



Points clés

- Les motivations déterminent les réussites et les échecs de l'appui budgétaire sectoriel (ABS)
- Pour renforcer les motivations liées à la prestation de services, les bailleurs de fonds et les partenaires de l'ABS doivent réaliser un travail substantiel à plusieurs niveaux
- Ces efforts doivent s'attaquer aux causes sous-jacentes, et non pas aux symptômes, de la faiblesse des motivations

Overseas Development Institute

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

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

Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : implications politiques générales

Tim Williamson et Catherine Dom with David Booth

L'étude de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique (ABSdP) comble un important déficit de connaissances sur la structure pratique de la modalité d'aide de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) et sur les mesures à prendre pour en améliorer la performance. L'énoncé de projet 36 de l'ODI résume les conclusions générales de l'étude (Williamson et Dom, 2010a) et l'énoncé de projet 37 détaille les grands principes de bonnes pratiques pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS (Williamson et Dom, 2010b). L'approche décrite dans ces documents demande aux bailleurs de fonds de moins avoir recours aux exigences de ciblage et notamment de « traçabilité » et d'articuler la conception et la mise en œuvre des programmes d'ABS autour de la prestation de services. Une mise en application plus cohérente de ces principes confirmerait la place de l'ABS en tant qu'instrument efficace, complémentaire d'autres modalités d'aide et capable d'améliorer la prestation de services de base et de contribuer à la réduction de la pauvreté en Afrique.

Cependant, les constats de l'étude de l'ABSdP, qui s'appuient sur des études de cas de secteurs dans six pays (Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zambie), ne s'arrêtent pas aux ajustements techniques dans la conception des programmes. Les principales recommandations de bonnes pratiques sont assez provocatrices. Pour les raisons données dans l'énoncé 36, elles indiquent qu'il est nécessaire de modifier les incitations internes au sein des agences d'aide et des organisations bénéficiaires. En particulier, elles recommandent d'éviter les « dérogations » aux systèmes nationaux (comme les exigences de traçabilité), qui sont nuisibles. Cela exige l'adoption d'une approche plus sophistiquée de la gestion des risques ; malheureusement, la plupart des

agences manquent des structures pour le faire. L'appel à un meilleur ciblage des problèmes de la prestation de services en aval a des implications encore plus profondes sur la manière dont les gouvernements et les bailleurs de fonds travaillent et communiquent entre eux.

Le besoin de réfléchir aux implications politiques générales est renforcé par l'observation que les constats de l'ABSdP convergent sur plusieurs plans importants avec ceux d'études et d'évaluations d'autres modalités d'aide en Afrique et ailleurs. L'étude montre que l'appui budgétaire sectoriel a fortement contribué à l'élargissement de l'accès aux services publics de base et à l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Ces importantes réussites font écho à celles attribuées à l'Appui Budgétaire Général (ABG) dans plusieurs évaluations. Cependant, les évaluations de l'ABG vont dans le sens de cette étude quand elles décrivent les inconvénients liés à la mise en œuvre actuelle de ces modalités d'aide. L'ABG, l'ABS et d'autres instruments d'aide établis ont du mal à avoir un impact sur la qualité et l'équité de la prestation de services.

Dans un environnement d'aide qui pousse à justifier les « résultats » obtenus et l'efficacité par rapport aux coûts engagés, les difficultés rencontrées par la transformation du renforcement des systèmes en amélioration des performances de la prestation de services ne sont pas seulement troublantes : elles menacent également les progrès réalisés pour utiliser des modalités d'aide plus avancées. Elles fournissent des munitions à ceux qui aimeraient revenir à une aide se contentant de contourner les institutions nationales afin d'apporter aux populations pauvres une aide localisée et temporaire.

Les causes de cette situation, mise en lumière par l'étude de l'ABSdP, nécessitent une attention soutenue. Les causes sous-jacentes doivent faire l'objet de discussions plus appro-

fondées. Cet énoncé suggère trois aspects devant faire l'objet d'une attention immédiate :

- les implications des constats de l'étude sur le rôle des incitations pour une aide efficace ;
- pourquoi « un retour en arrière » représenterait une réponse inappropriée ; et
- comment aller de l'avant.

Le rôle des motivations

Une importante contribution de l'étude de l'ABSdP a été ses révélations à l'égard de certains des facteurs sous-jacents d'une aide efficace. Les études de cas des dix secteurs et des six pays, plus approfondies qu'à l'ordinaire, permettent une analyse plus détaillée des intérêts et motivations entrant en jeu. La question clé qui émerge est celle du problème des motivations du personnel des institutions bénéficiaires, des motivations influençant le comportement des bailleurs de fonds et de leur interaction.

Les bons résultats obtenus après le lancement de l'ABS sont dus au fait que le paquet d'aide (appui budgétaire soutenant la prestation de services et intrants autres que financiers focalisés sur l'amélioration des politiques et systèmes sectoriels) a utilement modifié certaines motivations. Il a renforcé le programme politique national visant à élargir l'accès aux services de base. Au sein des ministères sectoriels, il a soutenu la motivation du personnel vis-à-vis de la création de politiques sectorielles et de la rationalisation des dépenses sectorielles visant les objectifs de la prestation de services. Elle a affaibli la motivation vis-à-vis de la mise en œuvre de projets autonomes de bailleurs de fonds, qui, quant à eux, se sont désintéressés des projets.

Les mauvais résultats peuvent s'expliquer également par les motivations entrant en jeu. L'ABS a eu des impacts limités sur la qualité de la prestation de services de première ligne, car il n'a pas influencé les motivations des prestataires de services de première ligne ou leurs gestionnaires. Cela est en grande partie dû à l'orientation des gouvernements des pays étudiés. Les dirigeants politiques soutiennent ardemment l'expansion des services publics, qui est un concept populaire auprès de l'électorat et d'une grande simplicité (notamment parce qu'elle est en partie financée par les ressources des bailleurs de fonds). En revanche, ils n'accordent pas le même intérêt à la qualité de ces services, en partie parce que c'est un sujet notoirement difficile. Cette situation est renforcée par les intrants autres que financiers des programmes d'ABS, qui se focalisent sur les problèmes des systèmes et politiques en amont. L'amélioration des performances de première ligne est une tâche extrêmement difficile, mais les responsables de la planification dans les secteurs et leurs homologues des bailleurs de fonds répondent à des motivations les poussant à éviter toute prise de risque.

Dans l'ensemble, les effets des motivations liées à la fourniture de l'aide sous forme d'ABS sont positifs et reconnus par la communauté de l'aide. Ils

sont reconnus de manière explicite dans les cadres d'évaluation utilisés pour évaluer la performance.

On ne peut pas en dire autant de ce que l'étude de l'ABSdP appelle le problème du « chaînon manquant » de la prestation de services de l'ABS ou des facteurs qui ont mené à son abandon. La conclusion est donc que les bailleurs de fonds et leurs partenaires nationaux doivent mieux comprendre les mécanismes des motivations à travers lesquelles l'ABS et autres paquets d'aide peuvent avoir une influence positive sur les résultats de la prestation de services. Ils doivent accorder davantage d'attention aux motivations potentiellement perverses, y compris celles ayant un impact sur leur propre comportement. Il s'agit d'une tâche difficile, mais essentielle si l'ABS veut prouver qu'il peut être un instrument d'aide vraiment efficace pour le soutien à la prestation de services publics de base.

Les dangers d'un retour en arrière

Ce défi doit être pris très au sérieux pour une raison simple : les options plus faciles ne feront qu'aggraver la situation. Les limitations identifiées dans l'étude de l'ABSdP ne sont pas des conséquences inévitables de la fourniture d'ABS, mais de sa mise en œuvre d'une manière spécifique. Les études de cas ne suggèrent pas que toute autre modalité d'aide ait obtenu ou aurait pu obtenir de meilleurs résultats. En fait, elles contribuent à prouver que les fonds communs et les « programmes verticaux » sont généralement des instruments moins performants. Les remèdes devant être adoptés sont donc ceux qui peuvent s'attaquer aux obstacles identifiés, pas ceux qui ne feraient qu'aggraver la situation. Cela peut sembler évident, mais étant donné la tendance de la politique d'aide à suivre les mouvements de mode en dépit du bon sens, il est important de souligner cet état de fait.

Autrement dit, il existe un réel danger que les constats de l'étude de l'ABSdP provoquent des réactions politiques perverses : les méthodes employées pour éliminer certains symptômes du malaise risquent d'aggraver le problème fondamental. Il est possible que la prochaine vague d'idées politiques en apparence novatrices offre une réponse encore moins satisfaisante aux questions de motivation vitales ayant un impact sur la prestation de services. Si on laisse de côté la possibilité d'un retour complet à l'aide projet pour la prestation de services, des réactions inappropriées pourraient être :

- davantage de dérogations à l'utilisation des systèmes nationaux et l'exigence de « traçabilité » des ressources sur la base de l'hypothèse erronée qu'elle réduit les risques et garantit les résultats ;
- de nouvelles formes de décaissement à la performance ne reposant pas sur une réflexion claire et basée sur les faits à l'égard de la manière dont les motivations et les sanctions vont avoir un impact, via le « chaînon manquant », sur les acteurs devant modifier leurs comportements ;

- un ciblage exclusif du « renforcement de la demande » de prestation de services, sans éléments prouvant l'existence d'un lien solide entre une pression accrue des utilisateurs de services et les motivations des prestataires.

Comme l'illustrent ces exemples, des approches réellement rigoureuses, réalistes et complètes sont nécessaires ; les bonnes intentions ne suffisent pas. L'un des faits élémentaires des systèmes de prestation de services dans les pays en développement (et dans les autres pays) est qu'ils sont formés par des chaînes complexes et discontinues de relations principal/agent alimentées par des échanges d'informations asymétriques. Autrement dit, il est extrêmement rare que les effets des motivations se fassent sentir à l'endroit espéré et sous la forme prévue. Autre observation essentielle : la « demande » d'amélioration des services est inévitablement faible en présence de différences marquées au niveau du statut social et des capacités d'action collective entre les prestataires de services et leurs clients. C'est un point particulièrement pertinent pour l'accès et l'équité : c'est au sein des groupes les plus vulnérables de la société que ces différences sont les plus prononcées. Les bailleurs de fonds et les gouvernements doivent réfléchir à la manière de relever ces défis au lieu de se comporter comme s'ils n'existaient pas.

Aller de l'avant

Comme l'avance l'énoncé 37, une approche cohérente de la résolution des faiblesses soulignées par l'étude de l'ABSdP nécessitera un effort concerté pour changer la manière dont sont fournis les intrants autres que financiers des paquets d'ABS. Cependant, il faut ajouter que cela n'est possible que dans le cadre d'un travail plus vaste visant à comprendre « l'économie politique » de cette modalité d'aide et à agir en conséquence. Pour aller de l'avant, il faudra donc modifier l'approche employée sur trois niveaux : conception de programmes ; réflexion portant sur les ressources humaines et les principes d'efficacité de l'aide ; et un apprentissage et une dissémination à l'échelle de l'agence entière.

Au premier niveau, s'appuyant sur les suggestions contenues dans les recommandations de bonnes pratiques, les programmes devraient :

- Davantage focaliser les intrants autres que financiers de l'ABS (dialogue, conditionnalité et assistance technique/renforcement des capacités) sur les questions en aval plus problématiques pour la prestation de services. Ce travail doit être réalisé au sein de programmes d'aide soutenant également les réformes transversales. Il faut commencer par dresser une liste des problèmes et un bilan, puis cibler les questions de ressources humaines de première ligne (absence des enseignants, travailleurs de santé

démotivés) ; la gestion et la supervision de la prestation de services de première ligne ; et les faits avérés sur la redevabilité vis-à-vis des utilisateurs de services.

- Fournir les composants du paquet d'aide de manière à ce qu'ils accordent une place centrale aux méthodes visant à améliorer les motivations, surtout en aval. Pour cela, il faut aller sur le terrain afin de comprendre ce qui se passe et tenter de trouver des méthodes garantissant des améliorations et renforçant les motivations. Autrement dit, autoriser une évaluation approfondie des systèmes et des institutions au niveau local (comme l'illustrent les études de cas de l'ABSdP au gouvernement local en Ouganda et en Tanzanie). Ensuite, il faudra utiliser les conclusions d'un tel travail pour identifier des actions d'amélioration de la prestation de services et les intégrer au concept et à la structure du paquet d'ABS.
- Prendre en compte dès le départ de la conception du paquet d'ABS les questions de renforcement des capacités et de dialogue. Réfléchir à la question de savoir s'il serait pratique de mettre en œuvre ces éléments sous forme de projets afin qu'ils aient la flexibilité et la réactivité requises en cas de problèmes inédits. La transformation en projets de tels intrants autres que financiers de l'ABS ne doit pas être prise pour un retour complet aux projets ou même pour une « approche de portfolio » de l'aide uniquement motivée par la prudence des bailleurs de fonds.

Pour les raisons données dans l'énoncé 36, ces actions pousseront *inévitavelmente* les spécialistes sectoriels et leurs homologues à s'aventurer sur des terrains inconnus. Ils ne seront pas encouragés à le faire en l'absence d'une forte volonté politique vis-à-vis des objectifs de prestation de services sous-jacents aux engagements pris dans le cadre de l'ABS. Mis à part le défi que représente la refonte des motivations, deux autres questions doivent être prises en charge au niveau intermédiaire. Elles concernent la planification des ressources humaines et les implications des doctrines actuelles sur l'efficacité de l'aide.

Cela fait 25 ans que, dans les agences bilatérales couvertes par l'étude de l'ABSdP, la tendance est à la décentralisation dans les pays des bureaux de coopération pour le développement et au remplacement du personnel des projets, souvent composé de spécialistes techniques, par des conseillers sur les politiques et les systèmes souvent généralistes. En même temps, la clôture des projets et le passage à des approches programmes ont provoqué la concentration du personnel dans les principales villes, éliminant virtuellement le besoin de « visite sur le terrain ». Nous n'affirmons pas que les généralistes responsables du travail sectoriel sont en général incapables de s'ajuster au type de conception en aval et de programme de suivi suggéré ci-dessus.



Overseas Development
Institute

111 Westminster Bridge
Road, London SE1 7JD

Tél +44 (0)20 7922 0300

Fax +44 (0)20 7922 0399

publications@odi.org.uk

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

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

© Overseas Development
Institute 2010
ISSN 1756-7602

Les questions qu'ils prennent en charge ne sont pas forcément d'une nature très technique. Cependant, les arrangements actuels prévoient un champ d'action extrêmement limité pour les conseillers, qui ont rarement l'occasion de sortir de leur bureau pour aller « sur le terrain ». Les priorités devront être entièrement revues si l'on veut remédier à ce problème.

En même temps, de nombreux bailleurs de fonds ont subi l'influence excessive d'une version simpliste de la vision de la Déclaration de Paris/du Programme d'Accra pour l'appropriation nationale du travail de développement. Selon elle, l'« efficacité de l'aide » justifie et nécessite même une contribution moindre des bailleurs de fonds aux problèmes propres au secteur, comme ceux nuisant à la qualité de la prestation de services. Ces questions sont considérées comme « relevant du pays ». Il est donc légitime et pratique de limiter le dialogue, la conditionnalité et le renforcement des capacités liés aux programmes d'ABS à l'amélioration des cadres de politiques sectorielles et de leur suivi. Des justifications comparables sont offertes pour expliquer le manque de participation des bailleurs de fonds à la résolution des problèmes clés de ressources humaines touchant plusieurs secteurs dans le cadre des réformes de la fonction publique et de la décentralisation. Ces interprétations du programme d'efficacité de l'aide contredisent manifestement les constats et les recommandations de l'étude de l'ABSdP.

Associées aux propositions d'actions plus spécifiques à l'égard des approches de l'ABS, ces questions plus larges doivent être soumises à de vastes discussions et mener à des enseignements et à leur dissémination au sein des agences et entre les bailleurs de fonds et les pays partenaires. Ces

questions ne concernent pas seulement les spécialistes du secteur ou de l'appui budgétaire. L'étude de l'ABSdP a révélé, entre autres, un manque saisissant de lignes directrices faisant autorité ou de discussions actives au sein des agences à l'égard des questions couvertes dans ces énoncés. L'étude, qui a rassemblé des informations au niveau des sièges des bailleurs de fonds, a fait deux importantes observations. Premièrement, les bureaux nationaux reçoivent très peu d'instructions de leurs sièges à l'égard de la conception et de la mise en œuvre des instruments d'ABS. Deuxièmement, les caractéristiques des différents programmes d'ABS varient considérablement, non seulement entre les bailleurs de fonds, mais également entre les programmes d'un même bailleur de fonds. Cela peut témoigner d'une flexibilité bienvenue, qui permet aux instruments d'ABS de s'adapter aux différents contextes nationaux. Cependant, les variations se fondent sur des dérogations telles que la traçabilité, suggérant qu'elles reflètent aussi peut-être un pragmatisme excessif et une absence de réflexion systématique.

Pour être efficace, l'amélioration de la structure et de la mise en œuvre des programmes d'ABS doit se faire au niveau national. Elle doit refléter les préoccupations des dirigeants du pays bénéficiaire et respecter l'approche prévalente de la gestion de l'aide. Les exigences des sièges ne doivent pas se transformer en modèles rigides empêchant l'harmonisation des différentes approches des bailleurs de fonds dans un pays donné. D'un autre côté, des discussions plus vastes et la dissémination des principes reflétés par les recommandations de bonnes pratiques de l'étude de l'ABSdP et les points soulevés dans cet énoncé sur les motivations et le réalisme ne pourraient être qu'avantageuses.

Bibliographie et Informations sur le projet

- IDD et associés (2006) Évaluation de l'Appui Budgétaire Général : Rapport de synthèse. International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Killick, T., Lawson, A. (2007) 'Budget support to Ghana: A risk worth taking?' ODI Briefing Paper 24. London: Overseas Development Institute.
- Lawson, A. et al. (2005) 'Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania'. London: Overseas Development Institute.
- Williamson, T., Dom, C. (2010a) « Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : vue d'ensemble ». Énoncé de projet de l'ODI 36. Londres : Overseas Development Institute et Mokoro.
- Williamson, T., Dom, C. (2010a) « Améliorer la prestation de services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : recommandations de bonnes pratiques ». Énoncé de projet 37 de l'ODI. Londres : Overseas Development Institute et Mokoro.

Informations sur le projet :

L'étude sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans la Pratique est un projet de recherche majeur réalisé pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) et financé par le DFID. La finalité de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en pratique de l'Appui Budgétaire Sectoriel dans différents pays et secteurs afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures. C'est la première évaluation comparative et systématique majeure de l'Appui Budgétaire Sectoriel. Cette étude a été réalisée en partenariat avec Mokoro et les chercheurs locaux.

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

Rédigé par Tim Williamson (t.williamson.ra@odi.org.uk) et Catherine Dom, consultante en chef de Mokoro (cdom@mokoro.co.uk) avec David Booth (d.booth@odi.org.uk).