

L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique

Exigences des sièges des bailleurs de fonds en matière de redevabilité

Version finale

28 octobre 2009

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

et

Mokoro
87 London Road
Headington
Oxford OX3 9AA
UK

Remerciements

Nous souhaitons remercier Bruce Lawson-MacDowell et Emilio Rosetti de la CE, Rowena Martinez de la Banque Mondiale et Anna Holmryd et Janet Vahamaki de Sida, qui se sont prêtés à des entretiens pour le bien de cette étude.

Table des matières

Remerciements	ii
Sigles et Abréviations	4
Résumé exécutif	5
1. Introduction et objectifs de l'étude	9
2. Contexte	10
3. Politiques et procédures des bailleurs de fonds pour l'appui budgétaire	11
3.1 Les approches des bailleurs de fonds pour l'utilisation de l'ABS.....	11
3.2 Les approches des bailleurs de fonds pour la conception de l'ABS	16
4. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'ABS	20
5. L'influence des sièges des bailleurs de fonds sur les programmes d'ABS	27
5.1 Le choix de programmes d'ABS dans la pratique	27
5.2 La conception et la mise en œuvre de l'ABS dans la pratique	29
5.3 Influence des préoccupations des sièges sur la conception et la mise en œuvre des programmes.....	30
5.4 Influence des obligations de redevabilité politique sur les exigences des sièges des bailleurs de fonds	32
6. Conclusions	34
Bibliographie	36
Personnes contactées	38
Annexe 1 : Liste des dérogations par pays	40
Encadrés	
Encadré 1 : Sous-questions et critères d'évaluation liés aux pratiques des sièges.....	9
Encadré 2 : les risques associés à l'appui budgétaire	10
Encadré 4 : Le manque de cohérence des procédures de la CE.....	28
Encadré 5 : l'IFT et le financement en commun au Mozambique	32
Encadré 6 : Influence de la redevabilité politique et l'USAID	33
Tableaux	
Tableau 1 : Processus décisionnels des bailleurs de fonds pour l'ABS/GBS.....	14
Tableau 2 : Conditions préalables à l'ABS	16
Tableau 3 : Instructions des bailleurs de fonds pour la conception de l'ABS	17

Sigles et Abréviations

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ABSP	Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique
AP	Approche programme
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CAD OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
CASRP	Crédits d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CE	Commission Européenne
CIDA/ACDI	Canadian International Development Agency – Agence Canadienne de Développement International
CUT	Compte Unique du Trésor
DANIDA	Danish International Development Agency
DELMOZ	Délégation de la CE au Mozambique
DFID	Department for International Development
FASE	Fonds commun pour l'éducation
FED	Fonds Européen de Développement
GdM	Gouvernement du Mozambique
GFP	Gestion des Finances Publiques
IFAD	Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (Fund for Agricultural Development)
IMOA	Initiative de Mise en Oeuvre Accélérée
LGDP	Programme de renforcement du gouvernement local (Local Government Development Program)
MAF	Ministère des Affaires Étrangères
MdS	Ministère de la Santé
MFPN	Ministère des Finances et de la Planification Nationale
NAO	Bureau d'Audit National (National Audit Office)
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PROAGRI	Programme National pour le Développement Agricole
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
S&E	Suivi et Évaluation
SDL	Subventions pour le Développement Local
SISTAFE	<i>Sistema de Administração Financeira do Estado</i> (Système d'Administration Financière de l'État)
SRC	Subventions pour le Renforcement des Capacités
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development

Résumé exécutif

Introduction et objectifs de l'étude

1. Cette étude examine les exigences des sièges des bailleurs de fonds en matière de redevabilité. Elle s'inscrit dans une étude plus vaste commanditée par le groupe de travail du Partenariat Stratégique avec l'Afrique sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS), qui compte dix études de cas sectorielles issues de six pays différents.
2. Cette étude documentaire vise à analyser les exigences des bailleurs de fonds en matière de redevabilité fiduciaire et politique afin de mieux cibler les recommandations de politiques et de mise en œuvre de l'étude sur les gouvernements partenaires, les bureaux représentants des bailleurs de fonds sur le terrain (bureaux locaux) et leurs sièges.

Contexte

3. L'appui budgétaire est un instrument d'aide utilisé depuis la fin des années 90, et pourtant ce n'est que récemment qu'ont été développés des guides méthodologiques complets se basant sur l'expérience de la gestion de l'appui budgétaire. Comme les bailleurs de fonds sont redevables de l'utilisation des ressources publiques, il est essentiel de garantir que l'appui budgétaire respecte les cadres réglementaires de l'aide ainsi que l'atteinte des objectifs spécifiques d'une opération d'appui budgétaire comme du développement en général.
4. Cela signifie que les Parlements nationaux peuvent exercer une influence forte sur la mise en œuvre de l'APD en général et de l'appui budgétaire en particulier. Les bailleurs de fonds respectent les cadres réglementaires qui régissent l'APD et conçoivent et mettent en œuvre l'appui budgétaire de manière à satisfaire les exigences fiduciaires, politiques et de redevabilité. Cette étude analyse la mesure dans laquelle ces exigences ont un impact sur la conception et la mise en œuvre de l'ABS dans les pays.

Politiques et procédures des bailleurs de fonds pour l'appui budgétaire

5. La mesure dans laquelle les sièges des bailleurs de fonds incitent leurs agences dans les pays partenaires à utiliser l'appui budgétaire est très variable. Certains sont encouragés à donner la priorité à l'appui budgétaire comme modalité d'aide ; c'est le cas du DFID, du Sida, de la CE et des Pays-Bas. D'autres, comme CIDA et la Belgique, sont plus prudents et conseillent d'utiliser l'appui budgétaire, mais uniquement si les conditions adéquates existent. C'était également l'approche de Danida, mais cette agence utilise maintenant l'ABS par défaut pour son aide. Certains bailleurs de fonds n'ont pas le droit de participer à des fonds communs quels qu'ils soient ou préfèrent l'aide projet : c'est le cas de la France et d'USAID.
6. La plupart des guides méthodologiques exposent les principes et conditions préalables essentiels pour l'appui budgétaire, mais donnent peu de détails sur la conception de ces programmes. Le guide méthodologique de la CE est le plus complet et décrit en détail les appréciations préalables à effectuer. La majorité des lignes directrices des bailleurs de fonds détaillent les conditions préalables, principes et concepts à respecter, mais offrent peu de prescriptions quant à la conception de programmes. Par exemple, peu d'instructions sont données à propos des questions de ciblage, d'additionnalité ou de traçabilité alors que les modalités de décaissement, la conditionnalité et les initiatives complémentaires d'AT et de renforcement des capacités ont tendance à faire l'objet d'analyses plus approfondies.

L'influence des exigences des sièges des bailleurs de fonds sur la mise en œuvre de l'ABS

7. Les principaux bailleurs ayant octroyé de l'ABS sont ceux dont les sièges expriment une préférence pour cet instrument d'aide : le DFID, Sida, la CE et les Pays-Bas. Il est intéressant de noter que des partenaires tels que la France, la Belgique et l'USAID, qui préfèrent une approche projet ou ne sont pas traditionnellement perçus comme adeptes de fonds communs, utilisent l'ABS ou des approches hybrides dans les pays faisant l'objet d'études de cas.

8. La plupart des bailleurs bilatéraux interrogés pour les études de cas laissent une grande flexibilité à leur représentant sur le terrain pour la décision d'utilisation et la conception de l'ABS. Par exemple, le ciblage, l'additionnalité et la traçabilité sont utilisés dans certains des secteurs étudiés, mais pas dans d'autres. Il arrive souvent que le même bailleur de fonds utilise une conception d'ABS différente dans différents pays. Cela suggère que les décisions de ciblage et de traçabilité sont prises en fonction des secteurs et des pays et non pas à cause de la politique générale du siège du bailleur, le même bailleur de fonds ayant utilisé le ciblage ou la traçabilité dans certains pays, mais pas dans d'autres.

9. Les conditionnalités ont tendance à être semblables dans tous les cas, mais on trouve souvent des dérogations différentes donnant aux bailleurs de fonds le droit de réaliser des audits ou évaluations supplémentaires en fonction des besoins. Des procédures supplémentaires sont souvent mises en place pour les bailleurs n'ayant pas l'expérience de l'ABS ou par la CE pour laquelle la conditionnalité est liée à un système de décaissement en deux tranches. Dans de tels cas, les sièges des bailleurs de fonds exercent une influence considérable : ils exigent la mise en place de procédures supplémentaires qui empêchent leurs bureaux locaux de concevoir et de mettre en œuvre des dispositifs d'ABS entièrement alignés sur les processus sectoriels nationaux.

10. Les sièges de certains bailleurs de fonds ont également demandé une modification des dispositifs d'aide choisis par leur personnel dans les pays. Cela a été le cas en Zambie : l'appui au secteur routier conçu par la délégation de la CE devait prendre la forme d'une participation à un fonds commun, mais son siège a exigé que l'ABS soit utilisé. Dans le secteur de la santé zambien, la délégation a plaidé contre un système de décaissement en deux tranches, mais Bruxelles a décidé de passer outre.

Influence des exigences relatives à la redevabilité politique sur les demandes des sièges des bailleurs de fonds

11. Tous les bailleurs de fonds sont soumis à des exigences de redevabilité politique, mais leur impact sur la conception de l'ABS a été variable. La CE subit une pression politique visant à fonder les décaissements sur un système de tranches relié à des indicateurs démontrant les résultats obtenus ; plus récemment, il est demandé que les programmes d'ABS soient reliés aux contrats OMD.

12. En 2008, le National Audit Office (NAO) britannique a produit un rapport d'audit spécial sur l'appui budgétaire. Celui-ci identifiait plusieurs domaines où le DFID pouvait améliorer sa gestion et son évaluation de l'appui budgétaire. Ce travail a provoqué des changements du système de gestion et de supervision de l'appui budgétaire et une révision des lignes directrices pour l'appui budgétaire. En revanche, le DFID n'a pas été tenu de déroger aux systèmes nationaux des pays bénéficiaires. Une situation similaire s'est produite en Suède en 2007. À nouveau, elle n'a pas eu d'impact spécifique sur les exigences imposées par le siège à son bureau local à l'égard de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS.

13. En Allemagne, en réponse à un rapport spécial de la Cour fédérale des comptes sur l'appui budgétaire, le comité budgétaire du Parlement allemand a décidé qu'à titre d'essai il approuverait en principe toutes les opérations d'appui budgétaire. Cette décision a nécessairement un impact

sur les pays choisis pour l'appui budgétaire et fragilise le rôle des agences allemandes dans les pays.

14. Les exigences relatives à la redevabilité politique expliquent aussi pourquoi certaines agences d'aide comme l'USAID n'utilisent pas l'appui budgétaire.

Conclusions

15. Cette étude a montré qu'à l'égard du choix, de la conception et de la mise en œuvre de l'ABS, l'influence des sièges sur leurs bureaux représentants locaux varie. Les bailleurs de fonds dont les sièges expriment une préférence explicite à l'égard des modalités d'appui budgétaire les utilisent plus dans les pays. Cependant, et c'est plus surprenant, les bailleurs de fonds n'ayant pas reçu d'instructions spécifiques de leur siège à l'égard des dispositifs d'ABS ont trouvé des moyens d'y participer.

16. Cela est sans doute dû à la pression exercée par les pairs : plus les bailleurs de fonds utilisant l'ABS sont nombreux, plus il est difficile pour les autres bailleurs de rester à l'écart de ce mécanisme de financement. Dans la plupart des cas, les bailleurs sont passés de mécanismes de fonds commun à l'ABS et tout a été mis en œuvre (dans le secteur de la santé au Mozambique et dans le secteur de l'éducation au Rwanda, par exemple) pour garantir qu'un nombre maximum de bailleurs puisse effectuer cette transition et y participer. Il est également probable que les gouvernements relativement solides, comme ceux du Mozambique et du Rwanda, ont encouragé la mise en place d'un mécanisme de financement mieux aligné avec leurs propres systèmes.

17. Les bailleurs de fonds qui utilisent le plus l'appui budgétaire disposent de guides méthodologiques décrivant la politique de leur siège à cet égard, les conditions préalables et les principes généraux à respecter durant la conception et la mise en œuvre de l'aide. Les bailleurs de fonds ne disposant pas de guides pour l'ABS sont ceux ayant tendance à faire le plus de demandes de dérogation dans les pays. Ces bailleurs de fonds sont la France, la BAD, la Belgique et la Suisse. Les dérogations les plus courantes étaient liées à la présentation de rapports supplémentaires, aux exigences d'audit ou à la traçabilité des fonds.

18. Dans l'ensemble, on peut donc conclure que les exigences générales relatives à la redevabilité aux 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 sur la manière de concevoir 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 de redevabilité.

19. Cela signifie que la réponse aux préoccupations, notamment en terme de risque, des bailleurs de fonds est souvent la même. Dans un contexte de faiblesses de la GFP, ils ont recours à la traçabilité et à des exigences de gestion financière standard, comme des rapports et des audits supplémentaires. En termes de suivi, ils utilisent des cadres d'évaluation des performances et identifient des indicateurs de performance. Les faiblesses spécifiques sont donc rarement abordées. Les dérogations aux systèmes de gestion financière font plus de mal que de bien. En bref, les préoccupations des bailleurs de fonds sont souvent justifiées, mais leurs réactions sont généralement inappropriées.

20. Cela suggère qu'il faudrait proposer des guides plus spécifiques sur les aspects de la conception de l'ABS liés à l'additionnalité, au ciblage, à la traçabilité et aux arrangements de gestion financière afin de garantir que les bailleurs de fonds réagissent au risque fiduciaire de manière appropriée et d'éviter que des dérogations inutiles ou inappropriées soient utilisées pour répondre aux préoccupations soulevées par la redevabilité. En plus de cela, les conseils doivent aller au-delà de la définition d'une liste de résultats à obtenir en expliquant comment l'ABS peut

être conçu de manière à répondre au risque de développement, notamment en abordant les contraintes clés de la prestation de services et de son suivi.

21. Cela implique également que les bailleurs de fonds ne disposant pas de guides méthodologiques sur l'ABS devraient développer des lignes directrices afin de remédier à ce problème : en effet, il est prouvé que, laissés à eux-mêmes, les bailleurs de fonds ont tendance à recourir davantage aux dérogations. En l'absence d'instructions fournies par le siège, ce choix peut s'expliquer par un désir de réduire leur exposition aux risques, et en particulier aux risques fiduciaires.

1. Introduction et objectifs de l'étude

22. Cette étude s'intéresse aux exigences des sièges des bailleurs de fonds en matière de redevabilité. Elle s'inscrit dans une étude plus vaste commanditée par le groupe de travail du Partenariat Stratégique avec l'Afrique sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS), qui compte dix études de cas sectorielles issues de six pays différents.

23. L'objectif général de cette étude est de rassembler les enseignements tirés des études de cas sectoriels sur l'ABS afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures. Elle vise à analyser les exigences des bailleurs de fonds en matière de redevabilité fiduciaire et politique afin de mieux cibler les recommandations de politiques et de mise en œuvre de l'étude sur les gouvernements partenaires, les bureaux représentants des bailleurs de fonds sur le terrain (bureaux locaux) et leurs sièges.

24. Les études de cas-pays ont analysé la conception et la mise en œuvre de l'ABS et examiné la mesure dans laquelle les préoccupations et les exigences des sièges des bailleurs de fonds ont pu influencer le choix, la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS, dont toute dérogation aux systèmes et processus nationaux. Les auteurs des études ont posé des questions spécifiques pour alimenter cette étude documentaire. Ces questions, qui font référence à la section 2.2b du cadre d'évaluation, sont données dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1 : Sous-questions et critères d'évaluation liés aux pratiques des sièges

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 ? Inventaire a(viii)

- Dans quelle mesure le personnel des bailleurs de fonds sur le terrain est-il incité par son siège à utiliser l'ABS comme instrument ?
- Dans quelle mesure les exigences des sièges des bailleurs influencent-elles la conception des accords d'ABS ? Existe-t-il des exigences particulières des sièges qui ont conduit à des dérogations aux systèmes du pays ?
- Quel est le rôle du siège pendant la mise en œuvre des programmes d'ABS, notamment à l'égard de l'évaluation des performances et des décisions de décaissement ?
- Dans quelle mesure les exigences des sièges empêchent-elles le personnel sur le terrain de concevoir et mettre en œuvre des programmes d'ABS respectant et soutenant les processus sectoriels du pays ?
- Dans quelle mesure les exigences des sièges sont-elles motivées par les exigences de redevabilité politique dans les pays bailleurs ?

Source : ODI & Mokoro Ltd, *Sector Budget Support in Practice Methodology*, mars 2009

25. Cette étude fournit une synthèse des résultats des études de cas et commente les instructions données aux bureaux locaux sur l'appui budgétaire ainsi que les études existantes traitant des préoccupations des bailleurs de fonds en matière de questions fiduciaires et de redevabilité. Afin de bénéficier d'une perspective plus approfondie, des entretiens téléphoniques ont également été menés avec la CE, qui compte parmi les plus importants bailleurs octroyant de l'ABS, Sida et la Banque Mondiale. Ces informations ont ensuite été rassemblées afin d'arriver à des conclusions sur la manière dont les préoccupations et exigences des sièges des bailleurs de fonds influencent le choix et la mise en œuvre des programmes d'ABS.

26. La première section de l'étude examine le contexte des exigences de redevabilité des sièges et leur logique sous-jacente ; la seconde analyse les instructions spécifiques données par les sièges aux bureaux locaux quant au choix, à la conception et à la mise en œuvre de l'appui budgétaire ; la troisième section expose ce qui s'est passé sur le terrain à l'aide d'informations

tirées des études de cas-pays. La quatrième section évalue la mesure dans laquelle les exigences de redevabilité des sièges influencent les décisions prises dans les pays en matière d'ABS et la dernière section présente des conclusions et des enseignements clés.

2. Contexte

27. L'appui budgétaire est un instrument d'aide utilisé depuis la fin des années 90, et pourtant ce n'est que récemment que des guides méthodologiques complets ont été développés se fondant sur l'expérience de la gestion de l'appui budgétaire. Ces instructions décrivent les conditions préalables à son utilisation, les critères à utiliser pour l'évaluation des risques et des conseils pour sa conception et sa mise en œuvre. Ces instructions se veulent une réponse aux risques perçus de l'appui budgétaire (cf. encadré 2) : risque fiduciaire qui se présente si les fonds ne sont pas utilisés de la manière prévue, risque de développement lorsqu'une intervention n'atteint pas les objectifs fixés, risque politique provoqué par les changements politiques dans un pays bénéficiaire et qui peuvent limiter l'atteinte des objectifs et risque posé à la réputation du bailleurs de fonds, qui pourrait réduire sa capacité à octroyer de l'aide à l'avenir en raison d'événements ayant un impact sur les interventions en cours.

Encadré 2 : les risques associés à l'appui budgétaire

Risque fiduciaire : Le risque fiduciaire fait référence à la possibilité que les fonds de l'aide ne soient pas utilisés de la manière prévue. Dans le domaine de l'appui budgétaire, il dépend de la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et à leur capacité à garantir l'utilisation des ressources conformément aux autorisations et à éliminer le risque de corruption et de détournement de fonds.

Risque de développement : Alors que le risque fiduciaire concerne les résultats propres d'une intervention, un plus vaste éventail de risques concerne la possibilité de ne pas atteindre les objectifs ultimes d'une telle intervention. En ce qui concerne l'appui budgétaire, cela comprend les risques posés par un environnement macroéconomique instable (souvent évalué séparément par les bailleurs d'appui budgétaire en tant que *risque macroéconomique*), une conception et mise en œuvre médiocres des politiques, un mauvais suivi des résultats, une gouvernance déficiente, une coordination insuffisante entre les bailleurs de fonds, une appropriation limitée, un non-décaissement des fonds, une mauvaise durabilité des résultats, etc.

Le risque politique représente une autre sous-série de risques de développement, souvent évaluée spécifiquement par les bailleurs octroyant l'appui budgétaire. Il fait référence à la possibilité que les changements politiques au sein d'un pays posent obstacle à l'atteinte des objectifs de l'appui budgétaire et/ou affectent les principes de partenariat liés au respect des droits humains et à la démocratie, qui représentent souvent des conditions préalables de l'octroi d'appui budgétaire. Le contrôle du risque de développement est lié au devoir du Parlement de garantir que les fonds sont utilisés de manière efficace dans l'optique des résultats attendus.

Risque de réputation : Ces risques sont liés à la possibilité que les capacités d'octroi d'aide future d'un bailleur de fonds soient diminuées par des événements ayant un lien direct ou indirect avec l'intervention d'aide en cours. Une sous-série de risques de réputation est liée au fait qu'un bailleur de fonds puisse être exposé à un événement négatif dissuadant les Parlements et contribuables d'un pays bailleur de fonds de continuer à mobiliser des ressources pour l'aide au développement.

Source : Folscher et al, 'Consultancy for the European Parliament on "Use and Monitoring of Budget Support"', Mokoro Ltd 2008.

28. Comme les bailleurs de fonds sont redevables des ressources publiques utilisées, il est essentiel d'assurer que l'appui budgétaire respecte les cadres réglementaires de l'aide et que les objectifs spécifiques d'une opération d'appui budgétaire et du développement en général sont atteints. En effet, les bailleurs de fonds doivent rendre des comptes à leurs Parlements et aux institutions nationales chargées de l'audit des ressources utilisées. Plus récemment, l'attention a été focalisée sur l'appui budgétaire par les biais des revues de l'appui budgétaire entreprises par les bureaux d'audit nationaux du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de Suède qui ont abouti à la révision des guides méthodologiques pour l'appui budgétaire. Dans d'autres pays comme

l'Allemagne et la CE, les Parlements ont utilisé des pouvoirs nouveaux ou existants pour renforcer leur participation à la programmation et à l'approbation de l'appui budgétaire.

29. Les Parlements nationaux peuvent donc exercer une influence forte sur la mise en œuvre de l'ensemble de l'APD et de l'appui budgétaire. Les bailleurs de fonds respectent les cadres juridiques qui régissent l'APD et conçoivent et mettent en œuvre l'appui budgétaire de manière à satisfaire les exigences fiduciaires, politiques et de redevabilité. Dans certains cas, cela signifie que certains bailleurs de fonds n'ont pas le droit d'utiliser l'appui budgétaire, alors que d'autres sont encouragés à lui donner la priorité. La mesure dans laquelle les préoccupations des sièges des bailleurs de fonds et celles liées à la redevabilité politique influencent le choix et la conception des instruments d'aide, et en particulier de l'appui budgétaire, fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section ci-dessous.

3. Politiques et procédures des bailleurs de fonds pour l'appui budgétaire

30. Dans le domaine de l'appui budgétaire, les approches des bailleurs de fonds varient considérablement. Cette section examine les approches des bailleurs décrites dans l'étude sur l'ABS en pratique et la mesure dans laquelle ils sont incités par leurs sièges à utiliser l'appui budgétaire en tant qu'instrument d'aide. Elle évalue la mesure dans laquelle les exigences des sièges influencent en théorie la conception, la mise en œuvre, l'évaluation des performances et les décisions de décaissement. Tous ces points sont analysés à partir de l'examen des guides méthodologiques des bailleurs de fonds sur les instruments d'aide et tous documents pertinents sur les préoccupations des bailleurs de fonds dans les domaines fiduciaires et de la redevabilité. La section qui suit analyse ces points dans la pratique en examinant la mise en œuvre de l'ABS dans les pays ayant fait l'objet d'études de cas.

3.1 Les approches des bailleurs de fonds pour l'utilisation de l'ABS

Mesure dans laquelle les bureaux représentants sur le terrain sont incités par leurs sièges à utiliser l'ABS comme instrument

31. Il peut être difficile de discerner les positions d'un bailleur de fonds sur l'appui budgétaire. En effet, tous les bailleurs de fonds n'expriment pas leur préférence à l'égard d'instruments d'aide spécifiques, tandis que d'autres, qui utilisent pourtant l'appui budgétaire, n'offrent pas de guide méthodologique ou ne le rendent pas public. En revanche, certains bailleurs de fonds affirment ne pas utiliser l'appui budgétaire, alors qu'il s'avère qu'en pratique ils le font comme l'illustre la section quatre. Cette section se fonde sur des sources d'informations pertinentes et sur les guides méthodologiques de DFID, de Sida, du CIDA, de Danida, des Pays-Bas et de la CE, qui sont disponibles au public.

32. En général, les bailleurs de fonds sur le terrain sont incités à utiliser l'appui budgétaire à des degrés variés. Certains sont activement encouragés par leurs sièges à faire de l'appui budgétaire leur instrument d'aide privilégié, tandis que d'autres adoptent une approche plus prudente : ils utilisent l'appui budgétaire si certaines conditions sont réunies, mais peuvent aussi utiliser d'autres instruments d'aide. Certains bailleurs de fonds n'ont pas le droit de participer à des fonds communs, quel qu'ils soient, ou préfèrent l'aide projet.

33. Le DFID, Sida, la CE et les Pays-Bas appartiennent à la première catégorie de bailleurs de fonds, ayant une politique, décidée par le siège, d'utilisation de modalités d'aide alignées et des systèmes du gouvernement dans tous les cas où cela est possible avec une préférence pour

l'appui budgétaire ou les approches programmes. Pour l'appui budgétaire, leurs guides méthodologiques spécifient que :

- CE : « *Lorsque les conditions sont favorables, la politique de la CE en matière d'aide extérieure consiste à utiliser l'appui budgétaire général et sectoriel en tant que modalité de financement.* » Guidelines for EC Support to Sector Programmes, Tools and Methods Series, July 2007
- Pays-Bas : « *Le Ministère des Affaires Etrangères considère l'appui budgétaire comme la forme d'aide la plus efficace puisqu'il garantit que les pays bénéficiaires assument la responsabilité de la mise en œuvre de leur propre programme de développement et il contribue à un meilleur alignement de l'aide avec les politiques et systèmes des pays partenaires.* » (OECD DAC, 2006)
- Suède : « *La Suède s'est engagée à augmenter la part d'aide distribuée à travers les approches programmes, dont l'appui budgétaire.* » (Ministry for Foreign Affairs, Clarification of the Guidelines Relating to the Management of Budget Support for Poverty Reduction, 10 April 2008)¹.
- DFID : « *Le DFID s'engage à utiliser l'appui budgétaire (en parallèle à d'autres instruments d'aide) lorsqu'il est approprié pour fournir une aide aux gouvernements partenaires et réduire la pauvreté.* » DFID February 2008 Policy Paper on Poverty Reduction Budget Support.

34. La seconde catégorie de bailleurs de fonds comprend des partenaires tels que CIDA et la Belgique. Ceux-ci reconnaissent que les approches programmes (AP) ont un rôle important à jouer et les utilisent de plus en plus, mais n'expriment pas de préférence pour un instrument d'aide spécifique : ils prennent leur décision au cas par cas. C'était également l'approche de Danida, mais cette agence a décidé d'utiliser l'ABS par défaut pour son aide. Toutes les projets de budget doivent maintenant justifier la non-utilisation de l'ABS.

35. La troisième catégorie de bailleurs de fonds dispose de règlements interdisant l'utilisation de l'appui budgétaire ou a une préférence marquée pour l'aide projet. Comme il est noté dans le document OECD-DAC (2008), « *La France donne la priorité à l'approche projet et utilise peu l'appui budgétaire général.* » D'autres agences, comme l'USAID, sont empêchées par ordre du Congrès de contribuer à des paniers de fonds communs et la majorité de leur aide est ciblée et traçable. De même, les agences de l'ONU ont tendance à favoriser les approches projet par rapport à l'appui budgétaire et la Banque mondiale utilise l'Appui Budgétaire Général, mais pas l'ABS.

Mesure dans laquelle les représentants des bailleurs de fonds dans les pays peuvent faire preuve de flexibilité à l'égard de décisions concernant l'utilisation et la conception de l'appui budgétaire

36. Dans le domaine des décisions, de la conception et de la mise en œuvre de l'appui budgétaire, le degré de flexibilité des bailleurs de fonds sur le terrain varie fortement. Certains bailleurs de fonds bénéficient d'une grande flexibilité, d'autres doivent suivre à la lettre les instructions de leurs sièges. Ce constat se reflète dans les guides méthodologiques des bailleurs de fonds. Certains d'entre eux disposent de lignes directrices générales pour l'appui budgétaire sectoriel et général (c'est le cas du DFID et de Danida), tandis que la CE a des guides spécifiques pour l'ABG et pour l'ABS, CIDA incorpore l'appui budgétaire dans les lignes directrices pour l'Approche Programme et Sida a des lignes directrices pour l'AP et l'appui budgétaire, mais pas

¹ Sida vient de prendre la décision d'utiliser l'ABS par défaut ; toute dérogation doit être justifiée.

pour l'ABS². Les Pays-Bas regroupent toutes les modalités d'aide sous un seul guide méthodologique.

37. La plupart des guides exposent les principes et conditions préalables essentiels pour l'appui budgétaire, mais donnent peu d'instructions sur la conception de ces programmes. Les lignes directrices de la CE sont les plus complètes et décrivent en détail les appréciations à effectuer avant d'octroyer l'appui budgétaire et de décider de la forme qu'il prendra.

38. Les bureaux représentants des bailleurs de fonds dans les pays semblent disposer d'une flexibilité suffisante en termes de conception de l'appui budgétaire. La majorité des lignes directrices soulignent les principes et concepts à respecter, mais en général, elles n'imposent pas un modèle rigide pour l'aide. Cela suggère que les sièges accordent délibérément quelque flexibilité dans la conception des programmes pour permettre de s'adapter aux systèmes des pays partenaires et de développer des approches conjointes. La première approche, qui favorise la flexibilité, semble être celle du DFID, des Pays-Bas, de CIDA, de Danida et de Sida : pour l'appui budgétaire, leurs lignes directrices donnent des principes et conditions d'ordre général mais ne donnent pas de consignes précises quant à la conception du programme. La conception est de la responsabilité des bureaux locaux qui peuvent donc adapter l'aide aux circonstances sur le terrain.

39. Sida a une approche légèrement différente : bien que ses lignes directrices pour les AP n'indiquent pas de manière détaillée comment concevoir l'ABS, il propose cinq principes directeurs qui, dans la pratique, en structurant fortement la conception. En voici la liste :

- ◇ Sida doit appliquer une approche programme pour l'ensemble de ses activités de coopération au développement
- ◇ Le travail analytique et le dialogue de Sida doivent se fonder sur le cycle de planification et d'analyse des résultats du partenaire
- ◇ Sida doit promouvoir ses domaines prioritaires en participant à un dialogue et non pas en ciblant des ressources
- ◇ Sida doit relier ses engagements financiers au cadre de résultats et au cycle budgétaire du partenaire
- ◇ Un alignement sans réserve doit être préféré pour l'appui financier fourni au programme d'un gouvernement ou d'une organisation

40. Sida, le DFID et les Pays-Bas sont extrêmement flexibles en matière de conception de l'appui budgétaire et peuvent même tenir le rôle de partenaire silencieux dans les programmes d'ABS, en déléguant la responsabilité de leurs ressources à un autre bailleur de fonds.

² Danida est en train de produire des lignes directrices pour l'ABS.

Tableau 1 : Processus décisionnels des bailleurs de fonds pour l'ABS/GBS

	Représentant local	Siège	Décision finale
CE	La programmation, l'identification et la formulation des propositions d'appui budgétaire sont effectuées sur le terrain, mais avec le soutien du siège pour le contrôle qualité	DG Dev et Relex appuient la préparation de la documentation, revues du Quality Support Group aux étapes intermédiaires	Décision prise par le comité de gestion pertinent. Dans les cas où le comité de gestion rejette la proposition de la Commission, la décision est prise par le Conseil
Pays-Bas	Préparation d'un rapport de performances tous les quatre ans et d'un rapport de performances moins approfondi tous les ans	Évaluation et approbation du rapport de performances par le service « Efficacité et qualité »	Les années MASP, le rapport de performances est approuvé par le Secrétaire général et les autres années (rapport moins approfondi), par le directeur général adjoint de la coopération internationale. Si l'appui budgétaire est accordé à un pays n'y ayant pas droit suite au rapport de performances, la décision de le supprimer ou non revient au ministre.
Danemark	Production d'un rapport d'identification au cours du processus de préparation de nouveaux programmes au niveau des ambassades. Les 10 critères de l'appui budgétaire doivent être évalués avant de rédiger une note conceptuelle	La note conceptuelle est soumise au comité du programme du siège.	Un document de présentation au siège est rédigé par l'ambassade et une décision est prise par le siège.
Canada	Préparation d'évaluations et d'une note conceptuelle	Prise en considération et revue par le comité de revue du projet, sous-comité du comité des politiques	Selon le montant proposé, approbation par le ministre ou le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor est aussi chargé de l'approbation si la proposition ne satisfait pas les conditions générales de CIDA. Le Conseil du Trésor est un conseil des ministres comptant 13 membres.
Suède	Préparation de l'évaluation et de la documentation dans le cadre de la stratégie de développement.	Assistance qualité	Décision finale prise par le Conseil des ministres
UK	L'appui budgétaire est évalué et la documentation est préparée au niveau national dans le cadre du plan d'assistance pays (<i>Country Assistance Plan - CAP</i>).	Soutien fourni pour le CAP par le groupe d'assurance qualité interservices. Évaluations des risques revues par le « <i>Programme Guidance Risk and Assurance Group</i> » du service « <i>Finance and Corporate Performance</i> ». L'évaluation de la gouvernance est prise en charge par l'équipe nationale et revue par les pairs (« <i>Effective States Team, Policy and Research Division</i> »).	Les nouveaux plans d'assistance pays et les importantes révisions des plans sont approuvés par le Secrétaire d'État.

Source : Folscher et al, 'Consultancy for the European Parliament on "Use and Monitoring of Budget Support"', Mokoro Ltd 2008 and Ministry for Foreign Affairs Denmark', *Guidelines for the Provision of Budget Support*, septembre 2007.

41. Le caractère décentralisé du processus décisionnel influence également la conception de l'ABS. De nombreuses agences d'aide sont centralisées, toutes les décisions étant prises au

niveau du siège. Par exemple, la CE, CIDA, le Japon, la France, la Norvège et la Belgique sont très centralisés : la majorité du personnel est basée dans les sièges et c'est aussi là que sont prises les décisions les plus importantes du point de vue des politiques et des dépenses.

42. En revanche, certains pays se sont efforcés de décentraliser leurs programmes d'aide pour les confier à leurs bureaux locaux ; ceux-ci ont donc plus d'influence sur la décision d'accorder de l'appui budgétaire et sur la façon de le concevoir.

43. Depuis 2003, le Danemark décentralise son programme d'aide bilatérale pour le faire passer de son siège aux 16 pays partenaires les plus importants, accordant ainsi à ses bureaux locaux une autonomie accrue à l'égard de leurs programmes. Les Pays-Bas utilisent aussi un système « décentralisé » dans lequel les ambassades sont responsables du dialogue sur les politiques avec les gouvernements des pays partenaires et d'autres bailleurs de fonds, de la formulation des politiques nationales et sectorielles des Pays-Bas et de l'appréciation, de l'approbation et du suivi des activités mises en œuvre dans les limites des « ressources déléguées ». Depuis 2006, l'appui budgétaire général n'est plus approuvé par le siège et a été entièrement délégué aux ambassades dans les 15 pays partenaires où il était utilisé. Sida a également décentralisé ses décisions opérationnelles pour les confier à ses ambassades. Le Ministère Suédois des Affaires Etrangères, auparavant en charge du processus décisionnel sur le financement de l'appui budgétaire a délégué cette responsabilité à Sida. Les bureaux du DFID sont également décentralisés : une grande partie du processus de préparation de l'appui budgétaire est prise en charge dans les pays.

44. Les étapes du processus décisionnel et les responsabilités à cet égard des sièges et des bureaux locaux des principaux bailleurs d'appui budgétaire sont décrites dans le tableau 1. Le choix initial de l'appui budgétaire, de sa conception et de la préparation des soumissions est fait par les bureaux locaux pour tous ces bailleurs, tandis que la décision d'aller de l'avant avec l'appui budgétaire est prise au niveau politique.

Évaluation des risques

45. Dans tous les cas, les instructions les plus spécifiques données par les sièges sont liées à l'évaluation des risques et en particulier des risques fiduciaires, politiques et liés au développement. Cela est dû aux préoccupations des sièges en matière de redevabilité : les lignes directrices visent à garantir la redevabilité de l'aide devant le Parlement, qu'elle est effectivement utilisée pour les objectifs prévus et n'est pas mal utilisée par malfaisance. On s'en assure par l'introduction de conditions préalables à l'appui budgétaire, par l'évaluation des forces et faiblesses des systèmes de GFP et la conception de conditions et de mécanismes de décaissement des fonds.

Tableau 2 : Conditions préalables à l'ABS

	CE	Canada	Danemark	Pays-Bas	Suède	UK
L'appui budgétaire aura des répercussions positives pour le développement	√		√			√
Présence d'une stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté/le développement	√	√	√	√	√	√
Stabilité macroéconomique/gestion économique	√		√	√	√	
Gestion des finances publiques ou politiques et réformes pour encourager l'utilisation des systèmes nationaux	√	√	√	√	√	√
Intérêt accordé à et capacités pour l'harmonisation des partenaires/les principes des partenariats/les partenariats émergents		√	√	√		√
Capacité à démontrer des résultats et à fournir des efforts supplémentaires		√	√			
Respect pour les droits humains et la démocratie			√		√	√
Engagement à lutter contre la corruption			√		√	√

Source : adapté de Folscher et al, 'Consultancy for the European Parliament on "Use and Monitoring of Budget Support"', Mokoro Ltd 2008 and Ministry for Foreign Affairs Denmark', *Guidelines for the Provision of Budget Support*, septembre 2007.

46. Tous les bailleurs de fonds soulignent les conditions préalables nécessaires à la mise en œuvre de l'appui budgétaire dans un pays bénéficiaire. Certaines de ces exigences sont reportées dans le tableau 2. Elles concernent avant tout les systèmes de GFP et la bonne performance dans les domaines de la gestion économique et de la réduction de la pauvreté.

47. Tous les bailleurs de fonds mettent en œuvre des évaluations des systèmes de GFP des pays bénéficiaires ; en effet, dans tous les cas, un système de GFP crédible doit être en place pour que les bailleurs s'engagent dans l'appui budgétaire. Tous les guides méthodologiques des bailleurs de fonds suggèrent l'utilisation du PEFA - Cadre de Mesure des Performances de la Gestion des Finances Publiques et d'autres outils comme les *Country Financial Accountability Assessments* de la Banque Mondiale, les Revues des dépenses publiques et les Rapports d'enquête de suivi des dépenses publiques (*Public Expenditure Tracking Surveys*). Certaines agences, comme Sida, entreprennent une évaluation de la corruption, tandis que les lignes directrices de Danida suggèrent que les évaluations de la GFP doivent être réalisées au niveau du gouvernement local, en particulier pour l'ABS. Le DFID évalue le risque politique et fiduciaire et utilise un cadre convenu avec le NAO qui est une réponse aux préoccupations exprimées par le NAO en matière de gestion des risques par le DFID.

48. Toutes les lignes directrices permettent ensuite de prendre des décisions sur le degré de risque fiduciaire et les mesures d'atténuation qui doivent être prise par les bureaux locaux, qui doivent toutefois être approuvées par les sièges. Cependant, il n'y a pas de recommandations spécifiques sur la conception des dispositions relatives à la gestion financière; l'accent est mis sur l'évaluation du risque fiduciaire pas sur la manière d'y pallier.

3.2 Les approches des bailleurs de fonds pour la conception de l'ABS

49. Le tableau 3 décrit les principales lignes directrices données par les cinq bailleurs de fonds pour la conception de l'ABS. Il convient de noter que les lignes directrices de Sida et de CIDA concernent les approches programme alors que la CE donne des instructions spécifiques pour l'ABS et que le DFID et le Danemark traitent en même temps l'ABG et l'ABS.

Instructions sur les niveaux de financement et les engagements de financement pluriannuels

50. Les sièges des bailleurs de fonds ne donnent pas d'instructions sur le niveau de financement à consacrer à l'ABS. Les lignes directrices du DFID et de CIDA soulignent le besoin d'engagements pluriannuels pour l'ABS, mais la CE, le Danemark et Sida restent silencieux à ce sujet.

Ciblage, additionnalité et traçabilité

51. Seul Sida exprime une opinion à l'égard du ciblage. Un des principes clés de l'approche programme pour le Sida est qu'il ne devrait pas y avoir de ciblage car les questions prioritaires devraient être traitées par le biais du dialogue. Les instructions du DFID indiquent que le ciblage peut avoir un impact négatif sur l'atteinte des objectifs, mais ne se prononcent pas sur la question de savoir s'il faut l'utiliser ou non. Le ciblage est mentionné en passant par la CE, qui, dans une étude de cas sur l'Éthiopie et l'Ouganda, fait remarquer qu'il peut empêcher l'atteinte des objectifs, sans pour autant discuter le sujet plus au fond.

52. La CE est le seul bailleur de fonds qui aborde en détail la question de l'additionnalité, en termes d'utilisation au moment approprié et de manière dont elle peut être mesurée et reflétée dans les décisions sur les décaissements. La CE n'exprime aucune opinion sur la question de savoir s'il faut utiliser l'additionnalité, mais elle indique que l'application rigide d'exigences liées à l'additionnalité a d'énormes conséquences pratiques.

53. Sida et la CE ont des vues très claires sur les canaux de décaissement des fonds d'ABS. Toutes les ressources d'approche programme de Sida doivent passer par les systèmes gouvernementaux et toute déviation doit être justifiée. La CE indique aussi que les fonds d'ABS doivent passer par le Trésor national. Le DFID indique que les flux financiers doivent être alignés avec le gouvernement, mais ne va pas plus loin. Le Danemark et CIDA ne mentionnent pas les canaux de financement à utiliser. Cela est sans doute dû au fait que leurs lignes directrices sont axées sur l'évaluation du caractère approprié de l'appui budgétaire et des AP, les méthodes à employer pour des évaluations appropriées et la préparation des soumissions.

Tableau 3 : Instructions des bailleurs de fonds pour la conception de l'ABS

Instructions	DFID	Danemark	CE	CIDA	Sida
Niveau de financement et dispositions relatives à la prévisibilité pluriannuelle	Les instructions indiquent que « nous allons de plus en plus adopter des dispositions pluriannuelles pour l'appui budgétaire ». Les engagements seront faits à temps pour la préparation du budget.	Indique que la prévisibilité doit être un principe général et que les décisions relatives au financement doivent être prises avant l'exercice en cours	Pas de mention	Une approche pluriannuelle des engagements est requise et les engagements doivent être faits avant la préparation du budget	L'appui doit être aligné avec le cycle budgétaire du partenaire et fournir des informations pour le cycle budgétaire à venir. Aucune mention de la prévisibilité pluriannuelle.
Ciblage, additionnalité, traçabilité et voie de décaissement	Les instructions indiquent que « le ciblage des ressources vers un secteur spécifique risque de réduire notre impact sur les processus budgétaires généraux. » C'est	Aucune mention.	Discussion sur l'additionnalité mentionnant les difficultés liées à sa mesure et indiquant les cas où son utilisation est appropriée ou non. Le ciblage n'est	Aucune mention.	Les principes directeurs pour l'AP indiquent qu'il faut « promouvoir les domaines prioritaires en participant à un dialogue et non pas en ciblant

	le seul commentaire. L'additionnalité n'est pas mentionnée et il est indiqué que les flux financiers doivent être alignés avec ceux du gouvernement		pas mentionné. Il est recommandé d'effectuer les décaissements par le biais du Trésor Public. .		des ressources. Un alignement complet doit être la première option pour l'appui financier proposé au programme d'un gouvernement. » Aucune mention n'est faite de l'additionnalité.
Conditionnalité et dialogue	La conditionnalité fait l'objet de discussions détaillées. Elle doit être transparente et utilisée pour suivre les progrès, les interruptions de l'appui ne se produisant que si l'un des trois principes de base du partenariat est violé.	Les décaissements ne doivent pas être soumis à l'atteinte de la conditionnalité. Le Danemark préfère une approche en deux tranches pour les décaissements. Le format devant être utilisé pour le dialogue et les différentes formes de conditionnalité font l'objet de nombreuses discussions.	Des tranches fixes liées aux conditions d'éligibilité et des tranches variables liées aux indicateurs de performance doivent être utilisées. L'organisation du dialogue fait l'objet de discussions.	L'accent est porté sur la performance globale et non pas sur une approche de 'stop and go'. Discussion à l'égard des indicateurs et cibles qui peuvent être utilisés. Liste de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques.	Une stratégie de participation au dialogue doit être définie. La conditionnalité doit être conçue afin d'éviter les réponses de 'stop and go'. La conditionnalité fait l'objet de discussions détaillées.
AT et renforcement des capacités	Discussions détaillées	Beaucoup de discussions portant sur le « financement ciblé complémentaire » pour soutenir les activités du budget par le biais de l'AT et du renforcement des capacités	Discussion sur les bonnes pratiques pour la fourniture d'AT	Une stratégie de renforcement des capacités doit être formulée dans les soumissions, mais aucun détail n'est donné sur la forme qu'elle doit prendre.	La nécessité d'étudier les options est mentionnée dans le contexte des AP.
Coordination avec d'autres programmes d'ABS et d'autres modalités d'aide	Cette question fait l'objet de discussions approfondies.	Cette question fait l'objet de discussions approfondies.	Cette question fait l'objet de discussions approfondies.	Aucune mention n'est faite.	Discussions, mais pas de lignes directrices.

Source : DFID - DFID (2008), Poverty Reduction Budget Support: A DFID Policy Paper, Feb 2008, DFID (2008) Good Practice Guidance Note "Assessing the Potential Benefits of PRBS" Feb 2008 and DFID (2004) Managing Fiduciary Risk when Providing Poverty Reduction Budget Support, sept 2004. Sida (2008) Guidance on Programme-Based Approaches, sept 2008. Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2007), 'Guidelines for the Provision of Budget Support' sept 2007. EC (2007), Guidelines for EC Support to Sector Programmes, Tools and Methods Series, juillet 2007. CIDA (2007), CIDA's Operational Guide to Program-based Approaches', Version 1.0, novembre 2007.

Conception de la conditionnalité et du dialogue

54. La majorité des bailleurs de fonds recommandent d'utiliser des approches basées sur les résultats pour la conception de l'appui budgétaire, mais les conclusions qu'ils tirent à l'égard de la méthode à employer pour y parvenir et sa relation avec la conception de la conditionnalité et les mécanismes de décaissement ont tendance à varier.

55. Les lignes directrices pour le programme sectoriel de la CE indiquent que « le consensus européen veut que « La communauté devra utiliser de manière constante une approche basée sur les résultats et des indicateurs de performance et devra définir clairement et suivre sa conditionnalité... le décaissement d'appui budgétaire doit être soumis à des progrès satisfaisants vers les objectifs en termes d'impacts et de résultats » et que « ces mandats récents confirment et renforcent l'approche de la CE, qui relie le décaissement des tranches variables à l'atteinte des objectifs liés aux indicateurs de résultats convenus. » (EC 2007 p.56). La CE indique ainsi clairement sa préférence envers un système de tranches fixes et variables permettant de suivre les progrès et de déclencher les décaissements.

56. Sida et CIDA soulignent également l'importance d'une gestion basée sur les résultats. L'appui budgétaire de Sida est conçu de manière à mettre en œuvre une « réponse graduelle », mais aucune instruction spécifique n'est donnée à cet égard. Danida voit la conditionnalité sous un angle plus pragmatique. Ses lignes directrices indiquent que « *les indicateurs de performance sont là pour signaler les enjeux les plus importants du point de vue des objectifs du programme d'appui budgétaire, afin de concentrer sur eux l'attention et les efforts de mise en œuvre du gouvernement* » (Danida p. 30). Il n'est pas nécessaire de soumettre l'ABS à un cadre d'évaluation des performances (au contraire de l'ABG) et les lignes directrices recommandent de ne pas relier les décaissements à des indicateurs spécifiques. Pour l'ABS, l'accent est mis sur l'alignement avec les mécanismes et systèmes des pays et bailleurs de fonds partenaires. L'approche du DFID ressemble à celle de Danida : au lieu de soumettre les décaissements à l'atteinte d'indicateurs spécifiques, des critères sont utilisés pour suivre les progrès.

57. La majorité des bailleurs de fonds font preuve d'une grande flexibilité à l'égard des conditions appliquées et des mécanismes de décaissement utilisés. Bien qu'ils constituent des outils importants de redevabilité et d'évaluation des résultats, la plupart des sièges en confient la conception à leurs bureaux locaux et à part la CE, ils ne recommandent pas l'utilisation d'un mécanisme particulier. En plus de cela, dans le cas de la CE, c'est le siège qui décide si les conditions ont été respectées, alors que les autres bailleurs de fonds en laissent le soin à leurs bureaux locaux, même si l'approbation finale revient au siège.

AT et soutien au renforcement des capacités

58. Toutes les lignes directrices parlent de l'importance des activités d'AT et de renforcement des capacités pour consolider l'efficacité de l'ABS ou des AP. Les lignes directrices de Danida soulignent l'importance d'un appui complémentaire pour améliorer l'efficacité de l'appui budgétaire par le biais de la GFP, des activités de lutte contre la corruption et des activités essentielles au fonctionnement du secteur public ou à la légitimité de l'État. Le DFID propose aussi une note de bonne pratique distincte intitulée « *Assessing the Potential Benefits of PRBS* » (DFID fév 2008). Elle examine la manière de renforcer les effets positifs de l'appui budgétaire grâce au renforcement des capacités et met l'accent sur la complémentarité entre les différents instruments d'aide. La CE souligne les principes de bonne pratique pour la fourniture d'AT pour l'ABS et CIDA exige une stratégie de renforcement des capacités dans le cadre d'une soumission d'AP.

Coordination avec d'autres programmes d'ABS et d'autres modalités d'aide

59. La question de la complémentarité entre l'ABS et d'autres formes d'aide est mentionnée dans toutes les lignes directrices, sauf celles de CIDA. Dans celles du DFID, du Danemark et de la CE, les formes que cela peut prendre ainsi que la manière d'en garantir l'efficacité maximum sont amplement discutées.

4. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'ABS

60. Cette section analyse les enseignements tirés des études de cas-pays afin d'évaluer comment l'ABS a été conçu dans la pratique, la mesure dans laquelle les représentations locales ont suivi les lignes directrices et ont été influencés par leurs sièges et si cela s'est traduit par des dérogations aux systèmes nationaux.

Mali – éducation

61. Au Mali, la décision d'octroyer l'ABS a été le résultat d'influences externes : suite aux Déclarations de Rome et de Paris, les bailleurs de fonds et le gouvernement ont décidé d'octroyer de l'ABG et de l'ABS à deux secteurs. Les Pays-Bas ont été les premiers à fournir de l'ABS au secteur de l'éducation : ils en ont conçu les mécanismes que d'autres bailleurs de fonds en se joignant à l'Appui Budgétaire Sectoriel ont ensuite adoptés. Sida a tenu le rôle de partenaire silencieux faisant passer ses fonds par le biais des Pays-Bas, tandis que la France, CIDA et la Belgique se sont joints à l'ABS par la suite.

62. Lorsque les Pays-Bas ont conçu le programme d'ABS, ils ont exprimé des inquiétudes quant aux faiblesses du système de GFP et ont voulu atténuer les risques fiduciaires potentiels. En conséquence, ils se sont assurés que les ressources d'ABS étaient affectées à des postes de dépenses spécifiques. Les accords de financement de l'ABS de la France, des Pays-Bas et de la Suède contiennent aussi une clause exigeant que les ressources d'ABS non utilisées en fin d'année budgétaire soient reportées sur l'exercice budgétaire suivant. Afin de répondre à ces préoccupations, le ministère des Finances a fait en sorte que les ressources d'ABS soient séparément identifiables dans le budget ; de facto, elles étaient traçables. De plus, les accords de financement des Pays-Bas et de la Suède indiquaient que le versement des fonds d'ABS au budget nécessitait l'accord préalable des bailleurs de fonds.

63. Dans la pratique, les dérogations mises en place par le gouvernement du Mali afin de satisfaire toutes ces exigences ont causé des problèmes considérables et les bailleurs de l'ABS ont indiqué qu'a posteriori, cet aménagement n'avait peut-être pas été le meilleur et qu'ils auraient conçu l'ABS différemment s'ils avaient pu anticiper les problèmes qu'il allait causer.

64. L'impact des exigences du siège sur la conception de l'ABS a varié en fonction des bailleurs de fonds. Les Pays-Bas, qui favorisent une approche décentralisée, n'ont pas semblé subir une forte influence. Il semble que la décision de déroger aux procédures nationales dans certains domaines ait été prise par le bureau local. En tant que partenaire silencieux, Sida n'a pas participé à la conception du processus d'ABS, mais aurait préféré qu'on évite les dérogations. Cela correspond aux lignes directrices de son siège, qui encourage fortement l'utilisation de l'appui budgétaire, mais recommande aussi de passer par les procédures nationales ; les dérogations sont donc dues aux circonstances dans le pays. La France n'a pas eu de mal à adopter ce mécanisme, qui est assez proche de son approche projet habituelle.

65. Dans le cas du Mali, on pourrait affirmer que ces dérogations ont été rendues nécessaires par le fait que le gouvernement ne pensait pas avoir l'influence nécessaire pour pousser les bailleurs de fonds à mettre en place un système plus raisonnable. Les bailleurs octroyant l'ABS ont indiqué qu'ils n'auraient pas demandé la mise en place d'un tel système, et en particulier des procédures liées à la traçabilité, s'ils avaient su qu'il poserait tant de problèmes. Le gouvernement du Mali ne les avait pas prévenus des difficultés qu'il allait rencontrer : cela suggère qu'il désire accéder aux demandes des bailleurs de fonds, même si cela implique la mise en place de systèmes ingérables dans le cadre des procédures en place.

Mozambique

Santé

66. L'aide au secteur de la santé a été fournie par le biais de fonds communs, et ce n'est qu'en 2008 qu'on est passé à l'ABS. Les bailleurs de fonds utilisant l'ABS étaient : la CE, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, la Norvège, le Canada, l'Irlande, l'agence Catalane pour la coopération au développement, la Suisse, le Danemark, la Flandre, la Finlande, les Pays-Bas, l'UNICEF et l'UNFPA. Un temps et des efforts considérables ont été consacrés à la tentative de développement d'un mécanisme de financement acceptable pour la majorité des bailleurs de fonds. Les systèmes gouvernementaux ont été utilisés à l'exception de quelques cas autorisés pour assurer la participation de la majorité des bailleurs de fonds.

67. La dérogation principale est liée à l'acheminement des ressources vers le Compte Unique du Trésor (CUT) et le Ministère de la Santé (MdS) ; dans ce cas, les bailleurs de fonds peuvent choisir de suivre un canal interne ou externe. Avec le « canal interne », les ressources sont combinées au budget du gouvernement, tandis qu'avec le compte externe, les fonds restent séparés et à la fin de l'exercice financier, tout solde doit être reporté sur l'exercice suivant du secteur de la santé. Les bailleurs de fonds qui ont choisi de distribuer leurs ressources par le canal interne sont : la CE, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et la Norvège. Le canal externe est utilisée par le Canada, l'Irlande, l'agence Catalane pour la coopération au développement, la Suisse, le Danemark, la Flandre, la Finlande, les Pays-Bas, l'UNICEF et l'UNFPA. Dans la pratique, à ce jour, les ressources par canal interne et externe sont traçables, puisqu'elles sont séparément identifiables dans le budget du développement du ministère de la Santé ; les détails pratiques des canaux internes n'ont pas été clairement définis.

68. De plus, les ressources réservées aux médicaments ne passent pas par le CUT. Elles sont logées dans un compte en devises et ne sont distribuées au MdS que lorsque les conditions du protocole d'entente sont satisfaites. Les mécanismes de compte rendu diffèrent de ceux du gouvernement, et il est possible d'auditer ces ressources séparément. Ces systèmes parallèles ont été mis en œuvre pour répondre aux craintes de corruption dans l'approvisionnement en médicaments.

69. Le protocole d'entente stipule aussi que le MdS doit réaliser des évaluations annuelles de la GFP en plus des rapports d'audit. Selon le protocole d'entente, ceux-ci permettent de contrôler la qualité de la planification et de l'exécution budgétaire, de vérifier que les fonds sont utilisés aux fins prévues, qu'ils sont comptabilisés correctement et de manière transparente à l'aide de rapports adéquats et que les dépenses engagées représentent un bon rapport qualité/prix. Cette clause permet la réalisation d'un diagnostic supplémentaire et donne aux bailleurs de fonds la possibilité de réduire leur financement ou même de se retirer de l'ABS si l'évaluation de la gestion des finances publiques (GFP) n'est pas satisfaisante.

70. La CE ajoute d'autres directives au protocole d'entente pour pouvoir utiliser un mécanisme de réponse à deux temps, avec des tranches fixes et variables. Les fonds octroyés pour l'année n se basent sur la performance de l'année n-1. La tranche variable est liée aux deux indicateurs du PAF (cadre d'évaluation des performances) du secteur de la santé. La performance est alors évaluée sur base de cible atteinte ou pas et chacun des indicateurs de performance compte pour 50 pour cent du score. La plupart des bailleurs de fonds ont aussi prévu une clause leur permettant d'exiger des audits externes dans certaines circonstances exceptionnelles.

71. Ces dérogations aux systèmes nationaux visaient avant tout à permettre aux bailleurs de fonds d'utiliser une approche de financement conjoint et d'obtenir la participation d'un nombre maximum de bailleurs de fonds. Cependant, il a fallu faire des compromis, les exigences des sièges empêchant de nombreux bailleurs de fonds de mettre en œuvre une approche d'ABS « pure ».

Agriculture

72. Les ressources allouées au secteur agricole étaient à l'origine distribuées par un mécanisme de financement commun lancé en 1999, qui s'est transformé en ABS au bout de sa troisième phase, en 2007. Les principaux bailleurs de fonds participant à l'ABS sont la CE, la Suède, le Canada, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, l'IFAD, l'Irlande et les Pays-Bas. Deux des bailleurs de fonds les plus importants, la Banque Mondiale et l'USAID, ont quitté le mécanisme de financement commun en 2006.

73. Bien que l'ABS soit toujours traçable, il est, comparé aux mécanismes de financement précédents, de plus en plus aligné sur les systèmes et procédures nationaux. Par exemple, les marchés publics sont maintenant passés à l'aide des procédures de passation du gouvernement du Mozambique (GdM), ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette évolution est due aux réformes des systèmes de GFP et à l'action du GdM, qui, en exerçant une plus grande appropriation, a voulu encourager l'alignement avec les systèmes gouvernementaux. On peut également attribuer ce changement au désir des bailleurs de fonds d'adhérer à la Déclaration de Paris et à la pression exercée par les sièges en faveur d'approches plus alignées. Certains bailleurs de fonds ont conservé des ressources ciblant des domaines spécifiques du programme agricole. Les ressources d'ABS n'ont été accompagnées d'aucune exigence d'additionnalité explicite.

74. Les autres principales dérogations sont liées aux dispositions spéciales pour la présentation de rapports. En effet, les systèmes de suivi-évaluation du gouvernement sont faibles, et il a ainsi fallu développer une nouvelle matrice d'évaluation des performances. La matrice d'évaluation des performances a été impulsée par les bailleurs de fonds et, pour cette raison, a trouvé peu de répondant au sein du Ministère de l'Agriculture (MINAG). Un compte transitoire distinct « *proagri* » a été créé, permettant aux bailleurs de fonds d'y déposer leurs ressources. En effet, la loi empêche le Compte Central du Trésorier d'être audité par des auditeurs internationaux.

Tanzanie

Santé

75. Dans le secteur de la santé en Tanzanie, l'ABS se présente sous forme de panier de financements et a évolué dans le cadre de l'approche sectorielle et du financement commun utilisés depuis 1999. Actuellement, les principaux bailleurs de fonds sont Danida, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suisse, KfW, la Banque mondiale, l'UNFPA, CIDA, l'UNICEF et la Norvège.

76. La structure de l'ABS a évolué avec le temps. Comme dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, la traçabilité a été maintenue et les dérogations aux systèmes nationaux ont été moins nécessaires au fur et à mesure des progrès de l'aide. Les dérogations avaient été introduites pour pallier les faiblesses des systèmes de GFP et ont été supprimées quand la situation s'est améliorée. Par exemple, les exigences d'audits étaient plus strictes pour l'ABS que pour les ressources domestiques. Jusqu'à l'exercice financier en cours, une société d'audit externe appuyait les audits du gouvernement pour ce secteur et effectuait des audits séparés des ressources d'ABS. Les capacités locales d'audits s'étant améliorées, cet arrangement n'est plus nécessaire.

77. On constate toujours des divergences avec les systèmes nationaux ; elles sont décrites dans le protocole d'entente et les arrangements annexes. Ceux-ci prévoient un compte de dépôt recevant les ressources des bailleurs de fonds, et les ressources sont traçables dans le budget puisqu'elles ont un code budgétaire propre. Ce compte de dépôt permet aux bailleurs de fonds de mieux contrôler leurs ressources et de garantir l'additionnalité et il facilite la conservation de ressources jusqu'à ce que les conditions requises soient satisfaites. Les procédures de marchés publics diffèrent également de celles du gouvernement, par ailleurs une clause stipule que certains documents tels que les versions préliminaires des CDMT et des revues des dépenses publiques

doivent être partagés avec les bailleurs de fonds. Tout au long de ce processus, une part minimum de ressources d'ABS a ciblé la prestation de services de santé décentralisés.

78. Ces dispositions relatives à l'ABS semblent être la réponse apportée aux faiblesses perçues du système de GFP de la Tanzanie par les bureaux locaux des bailleurs de fonds face et le résultat de l'expérience accumulée par l'utilisation d'un financement commun. Des dispositions comparables sont en place pour l'aide aux secteurs de la santé, de l'eau et de l'agriculture en Tanzanie, ce qui suggère que les bailleurs de fonds ont eu les mêmes réactions dans différents secteurs. Les procédures de marchés publics utilisées sont similaires à celles de la Banque mondiale et sont liées aux exigences de son siège.

Ouganda

LGDP

79. La Banque mondiale a utilisé un mélange d'aide projet et d'ABS pour soutenir le LGDP I. L'appui principal était fourni sous forme de projets soumis aux procédures de la Banque mondiale. Les fonds d'ABS étaient traçables et ciblaient des subventions pour le développement local (SDL) et le renforcement des capacités (SRC) ; les programmes bénéficiaient d'un dialogue et de conditions spécifiques. Sous le LGDP II, les fonds d'ABS étaient toujours ciblés, mais le dialogue et l'aide projet associée ciblaient moins le système de subventions qui avait déjà été mis en place. Les bailleurs de fonds participant à l'ABS par le biais du LGDP II étaient la Banque mondiale, le Danemark, l'Autriche et l'Irlande.

80. L'ABS à destination du gouvernement local utilisait les procédures du gouvernement de l'Ouganda pour la planification, la budgétisation, la comptabilité, les marchés publics et le suivi, mais des modalités spécifiques de production de rapports et de S&E ont été adoptées pour les SDL et le RC. Des audits coût-efficacité (*'value for money audits'*), des revues de programmes à mi-parcours et des audits techniques ont aussi été définis.

81. Les procédures de la Banque mondiale ont été utilisées pour les passations de marchés publics au niveau du gouvernement central, dérogeant ainsi aux procédures du gouvernement central. Elles n'ont cependant pas été appliquées au niveau local, car l'ABS finançait des subventions aux gouvernements locaux dont les dépenses devaient utiliser les procédures nationales. Ainsi la vérification de la Banque mondiale se bornait à voir si les subventions aux gouvernements locaux leur avaient été transférées.

82. En l'absence de procédures gouvernementales satisfaisant les exigences de redevabilité, de nouveaux processus de compte rendu ont dû être développés pour les subventions locales. Un processus d'évaluation annuelle a aussi été créé, mais l'objectif global du programme était de développer et de tester un système de financement décentralisé des investissements en l'absence de mécanismes propres au gouvernement.

Éducation

83. En Ouganda, un groupe variable de bailleurs de fonds octroie de l'ABS au secteur de l'éducation depuis 1998 : la Banque mondiale, le DFID, la CE, le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, Irish Aid, USAID et CIDA. L'ABS est actuellement octroyée par le gouvernement des Pays-Bas et Irish Aid. Dans le secteur de l'éducation, depuis que l'ABS s'est transformé en modalité à part entière, on ne constate que des dérogations minimales aux systèmes nationaux. Les exigences d'origine, qui prévoyaient un audit externe séparé, ont été remplacées par des audits effectués par des auditeurs externes au gouvernement et les enquêtes de suivi des dépenses sont maintenant pleinement intégrées au cadre d'examen des performances du gouvernement pour ce secteur. Les sièges des bailleurs de fonds reconnaissent que les systèmes de gestion financière du gouvernement sont suffisamment robustes pour que des dérogations soient encore nécessaires.

84. Les dispositions prises à l'origine pour l'ABS dans le secteur de l'éducation en Ouganda étaient parmi les premières de leur genre à l'échelle mondiale. Il semble que les sièges du DFID et d'autres importants bailleurs de fonds aient laissé une marge de manœuvre raisonnable à leurs bureaux locaux pour leur conception. Le cadre sectoriel plus vaste au sein duquel opère l'ABS devait harmoniser les activités des bailleurs de fonds et les aligner avec les systèmes nationaux. L'un des effets produits a été une forte pression par les pairs pour éviter des procédures particulières des sièges et mettre en place une série commune de dispositions institutionnelles pour les décaissements, le suivi et l'examen des performances.

85. Jusqu'en 2003, l'un des aspects spécifiques de la dérogation formelle était l'exigence d'additionnalité formulée par les bailleurs de fonds du secteur de l'éducation et même du sous-secteur enseignement primaire. Dans la pratique, entre 1997 et 2003, on a assisté à un alignement des préférences entre les objectifs de dépenses du gouvernement et des bailleurs de fonds. L'exigence d'additionnalité n'a donc sans doute pas créé de distorsions. En fait, l'additionnalité de l'ABS et l'allègement de la dette ont été formalisés dans tous les secteurs par un mécanisme appelé « Fonds de lutte contre la pauvreté » (Poverty Action Fund), mais le gouvernement en a rejeté la pratique à partir de 2003 quand elle a exercé des pressions importantes sur la situation macroéconomique. Cependant, il semble que le gouvernement est prêt à considérer à nouveau la question de l'additionnalité.

86. La majorité de l'ABS était non-traçable et affectée au sous-secteur enseignement primaire, en particulier pour soutenir la Subvention aux Infrastructures Scolaires dans les premières phases de l'intensification des efforts lié à l'introduction de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU). En 2003, la CE est passée de l'ABS à l'ABG, mais elle a continué à fournir une aide au sous-secteur de l'enseignement primaire par le biais d'un ciblage jusqu'en 2005. Le siège a encouragé le passage à l'ABG afin de parvenir au meilleur alignement requis par les accords de Cotonou et de Lomé.

87. Les préoccupations liées à la qualité de l'apprentissage ont poussé Irish Aid et les Pays-Bas à demander des dérogations à l'ABS comme seul instruments d'aide dans ce secteur. En parallèle à l'ABS, ces deux bailleurs de fonds ont réintroduit l'aide projet dans leur portefeuille d'instruments pour répondre aux préoccupations soulevées par leurs sièges, qui craignaient d'avoir du mal à justifier l'efficacité de l'ABS aux instances politiques de leurs pays. Ce passage les a obligés à avoir recours à des dérogations aux systèmes et processus nationaux, dont une aide hors-budget à travers la Quality Education Initiative (QEI), un fonds commun multibailleurs pour la fourniture de services de conseils et d'élaboration de politiques.

88. Le gouvernement belge est sur le point de lancer un programme d'ABS ciblant l'éducation secondaire et prévoit d'allouer 50% de son portefeuille à cette modalité. Malgré l'exigence légale voulant que l'aide à l'éducation fournie par la Belgique cible le sous-secteur éducation primaire, le personnel du bureau local a persuadé son siège que l'aide aurait un impact plus important si elle était fournie au secteur secondaire à cause du grand nombre de bailleurs de fonds ciblant déjà le secteur primaire. Les bailleurs de fonds octroyant actuellement l'ABS se sont appuyés sur un protocole d'entente non signé entre le gouvernement et l'EFAG pour organiser leurs échanges avec le secteur et pourront utiliser le Cadre d'Assistance Conjoint pour leurs futurs engagements. Cependant, le gouvernement belge exige un protocole d'entente signé pour octroyer l'ABS de manière à ce que les indicateurs ciblent plus spécifiquement ce secteur.

89. Dans l'ensemble, les bailleurs de fonds ayant appuyé et soutenu l'éducation primaire par l'ABS n'ont pas été poussés par leurs sièges à déroger aux systèmes nationaux. Ce n'est que depuis la revue des dépenses publiques effectuée par la Banque mondiale en 2007, qui décrivait de façon systématique le manque d'efficacité du secteur de l'éducation, que les sièges des bailleurs de fonds ont commencé à exiger de leurs bureaux locaux qu'ils fassent la preuve des

résultats obtenus en matière d'amélioration de l'éducation ou mettent en place des garde-fous pour garantir l'efficacité de leurs dépenses (à savoir des dérogations).

Rwanda

90. Au Rwanda, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la BAD, la Belgique, le Canada, la Suède, l'Initiative Fast-Track (IFT) et l'UNICEF octroient de l'ABS. Au Rwanda, on constate une influence claire des décisions et réglementations des sièges des bailleurs de fonds sur l'octroi et les modalités d'ABS. Cela a parfois mené à des dérogations aux systèmes nationaux, qu'un solide cadre de coordination des bailleurs de fonds et des relations de confiance entre les bailleurs de fonds et le gouvernement ont permis de minimiser.

91. Par exemple, Sida n'a pas pu octroyer l'ABS avant 2002 : les règlements de son siège l'en empêchaient. Après cette date, il a octroyé l'ABS à l'éducation sous l'influence du service éducation de son siège, qui avait argumenté que c'était une démarche nécessaire pour participer au dialogue dans ce secteur. Un manque de capacités du bureau local a nécessité de déléguer cette participation au DFID par le biais d'un accord de partenariat silencieux.

92. La Banque Mondiale et la CE ont mis en place un programme d'ABG assorti de conditionnalités pour l'éducation soutenant ainsi les efforts dans ce secteur. En effet, elles pensaient que le secteur de l'éducation recevait une aide suffisante d'autres bailleurs de fonds. D'un autre côté, le DFID est passé de l'ABG avec une composante éducation à l'ABS, qui était perçu comme étant moins volatile. Les Pays-Bas, la Belgique, la BAD, CIDA et l'UNICEF ont été impressionnés par le solide mécanisme de coordination des bailleurs de fonds et le cadre conjoint pour l'octroi d'Appui Budgétaire Sectoriel ; ils se sont servis de cet argument pour convaincre leurs sièges d'y participer.

93. D'autres bailleurs de fonds, comme le Japon, la Corée ou USAID, ont continué à utiliser des modalités d'aide projet. L'USAID n'a pas pu passer à l'ABS car les lignes directrices de son siège stipulent que les dépenses doivent être justifiées et comptabilisées. Le Japon tente de passer à l'ABS et à nouveau, l'existence d'une solide coordination locale des bailleurs de fonds et d'un cadre de planification et de budgétisation a servi d'argument durant les discussions entre le bureau local et son siège sur la possibilité d'un passage à l'ABS. À ce jour, cela n'a pas été possible, car le siège exige des comptes détaillés pour toutes les dépenses.

94. Le solide programme d'appui conjoint au secteur de l'éducation déjà en place a pu être aligné avec les processus de planification, de présentation de rapports et de décaissement de l'ABS. Les principales dérogations aux systèmes gouvernementaux provenaient donc de demandes individuelles des bailleurs de fonds. La BAD exige un rapport séparé sous un format spécifique avant de pouvoir effectuer un décaissement. Cela est sans doute dû au fait qu'à l'origine, l'appui de la BAD était conçu sous forme d'aide projet et ne s'est transformé en ABS qu'après une forte pression exercée par les autres bailleurs de fonds du secteur de l'éducation. L'IFT exige un rapport spécifique assorti d'informations détaillées sur l'exécution budgétaire pour déclencher les décaissements par tranche. Cette exigence est en partie due au fait que le Rwanda est le seul pays à recevoir des fonds de l'IFT par le biais de l'ABS. La BAD, la Belgique, l'IFT et CIDA requièrent également un ciblage pour satisfaire les exigences de redevabilité de leurs sièges.

95. Dans l'ensemble, les exigences supplémentaires sont liées aux procédures des sièges. Elles sont dues au fait que la conception des programmes n'a pas été correctement adaptée aux modalités de l'appui budgétaire et qu'elle reste influencée par les modalités de l'aide projet qui continuent à influencer fortement les bailleurs de fonds en dépit de leur adoption de l'ABS.

Zambie

Santé

96. En Zambie, le passage à l'ABS a été provoqué par la préférence affichée du gouvernement à l'égard de l'appui budgétaire et par un désir des bailleurs de fonds de s'aligner avec la Déclaration de Paris. Deux bailleurs de fonds, le DFID et la CE, ont octroyé de l'ABS au secteur de la santé ; les autres ont continué à utiliser des fonds communs ou des projets. Le DFID a octroyé une ABG avec des fonds ciblant la suppression des redevances d'utilisateur dans le secteur de la santé, mais à présent, il cible seulement l'ensemble du secteur de la santé. Cet appui était aligné avec les systèmes gouvernementaux, mais le Ministère des Finances et de la Planification nationale (MFPN) devait envoyer une lettre au DFID indiquant que les fonds avaient été transférés au Ministère de la Santé. Cette exigence de traçabilité du DFID a causé des problèmes significatifs : le mécanisme de transfert utilisé pour les fonds ayant été mal conçu, le transfert de fonds du MFPN au MdS a connu des retards, empêchant la mise en œuvre de certaines activités.

97. Le DFID a conçu l'ABS de cette manière car, durant la première année, leur allocation au secteur de la santé avait été décaissée après le budget et ils voulaient une preuve que leurs fonds additionnels étaient transférés au MdS. Au cours de la seconde année, cette exigence a causé des problèmes car le MdS s'attendait à ce que les ressources du DFID soient transférées séparément des fonds budgétaires normaux et le MFPN n'a pas utilisé les procédures de gestion de trésorerie habituelles pour ses décaissements. Cette exigence a été supprimée une fois qu'on a réalisé qu'elle n'était pas nécessaire et qu'elle semait le trouble et l'ABS est devenu non traçable.

98. L'ABS de la CE était non traçable, mais la conditionnalité et les procédures de décaissement de la CE dérogeaient de celles utilisées pour le panier de financement et les systèmes gouvernementaux pour la santé ; elles étaient issues directement du système de tranches fixes et flexibles requis par la politique du siège. La CE disposait donc d'un système de conditionnalité distinct des fonds communs. Bien que les indicateurs aient été tirés de ceux utilisés dans le plan pour le secteur de la santé, un rapport séparé sur l'atteinte des critères et indicateurs de la CE doit être produit par le MdS. L'évaluation de ces indicateurs relève de la responsabilité du siège. En effet, bien que l'évaluation soit effectuée dans les pays, il est arrivé une année que Bruxelles change les résultats de l'évaluation, ce qui a provoqué une baisse de ses décaissements.

99. Ces dérogations aux procédures du gouvernement et des fonds communs sont sans doute dues au fait que le MdS ne pensait pas détenir le pouvoir nécessaire pour influencer la conception de l'ABS dans les deux cas. Comme il avait déjà perdu du financement extérieur suite à la rationalisation par les bailleurs de fonds de leur appui à différents secteurs, il craignait de subir une nouvelle réduction des financements.

100. D'autres bailleurs de fonds sont en train de considérer un passage à l'ABS. CIDA n'utilisera sans doute pas l'ABS : son siège ne dispose pas d'une politique claire à cet égard. D'autres, comme Sida ou les Pays-Bas, peuvent passer à l'ABS s'ils le désirent, mais leurs sièges ne les y ont pas incités et toute décision dépendra de l'évaluation des conditions sur le terrain et de l'efficacité possible de l'ABS.

Routes

101. La CE est le seul bailleur de fonds à allouer des ressources d'ABS au secteur routier ; elle finance également un projet FED. Les principaux problèmes ressemblent à ceux liés à l'appui fourni au secteur de la santé zambien par la CE : la conception de l'instrument et l'exécution du financement souffrent de défauts systémiques. Le système de tranches fixes et variables a provoqué le retard de décaissement de tranches, avec des tranches 'variables' reportées à l'exercice suivant en raison du blocage au niveau du siège qui examine et parfois révisé l'évaluation des critères et des indicateurs. Le personnel de la CE sur le terrain reçoit de moins en

moins d'informations sur la date prévue des décaissements et la période nécessaire à leur approbation peut être longue.

102. Un problème supplémentaire s'est posé à la délégation de la CE à Lusaka : la structure du programme a changé après soumission de l'accord de financement quand, au cours des discussions avec le siège, il a été décidé qu'un programme d'ABS représentait peut-être la meilleure forme d'appui. Ainsi, l'évaluation préparatoire complète pour l'appui budgétaire n'a pas été effectuée et les procédures du siège de la CE ont provoqué la sélection de l'ABS de préférence au financement sectoriel commun, qui était pourtant l'approche préférée au départ, mais les procédures du 9^e FED prévalant à l'époque ont empêché la mise en commun des ressources de la CE. Ainsi, l'ABS qui en a résulté a conservé de nombreuses caractéristiques de l'aide projet, dont la traçabilité.

5. L'influence des sièges des bailleurs de fonds sur les programmes d'ABS

103. Cette section analyse la mesure dans laquelle les préoccupations et exigences des sièges des bailleurs de fonds ont influencé le choix, la conception et la mise en œuvre de programmes d'ABS. Pour cela, on a comparé les informations contenues dans les guides méthodologiques des bailleurs de fonds analysés dans la section trois et les éléments factuels tirés des études de cas-pays mentionnés dans la section quatre.

5.1 Le choix de programmes d'ABS dans la pratique

104. Les principaux bailleurs de fonds ayant octroyé l'ABS sont ceux dont les sièges ont indiqué une préférence pour cet instrument d'aide : le DFID, Sida, la CE et les Pays-Bas. Il est intéressant de noter que même les pays qui préfèrent une approche projet ou ne sont pas traditionnellement perçus comme utilisant des systèmes de financement en commun utilisent l'ABS ou des approches hybrides dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas.

105. Malgré un ordre du Congrès interdisant la mise en commun de ressources américaines, USAID contribuait à des fonds communs en Zambie et en Ouganda. En effet, dans ces deux pays, la contribution de l'USAID était antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordre du Congrès et a donc eu l'autorisation de continuer. Dans le secteur de la santé en Zambie, USAID pensait devoir arrêter prochainement ; en effet, à la fin des programmes en cours, cette organisation devait recommencer à utiliser des modalités de projet.

106. La Banque mondiale bien que ne disposant pas d'un mandat l'autorisant à octroyer l'ABS, est parvenue à le faire par le biais d'une participation au programme LGDP en Ouganda. Bien qu'une grande partie de celui-ci se présentait comme un projet classique, la Banque mondiale a pu y intégrer l'ABS une fois convaincue de sa solidité du point de vue fiduciaire, environnemental et légal. Lors de l'évaluation d'un programme, ce sont des aspects plus importants que la modalité de financement utilisée. De même, la Banque mondiale contribuait également au fonds commun qui était de l'ABS dans le secteur de la santé en Tanzanie. La Banque mondiale est en train de développer des lignes directrices sur l'ABS en réponse aux expériences tirées de son utilisation à ce jour ; elle espère ainsi clarifier sa position à cet égard.

107. D'autres bailleurs de fonds, qui ne participaient pas d'ordinaire aux financements communs ou n'utilisaient pas les systèmes gouvernementaux, ont commencé à participer aux programmes d'ABS sous la pression de leurs pairs. Au Rwanda, la BAD devait mettre en œuvre un projet pour l'éducation, mais sous l'influence de ses pairs, elle a fini par porter son choix sur l'ABS. En conséquence, ce programme d'ABS conservait des éléments de modalité de projet, dont des

dérogations aux systèmes nationaux, afin de satisfaire les exigences du siège en matière de présentation de rapports.

108. Au Mali, la France fait partie des bailleurs de fonds dont la participation à l'ABS surprend au vu de sa réticence à utiliser les systèmes nationaux. On peut en déduire que lorsqu'une masse critique de bailleurs de fonds participe au dispositif d'ABS, la pression exercée par les pairs fait qu'il devient très difficile d'utiliser d'autres types de modalités. Au Rwanda et au Mali, le secteur de l'éducation est avant tout financé par l'ABS.

109. Dans les pays comme le Rwanda, où le gouvernement est relativement fort et où les hauts fonctionnaires se sentent capables de remettre en cause certaines décisions des bailleurs de fonds, le gouvernement exerce également une certaine pression. L'UNICEF participe aussi à l'ABS en Tanzanie et au Rwanda ; il est possible que les mêmes raisons l'aient encouragé à utiliser les systèmes gouvernementaux.

110. Dans d'autres cas, les bailleurs de fonds ont choisi d'utiliser d'autres modalités d'aide de préférence à l'ABS, cela malgré le fait qu'ils étaient capables de fournir cet appui et que leurs sièges les y avaient encouragés. Cela s'explique par des préoccupations au niveau des bureaux locaux, comme en Zambie, où Sida et la RNE désiraient participer à un dispositif d'ABS dans le secteur de la santé, mais n'étaient pas convaincus que le système budgétaire du gouvernement était capable d'en garantir l'efficacité. Ceci est surprenant quant on sait qu'ils octroyaient de l'ABG.

111. En plus de cela, les règles des sièges sont interprétées différemment dans différents pays. Par exemple, Sida octroyait l'ABS au secteur de la santé de l'Ouganda en 2002, et pourtant son bureau au Rwanda avait indiqué que les règles de son siège l'empêchaient de passer à l'ABS.

112. On dispose également de preuves que pour les bailleurs de fonds tels que le DFID, le désir d'influencer les modalités d'aide utilisées par d'autres bailleurs de fonds avait un impact sur leur choix d'utiliser l'ABS ou l'ABG. Au Rwanda, il a été mentionné que le DFID avait choisi de passer à l'ABS afin d'encourager d'autres bailleurs de fonds à abandonner les approches projet. Dans le secteur de l'éducation en Ouganda et de la santé en Tanzanie, DFID est passé de l'ABS à l'ABG, car un important groupe de bailleurs de fonds offrait de toute manière l'ABS : il n'était donc pas nécessaire de montrer l'exemple.

Encadré 4 : Le manque de cohérence des procédures de la CE

Les procédures et lignes directrices de la CE ont manqué de clarté, comme en a fait l'expérience la délégation de la CE au Mozambique (DELMOZ). DELMOZ participait depuis plusieurs années au financement commun SISTAFE soutenant le renforcement de la GFP ; c'était un bailleur clé et un important interlocuteur. En 2006, le Mozambique et d'autres délégations de l'ACP ont été informés par Bruxelles qu'en raison d'un manque de cohérence des dispositions de l'accord de Cotonou pour le cofinancement et les fonds communs, l'augmentation proposée du soutien fourni par le fonds commun à SISTAFE ne pouvait être réalisée que si tous les participants adoptaient les procédures du FED. Après confirmation de la situation juridique par la CE, la décision a été prise de poursuivre le financement en commun au cas par cas/sur la base de projets pilotes. EuropeAid et DELMOZ ont réussi à faire en sorte que le programme SISTAFE soit choisi comme l'un de ces projets pilotes.

Ce cas illustre le risque de malentendu causé par la nature complexe des procédures de la CE : DELMOZ a pu convaincre son siège d'autoriser le financement en commun et d'utiliser des règles ne dictant pas la manière dont les autres bailleurs de fonds devaient choisir de structurer leur aide.

Source : Rocha Menocal, et al (2007) How effective is EU aid on the ground? A comparative assessment of EU assistance in Cambodia, Mozambique and Peru, and lessons learned, synthesis report, septembre 2007, ODI et Pontificia Universidad Católica del Perú

113. Des discussions menées avec des personnes interrogées au niveau des sièges ont révélé que d'autres facteurs étaient importants dans la décision de passer à l'ABS. Parmi eux, les capacités des bureaux locaux et les compétences sectorielles du personnel sur le terrain. Les bureaux de petite taille ou ne disposant pas de compétences suffisantes en matière de GFP ou d'un économiste pouvaient conduire à ne pas utiliser l'ABS. La solidité des relations entre le personnel des bailleurs de fonds et les fonctionnaires du Ministère des Finances et d'autres ministères sectoriels était également cruciale. Les relations personnelles et les réseaux peuvent jouer un rôle dans le processus décisionnel et si ceux-ci sont favorables, la confiance engendrée facilite le passage à l'ABS.

114. Enfin, le cas de la CE au Mozambique est intéressant : la CE utilisait déjà un financement en commun pour soutenir la réforme de la GFP quand son siège l'a informée que les nouvelles règles de la CE rendaient cette méthode impossible. Cette situation est décrite dans l'Encadré 4. Elle montre que des procédures complexes et opaques peuvent dérouter les bureaux locaux, bien qu'on peut supposer que ce programme devait être approuvé par le siège, l'utilisation du financement en commun et de l'ABS devait également manquer de clarté à ce niveau.

5.2 La conception et la mise en œuvre de l'ABS dans la pratique

115. Le tableau 1 de l'annexe 1 propose une comparaison des principales différences de la conception de l'ABS par pays et par étude de cas.

Niveaux de financement et engagements de financement pluriannuels

116. Dans tous les cas, les bailleurs de fonds se sont engagés à fournir l'ABS sur plusieurs années, en général trois. Des disparités ont été notées, comme pour le 10^e FED dans le secteur de la santé zambien : l'appui octroyé par la CE est prévu sur cinq ans, mais pour l'instant en matière d'ABS l'appui n'a été programmé que pour trois ans. Cela était dû aux préoccupations du bureau local quant au fonctionnement de l'ABS ; il permet de repasser, si nécessaire, à une approche d'aide projet à une date ultérieure.

Ciblage, additionnalité et traçabilité

117. Bien que l'intention de l'ABS était d'être de fait discrétionnaire, on constate dans toutes les études de cas sectorielles qu'un large ciblage a été utilisé. L'ABS ciblait dans tous les cas les dépenses sectorielles ou, dans les cas d'ABS traçable, le budget de développement des secteurs. Dans certains cas, le ciblage était plus spécifique. La CE a ciblé certains appuis sur l'agriculture au Mozambique alors que la plupart des autres bailleurs n'en ciblaient pas mais dans la santé, la majorité des bailleurs de fonds ont fait du ciblage mais pas la CE. Le ciblage a aussi été fait par la CE pour son ABS au secteur routier en Zambie, probablement parce que cette aide était à l'origine conçue sous forme de projet, mais n'était pas prévu en tant que tel dans l'accord de financement. Cela s'explique sans doute par le fait que les institutions gouvernementales du secteur routier national avaient l'habitude de fonctionner de cette manière. En Ouganda et en Tanzanie, la Banque Mondiale a également ciblé l'ABS octroyé au gouvernement local sur les subventions pour le renforcement des capacités et de l'infrastructure locale.

118. Cela suggère que les décisions liées à l'ampleur du ciblage étaient prises en fonction des conditions spécifiques à un secteur et à un pays et non pas de la politique générale de l'organisation puisqu'un même bailleur de fonds utilisait le ciblage dans certains pays, mais pas dans d'autres. Sida était le seul bailleur de fonds paraissant avoir une approche cohérente du ciblage : son siège le rejetait et n'utilisait qu'un ciblage sectoriel large dans les pays étudiés, avec un ciblage du budget du développement en cas d'utilisation de l'ABS traçable. L'autre bailleur de fonds dans ce cas était le DFID, mais il ne participait aux dispositifs d'ABS que dans deux des pays étudiés.

119. Les deux tiers des instruments d'ABS étaient traçables, de par leur conception ou dans la pratique. L'ABS non traçable n'a été employé que dans les secteurs de l'éducation en Ouganda et au Rwanda et dans le secteur de la santé en Zambie. Cela indique une forte préférence implicite des bailleurs vis-à-vis de la possibilité d'identification séparée des programmes d'ABS.

120. Des exigences d'additionnalité étaient intégrées à plusieurs des programmes d'ABS étudiés. Seules exceptions à cela : l'agriculture au Mozambique, la santé en Tanzanie et en Zambie. À nouveau, il est difficile de discerner des approches spécifiques pour chaque bailleur de fonds. La décision d'exiger l'additionnalité est en général propre à certains secteurs et pays et les sièges des bailleurs de fonds donnent peu d'instructions à cet égard.

121. À l'exception du secteur de la santé au Mozambique, les décaissements sont effectués par le biais du Trésor national et des systèmes gouvernementaux dans presque toutes les études de cas-pays. À cet égard, il est intéressant de noter pour le secteur de la santé au Mozambique, qu'entre un canal interne pour des ressources associées à celles du gouvernement et un canal externe distinct, la majorité des bailleurs de fonds préfèrent la seconde option. Pourtant, les systèmes de GFP du Mozambique sont relativement solides et les bailleurs de fonds n'utilisent pas cette méthode pour l'ABS au secteur de l'agriculture.

Conditionnalité et dialogue

122. Les dispositions relatives à la conditionnalité et au dialogue présentaient de nombreuses similitudes dans tous les pays et pour ses décaissements, la CE a utilisé un système de tranches fixes et variables liées à des conditionnalités de manière consistante dans tous les pays. Dans les autres cas d'ABS étudiés on utilisait des cadres d'évaluation des performances conjoints reliés aux plans et dialogues sectoriels, souvent avec des conditions externes supplémentaires pour des domaines comme la macroéconomie.

123. Dans ce domaine, les principales dérogations ont été causées par les exigences supplémentaires des sièges des bailleurs de fonds en matière de compte rendu et d'audits.

5.3 Influence des préoccupations des sièges sur la conception et la mise en œuvre des programmes

124. La plupart des bureaux locaux des bailleurs de fonds bilatéraux interrogés pour les études de cas affichaient une grande flexibilité à l'égard du choix et de la conception de l'ABS. Comme l'indique la section 3 ci-dessus, pour les bailleurs bilatéraux disposant de guides méthodologiques pour l'appui budgétaire, les conditions préalables, les préférences en matière de conception, les principes généraux et les procédures d'approbation à respecter étaient établies. Un tel choix offre théoriquement une autonomie raisonnable en matière de conception et les études de cas analysées dans les sections 4 et 5.2 semblent indiquer que cela a été le cas dans la pratique. Les bailleurs de fonds conçoivent les programmes d'ABS localement et il semble que dans la plupart des cas, la décision de passer outre les systèmes nationaux ait été le résultat de préoccupations spécifiques causées par les faiblesses des systèmes de GFP ou des systèmes de suivi et d'évaluation du gouvernement.

125. D'un autre côté, les propositions d'ABS doivent être approuvées par les sièges suite à un processus de remontées d'informations et de négociations avec le bureau local. Il est donc difficile de discerner si le siège impose des modifications significatives. Les discussions avec les personnes interrogées suggèrent que la nature de ce processus varie. Le siège du DFID adopte une approche souple : en général, un seul spécialiste du secteur analyse la conception de l'ABS avant sa présentation à la direction. En revanche, pour la CE, cinq spécialistes peuvent passer en

revue la proposition du point de vue technique ce qui peut susciter davantage de suggestions de modifications.

126. Les secteurs de la santé et des routes de la Zambie offrent deux exemples où le siège a eu une influence considérable. L'appui au secteur routier avait été conçu et soumis par le bureau local sous la forme d'un financement en commun, mais a été remplacé par l'ABS sur suggestion du siège. Pour le secteur de la santé, le bureau local s'est déclaré en faveur d'une ABS sans tranches fixes et variables, suggestion rejetée par Bruxelles.

127. Dans les cas de bailleurs de fonds utilisant l'ABS pour la première fois ou n'offrant pas normalement l'appui budgétaire, on a noté une influence considérable des sièges : ils exigeaient la mise en place de procédures supplémentaires ne correspondant pas aux dispositifs de mise en œuvre de l'ABS élaborés par les équipes des pays pour respecter les processus sectoriels nationaux. On les a prises en compte pour permettre à ces bailleurs de fonds de participer à l'ABS. Dans les secteurs de la santé au Mozambique et de l'éducation au Mali, des exigences supplémentaires de traçabilité ont été utilisées pour séparer les ressources d'ABS du budget du gouvernement ; les ressources non utilisées pouvaient ainsi être reportées à l'année suivante et réutilisées par les secteurs concernés. On suppose que l'utilisation de ce mécanisme, qui assurait la traçabilité des fonds, permettait à des bailleurs de fonds tels que la France, la Belgique, la BAD, l'UNICEF et l'UNFPA de moins craindre le risque fiduciaire.

128. Dans le même domaine, des indices indiquent que les bureaux locaux des bailleurs de fonds ont pu affirmer ne pas avoir le droit d'utiliser les systèmes gouvernementaux alors que les règles de leurs sièges ne les en empêchaient pas. Cela peut être dû au fait que le personnel des bailleurs de fonds n'aime pas prendre des risques, comprend mal les règles et subit la pression des sièges qui veut voir des résultats. Durant les discussions portant sur le travail sur le terrain, certains bailleurs de fonds ont indiqué être réticent à passer à l'ABS car il était plus difficile d'obtenir des résultats qu'avec les fonds en commun ou les projets. Le personnel de l'ONU a aussi suggéré que les lignes directrices de l'ONU étaient relativement ambiguës sur le financement commun, mais qu'une culture institutionnelle conservatrice empêchait les bureaux locaux de demander d'utiliser ce genre d'instrument d'aide.

129. D'autres facteurs culturels et institutionnels peuvent aussi influencer sa conception. Par exemple, bien que les lignes directrices de Danida pour l'appui budgétaire semblent favoriser une grande flexibilité au niveau de la conception, dans la pratique, comme OECD-DAC (2007) l'indique, « *Le Danemark a tendance à éviter les risques, en particulier dans le domaine de la gestion financière* », ce qui mène à la mise en place de dispositions de financement séparées et de structures de mise en œuvre parallèles.

130. Dans l'ensemble, les bailleurs multilatéraux ont tendance à avoir plus de règles et de réglementations pour l'ABS, ce qui mène à des dérogations aux systèmes nationaux. Lorsque la Banque Mondiale participe à des programmes sectoriels, elle doit utiliser ses procédures de passation de marchés publics, mais dans certains cas, comme pour l'appui au gouvernement local de l'Ouganda, il a été possible de passer outre ces procédures. Cette situation tend à avoir un effet extrêmement négatif : en effet, les procédures de la Banque mondiale pour les passations de marchés publics sont alors imposées à tous les bailleurs de fonds. L'encadré 5 en donne un exemple : au Mozambique, il a été convenu que les ressources de l'IFT seraient distribuées par le fonds commun pour l'éducation. L'IFT étant obligée d'utiliser les procédures de marchés publics de la Banque mondiale, il a été nécessaire d'harmoniser les procédures de marchés publics du fonds commun pour l'éducation avec celles de la Banque mondiale au lieu de passer par les systèmes du gouvernement, ce qui était la pratique jusqu'alors.

Encadré 5 : l'IFT et le financement en commun au Mozambique

Au Mozambique, le Fonds commun pour le secteur de l'éducation (FASE) a reçu 79 millions de USD de financement vertical du Fonds catalytique de l'Initiative Fast Track (IFT) en soutien au plan stratégique du secteur de l'éducation. Un système a alors dû être mis en place pour que les ressources de l'IFT puissent utiliser le FASE tout en satisfaisant les exigences de comptabilité des bailleurs de fonds soutenant l'IFT. Un compromis a été réalisé en alignant les pratiques du FASE sur les procédures de prêts aux projets de la Banque mondiale. Ce choix a eu un impact négatif sur l'utilisation des systèmes nationaux par les bailleurs de fonds, en particulier dans le domaine des marchés publics. En effet, les ressources du FASE avaient jusque-là été soumises aux procédures gouvernementales, mais le nouveau protocole d'entente prévoyait l'utilisation des procédures de la Banque mondiale. En Zambie, une initiative semblable d'allocation des ressources de l'IFT par les mécanismes de financement sectoriels a été rejetée par les bailleurs de fonds et le Ministère des Finances et de la Planification nationale, qui avaient eu vent de ce qui s'était passé au Mozambique.

Source : Handley, G. *Mutual Accountability at the Country Level, Mozambique Country Case Study, Centre for Aid and Public Expenditure, ODI*

131. La CE dispose également de procédures spécifiques pour l'évaluation et le décaissement des fonds qui ne sont pas utilisées par d'autres bailleurs de fonds ou alignées avec les systèmes des gouvernements bénéficiaires. La CE préfère un système de décaissement de tranches fixes et variables, qui n'est pas toujours utilisé mais représente la norme. L'ABG au Vietnam en représente une exception où ce système n'était pas compatible avec le Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CASRP), mécanisme de cofinancement utilisé par d'autres bailleurs de fonds et où la CE ne pouvait donc pas utiliser un système séparé. Dans les cas d'ABS étudiés, la CE utilisait toujours un mécanisme séparé pour l'évaluation et le décaissement. Cela a mené, non seulement, à un système parallèle et à des coûts de transaction supplémentaires pour les gouvernements bénéficiaires mais a aussi occasionné une imprévisibilité des décaissements, qui devaient être approuvés par le siège, processus long qui a quelquefois provoqué une réduction des décaissements de Bruxelles.

132. Ainsi, le siège de la CE a beaucoup plus d'influence sur les décaissements dont elle doit pouvoir démontrer les résultats auprès du Parlement Européen et de la Cour des Comptes Européenne. En revanche, un partenaire bilatéral comme le DFID, qui doit pourtant aussi apporter la preuve de ses résultats, n'est pas obligé d'utiliser un tel système et bénéficie d'une plus grande flexibilité. Les directeurs des bureaux locaux du DFID peuvent aussi autoriser le décaissement des tranches d'ABS. En revanche, le décaissement des tranches de la CE requiert 4 à 5 signatures et peut nécessiter des preuves documentaires supplémentaires fournis par le gouvernement récipiendaire. Ce processus peut prendre du temps et provoquer d'importants retards des décaissements et donc des problèmes pour l'exécution budgétaire dans les pays bénéficiaires.

5.4 Influence des obligations de redevabilité politique sur les exigences des sièges des bailleurs de fonds

133. L'appui budgétaire n'est utilisé en tant qu'instrument d'aide que depuis dix ans et en conséquence, les lignes directrices ont eu tendance à évoluer en réponse aux enseignements tirés durant cette période et à la pression imposée par les institutions chargées de sa supervision, comme les Parlements et les structures nationales d'audit.

134. La CE subit une pression politique qui influence la conception de ses programmes d'aide. Comme il est noté ci-dessus, la pression politique pousse à fonder les décaissements sur un système de tranches reliées à des indicateurs afin de démontrer les résultats obtenus. Cette exigence de redevabilité a conduit à une obligation plus récente visant à relier les programmes d'ABS aux contrats OMD que le Parlement européen et le comité du FED souhaitaient voir inclus dans les programmes de la CE. Cette influence se retrouve dans la conception de l'appui du 10^e FED fourni par la CE au secteur de la santé en Zambie, qui s'articule autour des contrats OMD.

135. En 2008, le National Audit Office (NAO) britannique a produit un rapport d'audit spécial sur l'appui budgétaire. Celui-ci identifiait plusieurs domaines où le DFID pouvait améliorer sa gestion et son appréciation de l'appui budgétaire. Ce travail a provoqué des changements du système de gestion et de supervision de l'appui budgétaire et une révision des lignes directrices pour l'appui budgétaire. Sans avoir à déroger aux systèmes nationaux des pays bénéficiaires, les aménagements principaux introduits par DFID ont été les suivants :

- S'assurer que les objectifs sont plus clairement décrits dans chaque cas afin de garantir un suivi des résultats.
- Accord sur le fait que le National Audit Office effectuera un audit de régularité annuel de tous les transferts d'appui budgétaire. En plus de cela, il vérifiera les mécanismes de gestion des risques dans un échantillon de pays.
- Le DFID présentera chaque année des rapports plus complets au Parlement sur son utilisation de l'appui budgétaire, les problèmes rencontrés et les résultats obtenus.

Encadré 6 : Influence de la redevabilité politique et l'USAID

« Le système d'octroi de l'aide des USA est complexe. Il compte plusieurs agences et programmes ayant des objectifs se recoupant et concurrents. Tout cela est dû à l'absence d'objectif global commun pour l'aide entre le Congrès, USAID et le pouvoir exécutif. À la place, des objectifs variés sont en concurrence dans les domaines de la défense, de la politique étrangère, de la criminalité transnationale, de la sécurité nationale et de l'aide, par exemple. Ces objectifs provoquent une certaine confusion et dans un tel contexte, le développement est souvent la dernière priorité. La complexité de ce système provoque un manque d'efficacité considérable au niveau de l'octroi de l'aide. De plus, l'absence de confiance témoignée par le Congrès à USAID mène à un usage excessif du ciblage et d'autres mécanismes du Congrès de nature à réduire la marge de manœuvre de l'agence à tel point qu'elle a du mal à mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris. Cela provoque un manque d'efficacité de l'aide des USA et entrave l'examen du budget de l'aide par le Congrès : en effet, les objectifs concurrents et la complexité du système interdisent tout contrôle stratégique. » Tiré de Burrell et al (2008)

Burrell et al (2008) Ownership of the Aid Budget in Donor Countries: The Impact of US and UK Legislatures on Aid Delivery, février 2008, ODI et GMF

136. En 2007, le National Audit Organisation suédois a produit un rapport d'audit sur l'appui budgétaire. Comme le NAO britannique, il recommandait plusieurs aménagements, la plupart liés à la clarification des procédures et à la production de lignes directrices plus robustes et explicites sur l'utilisation de l'appui budgétaire. Aucun d'entre eux n'a eu un impact spécifique sur les exigences imposées par le siège sur le terrain en termes de conception et de mise en œuvre de l'ABS.

137. En Allemagne, en réponse à un rapport spécial de la Cour fédérale des comptes sur l'appui budgétaire, la commission budgétaire du Parlement allemand a décidé qu'il approuverait en principe, à titre expérimental, toutes les opérations d'appui budgétaire. Cette décision a eu un impact sur les pays choisis pour l'appui budgétaire et a fragilisé le rôle des agences allemandes dans les pays.

138. Les exigences relatives à la redevabilité politique expliquent aussi pourquoi certaines agences d'aide n'utilisent pas l'appui budgétaire. Dans le cas d'USAID, comme l'indique l'Encadré 6 ci-dessus, l'influence du Congrès et l'absence d'objectifs communs sur le rôle de l'APD entraînent des inefficacités et des buts multiples qui peuvent avoir une influence négative sur l'efficacité et l'efficience de l'APD.

6. Conclusions

139. En analysant les lignes directrices des bailleurs de fonds sur l'octroi d'appui budgétaire et en les comparant avec les pratiques sur le terrain, cette étude a montré que l'influence des sièges sur le choix, la conception et la mise en œuvre de l'ABS varie. Les bailleurs de fonds dont les sièges expriment une préférence spécifique à l'égard des modalités d'appui budgétaire ont tendance à l'utiliser dans les pays. Cependant, et c'est plus surprenant, les bailleurs de fonds n'ayant pas reçu d'instructions spécifiques de leur siège en matière d'ABS ont trouvé des moyens d'y participer. Ce constat s'applique à des agences comme la Banque Mondiale, USAID, la BAfD et la France qui, dans certains pays, participaient à l'ABS tandis que dans d'autres, elles continuaient à utiliser des projets.

140. La participation de ces bailleurs à l'ABS est sans doute dû à la pression exercée par les pairs : plus les bailleurs de fonds utilisant l'ABS sont nombreux, plus il est difficile pour les autres bailleurs de fonds de rester à l'écart de ce mécanisme de financement. Dans la plupart des cas, les bailleurs de fonds sont passés de fonds communs à l'ABS et tout a été mis en œuvre pour s'assurer qu'autant de bailleurs de fonds que possible pouvaient effectuer cette transition et y participer. Cela a été le cas dans les secteurs de la santé au Mozambique et de l'éducation au Rwanda, moins dans le secteur de la santé en Zambie, où seuls le DFID et la CE sont passés à l'ABS, les autres bailleurs de fonds choisissant de continuer à utiliser le panier de financements. Cela s'explique aussi peut-être par le fait que les gouvernements du Mozambique et du Rwanda, qui sont relativement solides, ont encouragé la mise en place d'un mécanisme de financement mieux aligné avec leurs propres systèmes.

141. Les bailleurs de fonds qui utilisent le plus l'appui budgétaire disposent de guides méthodologiques décrivant la politique de leur siège en matière d'appui budgétaire, les conditions préalables et les principes généraux à respecter durant leur conception et leur mise en œuvre. Cela donne une bonne marge de manœuvre sur le terrain et il semble que dans la plupart des cas, la décision d'utiliser un dispositif spécifique pour l'ABS ou de déroger aux systèmes nationaux ait été le résultat de préoccupations spécifiques des représentations locales à l'égard des faiblesses des systèmes de GFP ou des systèmes de suivi et d'évaluation du gouvernement.

142. Les bailleurs de fonds ne disposant pas de lignes directrices pour l'ABS ont eu tendance à faire le plus de demandes de dérogation dans les pays. Ce sont des bailleurs tels que la France, la BAfD, la Belgique et la Suisse. Les dérogations les plus courantes concernaient les comptes rendus supplémentaires ou les exigences d'audit, mais dans de nombreux cas, elles ont diminué au fur et à mesure que les systèmes gouvernementaux se consolidaient. Cela a été le cas en Tanzanie, où les exigences d'audit externe ont été éliminées et dans le secteur de l'agriculture au Mozambique, où l'alignement avec les systèmes du gouvernement s'est amélioré au fil du temps.

143. L'autre dérogation principale provenait essentiellement d'une exigence de traçabilité des ressources. Cela s'est produit dans le secteur de la santé au Mozambique et dans le secteur de l'éducation au Mali, par exemple. Au Mozambique, elle a été provoquée par les compromis nécessaires pour satisfaire les bailleurs de fonds devant respecter les exigences de leurs sièges : c'était le seul moyen de garantir la participation de bailleurs de fonds n'utilisant pas habituellement l'ABS. Cette situation a du bon et du mauvais : davantage de bailleurs de fonds utilisent les systèmes nationaux et alignent leur appui sur les systèmes du pays, mais les études de cas montrent que cela se fait grâce à des dérogations majeures et à des procédures budgétaires parallèles. Dans le cas du Mali, cela a causé des problèmes considérables pour le gouvernement.

144. L'appui octroyé par la CE est considérablement influencé par les exigences du siège, en particulier celles liées à la redevabilité politique. La pression liée à l'obtention de résultats a obligé la CE à utiliser des mécanismes d'évaluation et de décaissements séparés. Cela a non seulement créé un système parallèle et des coûts de transaction supplémentaires pour les gouvernements

bénéficiaires, mais a aussi provoqué une imprévisibilité des décaissements. Le système de tranches fixes et variables utilisé est lié aux indicateurs et doit être approuvé par le siège. Non seulement ce processus est long, mais il peut provoquer une réduction des décaissements par Bruxelles. Plus récemment, la CE a relié la conception de l'ABS aux contrats OMD suite à la pression exercée par le Parlement Européen et la Cour des comptes.

145. La Banque Mondiale a également des exigences spécifiques qui peuvent poser problème aux autres agences participant au dispositif d'ABS. Les exigences de son siège font que normalement, si la Banque Mondiale offre un appui sectoriel, ses règles pour la passation des marchés publics doivent être suivies. Cela a été le cas au Mozambique lorsque les ressources de l'IFT sont passées par le fonds commun pour l'éducation ; auparavant, les procédures du gouvernement étaient utilisées, mais elles ont dû être harmonisées avec celles de la Banque Mondiale. Cela a représenté un recul dans l'utilisation des procédures du gouvernement. En Ouganda, la Banque Mondiale est parvenue à passer outre ces procédures, mais uniquement à cause du contexte spécifique de ce pays.

146. Dans l'ensemble, on peut donc conclure que les exigences générales relatives à la redevabilité devant les sièges poussent les bailleurs de fonds d'une même organisation à mettre en œuvre des solutions différentes en fonction des pays. Ce ne sont pas forcément les solutions les plus appropriées, ce qui confirme les conclusions de la section trois : les instructions pour l'ABS ont tendance à se concentrer sur l'évaluation des conditions préalables à l'ABS, sur le risque fiduciaire et les résultats attendus, pas sur la conception de l'ABS.

147. On peut constater que la réponse aux préoccupations des bailleurs de fonds, notamment en matière de risque, a tendance à être la même. Dans le contexte de faiblesses de la GFP, ils ont recours à la traçabilité et à des exigences de gestion financière standard, comme des rapports et des audits supplémentaires. En termes de suivi, ils utilisent des cadres d'évaluation des performances et identifient des indicateurs de performance. Les faiblesses spécifiques sont donc rarement abordées. Les dérogations aux systèmes de gestion financière font plus de mal que de bien. En résumé, si les préoccupations des bailleurs de fonds sont souvent justifiées, les mesures correctives qu'ils prennent sont généralement inappropriées.

148. Cela suggère que des instructions plus spécifiques sur la conception de l'ABS dans les domaines de l'additionnalité, du ciblage, de la traçabilité et des dispositions relatives à la gestion financière permettraient de garantir que les bailleurs de fonds réagissent de manière appropriée au risque fiduciaire et d'empêcher des dérogations inutiles ou inappropriées pour satisfaire aux exigences de redevabilité. De plus, les orientations doivent aller au-delà de la définition d'une liste de résultats à obtenir. Il serait préférable d'expliquer comment l'ABS peut être conçu de manière à traiter le risque de développement, notamment en abordant les contraintes clés de la prestation de services et de son suivi.

149. Cela implique également que les bailleurs de fonds ne disposant pas de guides méthodologiques sur l'ABS devraient développer des lignes directrices afin de remédier à ce problème : en effet, il est prouvé que, livrés à eux-mêmes, les bailleurs de fonds ont tendance à recourir davantage aux dérogations. En l'absence d'instructions fournies par le siège, ce choix peut s'expliquer par un désir de réduire leur exposition aux risques, et en particulier au risque fiduciaire.

Bibliographie

Burrell et al (2008) Ownership of the Aid Budget in Donor Countries: The Impact of US and UK Legislatures on Aid Delivery, February 2008, ODI and GMF

CIDA (2007), CIDA's Operational Guide to Program-based Approaches', Version 1.0, November 2007.

Department of Effectiveness and Quality (Minbuza) (2006). *Sanctions policy (general and sector budget support)*. 16 November 2006). The Hague: Minbuza

DFID (2004) Managing Fiduciary Risk when Providing Poverty Reduction Budget Support, Sept 2004.

DFID (2008), Poverty Reduction Budget Support: A DFID Policy Paper, Feb 2008.

DFID (2008) Good Practice Guidance Note "Assessing the Potential Benefits of PRBS" Feb 2008

EC (2007), Guidelines for EC Support to Sector Programmes, Tools and Methods Series, July 2007.

Folscher et al, 'Consultancy for the European Parliament on "Use and Monitoring of Budget Support"', Mokoro Ltd 2008.

IDD and Associates (2006) 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report,' May 2006.

Lawson, A. and Booth, D (2004) Evaluation Framework for General Budget Support. London: Overseas Development Institute.

Lawson, A., Caputo, E. and van der Linde, M. (2007) 'EC Framework for the Evaluation of Budget Support Operations at Country Level'

Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2007), 'Guidelines for the Provision of Budget Support' Sept 2007.

Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2007), 'Guidelines for Programme Management' Oct 2007.

Ministry for Foreign Affairs, Sweden (2008), 'Clarification of Guidelines Relating to the Management of Budget Support for Poverty Reduction', 10 April 2008.

ODI & Mokoro Ltd (2009), Sector Budget Support in Practice Methodology, March 2009

OECD-DAC (2005), 'Belgium DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations'.

OECD-DAC (2006), 'Netherlands DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations'.

OECD-DAC (2007), 'Canada DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations'.

OECD-DAC (2007), 'Denmark DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations'.

OECD-DAC (2007), 'France DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations'.

Rocha Menocal, et al (2007) How effective is EU aid on the ground? A comparative assessment of EU assistance in Cambodia, Mozambique and Peru, and lessons learned, synthesis report, September 2007, ODI and Pontificia Universidad Católica del Perú

Sida (2008) Guidance on Programme-Based Approaches, Sept 2008.

Personnes contactées

Bruce Lawson-McDowell, EC Budget Support and Economic Governance Unit
DG Dev

Emilio Rossetti, Premier Secrétaire de la délégation de la Commission Européenne au
Zimbabwe

Rowena Martinez, Consultante, Banque mondiale

Anna Holmryd, Sida

Janet Vahamaki, Sida

Annexe 1

Tableau 1 : Principales dérogations par pays

	Zambie		Mozambique		Ouganda		Mali	Tanzanie	Rwanda
	Santé	Routes	Agriculture	Santé	Gouvernement local	Éducation	Éducation	Santé	Éducation
Bailleurs de fonds participant à l'ABS	DFID CE	CE	Autriche, Canada, Danemark, CE, Finlande, IFAD, Irlande, Suède	CE, UK, France, Espagne, Norvège, Canada, Irlande, the Catalan Agency for Development Cooperation, Suisse, Danemark, Flandre, Finlande, Pays-Bas, UNICEF et UNFPA	BM	Pays-Bas, Irish Aid [actuellement] Banque mondiale, DFID, CE, USAID, CIDA [précédemment] Belgique [prévu à partir de 2009]	Pays-Bas, Suède (partenaire silencieux) avec la Norvège, France Belgique Canada	Danida, Irlande Pays-Bas Suisse KfW Banque mondiale UNFPA, CIDA, UNICEF, Norvège	DFID, Pays- Bas, Belgique, CIDA, BAD, Sida, IMOA
Engagements pluriannuels	√	√	√	√	√	√	√ (2 ou 3 ans)	√ (tous les bailleurs de fonds)	√
Ciblage	X (DFID) X (CE)	√ CE	√ CE, IFAD	X (CE, UK, France, Espagne et Norvège) √ (autres bailleurs de fonds)	√	√ (Pays-Bas, Irish Aid)	√ (tous les bailleurs de fonds)	X (tous les bailleurs de fonds)	X
Additionnalité	X (DFID) X (CE)	√ CE	X	√	√	√ (jusqu'en 2003) X (depuis 2003)	√ (tous les bailleurs de fonds)	X (tous les bailleurs de fonds)	√
Décaissement par le biais du Trésor national	√ (DFID et CE)	√	√	√ (CE, UK, France, Espagne et Norvège) X (autres bailleurs de fonds)	√	√	√ (tous les bailleurs de fonds)	√ (tous les bailleurs de fonds)	√
Autres dérogations	Le DFID exigeait la preuve que le MdFPN avait transféré les fonds au MdS	Audits Système en deux tranches de la CE	Système de rapports sur la performance	Évaluations annuelles de la GFP Système en deux tranches de la CE Traçabilité des ressources	X	X	Audits Traçabilité des ressources	Compte de dépôt Cadre de conditionnalité	Audits (BAD et IMOA)