chefs de projets aux services de planification ministériels et branches supérieures du ministère. En outre, les structures du dialogue sur les SWAp, dont les revues sectorielles conjointes et les exigences de présentation de rapports, ont nécessité un investissement substantiel en temps et en ressources de la part des gouvernements bénéficiaires. Alors que la majorité des structures pour le dialogue étaient vues sous un angle positif, dans certaines circonstances, comme dans le secteur de la santé au Mozambique, on craint qu'elles soient trop compliquées et certains groupes de travail manquaient d'efficacité.

311. Les dérogations aux arrangements en place pour les SWAp rendues nécessaires par l'ABS ont représenté un fardeau pour les gouvernements bénéficiaires. Par exemple, il a fallu organiser

des réunions supplémentaires pour parler des décaissements d'ABS au Mali et des exigences pour la demande de seconde tranche de la CE. En outre, des coûts ont été provoqués par toutes les dérogations liées à l'ABS pour la gestion financière, qu'il s'agisse de rapports supplémentaires ou d'exigences d'audit. Un important élément de cette étude a été l'identification de l'utilité de telles dérogations. Ce point sera analysé au chapitre 6.

312. Souvent, les coûts de transaction relativement bas associés à l'ABS ont été remis en cause par l'utilisation de projets parallèles, qui occupaient souvent une part disproportionnée du temps consacré au dialogue et passaient par des systèmes différents pour la gestion financière et la présentation de rapports. Dans les secteurs de la santé, l'existence d'importantes initiatives mondiales l'emportait sur les avantages à l'égard des transactions. Dans le secteur de la santé en Zambie, où deux bailleurs de fonds ont quitté un vaste fonds commun, le ministère considérait que cela avait créé une fragmentation de l'aide trop importante et alourdissait les coûts de transaction. De même, le secteur routier en Zambie a bénéficié de certains avantages, mais les coûts de transaction n'ont pas baissé.

313. Alors que pour les coûts de transaction, la tendance générale est positive, les études de cas semblent suggérer que la mise en place de modalités de financement conjointes associées à l'ABS s'accompagne d'importants coûts de transaction. Le chemin suivi par la communauté des bailleurs de fonds pour arriver à des procédures communes est long et difficile et il semble évident qu'il accapare une forte portion du temps alloué au dialogue avec le gouvernement. La situation est loin d'être idéale et entrave un dialogue approfondi sur les politiques et les systèmes.

6. L'Appui Budgétaire Sectoriel et ses effets dans la pratique

6.1 Les effets de l'ABS sur le processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation, de suivi-évaluation et de dépenses au niveau sectoriel

QP 3.1 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation ? Quelles sont les contraintes et quels enseignements ont été tirés de sa mise en œuvre ?

314. Cette section décrit les effets de l'ABS sur le processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation, de suivi-évaluation et de dépenses au niveau sectoriel. Le cadre d'évaluation pose comme principe :

- Que si l'ABS est inscrit dans le budget du gouvernement bénéficiaire ; est aligné sur les politiques du gouvernement ; passe par les systèmes gouvernementaux ; et que si le dialogue, les conditions, l'AT et le renforcement des capacités dans le cadre de l'ABS ciblent le développement de politiques, la planification, la budgétisation et le suivi-évaluation au niveau sectoriel, alors cela permettrait
- d'augmenter la flexibilité de l'ensemble des ressources extérieures, dont une proportion plus importante pourrait être inscrite au budget et mieux alignée avec les politiques sectorielles ; de contribuer à orienter le dialogue général, l'AT et le renforcement des capacités sur le cycle de développement de politiques, de planification et de budgétisation du secteur. Cela permettrait
- d'améliorer l'alignement des dépenses publiques sur les politiques sectorielles et de renforcer les systèmes et processus sectoriels pour le développement de politiques, la planification, la budgétisation et la présentation de rapports.

315. Les cadres au sein desquels l'ABS opère ont de nombreux points communs. Comme le décrit la section 4.3, les éléments classiques du modèle de SWAp sont une politique sectorielle dans le cadre d'une stratégie sectorielle ; un CDMT ; un système de suivi des performances et des processus de dialogue et de coordination. Ils se retrouvent à des degrés variés dans neuf études de cas sur dix. L'ABS a utilisé et soutenu, implicitement ou explicitement, le renforcement de ces différents éléments.

316. Malgré ces points communs, les études de cas font des constats extrêmement contrastés à l'égard des effets de l'ABS sur le cycle budgétaire et les dépenses sectorielles. C'est ce que cette section se propose de montrer. Nous allons commencer avec les effets de l'ABS sur les politiques et terminer avec ses effets sur l'allocation de ressources. Dans chaque domaine, nous allons commencer par examiner les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière et terminer avec une analyse des effets plus vastes des intrants non financiers de l'ABS, comme le dialogue, l'AT et le renforcement des capacités.

6.1.1 Constats sur les effets de l'ABS sur le développement de politiques et la planification stratégique

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

317. Il n'est pas surprenant que l'influence des ressources d'ABS sur le cycle de développement de politiques, de planification et de budgétisation dépende de ses liens avec le budget. Les ressources d'ABS et les arrangements de gestion financière n'ont pas d'effet direct sur les processus de développement de politiques et la planification stratégique. Ces effets sont indirects, par le biais de ses liens avec les intrants non financiers de l'ABS, notamment la conditionnalité. La perspective de l'allocation à un secteur d'importants volumes de ressources d'ABS flexibles a certainement encouragé l'amélioration du développement de politiques et de la planification stratégique. Comme nous allons le décrire plus avant, dans la section 6.4, les ressources d'ABS contribuent également au renforcement de l'appropriation des politiques et des plans en facilitant leur mise en œuvre.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

318. Dans tous les cas, l'ABS a soutenu le renforcement et/ou la mise en œuvre de politiques, stratégies et plans sectoriels. Toutes les études de cas présentent une caractéristique évidente : les politiques ont été plus ou moins clarifiées avant le passage à l'ABS ou durant les phases initiales de l'ABS. Dans toutes les études de cas à l'exception de celles sur les gouvernements locaux, une stratégie sectorielle ou un plan d'investissement était un composant essentiel, et souvent même une condition préalable, au passage à l'ABS. Les stratégies et plans soutenus vont de grandes descriptions des politiques et priorités (comme le PROSAUDE dans le secteur de la santé au Mozambique) à des stratégies chiffrées finançables (comme le ROADSIP en Zambie et le PISEII). Souvent, les exercices de chiffrage ont suivi le développement de stratégies afin de répondre aux inquiétudes provoquées par leur nature générale. La nature et la qualité des politiques et stratégies développées dans le contexte des SWAp n'ont pas semblé varier, qu'elles aient précédé l'ABS ou non. On pouvait s'y attendre, la nature des intrants (dialogue et AT) n'ayant pas varié de manière significative, qu'ils soient fournis dans le contexte de projets ou de l'ABS.

319. Les structures de dialogue des SWAp représentaient le point d'entrée du dialogue sur les politiques, au niveau des comités de pilotage et des groupes de travail plus techniques. Ces structures disposaient de mandats couvrant le cycle général de développement de politiques et de budgétisation, mais, dans la pratique, leur supervision du développement de politiques et plans a varié. En général, les structures de dialogue avaient moins de temps à consacrer aux questions de politiques substantives dans les cas utilisant un fonds commun pour l'ABS. En effet, le dialogue était accaparé par des questions portant sur les modalités et le fonctionnement.

320. Le cas de l'agriculture au Mozambique illustre le fait que l'ABS et les importants volumes d'aide alloués à un secteur ne sont pas toujours appropriés à tous les environnements politiques. Durant les premières phases de l'ABS, une grande partie du dialogue sur les politiques comprenait des discussions sur les actions à éviter à l'égard de la prestation de services ; dans le même temps, des transferts de ressources considérables étaient effectués dans le cadre de l'ABS. Ainsi, on estime que 80 millions de USD (38% d'ABS) ont été consacrés au renforcement institutionnel entre 1999 et 2007. Ce volume était clairement excessif.

321. Dans un grand nombre d'études de cas, la principale pomme de discorde entre les bailleurs de fonds et les gouvernements bénéficiaires est la redevabilité des structures des SWAp à l'égard du développement de politiques et du lancement de changements de politiques. Dans de

nombreux cas, les structures avaient une forte influence sur le développement initial de politiques et de stratégies. Cependant, le rôle de fait de ces structures a changé au fur et à mesure du renforcement des capacités des ministères sectoriels et des gouvernements. Leur influence sur le développement de nouvelles politiques a diminué. En même temps, les bailleurs de fonds avaient souvent des attentes irréalistes à l'égard de leur influence sur les décisions politiques. Dans les études de cas du Mozambique, de l'Ouganda et du Rwanda, des décisions politiques majeures ont été prises hors de tout dialogue. L'encadré 14 ci-dessous compare les réactions des bailleurs de fonds quant aux décisions extérieures au dialogue dans le secteur de l'éducation en Ouganda et celui de l'agriculture au Mozambique.

Encadré 14 : Réactions des bailleurs de fonds face aux décisions politiques prises en dehors du dialogue

- **Ouganda – éducation** : Les politiques de la Scolarisation Primaire Universelle gratuite en 1996, puis de la Scolarisation Secondaire Universelle (SSU) gratuite dix ans plus tard ont été lancées par le président en dehors de tout dialogue sectoriel. En premier lieu, cette annonce correspondant aux préférences des bailleurs de fonds, ceux-ci ont volontiers soutenu sa mise en œuvre, notamment à l'aide des ressources d'ABS et du dialogue. Cependant, de nombreux bailleurs de fonds ont pensé que l'annonce de la SSU était prématurée et qu'il serait impossible d'améliorer la qualité de l'éducation primaire en parallèle de la SSU. Le dialogue a souffert. Alors que plusieurs bailleurs de fonds rechignent toujours à soutenir les efforts de mise en œuvre de la SSU par le gouvernement, d'autres adoptent une attitude plus constructive visant à améliorer la qualité de l'éducation primaire. Certains bailleurs de fonds ont répondu à la demande d'aide du gouvernement dans le domaine de l'enseignement secondaire.
- **Mozambique – agriculture** : Après la désillusion causée par l'absence d'impact du PROAGRI, le plan pour l'agriculture soutenu par l'ABS, le gouvernement a pris ses propres décisions politiques en dehors du cadre des SWAp : il s'est attribué un rôle majeur dans la prestation de services et a alloué des ressources nationales significatives à ces fins. Les bailleurs de fonds, désenchantés, n'ont pas aligné leur aide sur ces nouvelles politiques. Il existe donc deux politiques rivales pour l'agriculture, l'une soutenue par les bailleurs de fonds et l'autre soutenue par le gouvernement.

Source : études de cas sur l'éducation en Ouganda et sur l'agriculture au Mozambique

Les bailleurs de fonds ont tendance à être découragés par ces décisions externes ou à s'en plaindre au lieu de participer à un dialogue constructif sur leur mise en œuvre ou leur amélioration. Le cas de l'éducation en Ouganda indique que, après une période d'introspection, une participation constructive à l'amélioration de la qualité de l'éducation primaire et au lancement de la Scolarisation Secondaire Universelle pourrait être fructueuse. Au lieu de tenter d'influencer des décisions politiques prises au plus haut niveau, il est évident que le dialogue pourrait cibler le détail des stratégies, travail plus fastidieux, mais permettant de déterminer la meilleure manière de mettre en œuvre les politiques de haut niveau. Les deux études de cas sur l'éducation en sont de parfaites illustrations : les bailleurs de fonds ont accompagné l'élaboration de plans pour la mise en œuvre de la scolarisation primaire gratuite. L'ensemble des études de cas montrent que cela n'est pas toujours le cas.

6.1.2 Constats sur les effets de l'ABS sur la préparation de budgets sectoriels

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

322. Comme il a déjà été mentionné, les ressources d'ABS exercent avant tout leur influence sur le processus budgétaire. Les ressources d'ABS influencent de deux manières le processus budgétaire : premièrement, en changeant les incitations des acteurs du processus budgétaire et deuxièmement, du point de vue structurel, en modifiant la manière dont l'ABS apparaît dans les documents budgétaires.

323. Le premier domaine d'influence est donc lié aux incitations. Alors que les dépenses sur ressources d'ABS traçables sont séparément identifiables dans le budget du gouvernement bénéficiaire,³⁸ celles sur ressources d'ABS non traçables ne le sont pas. Que le ciblage associé soit restreint ou large, l'ABS traçable a tendance à axer le dialogue sur les domaines du budget qu'il finance. Par la suite, les bailleurs de fonds tentent d'influencer l'allocation de ressources d'ABS par le biais du dialogue. Par exemple, les plans de travail annuels sont toujours au centre du dialogue au Mali. Cependant, ces plans de travail ne couvrent que le budget de développement, en grande partie financé par l'ABS. Les bailleurs de fonds exercent donc une influence de fait sur « leurs » ressources. En conséquence, au lieu de porter sur l'allocation de ressources générales, le dialogue est axé sur l'allocation de ressources allant dans le sens de l'atteinte des objectifs sectoriels. Même si l'ABS est bien aligné sur les objectifs sectoriels, ce n'est pas forcément le cas du budget général.

324. Comme le mentionne la section 5.2, l'ABS traçable crée aussi des incitations qui sont traditionnellement associées aux projets. Dans les études de cas de la Tanzanie et du Mozambique, rien n'incite le ministère sectoriel à rechercher la participation du ministère des Finances au dialogue sur l'allocation de ressources ou le ministère des Finances à participer au dialogue sur l'utilisation de l'ABS, ce qui est particulièrement inquiétant. Dans le cadre de la gestion de l'ABS, le ministère des Finances voit son rôle réduit à celui de convoyeur de fonds. Lorsque les Fonds communs sont basés dans un ministère, il peut arriver que celui-ci soit incité à conserver des ressources prévues pour la prestation de services. Le réflexe naturel d'une entité dépendante est de commencer par satisfaire ses propres besoins financiers, même si cela se fait aux dépens de la prestation de services.

325. Comme l'ABS non traçable n'est pas séparément identifiable dans le budget, il ne génère pas automatiquement les incitations perverses dans le processus budgétaire, au contraire de l'ABS traçable, qui permet aux bailleurs de fonds d'identifier directement « leurs » ressources. Cependant, associées à l'ABS ciblé non traçable, les exigences de ciblage et d'additionnalité représentent des dérogations aux processus d'allocation budgétaire existants ; cette situation a un impact sur les processus qui ont eu tendance à avoir des résultats positifs sur l'allocation de ressources. En revanche, le ciblage non traçable oriente le dialogue sur le domaine ciblé par les ressources. Lorsque les domaines ciblés par l'ABS sont sous-financés ou représentent une priorité politique (ce qui était vrai des études de cas), une attention accrue leur est accordée au sein du dialogue. Il est important de noter que le dialogue est alors centré sur les systèmes gouvernementaux et non pas sur les systèmes parallèles financés par l'ABS, comme c'était le cas avec l'ABS traçable. Dans un contexte où les changements des budgets annuels ont tendance à être incrémentaux, cela peut contribuer à encourager un ciblage des objectifs sectoriels et de la prestation de services par l'allocation de ressources. En outre, le ciblage « notionnel » peut attirer l'attention sur le budget de fonctionnement et du développement. Il est cependant important de noter que le ciblage non traçable ne doit pas se substituer au dialogue global sur l'allocation de ressources sectorielles.

326. Dans le contexte de l'ABS ciblé non traçable, il est crucial que le ministère des Finances participe au dialogue sur le ciblage et l'additionnalité. Le ciblage non traçable et l'additionnalité doivent être négociés avec le ministère des Finances durant le processus budgétaire annuel. Le dialogue collectif entre les institutions sectorielles, les bailleurs de fonds et le ministère des Finances gagne en importance. Au Rwanda et surtout en Ouganda, le ministère des Finances

³⁸ La seule exception à cela a été l'appui fourni par le DFID au secteur de la santé, mais cet arrangement s'est révélé impossible à mettre en œuvre, ce qui a poussé le DFID à abandonner son exigence de traçabilité.

participe davantage au dialogue sectoriel qu'en Zambie. Cependant, l'importance de la participation du ministère des Finances devient rapidement manifeste après des malentendus avec le ministère de la Santé. Le ministère de la Santé attendait des ressources supplémentaires venant s'ajouter à son budget, mais en l'absence d'exigence d'additionnalité, le ministère des Finances n'avait pas alloué l'ABS en tant que ressources supplémentaires. Une entité dépensière sait que le ciblage non traçable de l'ABS n'est pas dans son intérêt à moins qu'il n'apporte des ressources additionnelles au secteur. Néanmoins, l'étude de cas sur la santé en Zambie a montré que des volumes limités de ressources d'ABS non traçables peuvent exercer une influence sur l'efficacité de l'allocation de ressources intrasectorielles grâce au ciblage. Cela encourage l'appropriation de l'allocation de ressources sectorielles au sein du ministère des Finances et des ministères sectoriels.

327. Dans le contexte de l'ABS traçable, l'utilisation du ciblage peut également contribuer à réduire les incitations à l'approche de budget incrémental, comme l'a démontré le ciblage des gouvernements locaux par les ressources dans les secteurs de la santé en Tanzanie et de l'éducation au Mali. Cependant, cela ne génère pas le même degré d'appropriation des allocations des ressources sectorielles par le ministère des Finances que l'Appui Budgétaire Sectoriel ciblé non traçable. Plus généralement, l'ABS traçable a tendance à ne pas s'accompagner d'exigences d'additionnalité spécifiques. Cela peut être dû au fait que l'ABS reste séparé et visible dans le budget, et pourtant l'ABS traçable ne va pas dans le sens d'une approche holistique du dialogue et du suivi de l'allocation des ressources sectorielles.

328. La structure des budgets sectoriels est le second aspect du processus budgétaire qui est influencé par l'ABS. Alors que l'ABS non traçable utilise la structure budgétaire existante, la traçabilité a tendance à la modifier, ce qui fragilise le lien entre l'allocation de ressources et les politiques. Par définition, l'ABS traçable fragmente les budgets sectoriels puisqu'il crée des séries de dépenses séparément identifiables dans le budget.

329. L'ABS traçable apparaît dans le budget de développement, même s'il soutient des activités opérationnelles. Dans certains cas, l'ABS a été classé au rang de ressource extérieure (Tanzanie, Agriculture au Mozambique et une partie de la santé au Mozambique), dans d'autres, en tant que ressources nationales (gouvernement local en Ouganda). Comme le décrit la section 5.1, les ressources d'ABS traçables sont généralement allouées sous forme de projet dans le budget développement du ministère sectoriel concerné, son ampleur étant la principale différence avec les autres projets. Au Mali, l'ABS a été divisé en deux dans le budget développement : « ABS pour investissements » et « ABS pour les coûts d'exploitation ». Dans la majorité des cas, l'allocation de l'ABS traçable devait être flexible (en dépit d'un certain ciblage). Cela visait à faciliter l'alignement des ressources sectorielles avec les objectifs sectoriels. Ainsi, certaines dépenses de fonctionnement sont financées par le budget de développement. Cette situation perpétue un problème couramment associé à l'aide projet traditionnelle. En revanche, l'ABS ciblé non traçable peut financer les dépenses du budget de fonctionnement, comme cela a été le cas dans les secteurs de l'éducation au Rwanda et en Ouganda et de la santé en Zambie. Par exemple, l'ABS non traçable ciblant l'achat de manuels en Ouganda a été classé dans le budget de fonctionnement du service enseignement primaire du ministère de l'Éducation et géré par ce même service, ce qui était la méthode « normale ». Au Mali en revanche, l'achat de manuels est prévu dans le budget d'investissement du ministère de l'Éducation. Au Rwanda, le passage des projets à l'ABS a permis une classification plus appropriée des dépenses et a provoqué une baisse du budget développement par rapport au budget de fonctionnement.

330. À l'exception du gouvernement local en Tanzanie et des routes en Zambie, les « projets » sur ressources d'ABS traçables dans le budget développement doivent financer des objectifs de

politiques multiples mis en œuvre par différents services d'un même ministère et souvent par d'autres institutions sectorielles, dont des gouvernements sous-nationaux. En général, la structure du budget du ministère des Finances n'est pas prévue à ces fins et les budgets des projets ne sont préparés que sur la base d'une rubrique (comme au Mozambique), quelle que soit leur ampleur. Il est donc difficile de voir un lien entre l'allocation de ressources et les objectifs de politiques dans les documents budgétaires, même si les allocations d'ABS sont bien alignées sur les politiques. Dans tous les cas d'ABS traçable, le volume de ressources était substantiel : 30 millions de USD par an, voire davantage. Dans le cas de la santé au Mozambique, le volume d'ABS ciblé traçable est significativement supérieur au budget de fonctionnement du ministère de la Santé. Dans les deux études de cas du Mozambique, cela a provoqué la création d'outils de budgétisation parallèles afin d'aligner les ressources avec les politiques.³⁹ Bien qu'elle réponde aux besoins du secteur, une solution aussi sophistiquée n'aurait peut-être pas été nécessaire si l'ABS avait soutenu la structure normale du budget. Le cas de la santé en Tanzanie représente une exception notable : l'ABS a été alloué sous forme de fonds communs à l'aide de différents codes projet au budget développement du ministère de la Santé et les transferts sur ressources d'ABS aux autorités locales sont apparus dans le budget développement du ministère du gouvernement local. Théoriquement, cela devrait faciliter le lien entre l'allocation de ressources et les politiques, et pourtant d'autres faiblesses entrent en jeu. Pendant ce temps, les effets pervers de la traçabilité dans le cas des routes en Zambie sont limités par le ciblage étroit des ressources d'ABS, qui financent une série d'activités (réhabilitation et maintenance des routes) se prêtant à l'utilisation d'un projet indépendant dans le budget développement.

331. Malgré les contraintes de la nomenclature budgétaire prévalente, les ressources d'ABS ciblé non traçable favorisent un lien plus clair avec les politiques et stratégies sectorielles. En effet, ces ressources suivent la structure administrative existante pour le budget et ne sont pas associées à de grands projets opaques finançant des institutions et objectifs multiples.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

332. Les performances des intrants non financiers de l'ABS à l'égard du soutien du cycle budgétaire annuel sont mitigées. Les intrants non financiers de l'ABS se caractérisent par un soutien à la conception d'instruments de budgétisation et au dialogue dans le processus budgétaire. Un CDMT était mis en œuvre dans toutes les études de cas. La planification annuelle des opérations était appuyée par de l'AT dans plusieurs études de cas et des améliorations significatives ont été enregistrées. Par exemple, les bailleurs de fonds ont soutenu la création d'outils de budgétisation dans le secteur de l'agriculture au Mozambique.

333. L'un des problèmes clés a été le lien entre les stratégies sectorielles, les CDMT, les plans d'exploitation annuels et les allocations budgétaires annuelles. Le Mali est un exemple typique à cet égard, comme le décrit l'encadré 15.

334. L'un des avantages du passage de l'ABS par les systèmes gouvernementaux est qu'il facilite l'identification et la résolution des problèmes au sein de ces systèmes. Par exemple, la fragmentation des instruments de planification et de budgétisation est maintenant à l'ordre du jour du dialogue au Mali. Dans l'ensemble cependant, les progrès ont été décevants dans ce domaine.

335. Les stratégies sectorielles à long terme ont été particulièrement utiles au processus budgétaire, où elles ont servi de guide à l'allocation de ressources, comme dans les secteurs de

³⁹ C'était aussi le cas dans le secteur de l'éducation au Burkina Faso – voir l'étude de la première phase de l'ABS DP, van der Linde (2008)

l'éducation au Rwanda et en Ouganda. À cet égard, le chiffrage de ces plans est utile. Cependant, des problèmes sont survenus lorsqu'on a tenté de créer un lien solide entre les plans chiffrés et le budget. Le secteur des routes zambien en est un bon exemple : « *Le ROADSIP II, qui permet d'articuler les objectifs, compromis et priorités politiques, est un cadre important et toujours pertinent. En tant qu'outil permettant de déterminer l'enveloppe de ressources sectorielles, le ROADSIP est secondaire au CDMT et au budget. Il manque également de flexibilité : l'environnement sectoriel changeant rend ses projections et cibles toujours plus aléatoires. Sa pertinence à l'égard de la planification et de la budgétisation annuelle du secteur routier est donc limitée. C'est pour cela que le contenu des plans de travail annuels du secteur routier s'éloigne de plus en plus des cibles données dans le document du ROADSIP II. Cependant, les partenaires exigent toujours un lien étroit entre les projections et cibles du ROADSIP II à l'égard des ressources et les plans de travail annuels, comme s'ils y voyaient un descriptif de projet. En conséquence, une grande partie du dialogue est consacrée aux progrès vis-à-vis de l'adhérence rigide au ROADSIP II en dépit des changements des conditions sectorielles et de l'écart se creusant entre les projections du ROADSIP II et la mise en œuvre réelle au cours des dernières années.* » Les priorités politiques changent durant la période nécessaire à la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle. Au sein du dialogue, les bailleurs de fonds doivent adopter une approche flexible vis-à-vis de la mise en œuvre de stratégies sectorielles, ce qui a parfois été rendu nécessaire par le manque de priorisation de ces stratégies.

Encadré 15 : Fragmentation de la planification et de la budgétisation au Mali

Le processus de formulation budgétaire s'appuie sur trois instruments principaux : le CDMT, les plans de travail annuels et le budget annuel. À l'égard de la programmation financière, la situation du secteur est cependant complexe et la relation entre les différents documents et le PISE manque de clarté :

- a. Le CDMT sectoriel élaboré pour 2001-2005 et mis à jour pour 2006-2008 fournit le cadre général du financement du secteur ; il comprend les dépenses publiques (y compris les engagements des bailleurs de fonds) estimées nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de l'éducation à tous les niveaux et par tous les organes de mise en œuvre. Le CDMT reflète les priorités établies dans le PISE, mais n'en renvoie pas une image exacte : il se présente sous la forme de 6 programmes, tandis que le PISE suit quatre axes, et les liens entre les programmes et les axes restent vagues.
- b. Les plans de travail annuels se fondent sur les plans opérationnels, qui décrivent les activités des différentes institutions sectorielles. Le plan de travail annuel de chaque agence de mise en œuvre donne la liste annuelle des activités requises pour la mise en œuvre du PISE ; son coût reflète donc les investissements requis pour mettre en œuvre la stratégie du secteur de l'éducation, y compris les investissements durs et leurs frais opérationnels, mais il ne comprend pas les coûts de fonctionnement, comme la masse salariale ou les coûts d'exploitation normaux. Bien que logiquement, le coût du plan de travail annuel doit respecter le plafond prévu dans le CDMT pour les coûts d'investissement, dans la pratique (voir 2007), ce n'est pas souvent le cas. En effet, le plan de travail annuel rassemble les plans de travail annuels de différents niveaux, élaborés à une époque où les plafonds budgétaires annuels n'étaient pas forcément disponibles ou communiqués aux niveaux inférieurs. Comme le CDMT, le plan de travail annuel comprend des éléments pour lesquels un financement de bailleurs a été identifié, mais pas garanti. Pour la première fois, le plan de travail annuel 2008 a tenté de clarifier le lien entre le CDMT, le budget et le plan de travail annuel.
- c. Enfin, le budget annuel (soumis au ministère des Finances et au parlement) constitue la base légale de la mise en œuvre du budget. Le budget annuel ne présente pas de lien évident avec le CDMT ou le plan de travail annuel. Il comprend le budget de fonctionnement (masse salariale et frais d'exploitation normaux) et une partie du plan de travail annuel, puisqu'il ne prend en compte que les dépenses d'investissement identifiées et garanties (investissements financés par les ressources nationales et les bailleurs de fonds existants).

Des différences majeures apparaissent donc dans les chiffres du CDMT, du plan de travail annuel et du budget : pour 2008, les chiffres indiquaient que le budget voté s'élevait à 186 milliards de FCFA, le plan de travail annuel à 94,4 milliards de FCFA, donc, après ajout du budget de fonctionnement, à 221 milliards de FCFA, tandis que le CDMT (de septembre 2007) s'élevait à 211 milliards de FCFA.

Source : étude de cas de l'éducation au Mali

336. Un problème courant que les intrants d'ABS n'ont pas toujours réglé a été l'absence d'un tableau général de l'allocation de ressources dans l'ensemble du secteur. Dans le secteur routier en Zambie et de la santé en Tanzanie, cela a été rendu difficile par la fragmentation institutionnelle

et le fait que le CDMT et le budget étaient préparés séparément par les différentes institutions. L'étude de la santé en Tanzanie parvient aux conclusions suivantes : « *Le dialogue et les autres intrants de l'ABS ne sont pas parvenus à développer une vue d'ensemble complète des dépenses du secteur de la santé au fil du temps, ce qui a fragilisé l'allocation de ressources stratégiques. Cette situation a encore été aggravée par la structure du budget du GdT, par la nature du processus budgétaire et par le volume important de ressources extérieures fragmentées dans le secteur. En l'absence de tout contrôle stratégique, la nature discrétionnaire des ressources, associée à la nature du processus du CDMT, a miné l'efficacité des dépenses.* » L'aide non inscrite au budget a également posé problème, notamment dans le secteur de la santé, qui a eu du mal à allouer les ressources de manière à cibler les objectifs sectoriels. Dans le cas de l'ABS traçable, la situation est aggravée par son effet sur la structure du budget. Cela contraste avec le CDMT en Ouganda, où les budgets d'institutions différentes sont présentés les uns par rapport aux autres dans un document de synthèse. Cette simple innovation clarifie le lien avec les objectifs des politiques sectorielles.

337. La persistance de la fragmentation est au cœur du dialogue et peut être liée à la traçabilité de l'ABS. La fragmentation a moins posé problème dans les études de cas de l'ABS non traçable, notamment celles sur l'éducation au Rwanda et en Ouganda. Cela ne s'explique pas seulement par les questions structurelles décrites plus haut, mais également par la participation du ministère des Finances au dialogue. 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 sectoriel 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, et notamment les documents du CDMT, est au centre des débats. Cependant, dans le cas de l'Ouganda, les bailleurs de fonds sont invités à participer au processus budgétaire mais ne tirent pas complètement parti de cette opportunité. Il était évident qu'avant la réunion de 2009 sur le CDMT⁴⁰ pour l'éducation en Ouganda, rares étaient les bailleurs de fonds qui avaient lu l'avant-projet. Comme il a déjà été mentionné, l'utilisation de l'ABS ciblé non traçable en Zambie a encouragé le dialogue entre les ministères des Finances et de la Santé, mais le financement vertical et les fonds communs dominant toujours ce secteur.

338. Il semble que les ministères dépensiers et les bailleurs de fonds préfèrent parler des détails des processus ; cela est particulièrement évident dans les études de cas comprenant un ABS traçable. Au Mali, la discussion des plans de travail annuels domine le dialogue. Les plans d'exploitation annuels sont également au centre des discussions dans les études de cas du Mozambique. Le budget de développement a tendance à être ciblé et dominé en général par les ressources des bailleurs de fonds et l'ABS dans les études de l'éducation au Mali et de l'agriculture au Mozambique. En revanche, dans le secteur de la santé en Tanzanie, des efforts sont réalisés pour débattre du CDMT du secteur de la santé, qui comprend un fonds commun. Cependant, les bailleurs de fonds ont rarement la chance de contribuer au document avant sa soumission au ministère des Finances, et pourtant c'est une condition de l'ABS alloué par un fonds commun. Le point commun de toutes ces discussions est l'absence du ministère des Finances. Il est intéressant de noter que les bailleurs d'aide projet au Rwanda reconnaissent le

⁴⁰ La mission de l'étude s'est déroulée en même temps que cette réunion et les entretiens avec les bailleurs de fonds ont eu lieu avant et après. Bien que l'avant-projet de CDMT n'ait été disséminé que deux jours avant la réunion, les bailleurs de fonds avaient consulté des versions préliminaires grâce aux groupes de travail.

rôle précieux qu'a joué l'ABS à l'égard de l'élargissement du dialogue aux questions de politiques et de systèmes.

339. Dans plusieurs études de cas, les plans d'exploitation au niveau sous-national pour les secteurs de la prestation de services ont fait l'objet d'analyses. Au Mali, ces efforts ont compris des débats sur les plans de travail annuels. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, l'outil de planification et de budgétisation mentionné plus haut a facilité la planification montante par les provinces. C'est en Tanzanie qu'on a assisté à des efforts particulièrement concertés visant à améliorer la planification et la présentation de rapports : les autorités locales ont reçu une aide pour le développement de plans complets pour la santé : *« Le fonds commun oblige les gouvernements locaux à rédiger des plans de santé complets, qui comptent toujours parmi les plus avancés au niveau du gouvernement local en Tanzanie. Les gouvernements locaux doivent soumettre des rapports financiers et d'activité trimestriels pour obtenir le décaissement (bisannuel) des fonds. Dans ce domaine, cette condition a été très bien respectée et les systèmes sont en place pour évaluer la qualité des rapports, qui sont cependant trop axés sur les activités et ne permettent pas de juger des résultats passés. »* Alors que la Tanzanie a adopté une approche complète, en Ouganda, l'appui s'est limité à la préparation des plans de travail pour le transfert de subventions conditionnelles par le gouvernement central et aux processus de présentation de rapports associés. Cela ne donne qu'une image partielle des activités sectorielles au niveau local. Cependant, les deux cas indiquent qu'une simple incitation (pas de plan ou de rapport, pas de décaissement de fonds) peut encourager la production de données de routine.

340. Les études de cas sur le gouvernement local ont soutenu le renforcement des processus globaux de planification et de budgétisation dans tous les secteurs des gouvernements locaux grâce à la création de manuels et de lignes directrices rendue possible par des subventions basées sur la performance. Les conditions associées à la planification et à la budgétisation dans le processus d'évaluation annuel ont contribué à garantir un minimum de consultation au niveau local et ont aidé les processus de planification et de budgétisation à respecter les calendriers.

341. Cependant, les deux études de cas sur le gouvernement local décrivent les problèmes d'intégration de la planification et de la budgétisation dans les différents secteurs au niveau du gouvernement local. En Ouganda, comme le décrit l'étude sur l'éducation, la majorité des secteurs de prestation de services ciblent le soutien à la conception de plans de travail et de rapports exigés par des subventions sectorielles spécifiques du gouvernement central. Alors que l'ABS au secteur du gouvernement local soutient la planification intégrée, en réalité, le processus budgétaire est dominé par les subventions aux secteurs tels que la santé, l'eau et l'éducation et la relation entre les services basés dans les districts et leurs ministères sectoriels.

6.1.3 Constats sur les effets de l'ABS sur la présentation de rapports sectoriels et le suivi-évaluation

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

342. Les ressources d'ABS ont un impact sur la présentation de rapports comparable à celui sur les politiques et les plans : un effet indirect dû aux incitations des institutions sectorielles à améliorer leurs rapports sur les politiques. Les exigences de traçabilité attirent également l'attention sur les rapports consacrés à l'utilisation des ressources d'ABS et non pas au secteur dans son ensemble. L'ABS traçable ciblant généralement le budget de développement, le suivi et les rapports ont tendance à ignorer la prestation de services de routine. Les exigences de traçabilité provoquent également une fragmentation des rapports et font qu'il est difficile de relier les dépenses aux rapports de performances à cause de leur impact sur la structure du budget. L'ABS ciblé non traçable n'exerce pas ce type d'influence, car il n'est pas séparément identifiable.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

343. Quand les ressources de l'ABS ont été associées au dialogue et à la conditionnalité des processus de suivi, d'évaluation et de rapports sectoriels, des progrès ont été réalisés. Les réunions de revue sectorielle ont occupé une place centrale dans le calendrier des gouvernements bénéficiaires et des bailleurs de fonds dans la grande majorité des études de cas et sont un important « intrant » de l'ABS. C'est dorénavant le forum principal de discussions sur les performances sectorielles ; c'est là que des actions sont convenues pour l'amélioration des performances sectorielles. Dans l'ensemble, elles ont représenté un développement significatif et positif. Elles ont facilité la réorientation du dialogue, qui s'est éloigné de la performance des projets et programmes individuels des bailleurs de fonds pour s'axer sur le secteur. Cela n'aurait pas été possible autrement. Dans les études de cas ne disposant pas de revues formelles (les routes en Zambie et le gouvernement local en Tanzanie), les comités de pilotage se réunissent régulièrement, ce qui donne le même résultat. Comme le décrit la section 5.1, en général, la revue sectorielle doit évaluer la performance comme étant « satisfaisante » pour que les ressources d'ABS soient décaissées. Les arrangements d'ABS dans le cadre d'une SWAp bien établie ont eu tendance à mener à des dérogations et à des exigences de rapports supplémentaires. Les arrangements de la CE ont notamment alourdi le fardeau des revues sectorielles.

344. Celles-ci comprennent toutes la rédaction de rapports sur la performance sectorielle. Ils prennent la forme d'aide-mémoire au Mali ou de rapports de performance sectorielle dans les secteurs de la santé en Tanzanie et de l'éducation en Ouganda. Au fil du temps, tous les rapports sur la performance sectorielle évoluent et s'améliorent. Cependant, ces rapports doivent faire face à des problèmes communs :

- Les secteurs manquent souvent de données de routine sur la prestation de services et les activités mises en œuvre par les institutions sectorielles.
- En conséquence, les rapports contiennent des informations sur les processus et les actions, mais pas sur les résultats de la prestation de services.
- Enfin, le lien avec les dépenses sectorielles est souvent faible.

345. Les enquêtes et les études diagnostiques telles que les revues des dépenses publiques, les enquêtes de suivi des dépenses publiques, le rapport coût-efficacité et les enquêtes sur la prestation de services sont souvent intégrées aux revues. Elles axent les discussions sur des domaines de performance spécifiques et contribuent à combler certains des déficits des rapports de routine.

346. Lors des revues annuelles, des actions sont convenues à l'égard de l'amélioration de la performance sectorielle et la mise en œuvre des actions convenues l'année précédente fait l'objet d'un rapport. Un problème courant a été l'absence de suivi des actions convenues lors des revues sectorielles. C'est le cas du secteur de la santé au Mozambique, où de nombreuses actions sont convenues chaque année. Au Rwanda, dont les performances à l'égard de la mise en œuvre des actions prioritaires convenues lors des revues conjointes sont relativement satisfaisantes, un effort concerté a été réalisé pour réduire et cibler le nombre d'actions afin d'arriver à un nombre raisonnable.

347. Cependant, de nombreux problèmes sous-jacents à la faiblesse du suivi, des rapports et des actions complémentaires sont liés aux incitations. Par exemple, les agences de mises en œuvre ou gouvernements sous-nationaux sont peu incités à fournir des informations sur la prestation de services (voir ci-dessous). Les revues sectorielles incitent les institutions sectorielles

à mettre en œuvre les actions convenues, mais cela ne suffit pas toujours. Les conséquences sur l'ABS de l'absence de mise en œuvre des actions convenues lors des revues sectorielles ne sont pas claires ; en effet, le critère de « performance satisfaisante » n'est pas bien défini. Il est rarement arrivé que les bailleurs de fonds menacent de rendre un verdict de performance insatisfaisante, ce qui renforce la perception que la mise en œuvre des actions est optionnelle. En outre, il est de l'intérêt du personnel des bailleurs de fonds de qualifier la performance de satisfaisante au sein de leurs organisations. Cependant, la menace de suppression de l'appui budgétaire peut pousser les gouvernements à agir, comme le montre le cas de l'éducation en Ouganda décrit dans l'encadré 16 ci-dessous. Cependant, de tels exemples sont rares, même en Ouganda.

Encadré 16 : « Performance insatisfaisante » dans le secteur de l'éducation en Ouganda

En 1999, le MdFPDE [*ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique*] a demandé aux districts et municipalités de lui soumettre, ainsi qu'au MdGL [*Ministère du Gouvernement local*], un simple relevé financier mensuel. Les gouvernements locaux ont violemment réagi face à cette requête, disant qu'ils n'avaient pas à rendre de comptes au gouvernement central mais à leurs structures locales et n'étaient pas obligés de soumettre des rapports au pouvoir central. Ce problème a atteint son apogée lors de la revue du secteur de l'éducation au début des années 2000 : les bailleurs de fonds ont exigé que les gouvernements locaux rendent des comptes à l'égard de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) et ont menacé de retirer l'appui budgétaire. Le président est intervenu et a demandé aux gouvernements locaux de soumettre des rapports au pouvoir central afin de rendre des comptes. Ils ont obéi à contrecœur.

Source : Williamson 2009

348. Une réponse récente pour pallier les défaillances a été l'introduction de cadres d'évaluation des performances au niveau sectoriel ; ils contiennent des indicateurs de produits et des résultats de la performance et des actions visant à améliorer la performance. Ils viennent tout juste de commencer à être utilisés. Ils pourraient améliorer le ciblage des résultats dans les rapports sur la performance et la transparence du cadre d'évaluation des performances. Cependant, dans le meilleur des cas, ils ne s'attaquent que partiellement au problème des incitations décrit plus haut. Pendant ce temps, l'absence de liens entre les cadres d'évaluation des performances sectorielles et de l'ABG déjà observé fragilise leur capacité à renforcer les incitations. Souvent, les conditions de l'ABG ne sont pas prises en compte par les parties prenantes sectorielles (bailleurs de fonds ou ministères sectoriels) en tant qu'élément des cadres de suivi des performances sectorielles. Résultats : elles entrent en concurrence au lieu de se compléter mutuellement.

6.1.4 Constats sur les effets de l'ABS sur l'allocation de ressources sectorielles

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

349. Au vu des effets de l'ABS sur la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation, quel impact a-t-il eu sur l'allocation de ressources ? À cette question, on peut donner une réponse en deux parties. L'ABS a eu des effets sur l'ensemble des ressources sectorielles et sur l'allocation de ressources intrasectorielles.

350. En général, dans les cas où l'ABS a contribué à une augmentation des ressources extérieures au secteur, l'ensemble des ressources sectorielles a augmenté. C'est le cas pour l'ABS ciblé non traçable normalement assorti d'exigences d'additionnalité et pour l'ABS traçable, qui ne s'accompagne pas de telles exigences.

351. Deux facteurs influencent l'ampleur des effets de l'ABS sur **l'allocation de l'ensemble des ressources sectorielles** : le volume absolu de l'ABS et la question de savoir s'il remplace de l'aide projet ou un fonds commun. Sur dix études de cas, six (l'éducation et le gouvernement local en Ouganda, la santé et le gouvernement local en Tanzanie et l'éducation au Rwanda et au Mali) associaient un passage direct de l'aide projet à des transferts importants d'ABS, qui ont contribué à la forte augmentation du volume de l'assistance extérieure. Dans tous les cas, l'ABS a contribué à des augmentations significatives des allocations budgétaires. Des exigences d'additionnalité étaient attachées à tous les cas d'ABS ciblé non traçable (bien qu'elles aient fini par être supprimées en Ouganda), mais pas à l'ABS traçable. Comme il a été décrit plus tôt, en Ouganda, l'additionnalité a été prouvée grâce au tableau du Fonds de lutte contre la pauvreté et au Rwanda, par le biais du CDMT.

352. Le cas de la santé au Mozambique présente des volumes de ressources élevés, mais elles provenaient d'un fonds commun préexistant ; on n'a donc pas constaté d'augmentation de l'aide générale allouée au secteur. Le changement de l'environnement de financement a donc été plus limité, ce qui a atténué les effets du passage à l'ABS. La situation est la même dans le secteur routier zambien. Les deux études de cas en Zambie affichent un effet minimal de l'ABS sur le volume des ressources sectorielles : le niveau de financement était réduit et il remplaçait la modalité de fonds commun. Dans les deux études de cas de la Zambie, les ressources d'ABS ne s'accompagnaient pas d'une exigence d'additionnalité sur les allocations du budget sectoriel.

353. Dans toutes les études de cas, l'ABS a été alloué sur fond de recettes nationales en augmentation et d'allocations d'ABG. Ce contexte a sans aucun doute contribué aux augmentations des allocations de ressources sectorielles dans les études de cas sur l'ABS ciblé non traçable. Dans les secteurs de la santé en Tanzanie et de l'éducation au Mali, les ressources nationales ont connu une augmentation rapide en parallèle de l'ABS (traçable). Dans les études de cas sur la santé, les programmes verticaux étaient souvent les principaux inducteurs d'augmentation des allocations de ressources sectorielles.

354. Malgré des revenus en forte augmentation, l'augmentation des allocations de ressources nationales a été plus lente dans les études de cas du Mozambique. Bien que l'ABS ait contribué à l'augmentation générale des dépenses dans le secteur de l'agriculture, il s'est substitué aux ressources nationales, qui, en termes absolus, ont baissé entre 2000 et 2004. À cette époque cependant, le secteur recevait d'importants transferts de ressources sans mandat bien défini à l'égard de la prestation de services ; la réaction du gouvernement a donc été compréhensible. Alors que dans le secteur de la santé au Mozambique, l'ABS est plus récent, on peut voir que l'augmentation des ressources nationales est lente par rapport à celle du fonds commun et des ressources verticales qui l'ont précédé. À nouveau, au vu des importantes augmentations des ressources verticales, cette réaction est compréhensible, mais elle peut tout de même préoccuper les bailleurs de fonds.

355. Dans les deux études de cas de l'Ouganda, on a constaté une baisse des ressources d'ABS, qui étaient très élevées. Elle a été due à un passage à l'ABG dans le secteur de l'éducation et à une évolution des priorités dans le secteur du gouvernement local. Dans le cas du gouvernement local, les allocations à la subvention pour le développement local sont restées au même niveau en termes nominaux, et pourtant cette subvention avait été créée par l'ABS. Des niveaux de dépense comparables ont été maintenus dans le secteur de l'éducation après une

baisse de l'ABS en 2003.⁴¹ Il est important de mettre cette situation en contraste avec l'abandon par le DFID d'un ABS sur fonds commun en faveur de l'ABG dans le secteur de la santé tanzanien : le budget de la santé a baissé en proportion. Le contraste entre cette étude de cas et les études de cas de l'Ouganda suggèrent que l'ABS classé au rang des ressources nationales est plus durable que les crédits considérés comme des ressources extérieures.

356. La seconde dimension de l'allocation de ressources est la dimension **intrasectorielle**. L'ABS a-t-il provoqué une réorientation des ressources sectorielles vers la mise en œuvre des politiques et de la prestation de services dans le secteur ? Au vu de la tendance à la budgétisation incrémentale et des incitations des entités dépensières et de leur personnel à optimiser leur budget, il est évident qu'un certain degré de ciblage a eu un effet positif sur l'allocation de ressources intrasectorielles dans la majorité des cas.

- Dans les études de l'éducation en Ouganda et au Rwanda, l'ABS est un mélange de ressources non traçables ciblant le secteur, l'éducation primaire et des domaines de dépense spécifiques de l'enseignement primaire. Il a permis, entre autres, l'achat de manuels et la construction de salles de classe dans le secteur de l'éducation en Ouganda. Au Rwanda, les subventions aux écoles au prorata du nombre d'élèves (*capitation grant*) ont fortement augmenté après l'allocation de ressources ciblées non traçables de l'IFT. Le cas de la santé en Zambie a compris deux exemples de ciblage non traçable de domaines spécifiques des dépenses de santé : la rétention de main-d'œuvre et l'élimination des frais d'utilisateurs. Des volumes limités de ressources peuvent exercer une influence sur l'efficacité de l'allocation de ressources grâce au ciblage non traçable. Le ciblage non traçable a tendance à ne fonctionner que lors de son lancement initial : lorsque des ressources d'ABS (additionnelles) sont allouées pour la première fois, elles peuvent influencer l'allocation de ressources générales et intrasectorielles, après quoi l'ABS ne fait que soutenir les changements introduits au cours de la première année. Dans les trois études de cas, ces niveaux variés de ciblage coexistent sans problème et sont souvent complémentaires.
- Le secteur de la santé en Tanzanie et les deux études du gouvernement local, qui comptent tous un ABS traçable, montrent qu'exiger le transfert aux autorités locales de la totalité ou d'une part significative des ressources peut contribuer au décaissement d'une part des crédits aux autorités locales et/ou aux prestataires de services.

357. De même, l'instauration de plafonds de dépenses sur des rubriques où des dépenses excessives sont jugées inefficaces peut contribuer à réduire les allocations aux dépenses dispendieuses – par exemple, le plafonnement des tarifs journaliers au Mali et en Tanzanie. Cependant, il est important de noter que l'exigence de traçabilité est à la source d'un grand nombre de ces problèmes. Les études de cas sur le gouvernement local en Tanzanie et en Ouganda font apparaître des listes négatives de dépenses.

358. À part les cas où il ciblait les gouvernements sous-nationaux et/ou la prestation de services, il est difficile d'évaluer à quel point l'ABS traçable a contribué à l'alignement des ressources sectorielles sur les politiques sectorielles. Cela est dû à son effet sur la structure du budget décrit dans cette section. Cependant, on dispose d'exemples anecdotiques des effets des ressources d'ABS traçables sur l'allocation des ressources intrasectorielles. Il semble que les ressources d'ABS ciblées et traçables soient influencées par l'utilisation habituelle qu'en font les ministères dépensiers. Elles sont par exemple vouées à la mise en œuvre de politiques

⁴¹ On a cependant constaté une érosion de la valeur réelle des allocations. Dans le cas de l'éducation, certaines allocations au secteur primaire ont été supprimées après le lancement de la scolarisation secondaire universelle, mais cela n'était pas dû au retrait de l'ABS.

sectorielles, comme les 40% des fonds d'ABS consacrés à la construction de salles de classe au Mali, par exemple. Cependant, les per diem des bailleurs de fonds ont été appliqués, et ils sont en général trois fois supérieurs à ceux appliqués par le gouvernement. Dans le secteur de la santé en Tanzanie, les dépenses consacrées aux ateliers sont décrites comme étant « trop élevées ». Dans le seul cas de secteur ayant développé un système pour démontrer le lien entre les dépenses sectorielles et les composants de la stratégie sectorielle, l'agriculture au Mozambique, 40% des ressources ont été consacrées au renforcement institutionnel et très peu à la prestation de services (comme il est expliqué ci-dessous, cette situation est à rapprocher de l'absence de politique gouvernementale cohérente et convenue pour la prestation de services).

359. Le constat est mitigé en termes du volume de ressources d'ABS traçable allouées aux gouvernements sous-nationaux jouant un rôle au niveau de la gestion ou de la prestation de services. En Tanzanie, des niveaux de transfert minimum par habitant aux autorités locales ont été convenus avec les bailleurs de fonds du secteur de la santé. Dans les cas du gouvernement local, toutes les ressources ont été allouées aux autorités locales. Dans le cas de la santé au Mozambique, aucune exigence de ce type n'est en place et le volume de ressources allouées aux provinces n'a pas augmenté depuis le passage à l'ABS. En outre, la part de ressources d'investissement allouées aux provinces (dominées par l'ABS) est largement inférieure à la part du budget de fonctionnement. Dans le cas de l'agriculture, des ressources significatives ont été transférées aux provinces, mais il est évident qu'une part majeure n'a pas été allouée à la prestation de services. Le ciblage et l'additionnalité associée ont manifestement contribué à axer les ressources sur le gouvernement sous-national et la prestation de services.

360. Les deux études de cas sur le gouvernement local ajoutent une nouvelle dimension à l'allocation de ressources avec la fourniture de volumes substantiels de ressources discrétionnaires aux investissements locaux.⁴² Cela contraste avec les autres études de cas sectorielles, où le financement de la prestation de services au niveau des gouvernements sous-nationaux a tendance à cibler des objectifs précis. Dans les deux cas, les gouvernements locaux ont choisi d'allouer leurs ressources aux priorités du CSLP, comme les écoles, les points d'eau, les routes et les cliniques. Ces choix ont été le produit du système de planification et de budgétisation du gouvernement local. Le cadre d'incitations auquel les ressources étaient liées (encadré 13) a également favorisé le renforcement de la planification, de la budgétisation et de la préparation de rapports au niveau local. Le financement des dépenses de fonctionnement pour l'exploitation et la maintenance des investissements locaux n'étaient pas garantis au vu de la base restreinte des revenus des districts en dehors des transferts ciblant le secteur.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

361. Dans les études de cas sur l'ABS ciblé non traçable, les arrangements de ciblage sont étroitement associés au dialogue et aux conditions. Cela s'explique par le fait que le ciblage fait partie des négociations avec le ministère des Finances portant sur l'allocation de l'ensemble des ressources sectorielles. L'encadré 17 ci-dessous montre l'effet du dialogue, des conditions et du plan stratégique sectoriel sur l'allocation de ressources. Au début, le dialogue a joué un rôle comparable en Ouganda, mais une fois que l'allocation de ressources a arrêté d'augmenter rapidement en 2003, il a perdu de son efficacité et a été incapable d'arrêter l'érosion des allocations aux principales lignes budgétaires.

⁴² Bien qu'un cas ait utilisé l'ABS traçable et l'autre l'ABS ciblé non traçable, au moment où ces subventions ont été décaissées aux gouvernements locaux, elles étaient de nature similaire et passaient par les systèmes du gouvernement local.

Encadré 17 : L'influence du dialogue, des conditions et de la stratégie sectorielle au Rwanda

Le dialogue sur les politiques et les conditions convenus durant la revue conjointe sur le secteur de l'éducation et la revue d'aide au budget conjoint dans le cadre de l'ABS et de l'ABG ont eu la plus grande influence sur ces nouvelles allocations. Ce n'est pas par coïncidence que tous les programmes d'ABS exigent un alignement du budget annuel avec le plan stratégique du secteur de l'éducation en guise de déclencheur des décaissements. Alors qu'aucun critère cohérent n'est défini pour le décrire ou l'évaluer, les bailleurs de fonds, et en particulier les bailleurs d'ABS, ont souvent insisté sur le besoin de « rééquilibrer le budget de l'éducation en faveur de l'éducation primaire » au fil des ans.

Les représentants du ministère des Finances parlent de l'influence du cadre de financement et de la stratégie à long terme chiffrés (*Long Term Strategy and Financing Framework*, LTSFF) en tant que guide des allocations budgétaires à l'éducation (sectorielles et intrasectorielles). Le LTSFF a été utilisé, car il proposait un cadre de financement global lié à une stratégie et à des objectifs clairs approuvés par les bailleurs de fonds de l'éducation et servant de base à la subvention de l'IFT (qui représentait 8% du budget de fonctionnement total en 2008).

Il existe des exemples clairs où des préoccupations majeures des bailleurs de fonds ont été prises en compte durant la finalisation du budget de l'éducation. De nombreux employés du gouvernement interviewés ont mentionné les « zones protégées » que sont les manuels scolaires, la construction d'écoles, les subventions aux écoles (*capitation grants*) et la rémunération des enseignants. Selon eux, ce sont les intérêts des bailleurs de fonds à protéger en priorité pendant la préparation et l'exécution budgétaire.

Source : étude de cas de l'éducation au Rwanda

362. Dans l'étude de cas de la Zambie, il était important de renforcer le dialogue lié à l'ABS ciblé non traçable afin d'aider les crédits relativement limités d'ABS à influencer l'allocation de ressources. L'aide de la CE était conditionnée à la création d'une ligne budgétaire pour la rétention de la main-d'œuvre dans le budget de fonctionnement, qu'il fallait absolument financer afin de soutenir une priorité politique majeure.

363. L'influence des intrants non financiers de l'ABS sur l'allocation de ressources était plus restreinte dans les cas d'ABS traçable. Les dialogues avaient tendance à s'axer sur le budget de développement ; celui-ci étant dominé par les ressources des bailleurs de fonds, sa composition pouvait être influencée par les intervenants dans le dialogue (le ministère des Finances n'y participant pas). Pourtant, le dialogue a eu tendance à suivre un axe plus opérationnel que stratégique. Cela est sans doute en partie dû à l'influence de l'ABS traçable sur la structure des budgets sectoriels mentionnée auparavant, ce qui rend difficile la création d'un lien stratégique avec les allocations budgétaires.

6.1.5 Conclusions et enseignements

364. Ce chapitre fait un bilan mitigé, mais généralement positif, de l'impact de l'ABS sur les politiques, la planification, la budgétisation, le suivi et l'allocation de ressources. Cependant, l'ABS traçable s'accompagne d'inconvénients manifestes. En outre, certains des effets les plus visibles de l'ABS se produisent dans ces domaines et non pas dans ceux qui seront décrits dans les sections suivantes. Ce constat ne doit pas surprendre, car il s'agit de composantes majeures des approches sectorielles. Pour conclure :

Ressources et arrangements de gestion financière

- L'influence des ressources d'ABS sur le développement de politiques, la planification stratégique, le suivi et l'évaluation est avant tout indirecte. La perspective d'allocation par le gouvernement de ressources d'ABS flexibles, qu'elles soient nouvelles et/ou existantes, incite les institutions nationales à améliorer les arrangements pour le développement de politiques, les plans et le suivi.

- La plus grande influence des ressources d'ABS se fait par le biais du processus budgétaire et inspire les observations principales suivantes :
 - Le ministère des Finances a tendance à être contourné par l'utilisation d'ABS traçable. Dans les cas d'ABS ciblé non traçable, l'allocation des ressources sectorielles doit être négociée avec le ministère des Finances. C'est une procédure positive qui contribue à l'appropriation et à la durabilité à long terme des allocations de ressources sectorielles.
 - L'ABS traçable a tendance à être reflété dans les budgets de développement et donc à en cibler les dépenses. En revanche, l'allocation et le ciblage de l'ABS non traçable peuvent servir à augmenter les dépenses de fonctionnement et de développement.
 - L'ABS traçable fausse la structure des allocations budgétaires car a) il a tendance à être identifié dans le budget de développement en dépit du fait qu'il finance souvent des activités opérationnelles et b) il finance de grands « projets » dont les allocations peuvent difficilement être reliées aux priorités des politiques sectorielles. Les gros volumes de ressources font que ces distorsions sont amplifiées. En revanche, l'ABS non traçable ne fausse pas la structure des allocations budgétaires, même en présence d'un ciblage spécifique.
 - Les ressources de l'ABS traçable sont souvent considérées comme provenant des bailleurs de fonds, en particulier quand elles sont classées en tant que ressources externes ; elles sont généralement allouées aux ateliers et aux indemnités. L'ABS non traçable a tendance à ne pas être considéré comme une ressource de bailleur de fonds ; il est classé en tant que ressource nationale et n'est pas séparément identifiable dans le budget.
- L'ABS a tendance à axer le dialogue, l'AT et le renforcement des capacités des domaines du budget qu'il finance.
 - Dans les cas d'ABS traçable, le budget de développement bénéficie donc d'une attention accrue au détriment du budget de fonctionnement. Par la suite, l'attention est également détournée de la prestation de services au quotidien et de la gestion de ces services ; ces déficits seront décrits dans les sections 6.3 et 6.4.
 - L'un des avantages des ressources d'ABS ciblées non traçables est qu'elles peuvent financer le budget de fonctionnement et donc faciliter l'identification des problèmes fragilisant les systèmes du gouvernement, ce qui peut mener à leur analyse au cours du dialogue.
- Dans les études de cas, l'ABS a eu tendance à soutenir les augmentations des allocations de ressources sectorielles générales. Les observations suivantes peuvent être faites :
 - Le volume d'ABS, en termes absolus et de sa contribution à l'augmentation des ressources extérieures, est essentiel pour déterminer les effets sur le volume d'ensemble des ressources sectorielles.
 - Dans tous les cas où des exigences d'additionnalité étaient en place, les allocations de ressources sectorielles ont augmenté plus rapidement que les augmentations de l'ABS. Dans un cas sans exigence d'additionnalité, l'ABS a remplacé l'allocation de ressources nationales. Dans un autre, les allocations au budget national ont augmenté lentement.
 - Dans le cas de l'ABS ciblé non traçable, il est possible de « démontrer » l'additionnalité en comparant l'allocation de ressources avant et après l'arrivée de l'ABS. Comme l'ABS traçable est séparément identifiable dans le budget, son additionnalité est plus facile à « démontrer ».

- L'ABS a aussi contribué à influencer l'allocation de ressources intrasectorielles grâce au ciblage et au dialogue associé sur l'allocation de ressources :
 - Le volume absolu et la mesure dans laquelle l'ABS s'accompagne d'un abandon parallèle de l'aide projet et des fonds communs sont importants.
 - Le ciblage de la prestation de services et/ou des gouvernements sous-nationaux par les ressources d'ABS (non traçables ou traçables) peut avoir des effets positifs sur l'allocation de ressources intrasectorielles. Cela peut contribuer à une réorientation plus rapide des allocations budgétaires intrasectorielles vers la prestation de services ; en effet, les principales incitations visent la budgétisation incrémentale et l'optimisation des budgets des ministères centraux.
 - Le ciblage peut également contribuer à optimiser l'impact de l'ABS lorsque les allocations sont relativement modestes.
 - Il est important de ne pas imposer le ciblage mais de l'utiliser en tant qu'outil du dialogue sur les allocations de l'ensemble du budget sectoriel (voir ci-dessous). Le ciblage fonctionne lorsqu'il renforce les réelles priorités politiques du gouvernement bénéficiaire.
 - Le ciblage non traçable et l'additionnalité associée ne fonctionnent qu'une fois : ils peuvent lancer un changement de l'allocation des ressources intrasectorielles lors de la première négociation, mais après cela, l'allocation de ressources ne peut être influencée que par le biais du dialogue.

Autres intrants de l'ABS

- Dans les pays bénéficiaires, l'ABS a eu une influence positive sur les cycles de planification et de budgétisation et sur la qualité des plans et des budgets, mais les liens entre les différentes étapes du cycle demeurent faibles :
 - Le dialogue sur les politiques sectorielles et les structures associées développées dans le contexte des SWAp atteignent leur efficacité optimum lorsqu'ils soutiennent la mise en œuvre des politiques ; ils ont moins d'influence sur les orientations politiques générales suivies, en particulier au fur et à mesure du renforcement des capacités du gouvernement partenaire.
 - L'ABS est particulièrement approprié dans le cadre d'une politique de prestation de services publics cohérente, faisant l'objet d'un consensus et soutenue par les bailleurs de fonds.
 - Un mélange de dialogue, d'AT et de renforcement des capacités associé à l'ABS s'est révélé efficace à l'égard de l'amélioration de la qualité des politiques, des stratégies et des plans opérationnels. En revanche, au vu des problèmes soulignés plus haut, ces intrants non financiers ont moins bien soutenu les liens entre ces politiques, stratégies et plans avec le budget, en particulier dans le contexte de l'ABS traçable.
 - Lorsque des liens ont été établis, les stratégies et plans sectoriels ont été utilisés pour guider l'allocation de ressources ; le chiffrage des plans est utile à cet égard. Cependant, les efforts réalisés au cours du dialogue pour tenter de promouvoir un lien fort entre les stratégies et les plans et budgets opérationnels sont en général inefficaces, car les priorités politiques changent souvent. Les partenaires doivent adopter une approche flexible de la mise en œuvre des stratégies et ne pas craindre les changements des priorités politiques.
 - Plusieurs secteurs souffrent d'un problème courant : le manque de vision globale de l'allocation des ressources dans le secteur, qui fragilise l'allocation de ressources

stratégiques. L'ABS n'est en général pas parvenu à améliorer la situation, que ce soit par le biais du dialogue, de l'AT ou du renforcement des capacités.

- La participation du ministère des Finances aux discussions sur l'allocation de ressources sectorielles dans le contexte de l'ABS est essentielle ; elle permet de garantir que le ciblage et les exigences d'additionnalité fassent l'objet de négociations et d'accords au lieu d'être imposés. Cette procédure contribue à la durabilité à long terme des allocations de ressources une fois l'ABS arrivé à son terme. L'ABS traçable a tendance à promouvoir le dialogue au sein du secteur entre le ministère sectoriel et les bailleurs de fonds. Son influence a été moins forte et a avant tout porté sur le budget de développement. Il a aussi eu un impact moins durable sur l'allocation de ressources sectorielles à long terme.
- Les intrants non financiers de l'ABS ont eu un effet largement positif sur la présentation de rapports et le suivi sectoriels, mais on constate des déficits du suivi de routine de la prestation de services, des liens faibles avec la présentation de rapports budgétaires et un mauvais suivi des actions :
 - Les réunions de revue sectorielles sont des éléments clés de nombreux arrangements de SWAp/ABS ; elles contribuent à éloigner le dialogue des projets individuels pour l'axer sur la performance sectorielle d'ensemble, ce qui était le but recherché.
 - Les conditions, le dialogue et l'AT ont contribué à l'amélioration de la présentation de rapports sectoriels. Cependant, ces intrants de l'ABS ne sont pas parvenus à répondre aux problèmes de la collecte de données de routine sur la prestation de services, de l'orientation des résultats et des liens avec l'allocation de ressources. Les études diagnostiques aident à pallier ces déficits.
 - Le mauvais suivi des actions contenues lors des réunions de revue sectorielle reste un problème : les incitations sous-jacentes manquent de clarté, en particulier l'évaluation des performances par les bailleurs. Néanmoins, certains bailleurs d'ABS tentent de créer des cadres d'incitations clairs en dehors du cadre général de la SWAp, ce qui pose problème. Les efforts visant à réduire le nombre d'actions convenues lors des revues sectorielles et l'utilisation des cadres d'évaluation des performances représentent des pas en avant, mais ils n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements et il n'est pas certain que les bailleurs de fonds soient capables de se comporter de manière à fournir des incitations claires.
- Les études de cas du gouvernement local utilisent des incitations explicites pour essayer d'améliorer la planification et la budgétisation en plus d'un renforcement des capacités plus traditionnel. Des exigences simples de plans complets et de rapports associés dans l'année pour accéder aux ressources incitent également les gouvernements locaux à améliorer la planification dans les autres études de cas sectorielles.

365. Les principaux enseignements suivants peuvent être tirés :

- Dans de nombreux cas, il est désirable que les ressources d'ABS ciblent la prestation de services et les gouvernements sous-nationaux, en particulier si elles sont négociées et soutenues par le ministère sectoriel et le ministère des Finances. Cela facilite la réorientation du budget vers les politiques sectorielles. Ainsi, il est possible de contrer les incitations de budgétisation incrémentale qui peuvent dominer lors de l'utilisation de ressources discrétionnaires.
- Les exigences de traçabilité ont un impact significatif et négatif sur la structure du budget et la mise en relation des budgets et des politiques sectorielles. Plus le volume de ressources d'ABS est important, plus la distorsion est prononcée. Elles fragilisent aussi la présentation administrative du budget, qui est importante pour la redevabilité institutionnelle, et faussent

les objectifs ciblés par les autres intrants de l'ABS. Les ressources d'ABS ciblées non traçables peuvent contribuer à éviter de tels effets.

- Le dialogue sur la politique sectorielle soutient la mise en œuvre des politiques, mais n'influence pas leur nature.
- Les revues sectorielles et les processus de présentation de rapports associés sont importants pour l'amélioration de la présentation de rapports et du dialogue sur les performances sectorielles, mais les incitations créées par les conditions accompagnant l'ABS manquent de clarté.

6.2 L'ABS et ses effets sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit

QP3.2 Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en œuvre ?

6.2.1 Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel

366. Cette section décrit les effets de l'ABS sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit. Le cadre d'évaluation avance que :

- Si les ressources d'ABS passent par les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit du gouvernement et si ces processus sont ciblés par le dialogue, les conditions, l'AT et le renforcement des capacités associés à l'ABS, alors cela
- Augmentera la part de ressources externes passant par ces systèmes et contribuera à réorienter le dialogue, l'AT et le renforcement des capacités sur eux. Ce qui permettra
- d'améliorer la fiabilité des ressources sectorielles et le contrôle que le gouvernement exerce sur elles et de renforcer l'exécution du budget, la comptabilité et les audits dans le secteur.

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

367. Toutes les ressources d'ABS passent dans une certaine mesure par les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses et de comptabilité du gouvernement, ce qui a des impacts positifs sur l'ensemble des processus :

- Tout d'abord, tous les pays des études de cas affichent des améliorations des systèmes de GFP des gouvernements. L'ABS passant par ces systèmes, il a également bénéficié de ces améliorations. Les ressources d'ABS ont eu tendance à ne pas influencer la nature de ces systèmes et ces réformes ont été pilotées par les ministères des Finances, plutôt avec le soutien de programmes d'ABG. Ceci illustre la complémentarité des effets de l'ABG et de l'ABS.
- Ensuite, l'ABS a permis au gouvernement de mieux contrôler l'exécution budgétaire. Les entités dépensières sont responsables de la gestion et de la comptabilisation des ressources. Cela renforce également le suivi de l'exécution budgétaire par le ministère des Finances, même dans les exemples d'ABS traçable, comme au Mali et au Mozambique. En Ouganda, au Rwanda, en Tanzanie et au Mozambique, par exemple, la majorité des ressources du gouvernement central est gérée par le système informatisé de gestion financière, ce qui contribue également à l'efficacité de l'exécution budgétaire et de la présentation de rapports.

- L'utilisation de ces systèmes a contribué à mettre en lumière leurs faiblesses dans des domaines comme la gestion de la trésorerie dans les secteurs de l'éducation au Mali et de la santé en Zambie et les marchés publics dans les secteurs des routes en Zambie et de la santé en Tanzanie. Cela a contribué à axer le dialogue sur ces problèmes, qui avaient donc davantage de chances d'être réglés. En général, les études de cas confirment la validité de l'hypothèse voulant que l'utilisation des systèmes nationaux contribue à leur renforcement.

368. C'est dans les études de cas où le passage à l'ABS a été le plus significatif que les effets ont été les plus positifs. Les études de cas sur l'éducation et le gouvernement local offrent de bons exemples d'augmentation significative de la part des ressources sectorielles passant par les systèmes du gouvernement (comme au Rwanda, où c'est le cas de 95% des ressources sectorielles). Dans les études de cas de la santé et des routes en Zambie, les effets de l'ABS sont moins prononcés : en effet, une forte part de ressources verticales et d'aide projet contourne les systèmes du gouvernement.

369. Il existe un contraste net entre les effets de l'ABS traçable, qui s'accompagne de dérogations significatives aux systèmes nationaux, et ceux de l'ABS ciblé non traçable, associé à moins de dérogations. Les études de cas ayant compris un transfert de ressources aux gouvernements sous-nationaux ont également décrit d'importants effets positifs sur les systèmes locaux. Nous allons maintenant les passer en revue.

ABS traçable

370. L'ABS traçable (à l'exception de l'éducation au Mali et du gouvernement local en Ouganda) a tendance à ne pas être entièrement incorporé aux ressources gouvernementales ni décaissé à l'aide des processus normaux pour la gestion de trésorerie. La valeur des ressources d'ABS décaissées par les bailleurs de fonds est celle transférée aux unités dépensières par le Trésor. Ainsi, les ressources d'ABS contournent les procédures de gestion de trésorerie du gouvernement, ce qui complique la tâche du ministère des Finances. Cela n'a pas forcément amélioré la prévisibilité des ressources décaissées par les bailleurs de fonds, qui ont souvent connu des retards, y compris durant le processus de transfert aux entités dépensières. Bien qu'en général, la prévisibilité de l'ABS traçable se soit améliorée avec le temps (dans les études de cas de la Tanzanie, par exemple), la prévisibilité de l'ensemble des ressources sectorielles n'en a pas été pour autant renforcée. Exceptions à cela : les études du gouvernement local en Ouganda et de l'éducation au Mali, où les ressources étaient mises à la disposition des gouvernements locaux par rapport aux dépenses d'ABS prévues (comme pour les dépenses nationales), même lorsque le gouvernement n'avait pas reçu les crédits d'ABS. Au Mali, cette méthode a contribué à mettre en lumière les faiblesses du système, mais elle s'accompagnait de l'exigence qu'au lieu d'être renvoyé au Trésor, le solde des ressources soit reporté à l'exercice financier suivant. Cette exigence a créé d'importants problèmes de comptabilisation des ressources à la fin de l'exercice financier et de préparation des budgets pour le nouvel exercice financier.

371. La structure de certaines ressources d'ABS traçable a également influencé la nature des systèmes d'exécution budgétaire. Dans les études de cas du Mozambique, il a été nécessaire de développer des systèmes de gestion financière parallèles afin pouvoir gérer les importants fonds communs ; en effet, la structure du plan comptable central n'y était pas adaptée.⁴³ Cela aurait pu

⁴³ Le MdS affirme que cela est nécessaire car le système du Trésor ne permet pas la gestion par portfolio. C'est vrai de la majorité du financement sectoriel, y compris de l'ABS, qui passe par de grands projets dans le budget de développement tout en finançant des activités récurrentes. Ces projets n'ont aucun lien avec la structure administrative du budget de fonctionnement et doivent être divisés en plusieurs tâches plus faciles

être évité si l'ABS n'était pas séparément identifiable dans le budget et était utilisé pour financer le budget de fonctionnement.

372. Parmi les autres dérogations, le contournement des systèmes de marchés publics du gouvernement pour les médicaments dans le secteur de la santé au Mozambique : ces systèmes ne risquent donc pas de s'améliorer. Dans le cas des routes en Zambie, la traçabilité des ressources d'ABS, l'utilisation de comptes et de contrats séparés et d'exonérations fiscales ont renforcé la distinction entre l'ABS et les ressources nationales. Les retards administratifs qui ont affecté les décaissements n'ont pas eu d'impact sur la mise en œuvre, qui souffre de contraintes de capacités. En outre, les études de cas de l'ABS traçable comprennent généralement un audit des ressources d'ABS par le secteur privé.

ABS ciblé non traçable

373. En revanche, l'ABS ciblé non traçable utilise les procédures de gestion de trésorerie du gouvernement et comprend moins de dérogations aux systèmes de GFP associés. L'une des préoccupations clés et légitimes des bailleurs de fonds utilisant l'ABS ciblé non traçable (et l'ABG) est la fiabilité des décaissements budgétaires. En Ouganda, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a garanti que les décaissements budgétaires aux dépenses sectorielles centrales étaient prioritaires au niveau de la gestion de trésorerie. Ces secteurs étaient généralement ceux recevant un ABS ciblé non traçable. De même, une protection des flux de trésorerie par rapport à certaines lignes budgétaires est prévue dans le budget de l'éducation au Rwanda, comme la subvention aux écoles (*capitation grant*). Bien qu'il s'agisse au départ d'une dérogation, c'est souvent une bonne solution pour le gouvernement et les bailleurs de fonds. En effet, elle procure une priorisation explicite des catégories budgétaires dans la gestion de trésorerie. En conséquence cependant, les lignes budgétaires ne bénéficiant pas d'une telle protection sont plus exposées aux coupes dans l'année. Lorsque les budgets sont fiables, comme c'était le cas récemment en Zambie, l'utilisation des systèmes de gestion de trésorerie par l'ABS de la CE au secteur de la santé n'a rencontré aucun problème et n'a pas nécessité la mise en place d'exigences de protection des décaissements.

374. L'ABS ciblé non traçable connaît les mêmes retards de décaissement aux gouvernements bénéficiaires que l'ABS traçable, mais cela n'a pas d'effet direct sur le programme de décaissements par rapport aux lignes budgétaires sectorielles. Cependant, l'incorporation de l'ABS ciblé non traçable aux ressources du gouvernement a compliqué les processus de gestion de trésorerie du ministère des Finances, surtout lorsque les ressources d'ABS ont été reçues en fin d'exercice financier. Cependant, cela permet au ministère des Finances de mieux contrôler l'exécution budgétaire, d'assurer que les ressources sont mises à la disposition des agences dépendantes au moment où elles en ont besoin et de protéger les domaines prioritaires tout au long de l'exercice financier.

375. Alors que certains exemples d'ABS ciblé non traçable ont inclus des dérogations aux systèmes de gestion financière nationaux, celles-ci ont été minimales et n'ont pas servi à remplacer les processus de gestion financière statutaires. Ainsi, les intrants non financiers de l'ABS peuvent cibler les systèmes gouvernementaux sans mener à des dérogations.

à gérer. Cela ne serait sans doute pas nécessaire si l'ABS et les autres ressources de bailleurs de fonds finançaient le budget de fonctionnement.

Ressources d'ABS ciblant la prestation de services au niveau local

376. De nombreuses études de cas de l'ABS ont eu tendance à soutenir les transferts aux gouvernements sous-nationaux et, dans de nombreux cas, à cibler des transferts spécifiques (en Ouganda par exemple, la subvention au développement local dans l'étude de cas du gouvernement local et la subvention à l'infrastructure scolaire dans l'étude de cas sur l'éducation).

377. Une fois transféré aux gouvernements locaux, l'ABS suit en général les mêmes lignes lorsqu'il passe par les systèmes de GFP du gouvernement, qu'il s'agisse d'ABS traçable ou ciblé non traçable. En général, cela a des effets positifs sur les systèmes de GFP des gouvernements locaux ; l'ABS bénéficie des améliorations de la GFP à ce niveau. Dans les cas comme celui de l'éducation au Mali, cela a contribué à la mise en œuvre des systèmes de GFP locaux dans un contexte de crédits au gouvernement local généralement réservés aux salaires. Les deux études de cas sur le gouvernement local impliquaient un abandon des programmes locaux, qui ne passaient pas par les systèmes du gouvernement, à un mécanisme de transfert utilisant ces systèmes. Cela a encore renforcé les effets positifs sur les gouvernements locaux.

378. Cependant, dans le cas du Mali, les crédits de construction de salles de classe ont contourné les autorités locales et ont été versés à une agence chargée des investissements dans la communauté. On est donc passé à côté de l'opportunité de renforcer les capacités du gouvernement local à l'égard de l'utilisation et du renforcement des procédures de marchés publics et de gestion des contrats pour les travaux d'équipement locaux.

379. Les cas d'ABS traçable provoquent la création de nouvelles subventions aux gouvernements sous-nationaux. Cela pose problème dans les contextes de mécanismes de transfert préexistants. Dans le cas de la santé en Tanzanie, la fiabilité des transferts pour dépenses de fonctionnement aux gouvernements locaux laissait particulièrement à désirer. Il a donc été considéré comme nécessaire de créer un nouveau mécanisme de financement pour les activités financées par l'ABS et d'utiliser l'ABS traçable. Depuis, la fiabilité des transferts locaux pour dépenses de fonctionnement (et des budgets centraux) s'est améliorée et en 2006, elle a même surpassé celle de l'ABS traçable, qui a pourtant été maintenu. En Ouganda, le ministère des Finances s'est engagé à décaisser dès le début de l'année budgétaire la totalité des subventions aux gouvernements locaux. Cette initiative a rassuré les bailleurs de fonds et a permis d'empêcher la création de mécanismes de financement parallèles.

380. Il est important de noter qu'une fois transférée sur le compte d'un gouvernement local, une subvention sur fonds d'ABS connaît les mêmes problèmes de GFP, que les ressources soient traçables ou non. Le rôle principal de la traçabilité est de garantir que la valeur des ressources des bailleurs de fonds parvient bien aux gouvernements locaux ; cette méthode n'est avantageuse que si le financement des bailleurs de fonds est plus fiable que les transferts locaux. En Tanzanie, les transferts généraux au gouvernement local étaient au départ très peu fiables, mais la situation s'est améliorée avec le temps. Ils sont maintenant plus fiables que les transferts sur fonds d'ABS traçables, mais cela n'a provoqué un passage à l'ABS non traçable ni dans l'un ni dans l'autre des cas.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

381. Les préoccupations de nature fiduciaire des bailleurs font que les conditions et le dialogue de l'ABS ciblent en général les processus d'exécution budgétaire et d'audit, à des degrés variés. Les études de cas de l'ABS traçable ont tendance à davantage cibler les processus liés aux préoccupations des bailleurs de fonds quant au suivi de « leurs » ressources. Cela se fait au détriment des systèmes sectoriels dans leur ensemble. Cela a été le cas dans le secteur de la

santé en Tanzanie, de l'agriculture au Mozambique et des routes en Zambie, en particulier au début. Les études de cas comprenant un ABS ciblé non traçable, comme l'éducation en Ouganda et au Rwanda, semblent davantage se concentrer sur les questions de GFP systémiques. De toutes les études de cas, celle de la santé en Zambie a le moins abordé les questions de GFP sectorielles. Les effets de ces intrants non financiers de l'ABS à la gestion financière sont analysés.

382. De l'AT a été fournie pour le développement de systèmes de GFP propres aux secteurs, autant de dérogations de facto aux systèmes nationaux existants. Dans le cas des routes en Zambie, au lieu d'utiliser et d'améliorer les méthodes de sous-traitance traditionnellement utilisées, la CE a insisté sur la mise en œuvre d'une technique basée sur les produits, allant peut-être en cela trop loin ; cette exigence n'a pas provoqué d'améliorations significatives de la rentabilité par rapport aux coûts engagés (value for money). Comme il a déjà été mentionné, les bailleurs d'ABS des études de cas au Mozambique ont soutenu la mise en place de systèmes de gestion financière parallèles dans le secteur de l'agriculture en 1999, avant les réformes de la GFP du ministère des Finances, et dans le secteur de la santé après cela. Dans le secteur de l'agriculture, le logiciel de comptabilité a permis la génération de données financières par composante de stratégie sectorielle, mais sa mise en œuvre a rencontré des difficultés. Le système du ministère de la Santé n'est toujours pas fonctionnel. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, la mise en place d'une unité de marchés publics au sein du ministère de l'Agriculture a commencé par mener à des améliorations, mais ses capacités se sont érodées avec le temps. Les gouvernements partenaires et les bailleurs de fonds ont consacré au renforcement de ces systèmes un temps et des efforts substantiels qui auraient pu servir à renforcer les systèmes normaux du gouvernement ; cependant, pour cela, l'ABS ciblé non traçable aurait dû être utilisé.

383. Dans les études de cas de l'éducation en Ouganda et au Rwanda, les activités liées à la GFP ont pallié les déficits des systèmes sectoriels au lieu d'y déroger. Elles ont permis le développement de lignes directrices pour le financement de la prestation de services, comme les subventions aux écoles (*capitation grants*) et les formations à la gestion financière des écoles. Il n'a pas été nécessaire pour cela de modifier les systèmes de comptabilité sous-jacents. Ce type de soutien a eu un effet plus positif et durable sur le renforcement des systèmes sectoriels et des capacités institutionnelles. De même, les études de cas du gouvernement local ont soutenu les améliorations des régulations et lignes directrices au niveau du gouvernement local, directement ou à l'aide de projets d'AT parallèles.

384. En général, l'ABS s'est accompagné de conditions liées aux exigences de procédure régulière pour l'exécution budgétaire nationale, comme la préparation de plans pour les marchés publics, de rapports d'exécution réguliers (mentionnés dans la section précédente) et du rapport d'audit statutaire. Ces documents devaient être soumis à des discussions lors des forums consultatifs du secteur. Ce genre d'exigence a contribué à l'amélioration du respect des délais par l'exécution budgétaire. De même, l'exigence de présentation de rapports par les gouvernements locaux avant le décaissement des fonds représente une simple incitation à la présentation de rapports comptables dans les temps impartis. Cependant, en Tanzanie, l'accès aux documents d'audits et plans de passation de marchés publics a posé problème en dépit du fait qu'il faisait partie du cadre de conditionnalité ; cela a contribué aux frustrations durant le dialogue. Il a fallu que la Banque mondiale menace d'abandonner le fonds commun et de passer à d'autres modalités pour que la situation s'améliore.

385. L'ABS ciblé non traçable se fonde généralement sur l'audit statutaire complété par des études diagnostiques (voir ci-dessous). Dans de tels cas, le rapport d'audit annuel a souvent fait l'objet d'un dialogue. Certaines des études de cas de l'ABS traçable exigeaient des audits

financiers indépendants venant s'ajouter à l'audit statuaire. C'était le cas pour l'agriculture au Mozambique, la santé en Tanzanie et les routes en Zambie. Le bilan de ces audits supplémentaires était mitigé. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, où les premiers audits statutaires avaient été décevants, un audit externe a fourni des informations fiables et a rassuré les bailleurs de fonds (et le gouvernement) à l'égard du risque fiduciaire. Au Mali, les bailleurs de fonds ont participé à la préparation des TdR de l'audit, mais son champ d'action était mal défini. Le Bureau du Vérificateur Général n'a pas voulu approuver cet audit, car il n'y avait pas participé. Dans les secteurs de la santé en Tanzanie et de l'éducation au Mali, l'appropriation des conclusions de ces rapports d'audit par le gouvernement bénéficiaire était faible. Cela fragilisait la valeur ajoutée de ces audits supplémentaires et provoquait des tensions avec les bailleurs de fonds. Avec le temps, les partenaires se sont davantage fiés à l'audit statuaire des instruments d'ABS traçable. Cette évolution positive a contribué à améliorer la qualité et l'exhaustivité de ces audits tout en rehaussant leur profil.

386. Différents types d'études diagnostiques ont été introduits dans les études de cas de l'ABS traçable et non traçable ; il s'agit souvent de conditions des programmes d'ABS. Le secteur de l'éducation en Ouganda a effectué une étude diagnostique sectorielle par an sur la gestion financière : une étude de suivi des dépenses publiques ou une étude de la rentabilité. L'étude sur l'éducation au Rwanda a également compris plusieurs études diagnostiques. Au Mozambique, l'ABS était structuré de manière à prévoir une évaluation annuelle de la gestion financière du secteur de la santé ; la première a été effectuée. Dans l'étude des routes en Zambie, des audits techniques et des marchés publics ont été introduits pour les contrats de construction de routes financés par l'ABS tout d'abord, puis pour tous les contrats par la suite. Dans les études de cas du gouvernement local, l'évaluation annuelle de la performance du gouvernement local comprenait une évaluation des questions de GFP et des audits de la rentabilité par rapport aux dépenses engagées étaient effectués dans le contexte des programmes d'ABS.

387. Les audits, les études diagnostiques et le passage des ressources d'ABS par les systèmes du gouvernement décrits dans la section précédente ont aidé à mettre en lumière les déficits et points faibles devant être résolus ; ces questions ont généralement été abordées au cours du dialogue. Bien qu'elles représentent un important développement aidant les bailleurs de fonds et bénéficiaires à comprendre les risques fiduciaires dans le secteur, ces faiblesses doivent être résolues.

388. Les cas de l'éducation au Rwanda et des routes en Zambie ont vu le suivi le plus cohérent des questions soulevées à l'égard de la gestion financière et des marchés publics. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda, le suivi a commencé par être significatif et cohérent, mais il s'est essoufflé. Il semble qu'un mélange de pilotage compétent et de reconnaissance de la nécessité de résoudre les problèmes soulevés explique ce constat positif.

389. Le suivi n'a cependant pas été cohérent. Dans plusieurs cas, une part disproportionnée du dialogue a été consacrée au suivi des questions liées à l'amélioration de la GFP, à la prestation de services et à la mise en œuvre de politiques. Par exemple, les progrès réalisés au niveau du suivi des audits et des marchés publics dans le secteur de la santé en Tanzanie semblent limités par rapport au temps qui leur a été consacré au sein du dialogue. La situation est comparable d'ans le secteur de la santé au Mozambique. En outre, les participants au dialogue sectoriel sur la gestion financière ne sont généralement pas des spécialistes dans ce domaine. Cela fragilise la qualité du dialogue et remet en question la valeur d'un dialogue intense sur la GFP. Dans le cas du Rwanda, qui a obtenu un succès relatif, cela a été mis en lumière en tant que contrainte à l'approfondissement du dialogue sur les questions de GFP au niveau sectoriel, mais le dialogue à cet égard était plus superficiel. Cette question est sous-tendue par le problème des incitations, mis

en lumière dans la section précédente par rapport au cadre de conditionnalité général. Alors que les incitations nationales au renforcement de la gestion financière du secteur sont faibles (ce qui est souvent le cas), les incitations de l'ABS manquent également de clarté. Lors des revues sectorielles, les actions visant à améliorer la gestion financière ont souvent été définies, mais elles étaient souvent multiples (la santé au Mozambique) ou définies de manière vague (l'éducation en Ouganda). En outre, au niveau de l'ABS, les conséquences de la non-conformité ne sont pas claires. Le potentiel de la mise en place d'incitations claires est démontré dans l'étude de cas sur le gouvernement local. Les incitations créées par le processus d'évaluation des performances, qui est lié à l'accès aux subventions de développement local (sur ressources d'ABS), ont contribué à des améliorations significatives de la gestion financière du gouvernement local, ce qui a permis d'obtenir les résultats décrits dans l'encadré 18 ci-dessous. Dans ce cas, les implications de la non-conformité étaient claires.

Encadré 18 : Améliorations de la gestion financière dans l'étude de cas du gouvernement local en Ouganda

- Avant l'appui du LGDP à la formation et au renforcement des capacités de GFP, les gouvernements locaux ne disposaient d'aucun chef comptable et de trois techniciens comptables seulement. En décembre 2007, les gouvernements locaux disposaient de 41 chefs comptables et de 391 techniciens comptables.
- Avant le lancement du LGDP, seuls dix gouvernements locaux étaient capables de produire des comptes de clôture ; en 2007, plus de 95% des gouvernements locaux étaient capables de le faire dans les délais impartis.
- Avant le LGDP, la tenue des livres dans les gouvernements locaux était particulièrement médiocre, mais en 2007, 83% des districts avaient obtenu la note maximum à l'évaluation finale de leurs procédures comptables. Des améliorations comparables ont été observées pour les marchés publics.

Source : Ouganda – étude de cas sur le gouvernement local

390. Cela a non seulement contribué à l'efficacité de l'utilisation des subventions au développement local financées par l'ABS, mais également à celle de toutes les dépenses du gouvernement, y compris celles financées dans d'autres secteurs par l'ABS. En outre, des études de la rentabilité par rapport aux coûts engagés dans les études de cas du gouvernement local ont démontré la qualité et l'efficacité des dépenses consacrées aux investissements locaux. En Tanzanie, la supervision de la communauté aux niveaux les plus bas des gouvernements locaux s'est également révélée solide en dépit de systèmes de GFP déficients.

6.2.2 Conclusions et enseignements

391. Dans l'ensemble, l'ABS a eu une influence positive sur les systèmes d'exécution budgétaire, de comptabilité et d'audit au niveau sectoriel. Ceci a notamment été facilité par le passage des ressources d'ABS par ces systèmes, mais les intrants non financiers de l'ABS ont également soutenu cette évolution. Les conclusions principales sont les suivantes :

Ressources et arrangements de gestion financière

- L'utilisation de l'ABS garantit que l'assistance extérieure bénéficie des améliorations apportées aux processus de gestion des finances publiques et complémente les améliorations dérivées des effets de l'ABG. Cela renforce le contrôle du gouvernement sur les processus d'exécution budgétaire, tandis que l'utilisation des systèmes gouvernementaux contribue à mettre en lumière leurs points faibles.
- C'est dans les cas où le passage des projets à l'ABS et/ou à l'ABG a été significatif en termes absolus et relatifs qu'on a constaté les effets positifs les plus importants.

- L'ABS traçable contourne généralement les procédures de gestion de trésorerie du gouvernement, ce qui n'améliore la prévisibilité des ressources sectorielles que si les décaissements des bailleurs de fonds sont plus fiables que le budget du gouvernement. Ce n'est pas toujours le cas, mais cela fragilise la gestion de trésorerie générale par le Trésor.
- L'ABS non traçable, qui est décaissé à l'aide de procédures normales pour la gestion de trésorerie, peut contribuer à une meilleure prévisibilité des budgets sectoriels en protégeant les décaissements du ministère des Finances aux lignes budgétaires prioritaires du secteur. Bien que cette situation soit préférable au contournement des processus de gestion de trésorerie, des retards des décaissements d'ABS non traçable peuvent imposer une pression indue à la gestion de trésorerie générale.
- L'ABS ciblant la prestation de services au niveau des gouvernements sous-nationaux contribue au renforcement des systèmes de GFP en les utilisant et bénéficie de leur amélioration.
- Alors que les dérogations aux processus de gestion financière normaux associés à l'utilisation de l'ABS non traçable sont minimales, elles sont beaucoup plus courantes dans le contexte de l'ABS traçable.

Les intrants non financiers de l'ABS

- La mesure dans laquelle le dialogue sur l'ABS, l'AT et le renforcement des capacités cible la GFP varie en fonction des instruments d'ABS, mais un surcroît de dialogue et de conditions n'entraîne pas forcément des améliorations plus importantes. En outre, les bailleurs de fonds sectoriels semblent manquer de capacités propres à la GFP pour pouvoir participer de manière efficace au dialogue sur la GFP sectorielle.
- Les conditions liées aux exigences statutaires quant aux marchés publics, à la présentation de rapports financiers et aux audits rehaussent leur profil et améliorent leur production en temps utile.
- Les études diagnostiques, comme les PETS, les études sur la rentabilité par rapport aux coûts engagés et les audits des marchés publics semblent être des outils efficaces permettant d'identifier les faiblesses des systèmes gouvernementaux. Ils offrent un complément utile à la gestion financière et aux exigences d'audits statutaires. Il est important que les ministères des Finances participent à ces exercices, mais ce n'est pas toujours le cas.
- Bien que, en complément des audits du gouvernement, les audits externes permettent d'identifier les préoccupations fiduciaires en cas d'audits statutaires médiocres, ils ne garantissent pas un suivi du gouvernement. L'appropriation des constats a tendance à être faible, car ils sont perçus comme des processus extérieurs faisant doublon avec les processus nationaux statutaires.
- Le degré de suivi de la résolution des faiblesses de la GFP semble dépendre de l'environnement au sein et en dehors du secteur, pas de l'intensité du dialogue sur la GFP dans le secteur. Cependant, le manque de clarté des conditions liées au suivi et aux conséquences de la non-conformité fait que l'ABS ne fournit pas d'incitations fortes aux institutions sectorielles.
- En revanche, la mise en relation de l'évaluation de la GFP et de l'accès aux ressources a créé de fortes incitations à l'amélioration de la GFP dans les gouvernements locaux. Dans ces cas, les conséquences de la non-conformité sont claires. De même, de simples règles associant le décaissement des ressources à la présentation de rapports peuvent encourager la présentation de rapports financiers de base et améliorer la production de comptes au moment prévu.

- L'appui de l'ABS aux améliorations de la gestion des finances sectorielles semble particulièrement efficace quand il cible des faiblesses spécifiques de la GFP sectorielle, comme la gestion financière des écoles, au lieu d'essayer de remplacer, de dupliquer ou d'améliorer les systèmes du Trésor au niveau sectoriel.
- Les bailleurs de fonds participant au dialogue sectoriel ne sont pas particulièrement bien équipés pour traiter des questions de gestion financière.

392. Pour conclure, il est évident que l'ABS améliore la GFP sectorielle en passant par les systèmes du gouvernement et que son efficacité bénéficie des améliorations entraînées par la réforme générale de la GFP (normalement soutenue par l'ABG). En revanche, il semble moins parvenir à encourager des améliorations propres au secteur. En outre, les effets positifs des réformes générales de la GFP sont affaiblis par les dérogations associées à l'ABS traçable en particulier.

393. Dans un tel contexte, il est possible de tirer trois conclusions et enseignements majeurs pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS :

- Quand il s'accompagne d'un engagement du Trésor à protéger les décaissements budgétaires, l'ABS non traçable est la méthode la plus efficace pour améliorer la fiabilité de l'allocation de ressources sectorielles. En outre, le ciblage non traçable contribue à éviter la création de dérogations superflues aux systèmes de GFP nationaux.
- Les conditions de l'ABS soutiennent efficacement les exigences statutaires pour la GFP. Pour être efficaces, les conditions liées à l'amélioration de la GFP sectorielle doivent être d'ampleur plus limitée et spécifique qu'elles ne le sont normalement. Elles doivent s'accompagner de conséquences plus claires en cas de non suivi des questions soulevées et d'un soutien technique à ces fins.
- Le modèle à base d'incitations utilisé dans les études de cas du gouvernement local est efficace à l'égard du renforcement de la gestion financière générale au niveau local. Il peut donc compléter un ABS sectoriel dans des secteurs comme la santé et l'éducation.

6.3 L'ABS et son influence sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services

QP3.3 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les institutions sectorielles, leurs capacités et les systèmes de prestation de services ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en œuvre ?

394. Cette section décrit les effets de l'ABS sur les institutions sectorielles, leurs capacités et systèmes de prestation de services. Le cadre d'évaluation avance que :

- Si les ressources d'ABS passent par les mécanismes de financement et les institutions de prestation de services du gouvernement et si le renforcement de ces processus est ciblé par le dialogue, les conditions, l'AT et le renforcement des capacités associés à l'ABS, alors cela
- augmentera la part de ressources extérieures passant par ces systèmes et contribuera à les réorienter vers le dialogue, l'AT et le renforcement des capacités. Ce qui permettra
- de contribuer à l'augmentation des ressources passant par les mécanismes de financement du gouvernement et au renforcement des systèmes et institutions de prestation de services.

6.3.1 Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

395. Dans tous les cas sauf l'agriculture au Mozambique, l'ABS ciblé non traçable a facilité l'augmentation des volumes de ressources allouées aux unités de prestation de services ou à la gestion des activités de prestation de services (éducation au Rwanda, par exemple) ; l'ABS traçable (la santé en Tanzanie) a directement contribué à cette évolution. Les effets ont été les plus marqués dans les cas de ciblage de la prestation de services par l'ABS (études de cas de l'éducation et de la santé en Tanzanie). Au Rwanda, les écoles ont bénéficié de ressources supplémentaires et en Tanzanie, les infrastructures de santé du gouvernement local et leur gestion ont aussi constaté une augmentation des crédits alloués. Les ressources d'ABS étaient en général alignées avec les systèmes de prestation de services du gouvernement. Les ressources d'ABS ciblé non traçable passaient par les canaux et systèmes de transfert de fonds du gouvernement. L'ABS traçable utilisait des mécanismes parallèles pour le transfert des fonds, mais ceux-ci distribuaient généralement les ressources aux systèmes de prestation de services du gouvernement. L'ABS a donc ciblé les infrastructures de prestation de services et les gestionnaires (écoles, centres de santé et directeurs de districts) qui prennent en charge ces fonctions à l'aide de ressources du gouvernement.

396. Dans certains cas, la flexibilité des ressources d'ABS s'est accrue au fur et à mesure de l'amélioration des systèmes gouvernementaux et/ou de la confiance placée en eux. Il est cependant important de noter que l'allocation de ressources d'ABS plus flexibles aux gouvernements nationaux ne se traduit pas forcément par un ciblage moindre au niveau décentralisé et de la prestation de services. Par exemple, les bailleurs de fonds ont réduit le degré de ciblage de l'ABS en Ouganda ; de nombreux bailleurs de fonds sont passés à l'ABG, mais les subventions au gouvernement local ont continué à utiliser un ciblage fort. En outre, l'amélioration de systèmes gouvernementaux ne s'est pas toujours accompagnée d'un meilleur alignement. Dans le secteur de la santé en Tanzanie, les ressources d'ABS aux gouvernements locaux ont commencé par être distribuées séparément des transferts gouvernementaux ; en effet, il était considéré que la mauvaise prévisibilité des transferts gouvernementaux représentait un obstacle à la fiabilité de la prestation de services. Cette méthode a été conservée en dépit du fait que la fiabilité des transferts du gouvernement s'est largement améliorée.

397. Dans plusieurs cas, comme le montre l'encadré 19 ci-dessous, l'ABS a contribué à mettre en place un nouveau canal de financement pour la prestation de services ou la gestion décentralisée respectant les nouvelles politiques ou à inclure de nouvelles dispositions au cadre légal/de politiques existant. La création et l'institutionnalisation des nouvelles voies de financement et les mesures de renforcement des capacités associées facilitées par d'autres intrants de l'ABS (voir ci-dessous) ont eu d'importants impacts positifs sur les systèmes de prestation de services et donc sur la prestation de services elle-même.

Encadré 19 : Nouvelles voies de financement ciblant la prestation de services

- Suite à la mise en œuvre de la politique d'éducation gratuite, les ressources d'ABS ont soutenu l'introduction de subventions (*capitation grants*) aux écoles en Ouganda et au Rwanda. Les capacités des écoles ont été renforcées et les ressources leur ont permis de mieux répondre au défi énorme présenté par la prestation de services.
- Dans les deux études de cas de l'ABS au gouvernement local (LGDP en Ouganda et LGCDG en Tanzanie), les programmes ont introduit des subventions à l'investissement/au développement des gouvernements locaux, conformément à leurs mandats. Leur décaissement était soumis au respect de certains indicateurs de performance précis et régulièrement évalués. Les subventions ont été développées en parallèle de systèmes de transferts aux gouvernements locaux existants. Elles contenaient des dispositions précises à l'égard de l'utilisation de ces fonds par les gouvernements locaux et des déclencheurs pour leur décaissement par le gouvernement central. Les programmes ont permis de renforcer les capacités des gouvernements locaux, qui ont pu financer des investissements contribuant à une meilleure couverture des services.

398. En revanche, au Mali, les bailleurs de fonds considéraient que les autorités locales, qui étaient responsables de la gestion de la construction d'écoles primaires en même temps que le lancement du programme de mise en œuvre de l'ABS, manquaient des capacités de gestion financière nécessaires à la bonne utilisation des ressources d'ABS. Il a été décidé qu'un tiers se chargerait du transfert et de la gestion des ressources d'ABS au nom des autorités locales. Cet arrangement devait être temporaire et ne durer que le temps nécessaire au renforcement des capacités des gouvernements locaux, mais les plans à cet effet ont pris du retard.

399. Dans le cas de l'ABS à l'éducation en Ouganda, la majorité des ressources d'ABS allouées au gouvernement central n'ont pas été soumises à un ciblage strict et ont été bien alignées, notamment avec le système de distribution des fonds aux services d'éducation du gouvernement (censés être) gérés par les districts. Cependant, ce système, qui s'accompagne d'un ciblage strict des ressources à l'aide de plusieurs subventions conditionnelles visant des objectifs spécifiques (subventions (*capitation grant*) aux écoles, rémunération des enseignants, construction d'écoles et, plus récemment, inspections), a fini par contourner les districts, qui étaient pourtant chargés de la gestion de l'éducation. Autre conséquence de ce système : les administrations de l'éducation dans les districts se sont retrouvées à court de ressources, car leurs sources de revenus propres s'étaient taries au fil du temps. Ainsi, l'alignement de l'ABS avec les voies de financement du GdO contredit le mandat des districts à l'égard de l'éducation (décrit par la loi sur le gouvernement local).

400. Comme pour la GFP, l'utilisation de systèmes du gouvernement par les ressources d'ABS a contribué à renforcer les capacités systémiques dans plusieurs cas, ou au moins à identifier les déficits à pallier (par exemple, dans l'éducation au Mali). Cependant, ces effets ont connu plusieurs limitations dans le cadre des systèmes de prestation de services :

- Dans les cas de l'ABS traçable, les ressources apparaissaient dans le budget de développement,⁴⁴ ce qui faisait qu'aucune amélioration systémique n'était possible dans les systèmes de prestation de services de routine. L'exemple le plus clair a été l'agriculture au Mozambique, en particulier à cause de l'important volume de ressources d'ABS alloué au renforcement des capacités.⁴⁵ Dans d'autres cas, les ressources allouées au

⁴⁴ Dans certains cas, les dépenses consacrées à de telles activités ont été plafonnées lorsqu'elles ont été considérées excessives. Cette mesure ne concernait pas les dépenses consacrées à la maintenance et à l'exploitation des écoles/centres de santé, etc.

⁴⁵ Le renforcement des capacités était une activité éligible dans les plans de développement des institutions sectorielles. Entre 2001 et 2005, 38% des dépenses du PROAGRI I ciblaient le « renforcement

développement comprenaient un financement opérationnel d'intrants tels que les médicaments et des activités récurrentes telles que la formation des enseignants, qui étaient de fait soutenus par des systèmes parallèles. En outre, dans ces cas, les ressources allouées aux activités de renforcement des capacités apparaissent toujours excessives.

- L'ABS traçable apparaissant dans le budget de développement, il ne pouvait pas financer les salaires afin d'augmenter le nombre d'enseignants ou leur rémunération, et pourtant dans de nombreux cas, c'était un élément majeur de l'amélioration de la prestation de services. Même dans le cas de l'ABS ciblé non traçable au Rwanda, l'augmentation du volume de ressources n'a pu être utilisée que pour le recrutement d'enseignants contractuels à cause des limites imposées au personnel de la fonction publique.
- Plusieurs cas (notamment l'éducation au Rwanda et en Ouganda) affichaient un « chaînon manquant » du point de vue du financement des capacités de gestion du gouvernement local. En effet, les ressources distribuées aux points de prestation de services (dans ces cas, les écoles) ne faisaient que « transiter » par les administrations des districts.
- Au-delà des effets des ressources d'ABS sur les capacités de gestion des ressources financières soulignés dans la section précédente, on a constaté peu d'effets systémiques des ressources d'ABS sur l'amélioration de l'enseignement/apprentissage dans les écoles ou des soins de santé fournis dans les centres de santé.
- Les effets sur les capacités systémiques provenant de l'utilisation des systèmes du gouvernement ont été affaiblis par le financement de projets non budgétisés, notamment dans les cas d'ABS alloué au secteur de la santé, où des volumes de ressources en provenance de fonds mondiaux en augmentation rapide représentaient un défi majeur. Cette situation a posé problème dans d'autres cas : dans le secteur des routes en Zambie, les projets ont continué à dominer ; dans le secteur de l'éducation en Ouganda, les projets ont recommencé à être utilisés ; même s'il y avait de grandes chances qu'ils soient inscrits au budget, il n'était pas garanti qu'ils soient inscrits dans le Trésor, les comptes, etc.⁴⁶ ; dans le secteur de la santé au Mozambique, la majorité des bailleurs d'ABS ont continué à utiliser des projets. Ce n'est qu'au Rwanda que le passage à des modalités d'appui budgétaire en soutien à l'éducation a presque été entier en 2008.
- Enfin, les faibles liens entre plans et budgets ont fait que même les plans ciblant « sur le papier » les questions de prestation de services ont en fait manqué d'efficacité. Par exemple, les plans de santé préparés dans les districts en Tanzanie n'ont pas été correctement reliés aux budgets et manquaient donc de réalisme.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

401. En comparaison de l'alignement relativement satisfaisant des ressources d'ABS avec les systèmes de prestation de services, seuls deux cas ont vu les intrants non financiers de l'ABS cibler les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services : les études du gouvernement local en Ouganda et en Tanzanie (intrants de l'ABS). Les effets sur les capacités du gouvernement local ont été forts en Ouganda et émergents en Tanzanie. D'un autre côté, les programmes d'ABS de la CE dans le secteur de la santé en Zambie ont été inhabituels

institutionnel » (autrement dit, l'analyse des fonctions, la restructuration organisationnelle et l'amélioration des conditions de travail dans le ministère, la formation, le renforcement des capacités de planification et de gestion financière et aux niveaux locaux).

⁴⁶ Les bonnes pratiques suggèrent les dimensions suivantes pour l'alignement des systèmes d'allocation de ressources : inscription dans les plans, les budgets, au parlement, au Trésor, dans les comptes, les audits et les rapports (Mokoro 2008).

en cela qu'ils ciblaient les ressources humaines à l'aide de ressources non traçables ciblées et d'un dialogue axé sur les politiques et conditionnalités de ces questions. Il est trop tôt pour tirer des conclusions dans le cas de la Zambie. Cependant, la majorité des programmes d'ABS est loin d'adopter une approche systématique de la résolution des questions de capacités des institutions dans le domaine de la prestation de services. Cette section commence par examiner les études de cas sectorielles typiques avant de les comparer aux deux études du gouvernement local.

Approches du renforcement des capacités

402. Dans la majorité des programmes d'ABS, le renforcement des capacités semble être conçu en termes d'activités ad hoc souvent liées à l'AT et à la formation. Les activités de renforcement des capacités ne semblent pas être intégrées à une approche holistique assortie d'objectifs conjoints typiques d'une SWAp. Elles ont tendance à ne pas être coordonnées avec les initiatives de renforcement des capacités extérieures au secteur. En outre, elles ont tendance à ne pas prendre en considération les motivations au niveau national (voir la section 6.4) encourageant à compléter les effets des flux de ressources d'ABS (parfois insuffisantes) soulignés plus avant. Cela est illustré dans l'encadré 20 ci-dessous.

Encadré 20 : Approche incertaine du renforcement des capacités

- Certains éléments indiquent qu'une AT pourrait fragiliser la durabilité du renforcement des capacités (par exemple, les plans clés et études réalisés par des partenaires extérieurs dans le secteur des routes en Zambie) et même l'appropriation nationale (en Tanzanie par exemple, une offre d'AT a été rejetée par le ministère de la Santé, car il n'aurait représenté qu'une « substitution » ; au Mozambique, le ministère de la Santé a récemment mis fin à la substitution par l'AT). En général, la demande d'AT était due à l'attitude des bailleurs de fonds, qui souhaitaient donner la priorité au « produit par rapport au processus ».
- Dans plusieurs cas où les activités de renforcement des capacités auraient pu être intégrées aux « plans de renforcement » des institutions sectorielles financés par l'ABS (la santé en Tanzanie, l'éducation au Mali), la tendance a été au ciblage des ateliers, programmes de formations, etc. avec l'apport de per diem. De telles activités ont donc été déclarées inéligibles pour les ressources d'ABS dans le programme de la santé en Tanzanie. Au Mali, ce problème a été réglé par le passage en revue de chaque plan annuel des institutions sectorielles par les bailleurs d'ABS ; cela a eu des conséquences négatives sur l'appropriation nationale (décrites dans la section 6.4 ci-dessous).
- Le dialogue sur les politiques a apporté des opportunités de « renforcement informel des capacités » au Rwanda et en Ouganda (éducation) dans un climat de collaboration et de confiance entre partenaires au sein de ces SWAp (la plupart du temps). Dans la SWAp de l'éducation en Ouganda, cela a été formalisé par la soumission au ministère de notes techniques par le groupe de bailleurs de fonds. Cependant, en Ouganda tout du moins, peu d'AT a été fournie et il est considéré que cela a privé les services de tutelle de l'aide dont ils avaient bien besoin, notamment pour régler les problèmes les plus épineux liés à la qualité de l'éducation.
- Dans d'autres cas, le dialogue sur l'ABS semble avoir ciblé les « rouages » de l'ABS (dans le secteur de la santé en Tanzanie durant toute la période, dans le secteur de la santé au Mozambique pendant le récent passage du fonds commun à l'ABS) au détriment de l'attention apportée aux politiques et au processus décisionnel qui aurait pu contribuer à résoudre les problèmes de prestation de services. Au Mali, le dialogue sur l'ABS s'est limité aux détails opérationnels des plans de travail annuels des institutions sectorielles, ce qui a détourné l'attention des questions de politiques de plus haut niveau.

403. Les efforts de renforcement des institutions ont souvent été partiels. Par exemple, dans le cas de l'ABS au secteur routier en Zambie, qui comprenait une part significative d'AT, la conditionnalité et l'AT ont ciblé une seule institution : l'agence de développement routier. Elles ne se sont pas attaquées au problème de la fragmentation institutionnelle du secteur. Souvent, les efforts ont été sabotés par des réorganisations décidées par les autorités politiques en dehors du cadre de dialogue sectoriel. En Zambie par exemple, les districts ont été mis en place sous forme d'autorités locales pour les routes « trop tôt » ; au Mozambique, les responsabilités du développement de l'agriculture et du milieu rural ont été divisées entre deux ministères lors de

l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, fragilisant le modèle que la première phase d'ABS avait soutenu grâce au dialogue sur les politiques, l'AT et le renforcement des capacités. Ces facteurs ont eu tendance à limiter les effets de l'ABS à l'égard du renforcement des institutions/de l'organisation. Les décisions politiques sur les réorganisations peuvent être considérées comme « contextuelles », mais elles sont révélatrices du manque d'influence de l'ABS sur les décisions politiques de haut niveau décrites dans la section 6.1.

404. Dans certains cas, le besoin d'adopter une approche plus holistique et mieux coordonnée du renforcement des capacités a émergé. Dans plusieurs cas, des approches conjointes sont en place ou en cours de préparation (au Rwanda, mise en place d'un « fonds commun pour le renforcement des capacités » relié à l'ABS de l'éducation ; plans de mise en place d'une approche programmatique du renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation au Mali, d'un « fonds commun pour le renforcement des capacités » dans le secteur de la santé en Tanzanie et d'un « fonds commun pour l'AT » dans le secteur de la santé au Mozambique). Dans d'autres cas, il semble qu'une telle approche n'ait pas été envisagée (aucun plan de ce type n'existe pour le secteur routier en Zambie, où des arrangements informels pour la « division du travail » entre bailleurs de fonds prévalent pour le déploiement géographique de l'AT). Au Rwanda, une première revue sur l'efficacité du fonds commun pour le renforcement des capacités a conclu qu'en dépit de l'aide apportée à la mise en œuvre d'activités utiles par le ministère (par exemple, les programmes de formation dans les districts/écoles mentionnés plus avant), il était nécessaire de clarifier l'utilisation des ressources, de renforcer l'appropriation par le ministère et de favoriser une coordination explicite avec le programme de renforcement des capacités général du gouvernement. Cela suggère que le fonds commun pour le renforcement des capacités pourra être utile. Cependant, afin de garantir l'efficacité d'une coordination plus vaste, il est nécessaire de clarifier la mise en œuvre du renforcement des capacités de manière à ce qu'elle soit compatible avec les motivations au niveau national.

Gestion de la prestation de services

405. Dans la majorité des cas, le « chaînon manquant » du financement de la gestion de la prestation de services se reflète dans les priorités définies au niveau des intrants non financiers de l'ABS, qui visaient généralement le « sommet » (ministère), parfois « le bas » (écoles), rarement le niveau de gestion intermédiaire (souvent décentralisé). Il en résulte un fossé entre le développement de politiques, la gestion sectorielle d'ensemble et la prestation de services en contact direct avec le public. En général, l'attention accordée au niveau de la prestation de services était aussi limitée. Ces tendances sont illustrées dans l'encadré 21 ci-dessous.

Encadré 21 : le « chaînon manquant » ignoré par l'ABS à la prestation de services

- L'ABS cible la « couche supérieure » des institutions sectorielles et/ou des « fonctions en amont » de la gestion sectorielle (la planification, la budgétisation et, dans une certaine mesure, la présentation de rapports, car, dans plusieurs cas, un appui a été fourni au développement de systèmes d'information de la gestion), ce qui reflétait et renforçait les effets systémiques des flux de ressources d'ABS. C'était le cas par exemple du PROAGRI au Mozambique (ressources d'ABS + AT ; ciblage du ministère et des provinces) ou de l'ABS au secteur de la santé en Tanzanie (ressources d'ABS + AT/RC + conditionnalité ; ciblage des plans, budgets et rapports au niveau des districts, pas d'autres capacités), de l'ABS au secteur routier en Zambie (conditionnalité + AT ; ciblage des agences et de leurs branches déconcentrées).
- L'attention accordée à l'amélioration des capacités des prestataires de services en contact direct avec le public n'a pas toujours été reliée à l'amélioration de la prestation de services (pas de lien entre la formation plus poussée des agents de vulgarisation de l'agriculture au Mozambique [ressources d'ABS + AT] et une amélioration des services, qui ne s'est pas produite).

- Au Rwanda, le constat a été plus positif avec le développement de lignes directrices (dialogue sur les politiques) et de formations (RC) pour la gestion des écoles à l'intention du personnel des établissements scolaires et des districts en parallèle de l'introduction de la subvention (*capitation grant*) des écoles.
- C'était aussi le cas en Ouganda, mais les limites strictes imposées par les lignes directrices au pouvoir de discrétion des établissements sur l'utilisation des ressources ne sont qu'un substitut à de réelles capacités dans les écoles.
- Au Mali, où l'ABS a été introduit en tant que véhicule de la décentralisation de la gestion de l'éducation, on a constaté avec surprise qu'une faible attention (pas d'AT/RC) a été accordée au défi représenté par la série de nouvelles exigences imposées aux capacités locales.
- Le manque d'attention accordé au « chaînon manquant » est particulièrement notable dans les cas d'ABS à l'éducation en Ouganda. Comme il a déjà été dit, les voies de financement pour l'ABS sont alignées, mais elles contournent le rôle de gestion des districts. Les capacités de gestion des districts n'ont été abordées ni dans les débats, ni dans les programmes et l'AT associés à l'ABS, ce qui n'a fait que renforcer et justifier l'adoption à long terme de cette approche. Au contraire, la tendance était à la mise en place de mécanismes déconcentrés parallèles pour répondre aux problèmes de mauvaise performance des écoles/districts. En conséquence, les capacités présentes dans les districts pour la gestion de l'éducation se sont affaiblies par manque d'utilisation. Dix ans après l'introduction de l'ABS, le financement central de l'inspection des écoles au niveau des districts a commencé, mais rien ne suggère que les intrants de l'ABS aient contribué à cette décision. En outre, les bureaux des districts chargés de l'éducation n'ayant pas reçu de ressources supplémentaires, personne ne sait d'où proviendront les capacités nécessaires à la mise en œuvre des instructions concernant l'inspection.

406. Les intrants non financiers de l'ABS ont tendance à être alignés sur les flux de ressources. Par conséquent, quand les ressources d'ABS ont ciblé les activités de développement, les ressources et les intrants non financiers ont ignoré la gestion et la prestation de services « de routine » et l'ABS n'a eu qu'une influence minime sur les systèmes de prestation de services. L'étude de cas de l'éducation au Mali illustre bien cette question. Les programmes d'ABS du gouvernement local ciblent les activités de développement, en cela ils représentent des exceptions : (i) les flux de ressources d'investissement s'accompagnent de crédits sont accompagnés d'un appui au renforcement des capacités ; (ii) les programmes visaient de manière explicite l'amélioration des performances institutionnelles des gouvernements locaux et les intrants étaient en conséquence concentrés sur ces questions.

Ressources humaines

407. Le manque d'attention accordé aux systèmes de prestation de services, qui explique l'absence d'améliorations dans ce domaine, s'est accompagné d'une totale indifférence quant aux questions de ressources humaines, et pourtant il est évident qu'elles sont au cœur des problèmes de prestation de services. Cela ne se limitait pas à l'ABS traçable, mais également aux cas d'ABS ciblé non traçable, comme l'éducation au Rwanda et en Ouganda, comme le montre l'encadré 22 ci-dessous. Dans la plupart des cas, les contraintes les plus importantes provenaient des plafonds macrofiscaux imposés à la masse salariale du gouvernement et/ou à d'autres aspects des programmes de réformes de la fonction publique, limitant les actions pouvant être prises par les secteurs pour régler les problèmes de salaires et de manque de motivation et de professionnalisme ainsi que de rotation élevée du personnel. À nouveau, ces facteurs peuvent être considérés comme étant « contextuels ». Contrairement aux exemples de participation des programmes d'ABS aux programmes de réformes de la GFP (l'éducation au Rwanda, le LGDP en Ouganda), aucun des programmes d'ABS étudiés ne semble avoir eu de lien avec les réformes du service public en cours. On a également constaté un manque d'intégration entre les plans de développement des ressources humaines existants et les plans de développement au niveau sectoriel.

Encadré 22 : Attention limitée aux questions de ressources humaines par l'ABS

- De graves problèmes de ressources humaines ont été constatés en Ouganda (absentéisme des enseignants) et au Rwanda (faible motivation des enseignants), et pourtant les réponses apportées n'ont été que partielles (inspection renforcée, mais absence de lien clair avec l'appui aux enseignants en Ouganda) ou temporaires (bonus faisant partie des capitation grants transférés aux écoles au Rwanda).
- Au Mali, le programme d'ABS, qui se concentre exclusivement sur les activités de développement (y compris à travers le dialogue), n'est pas en mesure de traiter de manière holistique les questions de gestion des ressources humaines. En effet, il ne s'intéresse pas au recrutement, au déploiement, au plan de carrière, au salaire, aux conditions de travail et autres aspects de la gestion du personnel enseignant. La situation était la même dans les autres programmes d'ABS ciblés sur le « développement ».
- Ainsi, alors que dans les trois études de cas sur l'ABS au secteur de la santé, l'obstacle principal à de meilleurs soins de santé était la « crise des ressources humaines », en Tanzanie, aucune mesure manifeste n'a été mise en œuvre au sein de ce secteur. L'ABS semblait détaché des réformes du service public. Ces dernières, fruits d'une longue initiative lancée au milieu des années 90, ne sont pas parvenues à régler des problèmes comme la motivation et le professionnalisme de la fonction publique (Nord, R. et coll. 2009).
- Au Mozambique, au moment de l'étude de l'ABS, les bailleurs de fonds n'ont pas apporté leur soutien au plan de développement des RH récemment soumis par le ministère de la Santé. Le plan de RH était distinct du plan stratégique national pour la santé, ce qui suggérait un manque possible d'intégration.
- Seule exception à cela : en Zambie, les programmes d'ABS pour la santé étaient axés sur la rétention de la main-d'œuvre (priorité identifiée dans le dialogue sur les SWAp et considérée par le gouvernement comme étant fondamentale à l'amélioration de la prestation de services). Cependant, le lien entre cette stratégie et la réforme du service public dans son ensemble en Zambie n'était pas clair, ce qui a posé des interrogations quant à sa durabilité. En outre, le plan de rétention de la main-d'œuvre a été mis en œuvre en même temps que la politique d'élimination des frais d'utilisateurs (ces deux initiatives auraient pu se soutenir mutuellement en offrant des incitations au personnel de santé, dont la charge de travail devait augmenter), ce qui suggère à nouveau un manque d'intégration entre les différentes politiques.

Comprendre et résoudre le problème de la qualité

408. L'incapacité à résoudre les problèmes de gestion et de ressources humaines reflète un problème plus vaste : les programmes d'ABS ne sont pas parvenus à prendre en charge la qualité des services. Cela est d'autant plus visible dans les programmes d'ABS les plus anciens. Afin d'améliorer la prestation de services, les programmes d'ABS ont au départ ciblé la couverture et l'accès aux services et ont mesuré les progrès réalisés par rapport aux cibles nationales correspondantes. Les questions telles que le manque de progrès des résultats éducatifs et son lien avec la mauvaise qualité des services et les inégalités persistantes de l'accès des groupes marginalisés et isolés sur le plan géographique ont été identifiées en fin du processus de dialogue sur les politiques, souvent grâce à la meilleure disponibilité des données au sein du pays⁴⁷ ; cela reflète la tendance mondiale à la mise en place de méthodes plus sophistiquées pour l'évaluation des performances sectorielles.⁴⁸ Cependant, même quand elles étaient mieux reconnues, de telles questions semblent avoir été très difficiles à régler et les programmes d'ABS étudiés ne semblent pas avoir pu « faire la différence » à cet égard. Ces tendances, reconnues par les parties prenantes elles-mêmes, sont particulièrement visibles dans les programmes d'ABS à l'éducation. L'encadré 23 ci-dessous donne l'exemple de l'Ouganda.

⁴⁷ Par exemple, forte augmentation du nombre de pays en développement réalisant des évaluations de l'éducation nationale entre 2000 et 2007, mais l'Afrique subsaharienne a eu tendance à avoir du retard dans ce domaine (Benavot A. and Tanner E. 2007).

⁴⁸ En particulier, « l'augmentation des ressources d'aide et un meilleur ciblage de l'efficacité de l'aide ont renforcé l'intérêt porté à l'évaluation des impacts » (Jones 2009). La qualité des services a provoqué des inquiétudes, car il est devenu évident que des services de mauvaise qualité avaient un impact moindre (défini comme la contribution au bien-être des gens, Riddell 2008, cité dans Jones 2009).

Encadré 23 : L'échec de l'amélioration de la qualité de l'éducation en Ouganda

- De décembre 1996 à janvier 1997, le nombre d'élèves dans le primaire a doublé (SPU).
- Le plan d'investissement stratégique de l'éducation et les premiers programmes d'ABS ont tenté de déterminer comment prendre en charge cet afflux : comment allouer des ressources aux écoles (pour remplacer les frais de scolarité), comment accélérer le rythme de construction des salles de classe, de la formation et du déploiement des enseignants et comment fournir une quantité déterminée de manuels scolaires. Attention accordée aux élèves : ratio d'enseignants/de salles de classe/de manuels.
- Après plusieurs années, le dialogue et le cadre de conditionnalité du SWAp/ABS ont compris des indicateurs plus sophistiqués, comme le taux d'achèvement ; quelques années plus tard, des indicateurs sur les compétences en lecture, en écriture et en calcul après trois et six années d'enseignement ont été ajoutés. Pourtant, la « qualité » a fait peu de progrès.
- Dernièrement, quelques bailleurs d'ABS ont décidé de repasser aux projets (pour une partie de leur portfolio) afin de soutenir une nouvelle « Initiative pour la qualité de l'éducation », choix suggérant que de tels problèmes ne pouvaient pas être réglés grâce au cadre d'ABS normal.
- Une étude récente portée à l'attention du gouvernement et des bailleurs d'ABS a montré qu'une étroite supervision et un soutien des enseignants par les gestionnaires des districts étaient essentiels à la qualité de l'éducation. Comme on l'a vu plus haut, les systèmes soutenus par l'ABS contournent les structures de gestion des districts. Au moment de l'étude, cette question n'avait pas été abordée dans le dialogue sur l'ABS.

409. Cet exemple montre qu'il est important de se rappeler que les programmes d'ABS ne peuvent pas soutenir des politiques inexistantes. L'attention initiale portée sur l'accès/la couverture a donc peut-être été inévitable étant donné que c'est souvent la première priorité du personnel politique (IDD et coll. 2006). Tandis qu'il est raisonnable de se demander si les programmes d'ABS n'auraient pas pu identifier plus tôt la nécessité d'utiliser leur influence pour contribuer au développement de politiques orientées sur la qualité, il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées. Des compromis sont nécessaires du point de vue des capacités financières, humaines et organisationnelles. En outre, les questions de « qualité » sont intrinsèquement difficiles à régler, car elles dépendent de comportements qui mettent du temps à changer. Par exemple, le manque de respect des travailleurs de santé ayant fait des études à l'égard des patients ruraux est un problème dans de nombreux pays ; au Mozambique, les inégalités régionales vont bien au-delà de l'accès aux services de santé [Adams 2008].

410. Le manque d'influence de l'ABS sur la qualité est symptomatique du manque d'attention apporté aux processus de la prestation de services par rapport au suivi des intrants⁴⁹ et des résultats, généralement définis en termes de résultats.⁵⁰ Tous les programmes d'ABS traçable ciblant le budget de développement accordent de fait peu d'attention aux processus de la prestation de services ; les autres intrants de l'ABS ont tendance à se concentrer eux aussi sur les questions ciblées par les intrants financiers. En outre, les études de cas contiennent très peu de données sur la prestation de services de routine et sur les processus utilisés. Il est relativement facile d'obtenir des informations administratives sur les intrants et des progrès ont été constatés

⁴⁹ L'attention accordée aux intrants financiers a pris la forme d'un ciblage des parts ou volumes budgétaires par les ressources d'ABS ou conditions/programmes/dialogue sur les politiques. L'attention accordée aux autres intrants a pris la forme d'un ciblage des indicateurs comme le taux d'encadrement (comme il a été dit plus haut), le ratio du personnel de santé par rapport à la population et des agents de vulgarisation par rapport aux agriculteurs dans le dialogue sur la conditionnalité/les politiques (programmes en Ouganda, actions prioritaires au Rwanda, PAF sectoriels au Mozambique).

⁵⁰ Par exemple, la mesure du taux d'encadrement (intrants) d'un côté et des résultats de l'éducation (résultats) de l'autre n'offrent aucune information sur le taux de présence des enseignants et des élèves dans les écoles, éléments pourtant essentiels si l'on veut comprendre pourquoi les résultats peuvent varier en dépit d'intrants comparables (taux d'encadrement et autres).

dans la mesure des résultats par le biais d'études dans de nombreux pays (comme on l'a indiqué plus haut). Cependant, les données sur la prestation de services de routine restent limitées et les processus sont moins faciles à mesurer.⁵¹ Cela provoque un déficit d'information au niveau des rapports dans le dialogue sur les SWAp et l'ABS.

411. Dans certains secteurs, les processus de prestation de services ont reçu une certaine attention ; cela a été le cas de l'éducation au Rwanda, mais cette attention a été limitée et diluée entre un grand nombre d'actions prioritaires.⁵² La décision récente à l'égard du renforcement des inspections dans les districts en Ouganda suggère que les processus dans les établissements reçoivent davantage d'attention, mais rien ne prouve que cela soit dû à l'ABS (bien que les ressources de l'ABS soutiennent cette initiative).

412. En effet, la résolution des problèmes de qualité nécessite une bonne compréhension des contraintes à l'atteinte des résultats de la qualité. En général, cela veut dire qu'il faut comprendre les éléments les plus importants du processus d'utilisation des intrants pour la prestation de services et l'atteinte de résultats. Il est donc impossible de diagnostiquer les questions de qualité grâce au suivi des intrants et des résultats, qui est normalement au centre des dialogues. Pour améliorer la qualité et les résultats, il est essentiel de gérer et de superviser de près la prestation de services aux niveaux les plus bas, ce qui devrait être le rôle des niveaux décentralisés, qui doivent donc disposer des capacités nécessaires.⁵³ Les programmes d'ABS n'ont en général pas réalisé d'investissements à cet égard.

413. Cependant, il faudrait pour cela que les bailleurs d'ABS soient en possession des (ou aient accès aux) compétences nécessaires pour participer efficacement au dialogue sur les politiques ; des connaissances spécialisées sont nécessaires pour identifier et pallier les déficits et les contraintes. Les études de cas ont conclu que c'était rarement le cas. Le passage aux approches d'appui budgétaire a souvent fait qu'au sein du dialogue sectoriel, des généralistes⁵⁴ représentaient les agences donatrices (ce qui est documenté ailleurs, comme dans l'ouvrage de Woods à venir). En outre, dans plusieurs cas (l'éducation au Rwanda, la santé au Mozambique, l'éducation en Ouganda), les connaissances spécialisées des bailleurs de fonds étaient encore réduites par des exercices de division du travail (qui ont provoqué le départ des bailleurs de fonds) et d'arrangements comme des partenariats passifs (silent partnership) et la coopération déléguée.

⁵¹ Deux problèmes se posent ici. Tout d'abord (pour poursuivre les exemples du secteur de l'éducation), bien qu'il soit relativement facile d'obtenir des données administratives sur le taux d'encadrement et la scolarisation et que de nombreux pays réalisent maintenant des évaluations de la réussite scolaire (à défaut de ces utilisations, il est aussi possible d'utiliser les résultats aux examens), il est difficile d'obtenir des informations sur le taux de présence des enseignants dans les écoles ou de déterminer si le temps passé par les élèves à l'école correspond aux calendriers et emplois du temps officiels. Ensuite, en dépit de la prolifération d'évaluations des impacts, dans le domaine de l'éducation, les avis divergent quant à l'importance des processus ; un consensus semble avoir été atteint sur le fait que tout dépend du contexte.

⁵² Par exemple, 50 actions ont été mises en œuvre en 2005, dont une action prioritaire visant le renforcement d'un système d'évaluation des performances des enseignements. Même en réduisant au fil du temps le nombre d'actions prioritaires, celles ciblant les processus dans les établissements restaient rares.

⁵³ Par exemple, l'une des raisons expliquant les résultats limités de l'important programme de vulgarisation dans le secteur de l'agriculture mis en œuvre par le gouvernement éthiopien dans le contexte de sa stratégie de sécurité alimentaire a été le manque de flexibilité des solutions offertes aux agriculteurs, sous forme d'« offres ». Des offres différentes ont été créées pour répondre aux différents besoins et choix, mais le système de cibles que les agents de vulgarisation doivent atteindre fait qu'ils accordent la préférence à des mesures plus généralistes et rapides.

⁵⁴ Ou, dans certains cas, des conseillers hybrides chargés de la santé et de l'éducation

Les études de cas sur le gouvernement local

414. Les études de cas de l'ABS au gouvernement local sont remarquables, car l'objectif de renforcement des capacités des fonctions essentielles des gouvernements locaux était aussi important que celui d'amélioration de l'infrastructure de prestation de services au niveau local ; il en était même indissociable. C'était l'essence même de leur conception.

415. L'objectif de renforcement des capacités était soutenu par un volume de ressources comparativement significatif, sous forme d'ABS par le biais d'une subvention de renforcement des capacités en parallèle d'une subvention d'investissement du gouvernement local (environ 25% du total). L'approche de renforcement des capacités était complète (renforcement de l'organisation, des systèmes et des ressources humaines et gamme de fonctions de GFP et de bonne gouvernance garantissant la bonne gestion des ressources d'investissement au cœur des mandats des gouvernements locaux), systématique (grâce aux indicateurs facilitant l'identification des besoins) et répondant généralement à la demande. Elle se basait sur les motivations des gouvernements locaux, qui devaient améliorer leur performance pour obtenir l'accès aux ressources d'investissement. Ces mesures étaient soutenues par le dialogue et les conditions associés aux ressources d'ABS et s'accompagnaient du soutien du centre pour le développement et la mise en œuvre du système. Dans les deux programmes, les capacités du gouvernement local se sont largement améliorées dans les domaines ciblés, offrant une solide fondation à l'amélioration de la prestation de services par le biais d'une meilleure gestion décentralisée.

416. Cependant, les effets de l'ABS au niveau du gouvernement local ont également subi l'influence de plusieurs facteurs contextuels. En dépit des objectifs d'harmonisation, les investissements sectoriels ont continué à être mal coordonnés avec les investissements ciblant le GL financés par l'ABS. En Ouganda, l'approche basée sur les incitations au renforcement des capacités n'a pas été utilisée par les secteurs de la prestation de services et en Tanzanie, quelques secteurs l'ont adoptée, mais cela n'a pas été généralisé. Ainsi, les gouvernements locaux ont continué à utiliser deux approches très différentes du renforcement des capacités (et des incitations, voir la section 6.4 ci-dessous). Dans les deux cas, des facteurs plus vastes d'économie politique ont encore limité les effets des programmes sur les systèmes de prestation de services.⁵⁵ Dans les deux pays, les approches contrastées de l'ABS au gouvernement local et des programmes d'ABS sectoriels ont généré des tensions. Le fait que ces tensions n'ont pas été résolues suggère un engagement limité des gouvernements et des bailleurs de fonds vis-à-vis de la gestion décentralisée de la prestation de services. C'est peut-être à cause de ce manque de clarté du cadre de gestion qu'il a été difficile de résoudre les contraintes à la prestation de services.

6.3.2 Conclusions et enseignements

417. Cette analyse indique que l'influence de l'ABS sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services a été au mieux modérée et même décevante par rapport au volume de ressources engagé, en particulier pour les programmes d'ABS les plus anciens et les plus importants. Pour conclure :

⁵⁵ Les décisions centrales ont réduit l'assiette fiscale des districts dans les deux cas, ont divisé les districts en Ouganda et ont réduit les pouvoirs des gouvernements locaux en Tanzanie.

Ressources et arrangements de gestion financière

- L'ABS a le potentiel d'augmenter le volume de ressources allouées à la prestation de services et à la gestion des prestataires de services en contact direct avec le public ; c'est généralement le cas, mais pas toujours.
- Lorsque les ressources ciblent les « activités de développement », ce qui est généralement le cas de l'ABS traçable, l'ABS contourne les systèmes de prestation de services. Il est incapable de régler les problèmes fondamentaux de ressources humaines (nombre d'employés, rémunération) qui affaiblissent de nombreux systèmes de prestation de services.
- Le passage des ressources d'ABS par les systèmes de prestation de services peut avoir des effets sur les capacités systémiques, mais en général, ces effets doivent être complétés par des actions complémentaires de renforcement des capacités, ce qui ne s'est généralement pas produit.
- Les effets des ressources d'ABS sur les capacités systémiques se sont limités à la planification, à la budgétisation et à la gestion des ressources financières. De telles capacités sont nécessaires, sans pour autant suffire à une prestation de services efficace.
- Lorsque les canaux de financement du gouvernement utilisés par l'ABS contournent les niveaux décentralisés, aucun effet sur le renforcement des capacités systémiques n'est possible à ce niveau.

Autres intrants de l'ABS

- Dans la plupart des cas, les intrants non financiers de l'ABS n'ont pas ciblé systématiquement le renforcement des capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services. Leurs effets sur les capacités requises pour une prestation de services efficace ont donc été au mieux modérés.
- Les efforts de renforcement institutionnel/organisationnel (grâce à une AT/au renforcement des capacités et au dialogue sur les politiques/la conditionnalité) ont été partiels ou ont contredit les décisions de réorganisation prises au plus haut niveau du gouvernement. Leurs effets ont donc été limités.
- Les approches de renforcement des capacités n'ont pas été holistiques et les activités de renforcement des capacités se sont souvent limitées à une AT et à des activités de formation. Les effets de l'AT n'ont pas été entièrement positifs. Les mécanismes de financement conjoint du renforcement des capacités restent rares. Le cas d'un de ces mécanismes suggère qu'il est important de commencer par développer une approche commune du renforcement des capacités.
- La prestation de services en contact direct avec le public (écoles) a parfois été ciblée, au contraire de la gestion de services décentralisée (pour l'ABS sectoriel). Cela n'a pas permis le renforcement des capacités à ce niveau, et encore moins dans les cas où les arrangements de financement ont contourné ces niveaux.

- Quand les ressources d'ABS ciblent les activités de développement, d'autres intrants de l'ABS se concentrent généralement sur les mêmes questions et ignorent donc les systèmes de prestation de services, ce qui aggrave encore leur incapacité à régler les problèmes de ressources humaines.
- Dans la plupart des cas, les questions de ressources humaines ont été ignorées⁵⁶ ; personne ne pouvait ou ne voulait s'attaquer aux processus de réforme de la fonction publique.
- Les programmes d'ABS ont eu des effets limités sur les capacités permettant de répondre aux problèmes de qualité des services ; ils sont donc perçus comme peu efficaces à l'égard de l'amélioration des résultats dans le secteur. Les raisons à cela sont nombreuses, complexes et liées à l'alignement de l'ABS avec les politiques.
- Dans le même ordre d'idée, le dialogue, la conditionnalité et l'AT ont rarement ciblé les processus de prestation de services (des intrants aux résultats), ce qui explique l'influence limitée de l'ABS à cet égard.
- L'amélioration des résultats de la prestation de services grâce à une meilleure qualité nécessite que l'on comprenne les processus entrant en jeu au niveau des prestataires de services en contact direct avec le public. Des systèmes de gestion décentralisée disposant des capacités requises sont mieux placés que le pouvoir central pour pallier les faiblesses des processus.
- Avec le passage aux modalités d'appui budgétaire, les compétences des agences donatrices sont devenues de plus en plus généralistes. En l'absence d'experts, il est plus difficile d'axer sur les processus de prestation de services le dialogue sur les politiques mené dans le cadre de l'ABS.
- Dans les études de cas des gouvernements locaux, l'approche basée sur les incitations au renforcement des capacités et des systèmes des gouvernements locaux émerge en tant que bonne pratique, car elle a eu des effets significatifs et mesurables sur les capacités de leurs fonctions centrales. Une meilleure gestion facilitera une meilleure prestation de services.

418. Les contraintes à l'influence de l'ABS sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services sont souvent nées de l'action de « facteurs contextuels ». En réalité cependant, certains de ces facteurs étaient le produit d'autres faiblesses des programmes d'ABS. C'était le cas de l'ABS à l'agriculture au Mozambique, aux routes en Zambie et au gouvernement local en Ouganda, où des « facteurs contextuels » sont nés de l'incapacité de parvenir à un consensus sur les politiques sous-jacentes aux modèles institutionnels. Bien qu'il n'ait pas été possible de parvenir dans tous les cas à un consensus sur les politiques, le fait que ces contraintes n'ont pas toujours été anticipées indique une absence de mécanismes de remontée d'informations et/ou leur mauvaise utilisation. En revanche, le manque de participation

⁵⁶ Un tel manque d'attention caractérisait aussi les programmes d'ABS qui pouvaient financer les dépenses de fonctionnement.

aux politiques de gestion de la fonction publique semble être né d'une forme d'autocensure des bailleurs de l'ABS.

419. Les enseignements suivants peuvent être tirés quant à l'influence de l'ABS sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services :

- Les approches de renforcement des capacités qui répondent à la demande et utilisent un système d'incitations reliant les ressources aux performances en matière de renforcement des capacités fondamentales semblent avoir un fort potentiel.
- Les questions de ressources humaines sont au cœur des performances de la prestation de services et ne peuvent pas être résolues sans une analyse des politiques plus générales pour la gestion de la fonction publique. Pourtant, les réformes de la fonction publique ont rarement bénéficié de la participation des secteurs et ont généralement ignoré les objectifs de la prestation de services.
- Il est difficile de renforcer les systèmes de prestation de services sans améliorer la gestion des prestataires de services en contact direct avec le public et le rôle des niveaux centralisés à cet égard.
- Pour que l'ABS reste pertinent, il est nécessaire de concevoir des programmes capables de cibler la qualité des services, les processus de la prestation de services et la gestion de proximité des prestataires de services. Cela peut nécessiter une autre approche que celle du renforcement des capacités, où les institutions sectorielles seraient incitées à tirer des enseignements de leurs expériences et à adapter les politiques au contexte de la prestation de services sur le terrain.

6.4 L'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité au niveau sectoriel

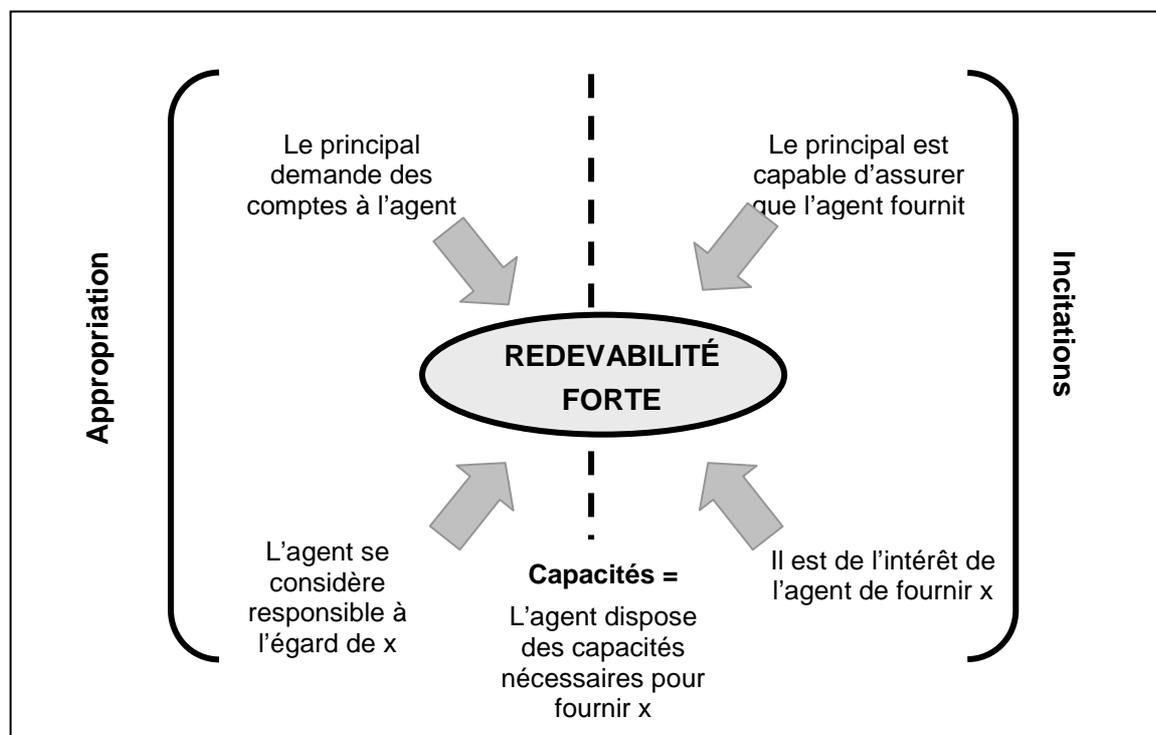
QP3.4 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en œuvre ?

420. Cette section décrit les effets de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité au niveau sectoriel. Le cadre d'évaluation avance que :

- Si les ressources d'ABS passent par les mécanismes de financement du gouvernement et si les systèmes de prestation de services et de dialogue, les conditions, l'AT et le renforcement des capacités associés à l'ABS visent le renforcement de l'appropriation nationale, des incitations et de la redevabilité, alors cela
- Augmentera la part des ressources extérieures passant par ces systèmes et contribuera à aligner l'assistance extérieure sur le renforcement de l'appropriation nationale, des incitations et de la redevabilité. Ce qui permettra
- De contribuer à l'augmentation des ressources totales passant par les systèmes du gouvernement, au renforcement de la redevabilité nationale à l'égard de ces ressources et résultats, en plus du renforcement de l'appropriation nationale des politiques et des incitations à la fourniture de politiques et de services.

421. L'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité sont étroitement liées entre elles et aux capacités, comme le montre le graphique 16 ci-dessous.

Graphique 16 : Appropriation nationale, incitations et redevabilité.



Source : World Bank and GTZ (2007)

422. Dans cette synthèse, la définition de l'appropriation donnée dans l'encadré 24 a été utilisée comme guide.

Encadré 24 : Définition de l'appropriation

L'appropriation se caractérise par le leadership, l'énergie et la responsabilité mis en œuvre pour réaliser une action. Au niveau des politiques, elle se mesure/peut se mesurer en fonction de quatre critères :

- Point de départ de l'initiative de formulation et de mise en œuvre du programme (autrement dit, dans quelle mesure c'est le bénéficiaire ou le bailleur qui est à son origine) ;
- Niveau de conviction intellectuelle parmi les responsables politiques (autrement dit, dans quelle mesure on a assisté à un engagement en faveur de la réforme parmi les acteurs clés du gouvernement) ;
- Expression d'une volonté politique par les principaux leaders (autrement dit, quelles actions concrètes ont été prises pour incarner cet engagement) ;
- Les efforts en faveur d'un consensus entre les différents acteurs (autrement dit, l'ampleur de la participation de la société civile).

(Johnson and Wasty 1993)

423. Comme l'explique le rapport préliminaire (ODI and Mokoro 2008), dans l'étude, les différents domaines de redevabilité ont été partagés de la manière suivante :

- Les ministères sectoriels rendent des comptes au parlement et au Conseil des ministres à l'égard de la mise en œuvre des politiques sectorielles et des services.
- Les institutions dépenièreres des secteurs rendent des comptes au ministère des Finances à l'égard des dépenses et des résultats obtenus dans le contexte du processus budgétaire.
- Les conseils et les prestataires de services locaux rendent des comptes aux ministères sectoriels à l'égard de leur performance.
- Les administrations locales rendent des comptes aux conseils locaux à l'égard de la prestation de services.
- Les prestataires de services rendent des comptes aux citoyens à l'égard de la prestation de services.

6.4.1 Constats sur les effets de l'appui budgétaire sectoriel

424. L'analyse de l'influence de l'ABS sur la redevabilité (et les incitations) au niveau national représente un réel défi. En effet, il est difficile d'évaluer la contribution de l'ABS aux tendances existantes, à leur accélération ou à leur modification, et les systèmes de redevabilité nationaux sont intrinsèquement complexes et subissent des influences formelles et informelles. D'importants facteurs « contextuels » de nature variée entrent en jeu pour influencer l'ABS. Parmi ceux-ci, la force de l'engagement des responsables politiques pour améliorer la redevabilité au niveau national notamment au sein du gouvernement, mais également la forme donnée aux mécanismes de redevabilité et les tendances générales de la relation liant le gouvernement aux citoyens d'un pays.

425. L'analyse de ces questions représente une tâche énorme et difficile à réaliser de manière exhaustive dans le temps imparti pour les études de cas. Les équipes des études de cas ont donc ciblé les questions principales qui ont émergé dans leur pays et leur secteur. Il a également été difficile de prendre en charge ces questions au niveau local en raison du temps limité imparti aux visites sur le terrain et de la relative rareté des preuves écrites.

Les effets des ressources d'ABS et des arrangements de gestion financière

Volume et prévisibilité des ressources pour la mise en œuvre des politiques

426. Dans de nombreux cas, la meilleure disponibilité des ressources sectorielles liées à l'ABS a facilité la mise en œuvre des politiques, renforcé leur appropriation et créé des incitations à leur mise en œuvre. En bref, les acteurs nationaux ont apprécié d'être associés à des politiques mises en œuvre avec succès : cet aspect est explicitement mentionné dans les cas de l'ABS à l'éducation au Rwanda⁵⁷ et de l'ABS à la santé en Tanzanie et au Mozambique.⁵⁸ C'était aussi le cas pour les études de cas de l'ABS au gouvernement local en Ouganda et en Tanzanie, où les ressources d'investissement de l'ABS étaient pratiquement les seules sur lesquelles le gouvernement local exerçait un pouvoir de discrétion. En Ouganda en particulier, il a renforcé l'appropriation par le gouvernement local des politiques bénéficiant d'investissements décidés au niveau local.⁵⁹ Lorsque l'augmentation des ressources mises à la disposition des institutions

⁵⁷ Voir aussi l'évaluation de l'ABG du CAD/OCDE (IDD and Associates, 2006)

⁵⁸ Dans le cas du Mozambique, cette influence se faisait déjà ressentir avec le fonds commun ciblé en place avant l'ABS ; elle devait se renforcer avec le passage à l'ABS non ciblé.

⁵⁹ Le personnel technique et politique a apprécié ce mélange d'incitations fortes à l'amélioration des performances et de renforcement de leur pouvoir de discrétion sur l'utilisation des ressources.

sectorielles s'est accompagnée d'une meilleure prévisibilité des crédits grâce à l'ABS (voir la section 6.2), les effets positifs ont été encore plus importants.

427. En principe, l'allocation de ressources plus importantes, plus discrétionnaires et plus prévisibles aux institutions sectorielles aurait dû renforcer la redevabilité quant à la mise en œuvre des politiques. En général cependant, les liens faibles entre les plans, les budgets et les résultats (voir la section 6.1) ont fait que l'influence des ressources d'ABS a été inférieure à ce qu'elle aurait dû être dans la plupart des cas (par exemple, l'ABS à la santé en Tanzanie). Ce point est également développé ci-dessous. Néanmoins, dans tous les cas, la redevabilité financière s'est améliorée suite à l'intégration de l'ABS aux systèmes de gestion financière du gouvernement (voir la section 6.2).

Alignement avec les systèmes nationaux pour la gestion financière et la budgétisation

428. Le degré d'alignement des ressources d'ABS avec les systèmes nationaux pour la gestion financière est crucial.

429. L'utilisation de l'ABS traçable, généralement motivée par les inquiétudes des bailleurs de fonds à l'égard de la redevabilité, fragilise l'appropriation du budget et les liens de redevabilité entre le ministère sectoriel et le ministère des Finances. Elle met également en lumière la provenance des ressources et le fait qu'elles ne font pas partie du financement budgétaire normal. Quand les décisions prises à l'égard des ressources d'ABS émanent des discussions entre les bailleurs de fonds et le ministère sectoriel, sans inclure le ministère des Finances, la situation est encore exacerbée. La première partie de l'encadré 25 souligne les autres ramifications de cette situation en prenant pour exemple l'abandon de l'ABS en faveur de l'ABG par un bailleur de fonds opérant en Tanzanie.

Encadré 25 : Les nombreux effets négatifs de la structure de l'ABS traçable dans le secteur de la santé en Tanzanie

Ciblage traçable et appropriation du budget

Il y a quelques années, 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 GdT, 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 Finances⁶⁰ peut expliquer pourquoi il n'a pas compensé cette « perte » de ressources d'ABS par une augmentation de l'allocation des ressources propres du GdT (dont l'ABG).

Cette expérience négative a donc renforcé la préférence du ministère de la Santé à l'égard des ressources ciblées, ce qui continue à affaiblir la redevabilité des processus budgétaires normaux du GdT.

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.)

L'externalisation de la redevabilité

Avec le temps, une attention accrue a été accordée au meilleur alignement des exigences de redevabilité des SWAp/de l'ABS avec celles du GdT. C'est pour cela que dorénavant, le nombre important de documents détaillés devant être produits par les différentes institutions du secteur pour les processus de SWAp/d'ABS sont tous censés être requis par le GdT. Pourtant, dans la pratique, les bailleurs de fonds, et non pas le ministère des Finances, finissent par devoir « encourager » la demande de redevabilité « nationale », ce qui a un impact négatif sur l'appropriation et mène à « l'externalisation de la redevabilité ».

430. Cette situation n'est pas unique. Un incident⁶¹ comparable a été observé dans le secteur de la santé en Zambie. Les modalités de fonds commun étaient en place depuis 1993 quand le passage à l'ABS de deux bailleurs de fonds a poussé le ministère de la Santé à penser que ses ressources avaient baissé. Cette situation illustre l'appropriation contrastée des budgets nationaux et des fonds communs. Cette situation est encore exacerbée par des processus budgétaires relativement opaques, comme le manque de prévisibilité des enveloppes du budget sectoriel en Zambie et un mauvais alignement entre le CDMT et le budget annuel au Mali et en Tanzanie. D'un autre côté, la préférence envers l'aide sectorielle traçable (par le biais de projets, de fonds communs ou de l'ABS) n'incite pas les ministères des Finances à prendre ces faiblesses en main.

431. Cependant, l'ABS peut être aligné de manière à soutenir l'appropriation et des incitations appropriées dans le processus budgétaire. Au Rwanda et en Ouganda par exemple, l'additionnalité de l'ABS a été négociée et convenue avec le ministère des Finances sur fond de CDMT crédible du gouvernement. Associée au respect du rôle du ministère des Finances à l'égard

⁶⁰ Ou le ministère des Finances n'approuvait pas les plans du secteur de la santé, ce que les parties prenantes du secteur de la santé ignoraient ou n'ont pas reconnu.

⁶¹ Dans le domaine du budget, le dialogue sur la responsabilité est souvent à sens unique (des agences de tutelle au ministère des Finances), ce qui reflète peut-être la nature « descendante » des réformes de la GFP. Pourtant, la responsabilité pourrait (ou devrait) suivre un autre modèle (semblable à l'approche « montante » des réformes de la GFP explorée lors de conférence CAPE sur la GFP en 2008, voir <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=295&title=reforming-results-can-public-finance-management-reform-improve-government-performance>) : les ministères des Finances devraient rendre des comptes aux agences de tutelle à l'égard de la crédibilité, de la transparence et de la prévisibilité à moyen terme et dans l'année du budget.

de l'allocation de ressources, cette adoption du ciblage non traçable a contribué à renforcer les liens de redevabilité traditionnels.

432. Ce constat doit être nuancé. Par exemple, même en Ouganda, les fonctionnaires du ministère des Finances pensaient que les « bailleurs de l'éducation » faussaient les incitations en s'alliant avec le ministère de l'Éducation pour obliger le ministère des Finances à augmenter les enveloppes sectorielles alors que les macroéconomistes des mêmes bailleurs de fonds insistaient sur le respect de la discipline fiscale. Cette situation était due à un mauvais alignement au sein des agences donatrices. Dans le secteur des routes en Zambie, le ciblage était considéré comme une méthode raisonnable pour passer de projets solidement ancrés dans les habitudes à des modalités avec intervention moindre des bailleurs de fonds ; il était donc perçu comme un bon moyen de renforcer l'appropriation des ressources des bailleurs de fonds. Il a aussi contribué à protéger ces ressources plus discrétionnaires contre les pressions politiques informelles quant à l'utilisation des ressources sectorielles.

433. Dans plusieurs cas, les fortes exigences de traçabilité des programmes d'ABS ont provoqué l'« intrusion » des bailleurs d'ABS dans la gestion détaillée de la budgétisation et des finances. Comme il a été mentionné dans la section 6.1, les bailleurs de fonds revoient les plans de travail annuels de dizaines d'institutions du secteur de l'éducation au Mali. Même quand les bailleurs de fonds encouragent la production des documents requis pour le cycle de redevabilité nationale, comme le montre la seconde partie de l'encadré 26 dans le secteur de la santé en Tanzanie, cela peut provoquer l'« externalisation » de la redevabilité.

Encadré 26 : Les exigences d'audit de l'ABS et leurs effets sur l'appropriation

Rwanda – éducation : Tous les audits externes sont effectués par le Bureau du Vérificateur Général ; l'audit supplémentaire du compte de dépôt de l'ABS a en général été utile, car il a renforcé la confiance accordée par le ministère de l'Éducation (et les bailleurs de l'éducation !) aux systèmes de GFP du gouvernement.

Zambie – routes : Les audits techniques supplémentaires (marchés publics, travaux de génie civil) pour certaines des routes entretenues à l'aide des ressources d'ABS (ciblées à l'époque) ont été jugés utiles par les autorités sectorielles et ont plus tard ciblé un échantillon du réseau entier.

Mali – éducation : Les audits externes annuels obligatoires des dépenses sur fonds d'ABS ont été réalisés par une entreprise externe sans la participation des institutions gouvernementales pertinentes (à cause de leur faiblesse et du manque de clarté de leur mandat), et pourtant on attendait d'elles qu'elles les approuvent. Cela a créé des tensions entre les bailleurs de l'ABS, le ministère des Finances et les institutions d'audit. Il est utile d'indiquer qu'en parallèle, les exigences d'ABS ont peut-être encouragé l'une des agences gouvernementales à inclure le secteur de l'éducation dans ses audits annuels. Les faiblesses identifiées dans ces rapports ont été reconnues et prises en charge par le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation.

Tanzanie – ABS à la santé : Des entreprises externes ont été recrutées afin de renforcer les capacités de l'institution gouvernementale chargée des audits afin qu'elle prenne en charge les audits requis, mais les ressources d'ABS étaient toujours soumises à des exigences supérieures à celles des ressources du GdT et ont donc dû faire l'objet d'un audit séparé. Les retards de la réception de rapports d'audit et les discussions répétées à l'égard du suivi des recommandations des audits (ou de leur absence) ont été un thème majeur. Les bailleurs ont fini par devoir « encourager » des processus de redevabilité censés être nationaux, ce qui a créé des conflits au sein du partenariat et entre le ministère sectoriel, le ministère des Finances et l'entreprise d'audit.

434. Les études de cas montrent que les exigences d'audits supplémentaires venant s'ajouter à l'audit statutaire de la part des bailleurs d'ABS peut ébranler l'appropriation nationale et les incitations. De meilleures pratiques auraient pourtant pu être adoptées : les exigences des bailleurs de fonds auraient pu être plus contraignantes que celles des gouvernements sans pour autant empiéter sur l'audit statutaire. C'était le cas des audits techniques et des marchés publics

dans le secteur des routes en Zambie et de l'utilisation d'études diagnostiques, de suivi des dépenses publiques et de la rentabilité par rapport aux fonds engagés, qui se sont révélés utiles. Cependant, dans d'autres cas, les exigences d'audit ont eu des effets fortement négatifs, ce qui est illustré dans l'encadré 39.

435. Alors que l'étude des exigences des sièges (Bartholomew, 2009) a conclu que la majorité des dérogations observées résultaient des inquiétudes du personnel dans le pays, les deux cas de dérogations plus courantes émanant des lignes directrices/préoccupations des sièges étaient les suivantes : (i) exigences quant à la présentation de rapports ou d'audits supplémentaires ; (ii) traçabilité des ressources. Ce sont précisément les dérogations décrites ci-dessus qui peuvent avoir des effets négatifs sur l'appropriation et la redevabilité au niveau national.

Les effets des intrants non financiers de l'ABS

Appropriation des politiques

436. Le renforcement de l'appropriation des politiques avec le temps peut être en partie attribué au renforcement des capacités et de la confiance des gouvernements bénéficiaires à cet égard. Le renforcement de l'appropriation des politiques s'accompagnait d'un passage à l'action. Cela est particulièrement bien illustré par le fait que, dans tous les cas d'appropriation renforcée, l'augmentation des allocations budgétaires par le gouvernement bénéficiaire a été plus rapide que les augmentations d'ABS.

437. Plusieurs études de cas décrivent un intéressant paradoxe quant aux réactions des bailleurs d'ABS devant l'appropriation croissante par les gouvernements des politiques et du processus de développement de politiques. Plus les gouvernements partenaires se renforcent, plus ils remettent en question les influences externes au niveau des politiques et notamment des orientations politiques d'ensemble. Dans de tels cas, les politiques sont sous la responsabilité du personnel politique et l'ABS n'influence pas leur développement ou leur contenu. Comme le décrit la section 6.1, l'ABS a un rôle plus central à jouer à l'égard du développement technique des politiques, afin d'assurer qu'elles puissent être correctement mises en œuvre. L'Ouganda est typique à cet égard : les décisions d'introduire la SPU et la SSU 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'a pas influencé l'appropriation à ce niveau, mais il a soutenu l'appropriation technique du développement de politiques grâce à son aide financière (voir ci-dessus), au dialogue sur les politiques et à la conditionnalité. 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, soutenu le développement d'actions concrètes et a obtenu l'émergence d'un vaste consensus sur les politiques pour les rendre aussi réalisables que possible, ce qui a été le cas en Ouganda.

438. Il est intéressant d'observer ce qui se passe quand le gouvernement partenaire gagne en confiance dans le domaine de la formulation de politiques au fil du temps. Cela peut être dû à un mélange de plusieurs facteurs : l'influence des programmes antérieurs d'ABS (ou pré ABS) sur les capacités et la confiance du gouvernement en matière de développement de politiques, mais également à des « facteurs contextuels », comme un changement de gouvernement. Les évolutions récentes de l'ABS à l'agriculture et à la santé au Mozambique sont des exemples frappants de la perplexité ou même de la confusion des bailleurs d'ABS lorsqu'une meilleure appropriation des politiques s'accompagne d'une divergence plus marquée (ou plus visible) entre leurs positions et celles du gouvernement (secteur de l'agriculture) ou d'un accès moindre au processus de développement de politiques (secteur de la santé). Les cas de l'éducation au

Rwanda et des routes en Zambie offrent également des exemples intéressants du dilemme qui se présente aux bailleurs de fonds lorsque le respect de l'appropriation des politiques les oblige à accepter la réduction de leur influence à cet égard et une plus grande divergence d'opinions. Ils sont résumés dans l'encadré 27 ci-dessous :

439. Pour conclure, il est clair qu'au fur et à mesure que les gouvernements partenaires renforcent leurs capacités, leur confiance et leur appropriation dans le domaine du développement de politique, les bailleurs d'ABS (et, plus généralement, ceux actifs dans le secteur) doivent accepter l'évolution de leur influence et de leur rôle. Pour que le partenariat associé aux programmes d'ABS « survive », les bailleurs de fonds doivent accepter leur perte d'influence au niveau du développement de politiques et orienter les intrants autres que l'ABS vers le soutien à la mise en œuvre et à la redevabilité des politiques.

Encadré 27 : Appropriation et divergences à l'égard des politiques

- Le cas de la SWAp/de l'ABS du secteur de l'agriculture au Mozambique montre que l'ABS peut finir par être **coupé** d'une meilleure appropriation nationale des politiques et des processus de développement de politiques. Le PROAGRI I a été lancé en 1999 par un GdMz extrêmement faible et donc prêt à accepter des influences externes « appropriées » dans le domaine du développement de politiques. Cependant, l'appropriation de ces intrants (« principes de base ») a été hésitante et le dialogue sur les politiques dans le cadre des SWAp/de l'ABS n'a donc pas été capable de produire un consensus sur le rôle du gouvernement dans le secteur de l'agriculture (en grande partie parce qu'il n'est pas parvenu à cibler ces questions, ce qui n'était peut-être pas le fruit du hasard). En revanche, la période menant au PROAGRI II (2006/2007) a été complètement différente. Au sein du GdMZ, de meilleures capacités et une confiance renouvelée en matière de développement de politiques, alliées à l'influence politique du nouveau président, qui voulait voir des résultats concrets en matière d'augmentation de la production agricole (l'un des échecs du PROAGRI I), ont fait que le gouvernement a été moins enclin à accepter des influences externes au cours du développement de politiques. C'est pour cela que le document stratégique du PROAGRI II, sur lequel l'ABS s'articulait, n'a jamais été approuvé. Au lieu de cela, le gouvernement a émis des documents d'orientation pour les actions prises sur le terrain. L'avenir de l'ABS est très incertain.
- Le cas de l'ABS à la santé au Mozambique montre qu'une meilleure appropriation nationale peut paradoxalement fragiliser l'ABS. Le passage du fonds commun à l'ABS a coïncidé avec la préparation du second plan stratégique du secteur de la santé (PESS II), à laquelle les bailleurs de fonds ont beaucoup moins participé par rapport au premier plan. Plusieurs facteurs semblaient être en cause : l'intérêt particulier accordé par les bailleurs de fonds à l'aspect « mécanique » du passage à l'ABS et le fait que le nouveau ministre rechignait à utiliser l'AT, lui préférant les processus de consultation internes. Les bailleurs de fonds ont exprimé leurs réserves à l'égard du PESS II, et pourtant il était mieux approprié que le PESS I. De même, ils ont semblé surpris par l'initiative du ministère de la Santé quant au plan de renforcement des RH (voir la section 6.3). En bref, les avis étaient partagés quant à la question de savoir si le plus grand rôle joué par le GdMZ à l'égard de la planification/du développement de politiques était une évolution positive ou non. Ces réactions suggèrent la présence d'un court-circuit entre les intrants de l'ABS et le soutien apporté à l'appropriation par le GdMZ.
- Au Rwanda à ce jour, l'ABS a bien soutenu l'appropriation nationale (malgré des tensions occasionnelles, par exemple quand l'ABS a imposé des exigences « préalables » : demande par exemple de rapports d'exécution budgétaire précédant la fourniture de lignes directrices par le ministère des Finances), même quand l'éducation gratuite a été élargie pour comprendre l'éducation secondaire « un peu tôt ». Pourtant, vers la fin 2008, le partenariat a risqué de souffrir des vues divergentes du gouvernement et des donateurs d'ABS sur la question des doubles vacations. Cela montre que même dans les cas où les bailleurs de fonds semblent bien s'adapter à une forte appropriation nationale, leur flexibilité a des **limites**, qu'elles soient bien définies ou non.
- Le cas des routes en Zambie montre qu'un certain degré de dogmatisme politique des bailleurs de fonds a obligé le gouvernement à exprimer son appropriation en dehors de la SWAp/de l'ABS. Les bailleurs de fonds (dont la CE, seul donneur d'ABS) ont adopté une approche rigide d'utilisation exclusive de sous-traitants issus du secteur privé. Pensant qu'elles ne seraient pas autorisées à demander qu'une autre voie soit suivie, les agences sectorielles ont récemment décidé de renforcer les capacités de leur main-d'œuvre à l'aide de matériel prêté par des partenaires chinois. Ainsi, le manque de flexibilité des « bailleurs de fonds traditionnels » du secteur a fait qu'une alternative mieux appropriée, qui aurait pu être justifiée (en cas d'urgence dans des régions isolées, par exemple), a été de toute manière adoptée en dehors du cadre de coordination sectoriel. Cette situation rappelle celle du secteur de l'agriculture au Mozambique. Elle est peut-être moins grave, car il s'agit d'un « incident » d'ampleur moindre. Cependant, l'étude de cas conclut qu'elle illustre un argument plus général à l'égard de l'appropriation dans le secteur : il est essentiel de garantir que le dialogue n'est pas à **sens unique**. Le dialogue ne peut contribuer à l'appropriation nationale s'il est utilisé pour rejeter les idées du GdR émergeant au sein du secteur.

Appropriation nationale et redevabilité des processus de revue et de présentation de rapports sectoriels au niveau du centre

440. Le degré d'intégration aux systèmes gouvernementaux des processus de présentation de rapports et de revue sectorielle⁶² lancés par la SWAp ou l'ABS est un important facteur expliquant l'influence de l'ABS sur les incitations et la redevabilité au niveau national. Une meilleure intégration est généralement synonyme d'une appropriation plus générale et mieux informée des processus de SWAp/d'ABS⁶³ allant jusqu'aux ministères de la Planification et des Finances. Dans un contexte d'appropriation forte et de politiques solides, cela s'est en général traduit par une influence positive renforcée. Cela suggère également que le moment de l'intégration est important : elle est généralement progressive, les bailleurs de fonds se familiarisant avec les processus et systèmes du gouvernement et les gouvernements assimilant au fur et à mesure les nouvelles règles du jeu. Cependant, les facteurs contextuels étaient également essentiels, comme l'illustre l'encadré 28 ci-dessous pour le Rwanda.

Encadré 28 : ABS et redevabilité nationale au Rwanda

Au Rwanda, les processus et mécanismes de la SWAp/de l'ABS dans le secteur de l'éducation ont été intégrés aux processus du gouvernement. La revue conjointe annuelle en particulier, qui dérogeait à l'origine aux systèmes du GdR, s'est transformée en important outil de redevabilité interne. Cela a préparé la voie pour les autres secteurs, qui n'avaient plus qu'à émuler ces arrangements de revue annuelle.

En même temps, le gouvernement a fait preuve d'un réel engagement à l'égard de l'amélioration des systèmes et processus de redevabilité nationale (parlement, Bureau de l'Auditeur Général, etc.). L'ABS à l'éducation 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 sectorielles.

En outre, sur fond de réforme du service public pilotée par le GdR, 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 redevabilité aussi forte et personnalisée au sein de la branche exécutive, la redevabilité horizontale entre les branches exécutive et législative du gouvernement et la redevabilité devant les citoyens, notamment au niveau local.

La redevabilité des écoles envers les parents et les communautés est l'un des éléments qui doit s'améliorer au niveau du secteur de l'éducation. 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 redevabilité). 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 redevabilité au niveau local. Des efforts sont en train d'être réalisés pour résoudre ce problème, grâce notamment à la participation des associations de parents d'élèves à la gestion des budgets des écoles. 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 redevabilité nationale.

Source : étude de cas de l'éducation au Rwanda

441. Le degré auquel les processus des SWAp capturent toutes les ressources sectorielles et les différents instruments d'aide existant dans le secteur a également des impacts forts sur l'appropriation et la redevabilité au niveau national. La participation aux processus de SWAp de tous les donneurs d'ABS et d'autres aides, des ministères sectoriels et du ministère des Finances est essentielle. C'est d'autant plus important dans le secteur de la santé, où, dans les trois cas

⁶² Entre autres, les revues annuelles conjointes et les cadres/activités d'évaluation des performances qui, dans toutes les études de cas, ont été mis en place lors du développement des SWAp/programmes d'ABS et sont maintenant reliés au dialogue sur les politiques de l'ABS et aux intrants de la conditionnalité.

⁶³ Même s'ils sont appropriés, ce n'est pas le gouvernement qui avait lancé leur création.

étudiés, des flux importants de ressources projet non budgétisées ont été alloués par le biais des fonds mondiaux verticaux au cours de la décennie qui vient de s'écouler. Pourtant, la gestion des fonds de santé mondiaux est souvent mal intégrée sur le plan national.

442. Quand l'ABS n'est pas passé en totalité par les processus de SWAp et a imposé des conditions en dehors du cadre des SWAp, l'appropriation et l'intégration de ces processus ont été moins fortes. Au Mali par exemple, l'introduction d'exigences d'ABS additionnelles aux processus et systèmes du gouvernement et des SWAp a provoqué des divisions au sein du groupe de bailleurs de fonds. En effet, les bailleurs apportant un ABS obtenaient un accès privilégié à certaines branches du gouvernement. Cela risque de fragiliser le processus sectoriel général et de brouiller le cadre de redevabilité du gouvernement envers les bailleurs de fonds.

Redevabilité de la prestation de services.

443. Bien que, dans de nombreux cas, les ressources d'ABS aient eu une influence positive sur la présentation de rapports financiers et la redevabilité (voir la section 6.1), la redevabilité nationale à l'égard des résultats concrets de la prestation de services était limitée par un lien faible entre les plans, les budgets et ces résultats. Bien que le dialogue, les conditions et l'assistance technique puissent contribuer à pallier ces déficits de la présentation de rapports, dans la plupart des cas, l'influence de l'ABS a été limitée (voir la section 6.1).⁶⁴ C'est ainsi qu'en général, les études de cas ont révélé que les données, les systèmes de présentation de rapports et les capacités avaient de grands progrès à accomplir avant de pouvoir assurer une redevabilité « d'ensemble ». Cependant, les incitations ne suffisent pas toujours. Les études de cas contiennent plusieurs exemples où, même lorsque des éléments factuels robustes ont été fournis, les décisions quant au développement de politiques ont été prises sur d'autres bases (comme le secteur des routes en Zambie). Bien que ce constat ne soit pas surprenant, il n'encourage pas les institutions sectorielles à rassembler des données sur la performance.

444. Cela reflète le « chaînon manquant » constaté à l'égard des capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services. Autrement dit, à l'exception de l'ABS au gouvernement local (analysé ci-dessous) et de l'ABS à l'éducation au Rwanda, il semble que relativement peu d'attention ait été accordée au renforcement de la redevabilité intrasectorielle à l'égard de la prestation de services. Cela a de fait été le cas dans tous les programmes bénéficiant de ressources d'ABS traçables ciblant les activités de développement (la santé en Tanzanie, l'éducation au Mali, la santé au Mozambique avant l'ABS, l'agriculture au Mozambique). Ces programmes ont attribué un rôle négligeable à la redevabilité des prestataires de services en contact direct avec le public ou à celle des dirigeants des prestataires de services ; seule leur redevabilité financière a fait l'objet d'une certaine attention.

445. L'ABS à l'éducation en Ouganda illustre la présence de ce « chaînon manquant » même quand l'ABS ne ciblait pas les activités de développement. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda, les districts rendent des comptes au gouvernement central, mais cela ne fournit pas d'informations sur les niveaux et la qualité de la prestation de services. Le récent renforcement de la fonction d'inspection des districts (soutenu par les ressources d'ABS, mais qui semble avoir été décidé sans avoir recours au dialogue/à la conditionnalité de l'ABS) permet l'obtention de meilleures informations sur l'enseignement/l'apprentissage dans les écoles, mais les flux de données semblent suivre un axe vertical : les inspecteurs des districts rendent avant tout des comptes à l'autorité centrale chargée des standards d'éducation. Quoi qu'il en soit, l'absence de ressources discrétionnaires à la disposition des administrations des districts fait qu'elles auraient

⁶⁴ À nouveau, les cas de l'ABS au gouvernement local font l'objet d'une analyse séparée ci-dessous.

du mal à prendre des mesures en fonction des conclusions de l'inspection des districts. Seule exception à cela : le secteur de l'éducation au Rwanda, où des normes de qualité minimum ont été introduites, où les inspections des districts ont été renforcées et où le renforcement de la fonction et du rôle des comités scolaires était prévu.

Parvenir à un équilibre entre la redevabilité verticale et locale

446. Le paragraphe précédent permet de conclure que l'ABS peut contribuer au renforcement des relations de redevabilité verticale aux dépens de la redevabilité locale à l'égard de la prestation de services. Au niveau du gouvernement local, cela peut fragiliser les incitations et la redevabilité nationales à l'égard des résultats de l'éducation. Plus précisément, en Ouganda, le programme d'ABS à l'éducation a aggravé l'alignement déjà déficient entre l'appropriation et les incitations sur le plan central et local dans le secteur de l'éducation. En revanche, les deux programmes d'ABS au gouvernement local ont eu une influence généralement positive sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité nationales au niveau local et une influence plus mitigée au niveau central. Ce point est analysé dans l'encadré 29.

447. Quand on compare les études de cas sur l'ABS à l'éducation et le LGDP en Ouganda et l'ABS à la santé et le LGCDG en Tanzanie, le tableau qui émerge dans chaque pays est celui d'une appropriation divisée de la politique de décentralisation au sein du gouvernement. Cela n'a pas grand-chose à voir avec l'ABS. Pourtant, dans les deux pays, l'ABS sectoriel et les programmes d'ABS du gouvernement local ont fonctionné indépendamment les uns des autres (en dépit du fait que plusieurs agences contribuaient aux deux), ce qui n'a pas amélioré la situation. En effet, alors que les programmes « faisaient avec » les contradictions du gouvernement, chacun soutenant un modèle de décentralisation particulier, leur inaction à l'égard des tensions entre les modèles avait au moins deux effets négatifs. Premièrement, l'influence de chaque programme était fragilisée par l'autre. Deuxièmement, la poursuite de « régimes » mixtes pour l'appropriation, les incitations et la redevabilité au niveau du gouvernement local a fragilisé les effets positifs de ces régimes sur les résultats de la prestation de services.

Encadré 29 : L'influence de l'ABS au gouvernement local sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité au niveau national

Dans les deux cas, l'ABS a eu un impact positif assez fort sur la redevabilité nationale, y compris entre les gouvernements locaux et leur électorat. Premièrement (ressources), la mise à disposition de ressources raisonnablement prévisibles et discrétionnaires a satisfait l'une des conditions préalables à une réelle redevabilité. Cela a été complété (dialogue/conditionnalité) par le fait que la plus grande participation des conseillers locaux, des gouvernements locaux 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, ce qui a encouragé les gouvernements locaux à davantage respecter les dispositions de redevabilité et à renforcer leurs capacités à cet égard (RC). En Ouganda, le mélange d'incitations fortes à l'amélioration des performances et de plus grand pouvoir discrétionnaire à l'égard de l'utilisation des ressources a été apprécié par le personnel technique du district et les conseillers locaux. En Tanzanie, le système a également renforcé la redevabilité du personnel local devant les conseils élus, qui disposaient de meilleurs indicateurs.

Dans les deux pays cependant, l'incapacité à dialoguer avec les secteurs et à harmoniser les systèmes de données et de présentation de rapports a fait que même en Ouganda, dix ans après l'introduction du LGDP, aucune vue d'ensemble complète de la prestation de services des gouvernements locaux n'existait en termes de leurs performances financières et réelles. Cela limitait fortement la redevabilité des gouvernements locaux devant le gouvernement central et leur électorat.

Au niveau central, les programmes d'ABS des gouvernements locaux ont renforcé l'appropriation nationale de la politique de décentralisation dans les sections du gouvernement qui y adhéraient déjà, mais leur effet a été moindre ailleurs. En Tanzanie, le programme est parvenu à recruter plusieurs secteurs (par le biais des « guichets sectoriels »), mais pas les grands secteurs de la prestation de services, comme l'éducation et la santé ; en Ouganda, cela ne s'est pas du tout produit. En Tanzanie, le programme a poussé le ministère des Finances à s'engager à l'égard d'une réforme complète et progressive du système de transferts fiscaux intergouvernemental, mais il restait à voir quelle forme elle prendra. En Ouganda, aucune réforme plus générale du système de transferts fiscaux n'a été mise en œuvre en raison d'une forte résistance des secteurs, et pourtant c'était l'un des objectifs du LBDP.

Dans les deux pays en effet, des secteurs comme l'éducation et la santé ont eu des approches très différentes du rôle des gouvernements locaux à l'égard de la prestation de services. Ils ont par exemple utilisé un mélange de solides prescriptions pour le développement de politiques et de ciblage étroit des ressources, ce qui a offert peu d'incitations aux gouvernements locaux à l'égard de l'appropriation des politiques qu'ils étaient censés mettre en œuvre. Il a donc été inutile de leur demander de rendre des comptes à l'égard de leurs processus financiers.

Ainsi, des systèmes mixtes d'incitations et de redevabilité ont continué à coexister, ce qui a limité l'influence de l'ABS aux gouvernements locaux sur le plan local. D'autres « facteurs contextuels » ont encore limité cette influence, dont des interférences politiques au niveau des processus de priorisation locale en Tanzanie et l'érosion de l'assiette fiscale du gouvernement local dans les deux cas.

Source : études de cas de la Tanzanie et de l'Ouganda

Redevabilité nationale d'ensemble

448. Dans l'ensemble, l'ABS semble avoir eu une influence positive sur la redevabilité nationale dans plusieurs cas (au Rwanda, comme il a été expliqué ci-dessus ; en Ouganda au niveau national pour l'ABS à l'éducation ; l'ABS au gouvernement local en Ouganda et en Tanzanie) ; cette influence positive a été moindre dans d'autres cas (l'ABS à la santé en Tanzanie, l'agriculture au Mozambique) ; et dans d'autres cas, elle reste à déterminer (la santé au Mozambique, l'éducation au Mali, les routes en Zambie). Les cas positifs sont ceux où les mécanismes des SWAp/de l'ABS ont été bien intégrés aux processus budgétaires du gouvernement ; à cet égard, l'ABS ciblé non traçable a obtenu de meilleurs résultats que l'ABS traçable. D'autres facteurs, dont certains liés à la nature des intrants non financiers de l'ABS, d'autres contextuels, ont renforcé ou fragilisé ces effets. Les études de cas montrent aussi que les tendances peuvent différer d'un secteur à l'autre au sein d'un même pays. Les perceptions de confiance mutuelle et de « travail conjoint » ont semblé compter ; dans leurs efforts visant à influencer la redevabilité nationale, il est donc important que les donneurs d'ABS leur permettent de se renforcer. L'encadré 30 s'inspire de ces études de cas pour illustrer ces points.

Encadré 30 : Impacts sur l'influence de l'ABS à l'égard de la redevabilité nationale

Ouganda – éducation : Les ressources, le dialogue et la conditionnalité de l'ABS ont considérablement accru l'importance du CDMT/processus budgétaire, renforçant ainsi la redevabilité nationale à l'égard du budget sectoriel au niveau central (certaines limitations ont été imposées par la pression des bailleurs de fonds à l'égard de l'augmentation de l'enveloppe sectorielle, voir ci-dessus). Le dialogue et la conditionnalité de l'ABS ont contribué au renforcement des systèmes de suivi et de présentation de rapports du GdO (redevabilité au niveau de la fourniture). Résultat : des informations accrues et de meilleure qualité sur les flux et l'utilisation de ressources et sur les performances du secteur de l'éducation (grâce au système d'information sur la gestion de l'éducation du ministère de l'Éducation développé grâce à l'aide projet). L'ABS a aussi facilité l'accès à ces informations (grâce aux rapports sur les performances et aux revues sectorielles) par le grand public et les agences de redevabilité nationale du GdO (redevabilité au niveau de la demande), ce qui a accru leur intérêt vis-à-vis de la performance du secteur de l'éducation. Cependant, tout comme l'ABS n'est pas parvenu à cibler de manière efficace la qualité, l'efficacité des dépenses et la rentabilité par rapport aux fonds engagés (sections 6.1 et 6.3), la redevabilité dans ces domaines reste limitée. En outre, les districts ne présentent pas les tendances mises en lumière.

Mozambique – santé : Les mécanismes de SWAp/d'ABS ont été progressivement intégrés au processus budgétaire, évolution encore renforcée (calendrier budgétaire) par le passage à l'ABS, qui, n'étant pas ciblé, devrait encore renforcer la redevabilité à l'égard du budget. Au cours de ce processus, et avec l'aide du processus général d'ABS de mieux en mieux relié aux processus d'aide sectorielle, un PAF (cadre d'évaluation des performances) sectoriel a récemment été développé sur la base du PESS II. Il a été relié au PAF de l'ABG et devait former la base des rapports sectoriels présentés au parlement du Mozambique tout en servant d'outil de redevabilité de l'ABS. Le PAF sectoriel a été raisonnablement bien approprié par le ministère de la Santé.

Mozambique – agriculture : Le processus du secteur de l'agriculture a été comparable à celui de la santé (et l'a d'ailleurs précédé). Cependant, et au contraire du secteur de la santé, la perte d'influence de l'ABS soulignée plus haut a fait que les institutions sectorielles ne se sont pas approprié le PAF. Par exemple, personne ne sait si le PAF de l'ABS ou les plans d'action du GdMz formeront la base des rapports sectoriels présentés au parlement. Alors que les PAF dans les secteurs de la santé et de l'agriculture ont été développés afin d'aligner les exigences de redevabilité de l'ABS avec celles du gouvernement, les différents degrés d'appropriation font que l'influence réelle de l'ABS sur la redevabilité nationale variera dans les deux secteurs.

Zambie – routes et santé : Dans ces deux cas, les décaissements de tranches variables d'ABS de la CE en fonction des résultats (structure respectant les strictes consignes du siège) ont eu des effets négatifs potentiels et avérés sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité sur le plan national. Dans les deux cas, les indicateurs de résultats ont été choisis à partir de documents gouvernementaux existants, mais (i) des rapports séparés étaient requis et (ii) le ciblage d'une sous-série d'indicateurs sectoriels risquait de fausser la présentation de rapports et les incitations à la mise en œuvre (dans le secteur des routes). Ce système a aussi provoqué des décaissements tardifs et imprévisibles, qui ont sapé la confiance et fragilisé les incitations sectorielles à l'égard de la planification/budgétisation et de la mise en œuvre de politiques, en particulier dans le secteur de la santé, où l'évaluation locale des performances a été plus tard contredite par l'évaluation plus négative et finale des sièges.

Source : études de cas pays

6.4.2 Conclusions et enseignements

449. Le bilan de l'influence de l'ABS sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité au niveau national est légèrement plus positif que celui sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services. Dans l'ensemble, il montre qu'un financement bien aligné, un dialogue respectueux et une « conditionnalité d'appui »⁶⁵ contribuent à une meilleure appropriation nationale des processus de développement de politiques, à la mise en œuvre de ce développement et des politiques elles-mêmes et au renforcement des systèmes d'incitations et de redevabilité nationaux. Les études de cas révèlent la complexité de la relation entre la structure de l'ABS, son influence sur d'autres aspects, les « facteurs contextuels » et l'impact de l'ABS sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité au niveau national. Pour conclure :

Ressources et arrangements de gestion financière

- Lorsque l'ABS contribue à l'augmentation du volume de ressources allouées au secteur en facilitant la mise en œuvre des politiques, il renforce l'appropriation de ces politiques, ce

⁶⁵ Nous faisons référence à ce que dit l'évaluation de l'ABG/P par le CAD-OCDE : « ... dans les domaines d'intérêts qui se rejoignent, les partenaires techniques et financiers et les (réformateurs au sein des) gouvernements peuvent travailler ensemble dans l'optique d'objectifs communs. Des objectifs et conditions de performance convenus servent alors d'indicateurs (en partie pour rassurer les financeurs hors du pays que des progrès sont réalisés et que leurs fonds contribuent à des actions utiles). Grâce à sa priorisation et à la mise en place d'échéances assorties de conséquences, une telle « conditionnalité » crée une pression provenant des managers, pas du personnel politique. Elle se concentre sur le *quand* et le *comment* et non pas sur le *quoi* des réformes. » (IDD and Associates, 2006)

qui pose les fondations d'une meilleure redevabilité. En outre, lorsque les ressources d'ABS contribuent à une meilleure prévisibilité des allocations, ces effets sont encore renforcés.

- Les dérogations ont les effets suivants :
 - Quand elles sont imposées ou sont le produit de négociations avec le ministère sectoriel excluant le ministère des Finances, les exigences de traçabilité mènent à l'identification séparée des allocations d'ABS dans le budget, fragilisent l'appropriation du budget et les liens de redevabilité entre le ministère sectoriel et le ministère des Finances. Elles mettent en lumière le fait que l'ABS est financé par les bailleurs de fonds et brouillent les incitations à l'égard du budget sectoriel (les ministères sectoriels apprécient cette distinction et son additionnalité, mais ce n'est pas le cas des ministères des Finances).
 - Dans le contexte de l'ABS ciblé non traçable, qui fait l'objet de négociations où le ministère des Finances joue un rôle prépondérant, le ciblage et l'additionnalité négociés contribuent à renforcer les liens de redevabilité traditionnels et réduisent les effets pervers du ciblage par les bailleurs de fonds et les inquiétudes liées à l'additionnalité. L'une des interrogations essentielles est la question de savoir si la prévisibilité du budget est suffisante pour (i) satisfaire les parties prenantes sectorielles et à (ii) jeter les bases de la redevabilité.
 - Les arrangements de gestion financière parallèles ou additionnels, notamment les audits, peuvent avoir un impact négatif sur l'appropriation quand ils sont imposés et que le gouvernement juge qu'ils n'apportent aucune valeur ajoutée.

Autres intrants de l'ABS

- Appropriation des politiques
 - Dans de nombreux cas, les décisions de haut niveau à l'égard des politiques sont prises hors du contexte des arrangements de SWAp par le personnel politique. C'est une situation satisfaisante et positive pour l'appropriation.
 - Cependant, les bailleurs de fonds ont eu du mal à accepter la confiance accrue du gouvernement en matière de développement de politiques lorsqu'ils jugeaient ces politiques inadaptées. Cela était notamment le cas lorsque, au départ du processus, le gouvernement bénéficiaire était faible et que l'influence des bailleurs de fonds était substantielle. Dans de telles circonstances, le dialogue/les conditions associés à l'ABS sont rarement constructifs.
- Redevabilité
 - L'intégration des arrangements de redevabilité des SWAp/de l'ABS aux processus de revue budgétaire/de politiques du gouvernement peut renforcer la redevabilité.
 - Cependant, les SWAp et l'ABS sont fragilisés lorsque d'importants flux de ressources d'aide sont non budgétisés et se situent en dehors de ces arrangements.

- Les dérogations aux arrangements de SWAp précédant l'ABS ou ignorant les implications de l'introduction de l'ABS dans la SWAp n'ont pas contribué au renforcement de la redevabilité nationale.
- L'appropriation des conditions de la SWAp/de l'ABS et du cadre de conditionnalité est essentielle pour la redevabilité. Le gouvernement doit être prêt à rendre des comptes de cette manière (PAF sectoriels). Les approches de la conditionnalité spécifiques aux différents bailleurs de fonds peuvent représenter des obstacles.
- Afin de pallier les déficits du cycle de présentation de rapports et de renforcer les systèmes et capacités de présentation de rapports, l'utilisation du dialogue, des conditions et de l'AT liés à l'ABS peut former une base plus solide pour la redevabilité générale.
- Cependant, cela se produit rarement ; la redevabilité ne repose donc pas sur une base adéquate. Bien que les aspects financiers de la redevabilité se soient améliorés, la redevabilité au sein des secteurs en matière de prestation de services est faible, tout comme la redevabilité à l'égard des services rendus au public (notamment par les gouvernements locaux).
- Lorsque l'ABS cible le budget de développement et d'autres intrants similaires, il n'a aucune influence sur la redevabilité en matière de prestation de services.
- Les programmes d'ABS des gouvernements locaux étaient les seuls qui visaient de manière explicite le renforcement des processus de redevabilité nationale et la redevabilité à l'égard des investissements locaux, en respectant les incitations et en établissant un lien avec l'allocation de ressources d'ABS. Pourtant, cette approche n'ayant pas été adoptée dans les secteurs, ses effets ont été fragilisés.

450. Des contraintes à l'impact de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité pourraient émerger de l'influence de facteurs contextuels. Il est clair que les facteurs politiques et sociétaux ont un impact fort sur l'influence de l'ABS. En réalité cependant, certains des facteurs contextuels étaient le produit de faiblesses à d'autres niveaux des programmes d'ABS, notamment des mauvaises capacités des systèmes de données, de présentation de rapports et d'analyse. Bien qu'un programme d'ABS puisse influencer les facteurs contextuels d'un autre programme, ces facteurs sont rarement pris en compte de manière explicite.

451. Les enseignements suivants peuvent être tirés à l'égard de l'influence de l'ABS sur l'appropriation, les incitations et les systèmes de redevabilité au niveau national :

- La complexité des incitations/de la redevabilité sur le plan national fait qu'il sera toujours difficile d'anticiper l'influence de l'ABS sur la redevabilité nationale. Cependant, il est important d'essayer de le faire en prenant en compte les influences informelles et extérieures aux secteurs.
- Les dérogations à l'alignement des ressources d'ABS doivent être décidées avec énormément de prudence, en particulier en termes du compromis entre la confiance supplémentaire qu'elles offrent aux donneurs d'ABS (et aux bailleurs de fonds potentiels) et

de leur influence négative persistante sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité sur le plan national à l'égard du budget sectoriel. Cette question a un impact sur les instructions/consignes données par les sièges à leurs bureaux nationaux.

- Au fur et à mesure que les gouvernements partenaires renforcent leurs capacités et leur confiance à l'égard du développement de politiques et de leur appropriation, les donneurs d'ABS (et, plus généralement, ceux actifs dans le secteur) doivent accepter que leur influence et leur rôle changent dans ce domaine. Ils doivent donc orienter les intrants autres que l'ABS de manière à soutenir la mise en œuvre des politiques et la redevabilité à cet égard.
- Lorsqu'ils essaient d'influencer la redevabilité nationale, notamment à l'aide des exigences de redevabilité pour l'ABS et de la conditionnalité, les bailleurs d'ABS doivent encourager des liens de confiance et de « travail conjoint » entre les bailleurs de fonds et le gouvernement.
- La décentralisation est une politique essentielle par son impact sur la prestation de services et sur les relations générales entre le gouvernement et les citoyens (et donc sur l'appropriation, les incitations et la redevabilité sur le plan national). Il est donc important de prendre en compte de manière explicite les tensions provoquées par une appropriation variable des politiques dans les différentes branches du gouvernement. Les programmes d'ABS ne doivent donc pas fonctionner indépendamment les uns des autres.

7. Les produits et résultats influencés par l'ABS dans les secteurs

7.1 Les principaux produits de l'ABS

QP4.1 : Quelles sont les principales contributions de l'ABS à l'amélioration des processus de développement de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques, des dépenses publiques, des institutions sectorielles, des systèmes de prestation de services et de la redevabilité ?

452. Cette section fait la synthèse des principaux effets de l'ABS décrits dans la section 6. Elle cherche à présenter les changements généraux des dépenses et systèmes sectoriels dus à l'ABS et leurs points forts relatifs. L'ABS a provoqué des améliorations fortes dans certains cas, moins importantes dans d'autres.

Le cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation

453. Les études de cas décrivent des améliorations significatives du cycle de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de présentation de rapports. Les structures de gestion du cycle sont plus cohérentes et la qualité des documents de budgétisation et de planification politique s'est généralement améliorée. L'ABS a manifestement contribué à cette évolution de deux manières :

- Premièrement, l'ABS a soutenu la mise en place des structures de SWAp ou a utilisé ces structures si elles existaient déjà : mécanismes pour un dialogue consultatif sur les politiques, processus de revue et mise en place d'instruments sectoriels pour le développement de politiques, la planification, la budgétisation et la présentation de

rapports. La conditionnalité a contribué à garantir que les principaux documents liés aux politiques et aux plans étaient en place et que des revues étaient régulièrement organisées. Dans la presque totalité des cas, le dialogue et l'assistance technique ont soutenu la qualité de tels processus.

- Deuxièmement, les crédits d'ABS ont soutenu le dialogue et les conditions qui ont mené à ces améliorations du cycle de développement de politiques, de planification et de budgétisation tout en renforçant la crédibilité et la pertinence du cycle lui-même. Cela a été rendu possible grâce à l'augmentation du volume et de la flexibilité des ressources allouées à la mise en œuvre des politiques, plans et budget développés.

454. Ces grandes observations sont vraies pour toutes les études de cas, mais on peut faire d'importantes observations sur la nature de ces effets et sur les différences constatées.

455. Sur le plan du développement de politiques et de la planification, les bailleurs de fonds ont exercé leur influence sur les grandes directions processus de réforme sectorielle, parfois dès le début du processus. Cependant, leur influence a décliné au fur et à mesure du renforcement des gouvernements partenaires. Au bout du compte, et à juste titre, les politiques sont le fruit de décisions prises par les élus politiques et les bailleurs ont aligné leur aide sur les politiques nationales afin de les renforcer. Dans certains cas, lorsque les bailleurs de fonds n'étaient pas d'accord avec la voie politique suivie, l'alignement a été plus lent, mais ce n'est que dans le cas de l'agriculture au Mozambique que les bailleurs de fonds ont refusé d'aligner les structures des SWAp et les ressources d'ABS sur la voie suivie par les nouvelles politiques gouvernementales.

456. La valeur principale de l'ABS a résidé dans sa contribution à la mise au point de plans et politiques détaillés pour le secteur. Les plans et stratégies sectoriels se sont fortement améliorés grâce au dialogue et à l'AT et des exercices de chiffrage ont amélioré leur réalisme. Cependant, leur valeur a été optimisée quand ils ont été promus au rang de guide général de l'allocation de ressources (secteurs de l'éducation au Rwanda et en Ouganda), plutôt que traités en tant que modèles devant être suivis (secteur des routes en Zambie). En effet, les circonstances peuvent changer, et en particulier les priorités politiques. Alors que l'ABS a eu un impact significatif sur la planification stratégique en amont, son impact sur les processus (annuels) de planification opérationnelle en aval a été moins important. Deux exceptions à cela : dans le secteur de la santé en Tanzanie, les gouvernements locaux ont reçu une aide et des incitations à la préparation des plans annuels. Dans le secteur de l'éducation au Mali, les efforts ont avant tout porté sur la planification annuelle du travail, mais c'est le contenu de ces plans, et non pas leurs processus, qui a été ciblé ; cette participation a été jugée importune et a limité les avantages systémiques.

457. L'ABS non traçable a grandement contribué à l'alignement des ressources extérieures sur le processus budgétaire national ; en effet, il doit s'accompagner de négociations avec le ministère des Finances et les ministères sectoriels. Dans le contexte de l'ABS non traçable, le ciblage et l'additionnalité ont généralement joué un rôle positif au cours de ces négociations en donnant la priorité à des lignes budgétaires centrales à la mise en œuvre des politiques. Cela a été le cas des subventions aux écoles (*capitation grants*) et des outils pédagogiques dans les études de cas de l'éducation au Rwanda et en Ouganda. Les effets ont été extrêmement positifs dans ces cas, car ils ont fait partie du dialogue sur l'allocation générale de ressources sectorielles et ont reflété certains domaines politiques prioritaires ; le ciblage et l'additionnalité ont accompagné l'évolution en cours. Dans les cas d'instruments d'ABS traçables, le ministère des Finances n'est pas incité à participer au processus d'allocation de ressources d'ABS ou projet, qui représentent souvent une part importante des ressources sectorielles. L'ABS traçable a eu d'autres impacts négatifs sur la structure des budgets sectoriels. Premièrement, il a provoqué la fragmentation des budgets sectoriels et a impliqué que des dépenses de fonctionnement apparaissent dans le budget de

développement. Deuxièmement, comme elles apparaissent en général sous forme de grands projets dans le budget de développement, il est difficile de démontrer l'alignement des allocations de dépenses sectorielles générales sur les priorités politiques dans les documents budgétaires, même compte tenu de la flexibilité accrue des ressources d'ABS. Cela a également pour conséquence que le dialogue sectoriel se concentre sur les ressources d'ABS au détriment de l'allocation générale des ressources sectorielles.

458. L'ABS a eu une contribution positive dans un domaine précis : l'amélioration des processus sectoriels pour la présentation de rapports, le suivi et l'évaluation, qui a répondu aux exigences du dialogue, des conditions et de l'AT. Les réunions sur les revues sectorielles sont très utiles et les rapports associés ont contribué à axer le dialogue sur la performance sectorielle globale. Cependant, le suivi des actions convenues pour répondre aux problèmes de performances identifiés pendant le cycle de revues est mitigé. Les incitations résultant du dialogue et des conditions liés à l'ABS sont souvent confuses. Des cadres d'évaluation des performances plus structurés et plus ciblés pourraient contribuer à améliorer la situation à l'avenir, mais le pilotage au niveau national et l'appropriation des processus de revue sectorielle sont plus essentiels au suivi.

459. L'ABS n'est pas parvenu à régler deux problèmes majeurs : le manque de données de routine sur la prestation de services et le faible lien entre le budget et la présentation de rapports budgétaires pour les politiques, plans et rapports sectoriels. En l'absence de données sur la prestation de services, il est impossible d'évaluer correctement la mise en œuvre des politiques et la qualité de la performance sectorielle. En outre, la mise en relation du budget et de la présentation de rapports budgétaires avec les politiques, les plans et les rapports de performance est essentielle pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre et du suivi des politiques. Dans la majorité des études de cas, il est difficile de parvenir à un tableau clair et exhaustif de l'allocation de ressources sectorielles et encore moins de vérifier l'alignement de ces ressources sur les politiques sectorielles. L'ABS traçable, qui provoque une fragmentation des budgets sectoriels, complique encore la tâche. Les études de cas de l'ABS ciblé non traçable au secteur de l'éducation en Ouganda et au Rwanda sont des exceptions à cela : leurs CDMT sont relativement complets et l'ABS utilise la structure budgétaire existante.

Allocation de ressources et dépenses

460. L'ABS a néanmoins eu une influence manifeste sur l'allocation de ressources sectorielles et les dépenses, notamment sur le niveau et la composition des dépenses sectorielles.

461. L'ABS a été alloué sur fond d'augmentation des recettes nationales et des allocations d'ABG. Dans toutes les études de cas, l'ABS a été alloué en parallèle d'une augmentation rapide de l'ensemble des dépenses sectorielles. Dans tous les cas à l'exception de la santé et de l'agriculture au Mozambique, les allocations budgétaires nationales ont rapidement augmenté. Dans les études de cas sur la santé, c'est le financement vertical par les bailleurs de fonds des initiatives mondiales sur la santé qui est responsable de l'augmentation des ressources sectorielles. Qu'il soit ciblé et non traçable ou traçable, il est clair que l'ABS a contribué à l'augmentation rapide de ces dépenses. L'agriculture au Mozambique est le seul cas où l'ABS a augmenté plus rapidement que les dépenses sectorielles, ce qui suggère un certain degré de substitution des ressources nationales par les ressources extérieures. Hormis cela, l'ABS a généralement été **additionnel** et a soutenu des **augmentations** des dépenses sectorielles. Dans le cas de l'ABS non traçable, les exigences d'additionnalité sont à la base de ces effets, mais elles n'ont pas été appliquées à l'ABS traçable, même au Mozambique.

462. L'ABS a aussi contribué à réorienter les ressources sectorielles vers des sous-secteurs spécifiques (comme l'éducation primaire) et la prestation de services. Cet effet de réorientation a été particulièrement décisif quand l'ABS a ciblé la prestation de services :

- Dans les secteurs de l'éducation au Rwanda et en Ouganda, l'ABS non traçable a ciblé le sous-secteur de l'éducation primaire et dans certains cas, des lignes budgétaires spécifiques. Cela a facilité un changement de priorité des dépenses sectorielles et une augmentation des ressources allouées à la prestation de services.
- En dépit des faibles niveaux de ressources, le cas de la santé en Zambie, où l'ABS ciblait deux priorités politiques différentes, a contribué à attirer l'attention sur le budget consacré à la rétention de la main-d'œuvre et à l'élimination des frais d'utilisateurs.
- Dans les cas de l'éducation en Ouganda et de la santé en Tanzanie, les ressources ont ciblé la prestation de services par le gouvernement local.
- Les études de cas sur le gouvernement local ont décrit la création de nouveaux systèmes de transfert pour financer l'infrastructure nécessaire à la prestation de services. Dans ces études de cas, le ciblage a donc engendré des avantages de deux types. Dans ces cas, l'ABS a contribué à mettre en œuvre des systèmes pour la prestation de services décentralisés plus rapidement que cela n'aurait été le cas autrement.

463. Ces exemples de ciblage ont contribué à une réorientation plus rapide de l'allocation des ressources sectorielles vers les priorités des politiques sectorielles. En effet, ils ont contribué à contourner les incitations à la budgétisation incrémentale qui dominent souvent, même dans le contexte de nouvelles politiques. Néanmoins, la forte appropriation politique des initiatives telles que l'éducation de base gratuite au Rwanda et en Ouganda a fait qu'une réorientation des ressources sectorielles aurait eu lieu dans tous les cas, même en l'absence d'ABS. Au Rwanda, l'augmentation des ressources nationales à l'éducation primaire a précédé des augmentations majeures de l'ABS. Le ciblage est moins efficace s'il soutient des politiques qui n'intéressent pas le gouvernement ; cela a été le cas dans le secteur de l'agriculture au Mozambique.

464. Dans les cas d'ABS ciblé non traçable, l'appropriation a été élargie, car le ministère des Finances a davantage participé aux négociations sur le ciblage et l'allocation des ressources. Cela a semblé provoquer des changements au niveau des allocations budgétaires, qui sont plus durables. Alors que les allocations budgétaires ont été maintenues après la baisse de l'ABS ciblé non traçable en Ouganda, l'abandon de l'ABS traçable dans le secteur de la santé en Tanzanie n'a pas provoqué une augmentation parallèle des allocations budgétaires nationales.

465. Il est important de noter que les effets de l'ABS sur l'allocation de ressources intrasectorielles sont difficiles à analyser dans les cas d'ABS traçable et dans ceux où l'ABS a été alloué en parallèle d'une importante aide projet. Comme le décrivent les sections antérieures, l'ABS traçable apparaît dans le budget de développement, soutient plusieurs institutions et objectifs, mais en général, il apparaît sous forme de projet unique dans le budget de développement d'une institution spécifique. Cela est particulièrement évident dans le secteur de l'éducation au Mali et de la santé au Mozambique.

466. L'ABS a eu un impact mitigé sur la prévisibilité des dépenses sectorielles. Il a contribué dans une certaine mesure aux améliorations de la prévisibilité des ressources budgétaires annuelles. Premièrement, la prévisibilité dans l'année des décaissements d'ABS a eu tendance à s'améliorer avec le temps. Deuxièmement, lorsque l'ABS est incorporé aux ressources nationales et passe par les procédures de gestion de trésorerie du gouvernement, les dépenses sectorielles bénéficient des améliorations de la prévisibilité de leurs budgets généraux et de la conditionnalité associée. Au Rwanda, le passage à l'ABS a été motivé par le désir d'éviter les perturbations des

flux de ressources provoquées par la méfiance du gouvernement à l'égard de l'ABG, qui n'ont pourtant provoqué des réductions des allocations dans aucun des cas. Cependant, au-delà de l'exercice financier suivant, la prévisibilité est mauvaise, ce qui fragilise la capacité des gouvernements à préparer des plans de dépenses à moyen terme crédibles.

Gestion des finances publiques sectorielles

467. L'ABS a manifestement contribué aux améliorations de la gestion financière dans les secteurs étudiés, notamment dans un contexte de coopération entre plusieurs bailleurs de fonds, et ce, de deux manières différentes. Premièrement, l'abandon de systèmes multiples pour la gestion financière en faveur de l'utilisation des systèmes gouvernementaux a provoqué une réduction des coûts de transaction. Deuxièmement, l'utilisation de ces systèmes a eu des impacts importants. L'ABS a encouragé les entités dépeniées à davantage utiliser les systèmes gouvernementaux, ce qui a suffi à les renforcer. La portée de ces actions s'est amplifiée au fur et à mesure de l'amélioration des systèmes de GFP nationaux encouragée par les réformes du ministère des Finances grâce à l'ABG et aux intrants associés.

468. À court terme, les exigences de traçabilité pourraient contribuer à une meilleure prévisibilité des ressources que les allocations budgétaires nationales, comme dans les secteurs de la santé et du gouvernement local en Tanzanie. Cependant, à moyen/long terme, la prévisibilité des budgets s'est améliorée à tel point que les transferts nationaux étaient plus fiables que l'ABS et que les exigences de traçabilité n'ont plus été nécessaires. Pourtant, elles ont été maintenues. Les effets positifs les plus durables sur la prévisibilité des ressources sont dus à l'ABS ciblé non traçable, d'autant que le ministère des Finances s'est engagé vis-à-vis de la prévisibilité du budget pour des lignes budgétaires ou sous-secteurs clés (éducation en Ouganda et au Rwanda). Le contournement des processus de gestion de trésorerie du gouvernement par l'ABS traçable complique la gestion générale de la trésorerie par le ministère des Finances.

469. Les conditions liées aux exigences statutaires quant aux marchés publics, à la présentation de rapports financiers et aux audits pourraient rehausser leur profil et améliorer leur production en temps utiles ; cependant, on court le risque de provoquer l'externalisation de ces instruments de redevabilité (voir ci-dessous).

470. Dans la plupart des pays, l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion financière et l'exécution budgétaire a contribué à l'identification des faiblesses. Les études diagnostiques ont également permis une compréhension plus approfondie de ces systèmes. Cependant, l'identification des problèmes ne garantit pas leur suivi. Dans les secteurs de l'éducation au Rwanda, des routes en Zambie et de l'éducation en Ouganda, des actions fortes ont été très vite prises pour résoudre les faiblesses identifiées, mais dans les autres cas, les progrès ont été lents. Ajoutées aux exigences statutaires, les exigences d'audit supplémentaires ont cependant représenté des distractions et ont été mal appropriées. Le degré de suivi dépend généralement de la qualité du partenariat, de la voie suivie par les institutions sectorielles et de l'environnement général. La clarté des incitations liées aux conditions de l'ABS a été considérée comme revêtant une importance secondaire.

471. En cherchant à résoudre les faiblesses de la GFP, l'ABS a montré davantage d'efficacité à l'égard de déficits et faiblesses précis, comme la gestion financière dans les écoles en Ouganda et au Rwanda, qu'à l'encontre de problèmes touchant l'ensemble du secteur (par exemple, la mise en œuvre de systèmes de gestion financière propres aux secteurs au Mozambique, qui a empiété sur les réformes du ministère des Finances et a mené à la création de systèmes parallèles).

Prestation de services sectoriels et capacités institutionnelles

472. L'impact le plus évident de l'ABS sur la prestation de services et les capacités institutionnelles a été l'augmentation des ressources sectorielles allouées à la prestation de services passant par les institutions et systèmes gouvernementaux. Comme il a déjà été décrit, c'est une évolution particulièrement manifeste et décisive dans les cas où un certain degré de ciblage a été utilisé pour la prestation de services. Dans certains cas, comme l'éducation au Mali, il est difficile de quantifier l'ampleur des effets de la traçabilité. Dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, en l'absence d'un mandat clair à cet égard, on n'a constaté aucune augmentation des ressources allouées à la prestation de services. À la place, les ressources ont été allouées au renforcement des capacités.

473. Au-delà des effets de l'ABS sur les volumes de ressources, son impact sur les systèmes de prestation de services et les capacités institutionnelles a été décevant dans la majorité des études de cas, à l'exception notable des deux études de cas sur le gouvernement local.

474. Les effets systémiques positifs des ressources d'ABS sur la solidité des systèmes et les capacités du gouvernement se sont limités à la gestion des finances publiques. Ils n'ont pas affecté les processus de prestation de services plus vastes, comme la qualité de l'enseignement, par exemple. Certaines de ces faiblesses ont été causées par la nature des ressources d'ABS :

- Dans les cas de l'ABS traçable, qui n'était reflété que dans les budgets de développement, cela excluait l'utilisation des mécanismes de financement généraux pour la prestation de services. Cela poussait également les dépenses vers les activités de développement, et pourtant l'ABS finançait aussi les aspects opérationnels de la prestation de services par le biais du budget de développement.
- Malgré son statut de contrainte essentielle dans plusieurs secteurs, les ressources d'ABS ont eu tendance à ne pas cibler l'augmentation de la rémunération et/ou de la main-d'œuvre des structures de prestation de services en contact direct avec le public.
- Dans certains cas, comme la construction de salles de classe dans le secteur de l'éducation au Mali, les niveaux décentralisés ont été contournés, ce qui a empêché toute amélioration des systèmes.

475. La faiblesse des effets des ressources d'ABS sur les systèmes de prestation de services a également résulté de la nature et du ciblage variables des intrants non financiers de l'ABS à l'égard de ces questions. Dans l'ensemble, les efforts de renforcement des capacités étaient incomplets et souvent limités à l'AT ou à la formation. Ils n'ont pas pris en compte les motivations des acteurs nationaux. Plus précisément, les déficits suivants du ciblage des intrants non financiers de l'ABS ont contribué à la faiblesse du renforcement des capacités et des systèmes :

- Le renforcement des systèmes de prestation de services et du personnel en contact direct avec le public a été au mieux sporadique.
- La gestion de la prestation de services, aux niveaux décentralisés notamment, ne s'est pas améliorée et a en général été négligée.
- Les questions de ressources humaines ont en général été évitées. Bien que certains gouvernements se soient attaqués à la question du nombre d'employés des structures de prestation de services en contact direct avec le public, les questions de rémunération et de gestion des ressources humaines ont rarement été abordées.

476. Au bout du compte, l'ABS a généralement eu un impact limité sur les processus au point de fourniture des services et sur la gestion de ces processus. Pourtant, ces questions sont essentielles si l'on veut s'attaquer aux problèmes de qualité de la prestation de services.

477. Trois cas atypiques valent la peine d'être notés. Premièrement, l'ABS alloué par la CE au secteur de la santé zambien a tenté d'apporter une réponse à la question de la rétention des ressources humaines, contrainte centrale au point de fourniture, à l'aide de ressources ciblées non traçables, d'un dialogue et de conditions. Bien que cela ait manifestement rehaussé le profil des questions de RH au sein du dialogue, il est trop tôt pour évaluer les effets à cet égard. Cette action est limitée par des ressources pour l'instant réduites.

478. Les études de cas sur le gouvernement local indiquent la complémentarité potentielle d'une approche systématique du renforcement des capacités allié à l'allocation de ressources d'ABS. L'évaluation annuelle de la performance institutionnelle des dons aux gouvernements locaux, reliée à la fourniture de ressources d'investissement locales, a fortement incité les gouvernements locaux à améliorer leurs performances. Pendant ce temps, les gouvernements locaux ont reçu des ressources pour le renforcement des capacités et, dans le cas de l'Ouganda, des modules de formation standards pour en résoudre les faiblesses. Cela a eu un effet très positif sur les capacités institutionnelles des gouvernements locaux.

479. Cependant, dans ces études de cas, le type de capacité ciblée était lié aux fonctions génériques des gouvernements locaux et aux systèmes de fourniture d'infrastructure, pas aux services tels que les soins de santé et l'éducation. En outre, de telles approches du renforcement des capacités, à la fois systématiques et basées sur les incitations, n'ont pas été employées dans les études de cas sectorielles traditionnelles de la santé, de l'éducation, de l'agriculture ou des routes. Le potentiel d'amélioration des performances institutionnelles dans ces secteurs à l'aide des ressources d'ABS n'a pas été réalisé.

Appropriation nationale, incitations et redevabilité

480. Les effets de l'ABS sur l'appropriation nationale, les incitations et la redevabilité sont plus positifs que ses impacts sur les institutions et systèmes de prestation de services. Les ressources d'ABS ont contribué à faciliter la mise en œuvre de politiques, ce qui a renforcé leur appropriation. La relative prévisibilité des ressources d'ABS a contribué au renforcement de ce processus. Au fil du temps, on constate que les gouvernements bénéficiaires prennent de plus en plus la tête du développement de politiques. Cette évolution peut être en partie attribuée aux capacités de formulation budgétaire que l'ABS a contribué à renforcer, même si ce travail s'est produit en dehors des arrangements de SWAp et a souvent suscité la désapprobation des bailleurs de fonds.

481. L'ABS a aussi contribué à renforcer la redevabilité du gouvernement en facilitant la mise en place de processus plus solides pour le développement de revues et de politiques sectorielles. L'utilisation de ces processus par les ressources, le dialogue et les conditions de l'ABS contribue aussi à les renforcer. Cependant, lorsque l'ABS déroge aux processus de revue sectorielle établis, comme dans le secteur de l'éducation au Mali, la redevabilité nationale ne s'en trouve pas renforcée. Il est important d'encourager l'appropriation des processus sectoriels si l'on veut qu'ils facilitent la redevabilité nationale. S'ils sont dominés par les bailleurs de fonds, ils peuvent être considérés comme externes aux systèmes gouvernementaux, comme dans le secteur de l'agriculture au Mozambique. Ces processus comportent cependant des déficits manifestes qui restent à pallier. La redevabilité à l'égard de la prestation de services ne s'est pas améliorée. Cette situation est aggravée par le manque d'informations sur la prestation de services de routine souligné précédemment et les importants flux de ressources non budgétisées, notamment dans le secteur de la santé.

482. La redevabilité financière s'est améliorée suite à l'intégration de l'ABS aux systèmes formels de gestion financière du gouvernement, qui a renforcé le rôle du ministère des Finances. Cependant, les dérogations associées à l'ABS traçable fragilisent les avancées réalisées dans le domaine de la redevabilité financière. Elles mettent également en lumière les dépenses financées par les bailleurs de fonds et brouillent les incitations à l'égard de la formulation budgétaire en contournant le ministère des Finances. De même, l'utilisation du ciblage non traçable et de l'additionnalité contribue au renforcement des relations de redevabilité traditionnelles et encourage la participation du ministère des Finances. Cela contribue à garantir l'appropriation des allocations budgétaires. Les arrangements supplémentaires pour la gestion financière imposés par les bailleurs de l'ABS, notamment les audits, n'améliorent pas les exigences de redevabilité nationale.

483. Dans l'ensemble, l'ABS a eu tendance à cibler la redevabilité en amont dans les arènes nationales. L'ABS a généralement renforcé les relations de redevabilité verticale entre les gouvernements sous-nationaux et les prestataires de services et le centre, au détriment de la redevabilité au niveau décentralisé envers les élus locaux et les utilisateurs des services. La faible importance accordée à la redevabilité de la prestation de services de routine est révélatrice à cet égard. Les études de cas des gouvernements locaux font exception : l'accent était porté sur la création d'incitations au renforcement des processus de redevabilité décentralisés.

Bilan

484. On constate d'importantes variations des effets de l'ABS sur les processus sectoriels dans les différentes études de cas et au sein de certaines d'entre elles. Cependant, il est clair que les effets de l'ABS ont été plus marqués dans certains domaines que dans d'autres :

- En dépit d'un bilan généralement mitigé, l'ABS a eu une influence manifeste, significative et positive sur les processus de développement des politiques sectorielles, de gestion des finances publiques et dans un degré moindre sur la redevabilité nationale.
- L'ABS a mobilisé des ressources supplémentaires pour les secteurs étudiés et a contribué au ciblage accru des priorités politiques, ce qui a augmenté les ressources allouées à la prestation de services.
- En général, l'ABS n'est pas parvenu à renforcer les liens entre les politiques, les plans et les budgets, ce qui a affaibli l'allocation stratégique des ressources et la mise en œuvre de politiques.
- L'influence de l'ABS sur les systèmes et institutions de prestation de services a manifestement été décevante. Le manque d'attention accordé aux processus de prestation de services et aux ressources humaines est au cœur du problème. À ce problème viennent s'ajouter des déficits du suivi, de la présentation de rapports et de la redevabilité dans le domaine de la prestation de services. C'est le « chaînon manquant » clé dans l'allocation de l'ABS ; seules les études de cas sur le gouvernement local et celle de la santé en Zambie ont accordé une attention significative à cette question.

485. Une autre observation générale peut être sur les produits par rapport aux dérogations. Les exigences de ciblage et d'additionnalité de l'ABS peuvent avoir un impact généralement positif sur l'allocation de ressources sectorielles, mais pour cela, il faut qu'elles soient alignées sur les priorités des politiques du gouvernement bénéficiaire et qu'elles découlent de négociations avec le gouvernement au lieu d'être imposées. Cependant, les dérogations généralement associées à l'ABS traçable ont tendance à avoir des effets significatifs et négatifs sur les processus sectoriels. En particulier :

- 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.

- Les exigences supplémentaires pour la gestion financière, les audits et les rapports sont mal appropriées, créent des coûts de transaction et fragilisent les efforts d'amélioration des processus nationaux.
- Le contournement des processus et institutions normalement utilisés pour la prestation de services empêche leur renforcement.
- Les dérogations aux processus de SWAp établis et les cadres de conditionnalité qu'elles incarnent alourdissent les coûts de transaction imputés aux bénéficiaires et brouillent des incitations déjà faibles.

486. Dans l'ensemble, le bilan est positif, mais comme nous allons le voir, il est essentiel de pallier les déficits si l'on veut améliorer les aspects qualitatifs des résultats de la prestation de services.

7.2 Les résultats soutenus par l'ABS dans le secteur

QP4.2 : Les améliorations des systèmes et processus sectoriels auxquelles l'ABS a contribué ont-elles eu une influence positive sur les résultats de la prestation de services dans le secteur ? Vont-elles avoir une influence positive à l'avenir ?

487. Une fois que les principaux produits de l'ABS ont été identifiés, il reste à déterminer l'influence qu'ils ont eue par le passé sur les effets sectoriels à long terme et leur influence possible à l'avenir. Les études de cas ont tenté d'évaluer ces points, mais leurs capacités à cet égard ont été fragilisées par deux des déficits clés identifiés au niveau des processus sectoriels, que l'ABS n'est pas parvenu à pallier. Tout d'abord, on dispose de très peu d'informations sur la prestation de services de routine et ensuite, les budgets sectoriels et rapports associés sont fragmentés et mal reliés à la performance sectorielle. C'est pour cela qu'il est difficile d'arriver à un tableau complet des résultats de la prestation de services et donc de l'influence des produits de l'ABS dans ce domaine.

488. Néanmoins, le chapitre 4.3, qui décrit le contexte sectoriel d'allocation de l'ABS, a observé que toutes les études de cas sauf une constataient une expansion de la prestation de services publics, qui restaient cependant de faible qualité. Les effets de l'ABS à l'égard des résultats de la prestation de services reflètent ce constat :

- Premièrement, la contribution majeure de l'ABS a été le soutien à l'expansion de la prestation de services et donc de l'accès à ces services. Cependant
- Deuxièmement, l'ABS n'a pas soutenu l'amélioration de la qualité de la prestation de services.

489. Troisièmement, l'ABS a indirectement renforcé cette tendance en améliorant l'efficacité opérationnelle ou la rentabilité par rapport aux coûts engagés de certains aspects de la prestation de services publics.

490. Les ressources d'ABS et leurs effets sur les processus de développement de politiques, la GFP et la redevabilité nationale ont implicitement soutenu la priorisation de l'expansion de l'accès par rapport à la qualité. Les effets limités de l'ABS sur le renforcement des liens entre les

plans/politiques et les budgets et le peu d'attention accordée aux processus de prestation de services, aux questions de ressources humaines et aux incitations ont fait que les questions de qualité n'ont pas été correctement prises en charge.

491. Les effets de l'ABS sur la quantité, la qualité et l'efficacité des résultats de la prestation de services vont maintenant faire l'objet d'une analyse. Ensuite, nous allons évaluer les autres influences de l'ABS envisagées dans le cadre d'évaluation et donner le bilan général des impacts de l'ABS sur les effets sectoriels à long terme.

L'expansion de la prestation de services

492. Par ses effets sur l'augmentation des ressources sectorielles générales et son influence sur l'allocation de ressources intrasectorielles, l'ABS a soutenu l'expansion des services, ou le fera sans doute à l'avenir, dans tous les cas sauf celui de l'agriculture au Mozambique. L'encadré 31 ci-dessous met en lumière les principales contributions de l'ABS à l'expansion de la prestation de services.

Encadré 31 : Exemples de contribution de l'ABS à l'expansion de la prestation de services

- **Rwanda – éducation** : Augmentation du taux de scolarisation suite à l'adoption de la gratuité de l'éducation, à laquelle l'ABS a très tôt contribué et qui a provoqué une élévation graduelle du taux d'alphabétisation. Depuis l'introduction de l'ABS en 2000, le taux de scolarisation a augmenté de 46% en 2007 (l'équivalent de 670 000 élèves supplémentaires). Suite à cela, l'ABS a accompagné cette expansion en finançant des intrants à la prestation de services comme la construction de salles de classe, le matériel pédagogique et la rémunération des enseignants contractuels. Récemment, l'ABS a financé une part majeure de ces intrants, avec des transferts passant de 11% des dépenses sectorielles en 2006 à 48% en 2009.
- **Ouganda – éducation** : L'ABS a également accompagné l'expansion de la scolarisation suite à l'adoption de la gratuité de l'éducation primaire en 1997 en finançant des intrants comme les manuels scolaires, les salles de classe et les subventions au prorata (*capitation grants*) pour les écoles. Le taux de scolarisation a culminé à 31% en 2003, chiffre supérieur aux niveaux pré ABS de 1999, ce qui représentait 1,8 million d'élèves supplémentaires. Au départ, les ressources d'ABS ont financé une part majeure de ces intrants, atteignant 32% des dépenses sectorielles en 2002, après quoi elles ont progressivement décliné quand les bailleurs de fonds sont passés à l'ABG.
- **Ouganda – Gouvernement local** : L'ABS a eu un impact direct sur l'expansion de la prestation de services au niveau du gouvernement local à travers près de 21 000 projets d'infrastructures pour la prestation de services. Cela a contribué à l'élargissement de l'accès aux services. En 2006, 66% de la population en moyenne vivait dans un rayon de 2 km d'un centre de santé contre 36% en 1999 ; en 2006, 72% de la population vivait à moins d'un kilomètre d'un point d'eau contre 47% en 1999. Entre 2001/2002 et 2005/2006, par le biais d'une subvention au développement local, l'ABS a été responsable de 32% des ressources centrales allouées aux investissements des gouvernements locaux ; après cela, les ressources d'ABS ont décliné, mais le gouvernement a maintenu le niveau de financement de la subvention.
- **Tanzanie – Gouvernement local** : L'ABS a alloué des ressources substantielles aux investissements au niveau local, ce qui a renforcé l'infrastructure de prestation de services et les activités de développement de manière relativement équitable et comparable à ce qui s'est passé en Ouganda.
- **Tanzanie – santé** : C'est là que l'influence de l'ABS a été la plus marquée, avec l'allocation de davantage de ressources discrétionnaires aux niveaux les plus bas du gouvernement. Cette initiative a soutenu l'expansion de la prestation de services à ce niveau et l'on peut raisonnablement conclure qu'elle a eu une influence positive sur les résultats dans le secteur de la santé. À son apogée, l'ABS a contribué à plus de 20% de l'ensemble des ressources sectorielles, mais cette part a décliné avec l'expansion des initiatives mondiales. Les transferts minimums par habitant aux autorités locales ont garanti qu'au moins la moitié des ressources d'ABS étaient allouées à la prestation de services décentralisés.

- **Zambie – santé** : L'ABS a accompagné l'introduction de la politique d'élimination des frais d'utilisateur, qui a élargi l'utilisation des services de santé à l'aide de ressources compensatoires. Les allocations ont cependant été limitées, atteignant moins de 3% des ressources sectorielles.
- **Zambie – routes** : L'ABS a permis la maintenance périodique de 79 km de routes pavées et la maintenance périodique ou la réhabilitation partielle de 3 276 km de routes non pavées. Cela a représenté 20% des ressources sectorielles entre 2006 et 2008.

493. En bref, l'ABS a contribué à l'élargissement de l'accès aux services de santé, à l'éducation primaire et aux routes. En général, il a financé la fourniture d'intrants à la prestation de services afin d'accompagner la mise en œuvre de politiques sectorielles. Par exemple, dans les études de cas sur l'éducation, l'ABS a contribué à l'amélioration de la fourniture de manuels scolaires et de salles de classe.

494. Il est important de noter que les décisions politiques sont souvent provoquées par l'expansion de la prestation de services, comme l'introduction de l'éducation de base gratuite en Ouganda et au Rwanda ou la gratuité des soins de santé en Zambie. Le dialogue associé à l'ABS a parfois permis aux bailleurs de fonds de militer en faveur de décisions politiques comme l'éducation de base gratuite au Rwanda. Cependant, ces exemples d'« influence » ont été constatés uniquement au début des processus de réforme sectorielle. En général, les bailleurs de fonds répondent aux décisions politiques majeures en allouant un ABS facilitant leur mise en œuvre, comme dans les cas de l'éducation en Ouganda et de la santé en Zambie.

La qualité de la prestation de services

495. On pourrait affirmer que la qualité des soins de santé et de l'éducation a été améliorée par les intrants à la prestation de services financés par l'ABS décrits dans l'encadré 31. Il s'agissait d'intrants opérationnels et d'investissements. Cependant, au-delà de cet effet, l'ABS n'a pas contribué de manière significative à l'amélioration de la qualité de la prestation de services.

496. Le « chaînon manquant », qui décrivait le manque d'attention accordé par l'ABS aux processus de prestation de services et de ressources humaines en aval, a fait que l'ABS n'est pas parvenu à améliorer de manière adéquate la qualité de la prestation de services. Dans les cas où l'ABS a ciblé le renforcement des capacités des ressources humaines, comme dans le secteur de l'éducation au Mali et de l'agriculture au Mozambique, il n'est pas parvenu à s'attaquer à la question du nombre d'employés ou de leurs motivations. Quand la main-d'œuvre en contact direct avec le public a augmenté de manière significative, comme dans l'éducation au Rwanda, les questions des processus de prestation de services et des incitations n'ont pas été abordées. Même dans les études de cas du gouvernement local, qui se sont directement attaquées aux questions des capacités et des incitations, ce sont les processus institutionnels génériques des gouvernements locaux qui ont été ciblés (planification, budgétisation, ingénierie et comptabilité), pas les processus de prestation de services. Les effets positifs sur la qualité générale des services ont été indirects et peu significatifs, mais les investissements financés par l'ABS ont été de bonne qualité. Cependant, ce modèle démontre un certain potentiel à l'égard de la résolution des questions de qualité, mais pour cela, il faut qu'il soit appliqué directement aux secteurs de la prestation de services en parallèle d'une prise en charge des questions de ressources humaines.

497. La fragmentation de l'allocation des ressources sectorielles complique la tâche d'identification des déficits et déséquilibres de l'allocation de ressources sectorielles, qu'il est essentiel de résoudre si l'on veut améliorer les questions de qualité. L'ABS n'est pas parvenu à régler ces déséquilibres de l'allocation de ressources, qui a résulté en une mauvaise qualité et inégalité de la fourniture de services. Cet échec s'explique en grande partie par les incitations

créées par les ressources d'ABS traçables, qui sont utilisées dans la majorité des cas. L'ABS traçable apparaît dans les budgets de développement, ce qui pousse les dépenses vers les infrastructures et autres activités financées par les projets des bailleurs de fonds, comme la formation, en dépit du fait que certains intrants opérationnels sont soutenus. Malgré le fait qu'il s'agit d'une contrainte clé, l'ABS cible rarement l'augmentation de la rémunération et/ou du personnel chargé de la prestation de services généraux, même dans les cas d'ABS hypothétiquement ciblé capable de soutenir le budget de fonctionnement. Il semble que les pays bénéficiaires rechignent toujours à utiliser les ressources des bailleurs à ces fins. Cela s'explique par la mauvaise prévisibilité à moyen et long terme des allocations d'ABS et par le court-termisme des engagements des bailleurs de fonds.

L'efficacité de la prestation de services

498. Bien que l'ABS n'ait pas résolu le problème de la qualité des services dans les études de cas, il a eu une influence positive sur l'efficacité des résultats dans le secteur. Les améliorations des processus de développement de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques et de la redevabilité nationale ont toutes eu une contribution positive à l'efficacité des dépenses sectorielles. Cet effet a tendance à se limiter à l'efficacité opérationnelle ou à la rentabilité par rapport aux coûts engagés, comme le décrit l'encadré 32 ci-dessous.

499. En outre, les effets négatifs des dérogations ont fragilisé l'ampleur de ces effets lorsque l'ABS traçable a été utilisé.

Encadré 32 : Exemples d'amélioration de l'efficacité des dépenses sectorielles

- **Rwanda – éducation** : L'ABS a contribué à l'amélioration de l'efficacité des dépenses dans l'éducation, notamment par le biais d'une meilleure rentabilité par rapport aux coûts engagés et de la transparence de la construction de salles de classe.
- **Ouganda – éducation** : Par rapport aux coûts des projets antérieurs financés par les bailleurs de fonds, l'ABS a contribué à l'amélioration de l'efficacité de la construction de salles de classe.
- **Mali – éducation** : L'efficacité des dépenses s'est améliorée suite au passage à l'ABS, qui utilise les systèmes décentralisés et a bénéficié des améliorations de la GFP.
- **Ouganda – gouvernement local** : Les investissements financés par l'ABS ont été plus rentables que les autres transferts au développement et projets de bailleurs de fonds.
- **Tanzanie – gouvernement local** : L'ABS a eu un impact manifeste sur les capacités institutionnelles, y compris dans des domaines comme la gestion financière, à laquelle on peut raisonnablement attribuer l'amélioration générale de l'efficacité de la prestation de services.
- **Zambie – routes** : Les corrections des systèmes de marchés publics vont sans doute améliorer l'utilisation des ressources dans ce secteur.

500. Plus fondamentalement, la faiblesse persistante des liens entre les politiques, les plans et les budgets et la faible efficacité allocative qui en résulte ont limité les gains de rentabilité. Encore une fois, la situation est pire dans les cas d'ABS traçable.

Influence sur les autres résultats dans le secteur

501. En plus de son influence sur la qualité et la quantité des services, le cadre d'évaluation (graphique 12) a aussi suggéré que l'ABS pouvait influencer les résultats dans le secteur de telle manière que : les services répondent mieux aux besoins des bénéficiaires ; l'on constate une augmentation de la demande de services et une amélioration de la redevabilité à l'égard de la

prestation de services ; et que la redevabilité politique quant à l'atteinte des objectifs des politiques sectorielles soit renforcée. Dans ces domaines, les effets ont été mitigés :

- L'ensemble du programme de politiques soutenu par l'ABS a mis l'accent sur la prestation de services de base, ce qui répond aux besoins des bénéficiaires. Cependant, les tendances à la centralisation de nombreux processus de réforme sectorielle font que la prestation de services reste rigide et inégalitaire. Les études de cas sur le gouvernement local sont des exceptions notables à cela : l'infrastructure de la prestation de services a été soutenue d'une façon adaptée à la demande.
- Dans plusieurs cas, ce programme de politiques soutenu par l'ABS a mené à l'introduction de l'accès gratuit aux services de base, comme dans les secteurs de la santé et de l'éducation en Zambie. Ces politiques ont à leur tour stimulé une demande plus forte de services à l'intention des bénéficiaires. Cependant, les effets indirects sur la demande nés de l'amélioration de la qualité et de l'adéquation des services ont été faibles.
- En parallèle de la mauvaise qualité de la prestation de services, la redevabilité n'a pas été renforcée, que ce soit indirectement (envers le pouvoir exécutif ou le parlement), ou directement (envers les bénéficiaires de ces services).
- En termes de redevabilité politique, de légères améliorations sont apparues, avec une plus grande appropriation des politiques et un meilleur contrôle du programme de développement de politiques par les gouvernements bénéficiaires. Cela a été facilité par le renforcement des capacités des institutions sectorielles et par la plus grande disponibilité des ressources allouées au gouvernement bénéficiaire pour l'atteinte de ses politiques.

Bilan

502. L'expansion de la prestation de services est une tendance majeure et positive que l'ABS a accompagnée dans toutes les études de cas sauf une ; c'est donc un excellent résultat. Les améliorations moins visibles de l'efficacité de la prestation de services sont cependant importantes. L'ABS a répondu à un choix de politique implicite favorisant l'accès par rapport à la qualité. Cependant, cela représente une opportunité ratée. Si l'ABS s'était accompagné d'un meilleur ciblage des processus de prestation de services et des ressources humaines, un tableau beaucoup plus équilibré aurait pu émerger.

503. Dans le cas de l'agriculture au Mozambique, le bilan est nettement négatif, comme le décrit l'encadré 33 ci-dessous. On peut en tirer une leçon simple : les importants transferts d'ABS ne sont appropriés que lorsqu'ils accompagnent la prestation de services et une politique convenue à l'égard des mandats et responsabilités à cet égard.

Encadré 33 : Absence d'impact sur les résultats dans le secteur de l'agriculture au Mozambique

Rien ne prouve que la prestation de services sur le terrain ou la mise en œuvre de politiques sectorielles se soient améliorées suite aux investissements ciblant le renforcement des capacités institutionnelles du ministère sectoriel par le biais de ressources d'ABS et d'intrants associés. Rien ne prouve non plus que les actions et services du secteur public aient contribué à minimiser les contraintes au travail des agriculteurs et donc amélioré les résultats dans ce secteur. On peut donc raisonnablement conclure qu'à ce jour, l'impact de l'ABS sur les résultats dans le secteur de l'agriculture a été négligeable et que sous sa forme actuelle, il est peu probable qu'il ait une influence à l'avenir. Cette situation ne pourra changer que si le rôle du secteur public à l'égard de l'élimination des contraintes posées aux agriculteurs fait l'objet d'un accord et d'une mise en œuvre avec le soutien de l'ABS.

Source : Cabral (2009)

504. Les autres études de cas individuelles donnent un bilan positif. Cependant, il est évident que l'influence de l'ABS a été plus forte dans certaines études de cas que dans d'autres. À cet égard, il est possible de faire cinq observations :

- Les cas associant d'importants transferts de ressources à un abandon parallèle de l'aide projet ont obtenu les effets positifs les plus marqués ;
- Les cas qui ont alloué les ressources à la prestation de services à l'aide de négociations budgétaires et du ciblage ont été plus efficaces que les autres ;
- Les cas ayant utilisé l'ABS non traçable ont eu tendance à obtenir de meilleurs résultats que ceux ayant employé l'ABS traçable, qui s'accompagnait généralement d'importantes dérogations aux systèmes nationaux.
- L'efficacité varie en fonction des secteurs. Trois secteurs ont fait l'objet de plus d'une étude de cas. Les études de cas sur l'éducation et le gouvernement local ont décrit de fortes influences positives sur la quantité et l'efficacité de la prestation de services. Les études de cas du secteur de l'éducation ont obtenu de bons résultats, car elles se sont accompagnées d'un changement de modalités d'aide (abandon de l'aide projet) et ont reçu un soutien politique significatif. Suite à un changement radical d'instruments d'aide, les études de cas sur le gouvernement local ont adopté une structure innovatrice qui a optimisé la complémentarité des intrants de l'ABS. Pour les études de cas sur la santé, les résultats sont moins positifs. Au cours des dernières années, ils ont été fragilisés par les fortes augmentations du financement vertical provenant d'initiatives mondiales sur la santé.
- L'efficacité varie en fonction des pays. Trois pays ont fait l'objet de plus d'une étude de cas. Sur ces trois pays, l'influence la plus forte a été constatée en Ouganda, suivi de la Tanzanie, le Mozambique affichant la plus faible influence sur les effets sectoriels à long terme. La nature de l'ABS semble avoir une influence majeure. En Ouganda, l'ABS comprend généralement moins de dérogations aux systèmes nationaux qu'en Tanzanie et au Mozambique. Les deux études de cas au Mozambique sont handicapées par un cadre de politiques vague pour la prestation de services.

505. Le cadre logique appliqué dans la Partie II et les études de cas ont permis d'effectuer une évaluation des effets de l'ABS sur l'environnement de l'assistance extérieure au secteur ; sur les processus décisionnels et les systèmes et processus de prestation de services et de redevabilité dans le secteur ; et enfin, sur les effets sectoriels à long terme. Le bilan général de l'ABS est donc positif. L'ABS a été un important outil de soutien à l'expansion de la prestation de services dans les pays faisant l'objet d'études de cas.

506. Cependant, cette conclusion positive doit être tempérée par un autre constat : l'efficacité de l'ABS à l'égard de l'amélioration de la prestation de services pourrait être grandement renforcée par une amélioration de sa conception et de sa mise en œuvre. Pour cela, il faut réorienter l'ABS vers la prestation de services. Il faut également garantir des liens plus forts et une meilleure complémentarité entre les intrants de l'ABS ; entre l'ABS et d'autres modalités d'aide au sein et en dehors du secteur ; et entre l'ABS et les initiatives de réforme transversales.

Bibliographie

- Adams, M. 'Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006. Working Paper 01 - the Political and Social context.' Mokoro and Ecorys, September
- Bartholomew, A. (2009a) "Sector Budget Support in Practice – Zambia Health Case Study", ODI and Mokoro, London
- Bartholomew, A. (2009b) "Sector Budget Support in Practice – Donor Headquarters Accountability Study", ODI and Mokoro, London
- Benavot A. and Tanner, E. 2007, 'The growth of national learning assessments in the world, 1995-2006.' Background paper for the Education for all global monitoring report 2008: Education for all by 2015: will we make it? Paris: UNESCO.
- Boesen N, Dietvorst D. 2007. 'SWaps in motion. Sector wide approaches: from an aid delivery to a sector development perspective'. Joint Learning Programme on Sector Wide Approaches and the Aid
- Buse, K. and Booth, D with Murindwa, G and Mwisongo, A. (2008), 'Donors and the Political Dimensions of Health Sector Reform: The Cases of Tanzania and Uganda', Working Paper 7 for the Advisory Board for Irish Aid Report 'Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: Linkages to the Millennium Development Goals and Implications for Irish Aid, Overseas Development Institute, March 2008.
- Cabral, L. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Mozambique Agriculture Desk Study", ODI and Mokoro, London
- Caputo, E., Lawson, A., and van der Linde, M. (2008) 'Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level. Issues Paper'. Assignment for the European Commission, Rome, May
- Chiche, M. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Rwanda Education Case Study", ODI and Mokoro, London
- CIDA (2004) 'CIDA's Action Plan to Promote Harmonization (2004-2005).'
- Danida Glossary. <http://www.amq.um.dk/en/servicemenu/Glossary/Glossary>
- DFID (2001) 'Understanding and reforming public expenditure management: Guidelines for DFID', Version 1, March 2001.
- Foster, M. (2000) 'New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?'
- Government of Rwanda (2006) 'Joint Education Sector Support – Programme Document', May 2006
- Handley, G. (2009a) "Sector Budget Support in Practice – Zambia Roads Case Study", ODI and Mokoro, London
- Handley, G. (2009b) "Sector Budget Support in Practice – Literature Review", ODI and Mokoro, London
- Hedger, E. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Uganda Education Case Study", ODI and Mokoro, London
- IDD and Associates (2006) 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report,' May 2006
- IMF (2007) 'Manual on Fiscal Transparency (2007),' International Monetary Fund, Washington D.C., 2007.

- Jacobs, D., Hélias, J., Bouley, D., "Budget Classification" PFM Technical Guidance Note No. 41, Washington: IMF, February.
- Johnson, J. and Wasty, J 1993, Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform" World Bank Discussion Paper199 (May). Jones, N., Steer, L., Jones, H. and Datta, A. (2009) 'Improving Impact Evaluation Production and Use. ODI Working Paper 300,' London: ODI
- Johnson, J. H. and Wasty, S. (1993) 'Borrower Ownership of Adjustment Programmes and the Political Economy of Reform.' World Bank Discussion Paper 199. Washington, D.C.
- Lavergne, R. and Alba, A. (2003) 'CIDA Primer on Program-Based Approaches.' Analysis and Research Division, Policy Branch with contributions from other CIDA staff September 27th 2003.
- Lawson, A. and Booth, D. (2004) 'Evaluation Framework for General Budget Support.' Report to Management Group for the Joint Evaluation of General Budget Support, February 2004.
- Mayne, John (2001) 'Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly' The Canadian Journal of Programme Evaluation Vol.6, No. 1, Canadian Evaluation Society.
- Mokoro (2008) 'Putting Aid on Budget: A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA).' Synthesis Report, April.
- National Audit Office (2008) 'Department for International Development: Providing budget support to developing countries' Report by the Comptroller and Auditor General, Hc 6 Session 2007-2008, 8 February 2008.
- Nord, R., Sobolev, S., Dunn, D, Hajdenberg, A., Hobdari, N., Maziad, S., Rodet, Stephane, (2009) 'Tanzania, The Story of an African Transition,' Washington: IMF
- ODI (2008) 'Evaluation of Sector-wide approach in environment Colombia Case Study Report Characteristics, opportunities, risks and recommendations for taking the experience forward,' Overseas Development Institute, January
- ODI (2008) "Sector Budget Support in Practice – Inception Report" ODI and Mokoro, London
- OECD-DAC (2005) 'Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability.' High Level Forum, 28 February to 2 March, Paris.
- OECD-DAC (2008) 'Accra Agenda for Action,' High Level Forum, 2-4 September, Accra
- OECD-DAC (2002) 'Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.'
- OECD-DAC (2006) 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management,' DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.
- Pawson, R. (1997). 'Realistic Evaluation.' London: Sage Publications.
- Riddell, R. (2008) 'Measuring Impact: The Global and Irish Aid Programme'. Final report to the Irish Aid Advisory Board.
- Schiavo-Campo, S. and D. Tommasi (1999) Managing Government Expenditure. Manila: Asian Development Bank.
- Smith, G. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Tanzania Health Desk Study", ODI and Mokoro, London
- SPA (2005) 'Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups, 5 – 6 October 2005.'

- Steffensen, J. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Uganda Local Government Desk Study", ODI and Mokoro, London
- Thunnissen, K. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Mali Education Case Study", ODI and Mokoro, London
- Tidemand, P. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Tanzania Local Government Desk Study", ODI and Mokoro, London
- van der Linde (2008) 'Sector Budget Support in Practice: African Experiences,' Synthesis Report Based on the Analysis of Four Case Studies: Benin and Burkina Faso (Education), and Cameroon and Senegal (Environment). Final Draft, Ecorys, Rotterdam, March 2008.
- Visser-Valfrey, M. (2009) "Sector Budget Support in Practice – Mozambique Health Case Study", ODI and Mokoro, London
- Williamson, T. (2009a) "Sector Budget Support in Practice - Methodology" ODI and Mokoro, London
- Williamson, T. (2009b) "Fiscal Decentralisation" Kuteesa F, Tumusiime-Mutebile T, Whitworth A and Williamson T "Uganda's Economic Reforms, Insider Accounts" Oxford University Press, Oxford. Forthcoming.
- Williamson, T. and Kizilbash, Z. (2007) 'Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level,' Working Paper 6 for the Advisory Board for Irish Aid Report 'Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: Linkages to the Millennium Development Goals and Implications for Irish Aid, Overseas Development Institute, January 2008.
- World Bank and GTZ. (2008) 'Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability.' Washington

Glossaire des termes clés

Additionnalité : Mesure dans laquelle le ciblage d'une série de dépenses par des ressources d'aide mène 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.

Allocations/fonds/dépenses budgétaires sur le plan national : Ressources appartenant aux budgets d'un gouvernement classées en tant que dépenses nationales et distinctes des allocations budgétaires externes. Les dépenses nationales sont financées par les revenus généraux du gouvernement : impôts et revenus non fiscaux collectés par le gouvernement et ressources d'aide programme comme l'appui budgétaire et l'allègement de la dette. Il est important de noter que l'appui budgétaire traçable peut être classé en tant que dépense externe ou nationale.

Allocations budgétaires externes (ou des bailleurs de fonds) : Il s'agit des ressources classées en tant que ressources externes dans le système de nomenclature budgétaire et les documents budgétaires. Les fonds externes peuvent être présentés dans les documents budgétaires à des fins d'information ou faire partie de l'appropriation par la législature, selon les lois en vigueur dans le pays bénéficiaire. Les allocations budgétaires externes apparaissent dans le budget de développement et sont généralement détaillées en fonction des projets. Toutes les aides projet des bailleurs de fonds apparaissant dans les documents budgétaires sont classées en tant que ressources externes, mais l'appui budgétaire sectoriel peut être classé en tant qu'allocation budgétaire nationale ou externe.

Approche programme (AP) : Méthode dynamique employée afin de mettre en œuvre la coopération pour le développement en se basant sur un appui coordonné des bailleurs de fonds à un programme de développement approprié sur le plan local et qu'un ou plusieurs bailleurs de fonds ont accepté de soutenir. Cette approche comprend quatre éléments principaux : pilotage par le gouvernement ou une institution du pays en développement ; programme unique et cadre budgétaire ; coordination des bailleurs de fonds et harmonisation des procédures ; et efforts pour augmenter l'utilisation des procédures locales au fil du temps quant à la conception et à la mise en œuvre du programme, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation. *Source* : CIDA (2004).

Approche sectorielle (SWAp) : Une approche sectorielle est généralement caractérisée par le fait que l'ensemble des ressources allouées au secteur soutient une politique sectorielle unique et un programme de dépenses pilotés par le gouvernement, adopte des approches communes dans tout le secteur et évolue vers l'utilisation des procédures gouvernementales pour le décaissement et la comptabilisation de toutes les ressources. Cette définition de travail se concentre de manière délibérée sur la voie prévue pour les changements, pas uniquement sur l'atteinte des résultats. La majorité des programmes, même les mieux établis, sont en train d'évoluer vers un élargissement de l'aide à toutes les sources de financement. Ainsi, le secteur sera mieux couvert, les projets pourront être alignés sur les SWAp et il sera possible de développer des procédures communes et de mieux se fier au gouvernement. Une SWAp n'est pas une modalité de financement distincte ; il ne faut pas la confondre avec un fonds commun. L'existence d'une SWAp n'implique pas qu'un fonds commun soit nécessaire. *Sources* : Foster (2000) et IDD and Associates (2006).

Appropriation : L'appropriation se caractérise par le leadership, l'énergie et la responsabilité mis en œuvre. Au niveau des politiques, elle se mesure/peut être mesurée en fonction de quatre critères : point de départ de l'initiative de formulation et de mise en œuvre du programme (autrement dit, dans quelle mesure c'est le bénéficiaire ou le bailleur qui est à son origine) ; niveau de conviction intellectuelle parmi les décideurs politiques (autrement dit, dans quelle

mesure on a assisté à un engagement en faveur de la réforme parmi les acteurs clés du gouvernement) ; expression d'une volonté politique par les principaux leaders (autrement dit, quelles actions concrètes ont été prises pour incarner cet engagement) ; et les efforts réalisés pour arriver à un consensus entre les différents partenaires (la mesure de la participation de la société civile) (Johnson and Wasty 1993).

Appui budgétaire : Ressources d'aide directement fournies aux gouvernements partenaires à l'aide de leurs propres systèmes d'allocation, de marchés et de comptabilité, et non reliées à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire comprennent le transfert d'une somme forfaitaire de devises étrangères ; les différences surviennent ensuite au niveau du ciblage et des niveaux et de l'axe du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité.

Appui budgétaire général : Appui budgétaire non ciblé où le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires se concentre sur les grandes priorités des politiques et du budget de tous les secteurs.

Appui Budgétaire Sectoriel : Aide empruntant la voie normale utilisée pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée 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 et les conditions associés à l'aide ciblent avant tout un secteur unique. (rapport préliminaire de l'ABSDP: p7)

Assistance Technique/coopération : Elle comprend (a) les dons aux ressortissants des pays bénéficiaires de l'aide suivant une formation chez eux ou à l'étranger, et (b) le paiement des consultants, conseillers, « conseillers techniques » et autres ainsi que des enseignants et administrateurs travaillant dans le pays bénéficiaire (y compris le coût de l'équipement associé). L'aide de ce type est fournie pour faciliter la mise en œuvre d'un projet d'investissement ; elle est impossible à distinguer au sein des dépenses d'un projet et d'un programme bilatéral et elle n'est pas séparément identifiée en tant que coopération technique dans les statistiques sur les flux agrégés. *Source :* Glossaire du CAD/OCDE

Budget de développement : En général, les budgets sont composés d'un budget de fonctionnement et d'un budget de développement. En général, le budget de développement finance les investissements publics et comprend des projets administrés par les entités dépendantes du gouvernement. Le budget de développement est souvent préparé en parallèle d'un plan d'investissement du secteur public. Dans la pratique, les budgets de développement des pays en développement comprennent souvent des dépenses d'investissement et opérationnelles et sont généralement dominés par des projets sur ressources extérieures.

Budget de fonctionnement : Le budget de fonctionnement vise à financer les dépenses opérationnelles du gouvernement. Le budget de fonctionnement ne comprend pas les dépenses d'investissement/en capital. Il est généralement composé des dépenses consacrées au salaires, aux biens et services. Il ne contient pas de dépenses classées en tant que ressources externes, mais l'appui budgétaire peut prendre en charge les dépenses de fonctionnement.

Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) : Il n'existe pas de définition unique et concise d'un CDMT. Il s'agit d'une série de grands principes de bonne pratique budgétaire mis en œuvre de différentes manières dans différents cadres institutionnels. L'approche du CDMT cherche à relier les allocations de dépenses aux priorités politiques du gouvernement à l'aide d'une perspective à moyen terme (trois à cinq ans) pour la planification et la préparation budgétaires. En général, cela passe par une combinaison d'éléments : (i) une approche unifiée prenant en compte l'ensemble du gouvernement et tous les secteurs ; (ii) des contraintes budgétaires définies « par le haut » conformes à la durabilité macroéconomique ;

(ii) une série de priorités politiques stratégiques venant « d'en bas »; (iv) des estimations venant « d'en haut » des coûts des politiques, programmes et activités existants à moyen terme; (v) un processus politique approprié sur le plan national au centre du gouvernement, réconciliant les composants venant « d'en haut » et « d'en bas »; (vi) un lien clair et solide entre les projections du CDMT et le processus budgétaire annuel de manière à ce que des cibles sur plusieurs années (mises à jour en fonction de la situation macroéconomique) décidées au cours des années précédentes forment la base de préparation du budget; (vii) un ciblage des résultats (produits et résultats). *Source* : Bird et coll. (2008).

Canaux de décaissement de l'aide : Il existe trois grands canaux de décaissement de l'aide : (i) **Le canal 1** est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée au ministère des Finances du gouvernement (ou Trésor). Les ressources peuvent être ciblées ou non. Ces ressources *ne sont pas forcément inscrites au budget*, comme les projets de l'ONU suivant les procédures d'« exécution nationale » qui ne sont généralement inscrits ni au Trésor, ni dans les systèmes pour d'autres importantes dimensions. (ii) Avec le **canal 2**, les ressources sont allouées directement à un ministère, un service ou une agence spécifique par le biais de comptes spéciaux hors du système du gouvernement. Les ressources sont en la possession d'un organisme gouvernemental, mais ne suivent pas les procédures normales du gouvernement. (iii) Dans le **canal 3**, les dépenses sont prises en charge par une agence donatrice ou en son nom par une ONG. Des actifs ou services sont fournis en nature au gouvernement, qui ne reçoit pas les fonds. *Source* : Mokoro (2008).

Ciblage : Le ciblage exige que la totalité ou une partie des ressources externes soit consacrée à un domaine particulier des dépenses publiques. Il peut être spécifique et viser des séries bien définies d'activités ou de projets, ou général, et cibler un secteur ou une série de secteurs. Il est important de noter que le ciblage peut concerner l'appui budgétaire ou l'aide projet. Alors que l'aide projet contient toujours un certain degré de ciblage, ce n'est pas le cas de l'appui budgétaire.

Conditionnalité : Stipulations ou dispositions devant être satisfaites pour déclencher un décaissement. *Source* : Glossaire de Danida.

Coordination de l'aide : Elle fait en général référence à la coordination des programmes géographiques ou sectoriels par les bailleurs de fonds afin de garantir que leurs efforts soient complémentaires et non pas similaires. La participation du gouvernement peut être nécessaire afin de garantir que la coordination sert les intérêts des pays partenaires, mais elle n'est généralement pas pilotée par le gouvernement. *Source* : CIDA (2004).

Coûts de transaction : Coûts directs et indirects imputés aux fournisseurs d'aide et à leurs bénéficiaires. Ils sont spécifiquement associés à la gestion de l'aide et du partenariat de l'aide. Les coûts peuvent prendre la forme de ressources financières, de temps, d'utilisation de ressources, de pertes d'efficacité, etc. Ce terme est souvent utilisé pour parler des coûts de transaction imputés aux bénéficiaires. *Source* : Glossaire de Danida.

Dépenses d'investissement ou en capital : Dépenses résultant en la création, l'acquisition ou la mise à niveau d'actifs du gouvernement et généralement identifiées sous forme de capital dans la nomenclature budgétaire. Les dépenses d'investissement/en capital sont porteuses de nouveaux avantages. Elles vont de l'achat de véhicules à la construction de bâtiments. En général, les dépenses d'investissement/en capital sont restreintes au budget de développement. Il est important de noter que le budget de développement comprend aussi souvent des dépenses autres que les dépenses d'investissement/en capital.

Dérogations (aux systèmes nationaux) : Déviation d'une exigence ou ajout d'une condition dans les systèmes nationaux de gestion des ressources publiques d'un bénéficiaire de l'aide. Les dérogations peuvent être directement liées aux systèmes de gestion financière utilisés pour l'aide et qui peuvent déroger aux systèmes de GFP du pays; elles peuvent aussi être liées

aux mécanismes de suivi, de dialogue et de conditionnalité associés à l'allocation de l'aide, qui peuvent se fonder sur les processus de suivi et de développement de politiques du gouvernement (comme dans le contexte des SWAp) ou présenter des exigences supplémentaires.

Documentation budgétaire : Présentation du budget annuel, documents budgétaires justificatifs, y compris, mais non limité aux documents de référence associés aux propositions de politiques et à la discussion des risques fiscaux, aux rapports budgétaires dans l'année pour le suivi de l'exécution budgétaire et aux comptes définitifs. *Source* : IMF (2007).

Don : Transferts sous forme de liquidités, de biens ou de services pour lesquels aucun paiement n'est exigé. *Source* : Glossaire du CAD/OCDE.

Effet : Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action. Termes connexes : résultat, effet à long terme. *Source* : OECD-DAC (2002).

Efficience/efficacité de l'allocation (des dépenses publiques) : La mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints, ou doivent être atteints, en prenant en compte leur importance relative. *Source* : OECD-DAC (2002).

Efficience opérationnelle (des dépenses publiques) : Une mesure du caractère économique de la conversion des ressources/intrants (ressources, expertise, temps, etc.) en résultats. Une activité efficiente optimise les résultats obtenus pour un intrant donné ou minimise le coût unitaire d'un produit. *Sources* : OECD-DAC (2002) et Schiavo-Campo et Tommasi (1999).

Exécution budgétaire : Étape du processus budgétaire où les programmes de dépenses du gouvernement sont mis en œuvre. *Source* : DFID (2001).

Fonds communs : Situation où plusieurs bailleurs de fonds conviennent de contribuer à un fonds commun en soutien à un projet/programme. Le fonds commun passe généralement par l'utilisation d'un compte de dépôt réservé à des objectifs particuliers identifiés suite à un accord entre le gouvernement et les bailleurs de fonds contribuant au fonds commun. L'ABS et les fonds communs se recoupent parfois. L'ABS utilise les procédures nationales normales (voie de décaissement 1) et les fonds communs passent en général par des arrangements spéciaux négociés avec les bailleurs de fonds (voies de décaissement 2 et 3). Les fonds communs ne comptent en tant qu'ABS que lorsque les crédits sont transférés des fonds communs aux comptes gouvernementaux, où ils sont utilisés conformément aux procédures nationales normales (voie 1). *Source* : CIDA (2004) et SPA (2005).

Instrument d'aide : Un appui spécifique et identifiable alloué par un bailleur de fonds. Un instrument d'aide se caractérise par plusieurs éléments : modalité d'aide ; canal de financement choisi ; degré de ciblage des ressources ; arrangements de conditionnalité ; dispositions de gestion financière ; et approche de l'assistance technique et du renforcement des capacités.

Ministères sectoriels : Ministères responsables de la fourniture de consignes politiques à l'égard des activités de mise en œuvre dans un secteur donné, comme l'agriculture ou l'éducation. *Source* : DFID (2001).

Modalité d'aide : La principale méthode utilisée par les bailleurs de fonds pour distribuer l'aide aux activités ciblées.

Dépenses opérationnelles : Coût à long terme de l'exploitation d'un produit, d'un système ou d'un service. Les budgets de fonctionnement doivent financer les dépenses opérationnelles, tandis que les budgets de développement doivent financer les dépenses d'investissement. Cependant, il arrive souvent que les budgets de développement contiennent d'importantes dépenses opérationnelles, surtout dans le cas des projets financés par les bailleurs de fonds.

Préparation du budget : Étape du processus budgétaire où les propositions de dépenses des ministères sont soumises et négociées. Ce processus se termine avec la revue parlementaire et l'approbation du législatif. *Source* : DFID (2001).

Le prestataire de services est une entité qui fournit des services à d'autres entités. Un prestataire de services peut être une organisation du secteur public (une école, une clinique) ; un employé (un agent de vulgarisation, par exemple) ou une entreprise privée (constructeur de routes).

La prestation de services est l'exécution du travail par une entité (le prestataire de services) au service d'une autre entité (l'utilisateur ou bénéficiaire). Dans le contexte du secteur public, les services rendus sont les soins de santé ou l'enseignement primaire, par exemple. La prestation de services publics peut être confiée au secteur privé (construction et maintenance de routes, par exemple).

Processus budgétaire : Étape de mise en place des plans budgétaires généraux du gouvernement et de décision quant à l'allocation des ressources. *Source* : DFID (2001).

Les processus de prestation de services représentent les activités menées et les systèmes utilisés pour convertir les intrants en services. Ces processus sont très étroitement liés aux prestataires de services et comprennent : la gestion des ressources humaines du prestataire de services ; le comportement du personnel du prestataire de services durant son travail ; la gestion des fonds par les prestataires de services ; la fourniture et gestion des intrants à la prestation de services ; la redevabilité quant à la prestation de services.

Produits (en anglais outputs): Biens, équipements et services résultant de l'action de développement ; le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs. *Source* : OECD-DAC (2002).

Programme : Intervention limitée dans le temps comprenant des activités multiples dans plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques. *Source* : Glossaire de Danida.

Projet : Intervention de développement individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques à l'aide de ressources et de programmes de mise en œuvre précis, souvent dans le cadre d'un programme plus vaste. *Source* : Glossaire de Danida.
Protocole d'entente : Document décrivant un accord bilatéral ou multilatéral entre plusieurs parties. Il exprime une convergence d'intention entre les parties et décrit une voie d'action commune. Il est en général utilisé quand les parties ne désirent pas prendre un engagement légal ou dans les situations où les parties ne peuvent pas signer un accord juridiquement exécutoire.

Redevabilité : Obligation de démontrer les performances et d'endosser la responsabilité à leur égard selon les mandats et/ou les règles et normes convenues. Remarque : dans le secteur du développement, le terme peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des fonctions, rôles et attentes clairement définis, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources. En ce qui concerne les évaluateurs, le terme évoque la responsabilité de fournir des rapports de suivi et d'évaluation des performances précis, impartiaux et crédibles. Les gestionnaires du secteur public et les décideurs sont responsables devant les contribuables/citoyens. *Source* : OECD-DAC (2002).

Renforcement des capacités : Processus coordonné d'interventions délibérées d'acteurs internes et/ou externes d'une société donnée menant à (i) une amélioration des compétences générales et spécifiques, (ii) à des améliorations des procédures et (iii) à un renforcement organisationnel. Le renforcement des capacités passe par des investissements ciblant les personnes, les institutions et les pratiques afin de permettre aux pays d'atteindre leurs objectifs de développement. Les capacités sont renforcées lorsque ces activités se poursuivent et s'amplifient sur fond de baisse de la dépendance vis-à-vis de l'aide des bailleurs de fonds et d'amélioration de l'atteinte des objectifs sociétaux. *Source* : Banque Mondiale.

Ressources non budgétisées : Ressources allouées aux organes gouvernementaux, mais ne faisant pas partie du budget du gouvernement. Les revenus ciblés ou les frais d'utilisateur financent souvent les dépenses de ces comptes. De même, les projets des bailleurs peuvent être non budgétisés.

Résultats (en anglais outcomes): Impacts possibles ou obtenus des produits d'une intervention. Termes connexes : produits, impacts, effets. *Source* : OECD-DAC (2002).

Risque fiduciaire : Le risque que les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues, ne fournissent pas un bon rapport qualité/prix ou ne soient pas correctement comptabilisés. *Source* : National Audit Office (2008).

Secteur : Série cohérente d'activités et/ou de services liée à une fonction spécifique pouvant être répartis en termes de politiques, d'institutions et de finances et qui doivent être considérés ensemble pour pouvoir effectuer une bonne évaluation. *Source* : Glossaire de Danida.
Système de classification budgétaire : Il s'agit de la nomenclature utilisée pour les revenus et dépenses du secteur public. Elle détermine la structure et la présentation des données budgétaires. Un système de classification budgétaire fournit un cadre normatif au processus de développement de politiques et à la redevabilité. Il est important d'associer des dépenses et revenus à des catégories spécifiques pour : (1) la formulation de politiques et l'analyse des performances ; (2) l'allocation efficiente de ressources entre les différents secteurs ; (3) garantir la conformité avec les ressources budgétaires approuvées par la législature ; et (4) l'administration quotidienne du budget. Un bon projet de classification budgétaire doit permettre de déterminer les lignes budgétaires affectées par les dépenses de lutte contre la pauvreté. *Source* : Jacobs et coll. (2008)

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 : 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*. 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 notionnel*.