

Appui aux programmes sectoriels

Couvrant les trois modalités de financement:
appui budgétaire sectoriel, fonds commun et
procédures spécifiques de la Commission
européenne

VERSION RESUMEE

Juillet 2007



COMMISSION
EUROPÉENNE

Lignes directrices n° 2

Appui aux programmes sectoriels

Couvrant les trois modalités de financement:
appui budgétaire sectoriel, fonds commun et
procédures spécifiques de la Commission
européenne

VERSION RESUMEE

Juillet 2007

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008

ISBN 978-92-79-07416-5

© Communautés européennes, 2008

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

REMERCIEMENTS

Les présentes lignes directrices ont été préparées par EuropeAid et sont le fruit des consultations et des contributions régulières du groupe de travail interservices sur les approches sectorielles et l'appui budgétaire sectoriel.

Le groupe de rédaction se composait des membres des unités suivantes d'EuropeAid: Développement social et humain (E3), Coordination et stratégies d'organisation (O1), Soutien macroéconomique (E1), ainsi que l'unité Gouvernance économique et appui budgétaire de la DG Développement (C3).

Depuis la réorganisation d'EuropeAid en juin 2007, l'unité E5 «Systèmes et méthodologies de contrôle de la qualité» est responsable des présentes lignes directrices.

Au fur et à mesure de l'expérience acquise dans l'utilisation de ces lignes directrices, il est prévu d'y apporter des modifications et des adaptations, selon les besoins. À cette fin, tous les commentaires, questions et suggestions sont les bienvenus et peuvent être adressés à EuropeAid-E5-Quality-Monitor-Method@ec.europa.eu.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABG:	Appui budgétaire général
ABS:	Appui budgétaire sectoriel
AS:	Approche sectorielle
AT:	Assistance technique
CAD:	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDMT:	Cadre des dépenses à moyen terme
CE:	Commission européenne
CEP:	Cadre d'évaluation de la performance
DC:	Développement des capacités
DSP:	Document de stratégie pays
DSRP:	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FA:	Fiche d'action
FI:	Fiche d'identification
FRPC:	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GFP:	Gestion des finances publiques
FMI:	Fonds monétaire international
ICD:	Instrument de coopération au développement
OMD:	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAPS:	Programme d'appui aux politiques sectorielles
PBA:	Programme-Based Approach (approche programme / programmatique)
PEFA:	Public expenditures and financial accountability (dépenses publiques et responsabilité financière)
PF:	Proposition de financement
PS:	Programme sectoriel
QSG:	Groupe d'appui à la qualité
UGP:	Unité de gestion de projet

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DES LIGNES DIRECTRICES	9
1. CONCEPTS DE BASE ET DÉFINITIONS	10
2. APPROCHES SECTORIELLES: JUSTIFICATION ET OBJECTIFS.....	11
3. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN PROGRAMME SECTORIEL.....	13
3.1 Éléments de base	13
3.2 Politique et stratégie sectorielles	15
3.3 Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme	15
3.4 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds	16
4. DÉVELOPPEMENT ET RENFORCEMENT D'UN PROGRAMME SECTORIEL	17
4.1 Approche générale	17
4.2 Harmonisation et coûts de transaction	18
5. DIFFICULTÉS DES APPROCHES SECTORIELLES.....	19
5.1 Quand l'approche sectorielle peut-elles être appliquée avec succès?	19
5.2 Approches sectorielles dans les «secteurs non traditionnels»	20
5.3 Approches sectorielles et décentralisation	20
5.4 Un nouvel intérêt pour le développement des capacités	21
5.5 Rôles des différentes parties prenantes	22
6. PROGRAMMES D'APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES	22
6.1 Caractéristiques et modalités de mise en œuvre	22
6.2 Conception d'un PAPS	24
6.3 Appui budgétaire sectoriel: la modalité de financement préférée	26
6.4 Fonds communs	28
6.5 Procédures spécifiques de la Commission	29
6.6 Mise en œuvre d'un PAPS	30
7. LES SEPT DOMAINES CLÉS D'APPRÉCIATION.....	31
7.1 Politique sectorielle	32
7.2 Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme	33
7.3 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds	34
7.4 Cadre institutionnel et questions de capacités	35
7.5 Systèmes de suivi de la performance	37
7.6 Cadre macroéconomique	38
7.7 Gestion des finances publiques	39
8. LE CYCLE OPÉRATIONNEL D'UN PAPS.....	41
RÉFÉRENCES SUR LE WEB	42

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Éléments clés d'un programme sectoriel	14
Encadré 2 : La conception d'un PAPS	24
Encadré 3 : Justification des trois critères d'éligibilité à un appui budgétaire sectoriel	27
Encadré 4 : Règles communautaires sur les fonds communs (cofinancement)	28

À PROPOS DES LIGNES DIRECTRICES

La Commission européenne s'est engagée à fournir une «aide accrue et de meilleure qualité». La Déclaration de Paris de mars 2005 fixe des lignes directrices et des objectifs internationaux en vue d'améliorer la qualité de l'aide au développement et l'engagement de la Commission européenne (CE) a été renforcé par le consensus européen de novembre 2005.

Cette préoccupation n'est pas neuve pour la Commission européenne. Depuis de nombreuses années, elle se trouve en première ligne de tous les efforts visant à accroître l'efficacité de l'aide et, pour ce faire, la Commission cherche à harmoniser son action avec celle d'autres donateurs et à aligner l'aide sur les stratégies et les systèmes des pays partenaires. La politique de la Commission européenne consiste à utiliser l'appui budgétaire général et sectoriel comme mode de financement préféré de son assistance chaque fois que les conditions le permettent. Cette approche s'inscrit dans le cadre d'un engagement plus vaste envers les principes qui sous-tendent les approches programmes. En effet, l'un des objectifs de la Déclaration de Paris est d'accroître la proportion de l'aide fournie à travers des approches programmes pour atteindre 66 % en 2010.

Les lignes directrices de la Commission reflètent les mêmes principes de base d'efficacité de l'aide pour tous les types d'aide, qu'il s'agisse d'aide projet, d'appui budgétaire général ou d'appui à des approches sectorielles.

L'approche sectorielle (SWAP en anglais) est un processus visant développer des politiques et des stratégies sectorielles cohérentes. Elle fait intervenir les gouvernements, les donateurs et d'autres acteurs sectoriels à l'intérieur d'un processus et d'un cadre uniques. Les lignes directrices décrivent les principales caractéristiques de ces processus et précisent comment la Commission pense qu'elle peut appuyer au mieux leur mise en œuvre. Elles analysent notamment l'instrument de la Commission destiné à soutenir un programme sectoriel, baptisé «programme d'appui aux politiques sectorielles» (PAPS).

Les présentes lignes directrices révisent et actualisent la première version des lignes directrices publiées en 2003. La version originale avait été bien accueillie par les services de la Commission, ainsi que par les gouvernements partenaires et d'autres donateurs. Depuis 2003, de nombreux programmes souscrivant à l'approche sectorielle ont été élaborés, y compris dans des secteurs et régions où cette approche était nouvelle. La présente révision a pour but de tenir compte du nouveau cadre politique et juridique, des engagements pris par les gouvernements partenaires et les bailleurs de fonds en signant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, ainsi que des leçons tirées de l'application des approches sectorielles ces dernières années, y compris dans de nouvelles régions et secteurs.

Les lignes directrices révisées intègrent les nouveaux éléments suivants:

- ➔ Harmonisation de la terminologie et des approches avec les autres donateurs;
- ➔ Amélioration des critères politiques et de conception de la CE;
- ➔ Intégration de nouvelles idées dans les sept domaines d'appréciation;
- ➔ Elargissement de la portée des lignes directrices et
- ➔ Actualisation des procédures et la réglementation de la CE.

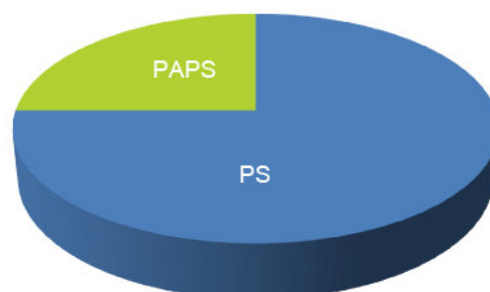
Ces lignes directrices sont essentiellement destinées au personnel de la Commission européenne, mais elles devraient également être utiles aux autres donateurs, au personnel des pays partenaires et à toute autre partie travaillant dans le développement, en esquissant les principes généraux et les politiques et procédures de la Commission européenne. Chaque chapitre commence par exposer les principes de base, identifie ensuite les bonnes pratiques et explique enfin les politiques et procédures spécifiques de la CE.

Il convient de rappeler que les approches et programmes sectoriels doivent, a priori, refléter les circonstances particulières des secteurs et des pays considérés. Il ne saurait donc y avoir de schéma directeur détaillé et les lignes directrices n'ont pour seule ambition que de fournir une orientation sur la voie à suivre. Elles doivent être utilisées en conjonction avec les lignes directrices sectorielles et thématiques pertinentes.

1. CONCEPTS DE BASE ET DÉFINITIONS

Ce chapitre s'ouvre sur les **définitions des concepts clés** afin de garantir une compréhension claire et commune de la raison d'être et des caractéristiques des programmes sectoriels.

Une **approche sectorielle** (ou AS) est définie comme une méthode de travail entre un gouvernement, des partenaires au développement et d'autres acteurs sectoriels essentiels. Il s'agit d'un **processus** dont l'objectif est de développer l'appropriation nationale et par le gouvernement des politiques publiques et des décisions d'allocation des ressources au sein du secteur, d'améliorer la cohérence entre la politique, les dépenses et les résultats et de réduire les coûts de transaction.



Dans le cadre d'une approche sectorielle, le gouvernement élabore progressivement un **programme sectoriel**¹. Les programmes sectoriels reposent sur trois éléments fondamentaux: la politique et la stratégie sectorielles; le budget sectoriel et les perspectives de dépenses à moyen terme; et le cadre de coordination sectorielle, qui permet de réviser et d'actualiser la stratégie sectorielle, les plans d'action et le budget. Un programme sectoriel peut se décliner en une série d'actions et d'activités visant à mettre en œuvre la stratégie sectorielle.

L'instrument de la Commission européenne visant à soutenir un programme sectoriel est connu sous le nom de **programme d'appui aux politiques sectorielles** (PAPS)².

L'approche sectorielle sert de cadre de coordination aux activités du gouvernement et à l'aide fournie par les bailleurs de fonds, qui peut revêtir différentes formes telles que projets, assistance technique, ou diverses formes d'aide programme, dont l'appui budgétaire. La modalité de financement préférée de la Commission est l'appui budgétaire, mais, dans certains cas, une approche par projet ou un fonds commun avec d'autres donateurs peut être la meilleure solution.

Les approches sectorielles sont des approches programmes dans un secteur donné

Les approches sectorielles (AS) sont généralement considérées comme des approches programmes appliquées au niveau d'un secteur. Une approche programme ou programmatique se définit comme suit³:

Une approche programme (AP) est une façon d'appréhender la coopération au développement fondée sur le principe d'un appui coordonné à un programme de développement local, tel qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un **programme sectoriel**, un programme thématique ou le programme d'une organisation spécifique.

Les approches programmes présentent les caractéristiques suivantes:

- ➔ Un leadership exercé par le pays bénéficiaire;
- ➔ Un programme exhaustif et un cadre budgétaire uniques;
- ➔ Un processus formel de coordination des donateurs et d'harmonisation des procédures pour ce qui concerne l'établissement des rapports et des budgets, la gestion financière et la passation des marchés;
- ➔ Des efforts visant à accroître l'utilisation de systèmes locaux d'élaboration et de mise en œuvre des programmes, de

¹ Équivaut à un **programme de développement sectoriel** dans la terminologie du CAD.

² Les lignes directrices du CAD font référence à un **programme d'appui sectoriel** pour évoquer l'instrument par lequel une agence soutient un programme sectoriel.

³ Lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles: [Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 2](#) (uniquement en anglais).

gestion financière, de suivi et d'évaluation.

Étant donné qu'une approche sectorielle est une approche programme au niveau d'un secteur, toutes les caractéristiques d'une approche programme se retrouvent dans une approche sectorielle. Dans le cas d'une approche sectorielle, le «programme local» correspond au «programme sectoriel».

Principes communs

En dépit des diverses terminologies utilisées par les différentes agences, la communauté internationale des donateurs s'est accordée sur quelques principes clés. Tout d'abord, il est admis que les approches sectorielles (quelle que soit leur appellation) doivent être menées par les gouvernements partenaires en coopération étroite avec les acteurs nationaux. Ensuite, leur objectif commun est d'améliorer les performances du secteur public en termes de prestation de services, ainsi que d'efficacité et d'efficacités dans l'utilisation des ressources internes et externes. Enfin, il existe un consensus sur le fait que l'approche sectorielle est un **processus**. Elle doit se renforcer au fil du temps tout en encourageant des améliorations constantes des performances du secteur considéré.

2. APPROCHES SECTORIELLES: JUSTIFICATION ET OBJECTIFS

Questions et réponses fondamentales

Toutes les approches programmes ont pour but d'appliquer les principes de base de l'efficacité de l'aide, à savoir promouvoir l'appropriation nationale, accentuer l'orientation vers les résultats et coordonner les contributions des bailleurs de fonds avec d'autres ressources.

L'approche sectorielle encourage l'appropriation nationale des politiques et des stratégies sectorielles en soutenant une politique et une stratégie appartenant au gouvernement, en promouvant la cohérence entre la politique, le budget et les résultats atteints et en réduisant (à moyen et long terme) les coûts de transaction liés aux financements extérieurs. L'approche étend la notion d'impact au-delà de la portée de l'action d'un donateur spécifique et se centre sur l'impact combiné des interventions du gouvernement, de tous les bailleurs de fonds d'un secteur et d'autres parties prenantes importantes du secteur privé et des ONG. Les bailleurs de fonds passent donc de l'appui à des activités spécifiques au cofinancement d'une stratégie sectorielle avec le pays partenaire et les autres donateurs. Ces efforts coordonnés se fondent sur les objectifs fixés par le gouvernement et s'inscrivent dans le cadre d'un programme cohérent de dépenses publiques.

L'approche sectorielle tend également à renforcer les liens entre les plans nationaux et sectoriels, l'intégration entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, ainsi que la cohérence entre l'aide et les ressources domestiques. L'une des caractéristiques de cette approche est qu'elle replace le budget sectoriel au centre du processus décisionnel et qu'elle unifie la programmation et la gestion des dépenses issues de toutes les sources de financement. À ce titre, l'approche sectorielle était, à l'origine, une réponse à la dispersion des structures budgétaires, organisationnelles et de gestion dans les pays dépendants de l'aide. La dégradation des systèmes gouvernementaux, bien qu'en partie due à des crises politiques et budgétaires, s'est considérablement aggravée en raison de la multiplication de projets indépendants financés par des bailleurs de fonds travaillant en dehors des systèmes gouvernementaux, souvent avec leur propre unité de gestion des projets (UGP) et une assistance technique ciblée.

Point de vue de la Commission européenne

Ce n'est qu'en s'appuyant sur des structures gouvernementales faibles que l'on pourra susciter une véritable volonté de les améliorer. C'est précisément ce que cherchent à faire les approches sectorielles. Lorsque les conditions minimales de succès existent, elles peuvent créer un cercle vertueux selon lequel une politique sectorielle plus claire engendre une plus grande cohérence, qui permet aux gouvernements d'affirmer leur appropriation, alors qu'une réduction du nombre de projets et de leurs coûts de transaction met un terme à la dispersion des capacités administratives et permet aux systèmes budgétaires et de planification de se renforcer. Dès lors que les canaux de la redevabilité démocratique seront simultanément renforcés, en consolidant le rôle du parlement et de la société civile, la pression en faveur de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics augmentera et, partant, les structures de planification, de budgétisation et de gestion s'en trouveront renforcées.

La Commission considère que les approches et les programmes sectoriels doivent être poursuivis en vue de soutenir trois objectifs majeurs:

- ➔ Etendre l'**appropriation** par les pays partenaires (gouvernements et acteurs nationaux clés) en ce qui concerne les politiques, les stratégies et les dépenses sectorielles et renforcer l'**alignement** des interventions extérieures sur les politiques et les priorités nationales;
- ➔ Accroître la **cohérence** entre la politique sectorielle, les dépenses et les résultats (indépendamment de la source de financement) par une plus grande transparence, un dialogue élargi et une vision globale du secteur;
- ➔ **Réduire** autant que possible les **coûts de transaction** liés à la gestion des financements extérieurs, soit par l'adoption directe des procédures gouvernementales soit par une harmonisation progressive des procédures des différents bailleurs de fonds.

L'orientation vers l'approche sectorielle et l'appui budgétaire sectoriel a été officiellement adoptée par l'Union européenne en novembre 2000, lorsque le Parlement européen et le Conseil des ministres ont adopté la communication⁴ de la Commission sur la politique de développement de la Communauté européenne. Cette politique a donc été adoptée tant par la Commission européenne que par les États membres.

Depuis, un cadre politique plus exhaustif s'est peu à peu mis en place et comprend désormais une série de documents de politique de la Commission européenne et des engagements de l'Union européenne concernant l'agenda sur l'efficacité de l'aide.

L'appui sectoriel est bien intégré dans les dispositions des nouveaux instruments de financement. Le règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (ICD) confirme les principes de base qui sous-tendent les approches sectorielles et dispose que la Communauté va promouvoir «des modalités et des instruments de coopération efficaces, conformes aux meilleures pratiques du CAD de l'OCDE et adaptés aux caractéristiques de chaque pays ou région partenaire, en accordant la priorité aux approches de type programmatique, à la mise en place de mécanismes prévisibles de financement de l'aide, à la mise au point et à l'utilisation de systèmes nationaux et à des approches de développement basées sur les résultats ...» (article 3). Il cite également le «soutien sectoriel» parmi les principales formes de financement (article 25). La politique européenne de voisinage (ENPI) confirme le choix de l'appui budgétaire et sectoriel.

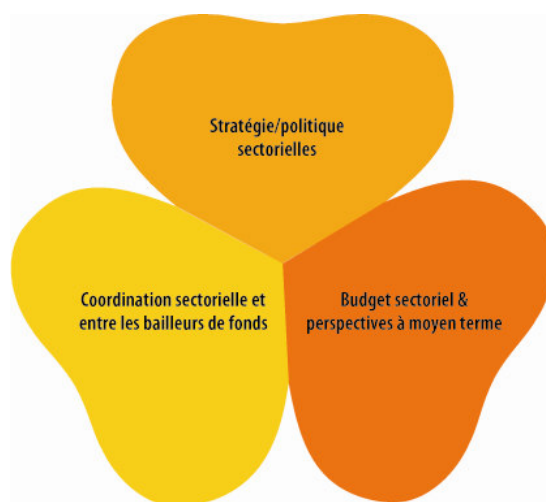
⁴ COM (2000) 212 du 26 avril 2000.

3. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN PROGRAMME SECTORIEL

Les programmes sectoriels se développent progressivement selon des processus itératifs et complexes, pour lesquels aucun modèle figé ou directeur ne peut être utilisé. Toutefois, les programmes sectoriels développent toujours un ensemble d'éléments interconnectés couvrant à la fois le cadre politique et le système de gestion et de suivi. Cette section donne un aperçu de ces éléments et analyse les trois éléments fondamentaux ou «composantes de base».

3.1 Éléments de base

Comme cela a déjà été souligné, une approche sectorielle est un processus par lequel le programme sectoriel est constamment affiné, développé et amélioré. Il n'existe pas de modèle figé ou directeur immuable. Cependant, trois éléments fondamentaux se trouvent toujours au cœur d'une approche sectorielle et forment les composantes de base d'un programme sectoriel:



1. Une **politique et une stratégie sectorielles**, qui précisent les objectifs du gouvernement dans le secteur considéré et la manière de les atteindre, et opèrent une distinction entre le rôle régulateur du gouvernement et son rôle de prestataire de services, définissent les rôles des agents non gouvernementaux et esquissent les réformes institutionnelles nécessaires. La stratégie/politique peut être utilement décrite dans des plans d'action annuels, dans lesquels les actions prioritaires sont convenues;
2. Le **budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme**: le budget sectoriel annuel devrait de plus en plus refléter les priorités et les stratégies sectorielles. L'approche sectorielle s'oriente vers une élaboration du budget fondée sur la politique, couvrant toutes les ressources destinées au secteur, avec des plans de dépenses sectorielles réalistes à moyen terme, qui, idéalement, feront partie intégrante d'une approche nationale cohérente de la planification des dépenses à moyen terme;
3. Un **cadre de coordination sectorielle**, sous la direction du gouvernement et comprenant: i) la coordination des acteurs nationaux, y compris les acteurs gouvernementaux (agences centrales et autres ministères et agences concernés) et non gouvernementaux; ii) la coordination avec et entre les bailleurs de fonds.

Les deux autres éléments clés sont:

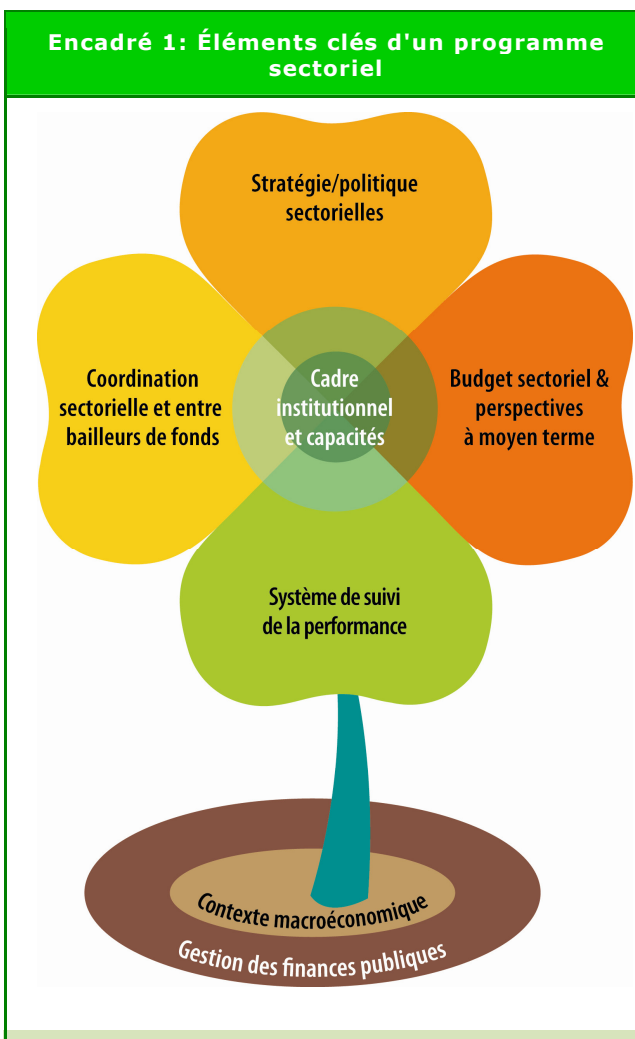
4. Le **cadre institutionnel et les capacités** liés à une stratégie proactive de développement des capacités pilotée par le gouvernement.

La préoccupation concernant les capacités gouvernementales a toujours été l'un des moteurs des approches sectorielles, afin de renforcer les systèmes nationaux par leur utilisation. La nécessité de disposer de stratégies proactives de développement des capacités est également reconnue. Il est de plus en plus souvent admis que les programmes sectoriels sont fortement influencés par le cadre institutionnel plus large et que le développement des capacités doit être une préoccupation plus centrale. Les présentes lignes directrices approfondissent ces aspects. Des préoccupations plus générales concernant la gouvernance couvrent tous les éléments d'un programme sectoriel⁵.

5. Un **système de suivi de la performance** axé sur les résultats et la rétroaction dans la gestion et la politique.

Ce système nécessite souvent un cadre d'évaluation de la performance sectorielle (CEP) consistant en un ensemble d'indicateurs d'intrants, de réalisations directes, de résultats et, éventuellement, d'impact. L'évolution du CEP est régulièrement examinée afin d'évaluer les progrès dans la réalisation de la politique sectorielle et des objectifs stratégiques. Le système de suivi fournit des éléments fondamentaux qui stimulent le dialogue politique et il fait partie intégrante du processus politique global. Le choix des indicateurs doit refléter tous les aspects importants du secteur étudié.

En résumé, un programme sectoriel se compose de cinq éléments clés: la stratégie et la politique sectorielles, le budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme, un cadre de coordination sectorielle et entre les donateurs, un cadre de développement institutionnel et des capacités, et un système de suivi de la performance.

**Deux éléments supplémentaires influencent la performance d'un programme sectoriel:**

6. La **politique macroéconomique**, qui apporte un environnement stable au secteur, ainsi que des niveaux prévisibles des ressources;
7. Les systèmes de **gestion des finances publiques (GFP)**. Un bon système de gestion des finances publiques garantit que les priorités politiques sont traduites dans les dotations budgétaires. Il encourage l'efficacité (*value-for-money*) dans les dépenses publiques et il protège la discipline budgétaire agrégée;

⁵ Parallèlement à la révision des lignes directrices et conformément à celles-ci, la Commission prépare des orientations méthodologiques afin d'aider le personnel des Délégations et les partenaires à intégrer et à définir les préoccupations et les aspirations en matière de gouvernance dans les interventions d'appui budgétaire.

en d'autres termes, il fait en sorte que les dépenses réelles respectent le budget adopté et n'excèdent pas ce que le gouvernement peut se permettre de dépenser compte tenu des ressources disponibles.

Point de vue de la Commission européenne

Considérés ensemble, ces sept éléments constituent les sept domaines d'appréciation qui sont analysés/contrôlés tout au long du cycle opérationnel d'un PAPS. Ils sont illustrés ci-dessus et étudiés en détail au chapitre 5 des lignes directrices. Celles-ci soulignent les multiples interconnexions entre les différents éléments d'un programme sectoriel, ainsi que leur importance pour la conception initiale d'un PAPS, mais également pour le suivi de sa gestion.

3.2 Politique et stratégie sectorielles

La politique sectorielle est la première des composantes d'un programme sectoriel. Il s'agit de l'énoncé des objectifs du gouvernement dans un secteur donné et d'un résumé de la manière dont ces objectifs seront atteints. Dans la pratique, certaines politiques sectorielles essentielles ne sont pas toujours consolidées dans un document unique, même si cela peut contribuer à la transparence et à l'élaboration d'une stratégie. La **stratégie sectorielle**, souvent présentée sous la forme d'un plan stratégique ou d'un document similaire, décrit la façon dont le gouvernement entend mettre en œuvre sa politique sectorielle à moyen terme (généralement 3 ou 5 ans). Elle doit être directement reflétée dans les budgets sectoriels annuels.

Bonnes pratiques

Comme le soulignent les lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles:

«Une politique sectorielle cohérente et appliquée de manière suivie est la clé de la réussite de toute approche sectorielle et incite le gouvernement partenaire, les bailleurs de fonds et d'autres parties prenantes à obtenir des résultats collectifs. Elle doit découler des objectifs stratégiques généraux et du cadre stratégique du gouvernement partenaire (y compris la stratégie de réduction de la pauvreté) et s'y conformer.»

Il est important d'envisager la politique sectorielle sous l'angle d'un processus, comme l'indiquent les lignes directrices du CAD:

«Tendre vers une bonne politique et stratégie sectorielles, plutôt que vers une politique parfaite. Le document de politique sectorielle ne doit pas être un schéma directeur rigide. Il doit énoncer les principes de base, les objectifs et les stratégies du secteur. Il doit reconnaître que les politiques détaillées et les dotations de ressources continueront à évoluer. Il doit donc y avoir une procédure et un calendrier définis pour la mise à jour régulière du document et le faire évoluer. Un processus transparent de révision contribue à créer un cycle tendant à un équilibre entre la planification et la mise en œuvre.»

Point de vue de la Commission européenne

L'approche sectorielle requiert un consensus politique fondamental entre le gouvernement et ses partenaires au développement actifs dans le secteur, à la fois sur les objectifs et, de manière générale, sur la façon de les atteindre. Cependant, il est important que les donateurs n'essaient pas de microgérer le secteur en décrivant les activités en détail. La Commission européenne insiste tout particulièrement sur la recherche de résultats. Si ceux-ci sont acceptés et contrôlés conjointement, le gouvernement peut décider de la meilleure façon de les atteindre.

3.3 Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme

Un budget sectoriel crédible, exhaustif et transparent est essentiel à la mise en œuvre réussie de la politique sectorielle. L'établissement de ce budget doit tenir compte de toutes les ressources disponibles pour ce secteur (y compris les ressources extérieures) et une liste de toutes les dépenses (dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement) nécessaires à la réalisation des résultats escomptés de la politique sectorielle doit être dressée. La crédibilité du budget doit être jugée à l'aune des performances financières passées du

secteur (exécution réelle du budget) et de la ventilation des dépenses effectives. Une classification budgétaire claire est essentielle pour établir correctement un budget sectoriel.

Bonnes pratiques

Les politiques/plans sectoriels et les budgets sectoriels sont les deux faces d'une même médaille. Le budget public, avec ou sans l'aide apportée par les bailleurs de fonds, est ou devrait être le principal canal d'acheminement des intrants dont les agences gouvernementales ont besoin pour mettre en œuvre la politique sectorielle et obtenir les résultats convenus. Il est donc (ou devrait être) un instrument politique essentiel.

Pour obtenir les résultats sectoriels souhaités, les politiques et stratégies suivies doivent être pertinentes. En effet, si les budgets sont élaborés sur la base de stratégies faibles, ils ne produiront pas de meilleurs résultats sectoriels. De même, des politiques et des stratégies pertinentes seront inutiles, si elles ne sont pas véritablement et clairement reflétées dans le budget.

Lorsqu'un budget sectoriel est conforme à la politique sectorielle et répond aux exigences de base, l'attention doit alors se porter sur une budgétisation fondée sur la politique adoptée afin d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources internes et externes à moyen terme.

Point de vue de la Commission européenne

Dans le cadre des approches sectorielles, la Commission européenne met en avant le lien entre politique et budget. Les budgets sectoriels doivent s'inscrire dans des plans de dépenses publiques agrégés et disciplinés et les dépenses annuelles doivent se conformer à une perspective à moyen terme en ce qui concerne la disponibilité des ressources, les priorités et l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, ainsi qu'entre les différents sous-secteurs. Idéalement, cela aboutira à un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), solidement ancré dans le processus politique et budgétaire du gouvernement. Toutefois, exiger prématurément un «CDMT sectoriel» n'a pas de sens⁶. L'élaboration d'un CDMT sectoriel est un processus graduel, qui doit d'abord se centrer sur la mise en place de fondations solides, comme un budget annuel crédible, des mécanismes permettant d'établir un ordre de priorités de tous les programmes de dépenses au sein de l'enveloppe budgétaire disponible, des politiques nationales et sectorielles agréées et la définition d'objectifs budgétaires agrégés.

3.4 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds

Les approches sectorielles nécessitent des mécanismes formels de coordination et de dialogue sectoriels, pilotés par le gouvernement. Ainsi que l'expliquent les lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles:

«En règle générale, il est possible de résoudre les faiblesses de l'un des autres composants pour autant que le système de coordination soit solide et qu'il existe un leadership adéquat des pouvoirs publics dans le secteur. À l'inverse, lorsque la coordination est faible, les problèmes qui surviennent dans d'autres domaines ont tendance à devenir insolubles.»

La coordination repose sur deux mécanismes fondamentaux: la coordination entre les acteurs gouvernementaux et d'autres parties prenantes nationales et la coordination entre les bailleurs de fonds opérant dans le secteur considéré. Dans la pratique, ces deux dimensions se chevauchent souvent, mais il est important de les garder séparées au plan conceptuel afin de protéger la redevabilité et l'appropriation nationales. Dans le cadre de ces deux mécanismes, une attention particulière doit être accordée au «système de gestion du programme sectoriel», qui correspond dans une large mesure aux mécanismes de pilotage et de prise de décision intégrés dans chaque programme sectoriel, y compris le processus de révision sectorielle et son calendrier.

⁶ Dans la version de 2003, les lignes directrices faisaient du «CDMT sectoriel» une caractéristique déterminante d'un programme sectoriel. La nouvelle version adopte une approche pratique et plus nuancée envers les améliorations de l'établissement du budget et du lien entre politique et budget.

Bonnes pratiques

L'un des principes de base est que les mécanismes de coordination sectorielle ne doivent ni remplacer ni l'emporter sur les structures et responsabilités générales du gouvernement partenaire. Dès lors, le processus budgétaire national doit constituer le principal mécanisme d'allocation des ressources publiques (dont l'aide) et le parlement national doit être l'autorité qui approuve les politiques, les plans et les budgets au niveau national. Lorsque la faiblesse des gouvernements et une forte dépendance vis-à-vis de l'aide érodent ce principe, un objectif majeur des approches sectorielles et d'autres mécanismes de coordination de l'aide devrait être de tendre à rétablir les canaux de redevabilité nationaux.

Outre le fait qu'ils soient dirigés par le gouvernement, les mécanismes de coordination sectorielle doivent être conformes aux structures et aux responsabilités du gouvernement national. En d'autres termes, cela signifie notamment que: i) le ministère compétent est le principal responsable de la mise en œuvre du programme sectoriel; ii) le ministère des finances (et le ministère de la planification, s'il s'agit de deux structures distinctes) doit être impliqué et avoir un rôle clairement défini; iii) la répartition des responsabilités et les canaux de redevabilité qui sont définis dans le système national de décentralisation doivent être respectés et iv) dans la mesure du possible, les mécanismes de coordination sectorielle doivent être reliés au cadre plus large de coordination et de dialogue concernant la stratégie de réduction de la pauvreté.

Point de vue de la Commission européenne

L'expérience de la Commission européenne met en évidence l'importance d'un cadre sectoriel clair de coordination et de gestion, piloté par le gouvernement. La coordination entre les bailleurs de fonds est, par essence, un moyen de parvenir à une meilleure appropriation et à davantage de cohérence, ainsi qu'à réduire les coûts de transaction, plutôt qu'un objectif en soi. Cependant, elle est cruciale pour l'ensemble de l'approche sectorielle et il peut s'agir d'un domaine dans lequel la Commission est particulièrement bien placée pour apporter sa contribution. En effet, la Commission européenne est souvent considérée comme un «intermédiaire neutre mais influent, qui ne s'occupe pas de questions de détail et d'agendas nationaux». Cela pourrait donner à la Commission la possibilité de servir de catalyseur de l'aide des bailleurs de fonds et de promoteur de l'appropriation des approches sectorielles par le gouvernement. Il y a également lieu de prêter attention à la participation des acteurs non étatiques dans le cadre de coordination.

4. DÉVELOPPEMENT ET RENFORCEMENT D'UN PROGRAMME SECTORIEL

4.1 Approche générale

Une approche sectorielle est un processus au cours duquel le programme sectoriel est continuellement affiné et amélioré. Dans quelques rares cas, la Commission européenne peut également participer à l'élaboration d'un programme sectoriel totalement nouveau. Mais le plus souvent, les services de la Commission auront à résoudre des questions telles que celle de savoir s'il y a lieu de soutenir un processus déjà entamé ou comment le renforcer.

La plupart des principes qui s'appliquent à l'élaboration d'une approche sectorielle valent aussi pour son renforcement ultérieur.

Les principaux défis concernent la nécessité de trouver un équilibre entre trois exigences:

- ➔ L'exigence d'améliorations techniques de toutes les composantes, qui tiennent compte de leurs relations et de la nécessité de garantir la cohérence;
- ➔ La nécessité que toutes les principales parties prenantes adoptent (et respectent) ces améliorations et ces changements et, partant, l'exigence d'une consultation permanente;

- ➔ L'impératif de continuer à gérer les affaires publiques et de fournir des services; en d'autres termes, éviter de consacrer une attention telle à la réforme du système que les affaires courantes en souffrent démesurément.

Dans le droit fil de la Déclaration de Paris, un large consensus s'est profilé quant à un ensemble de principes directeurs à suivre par les approches sectorielles. Ces principes sont énoncés dans les lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles.

1. **Soutenir l'appropriation par les gouvernements et leur leadership.** Les donateurs doivent laisser l'initiative au gouvernement du pays partenaire, tout en apportant un appui flexible, des informations et des orientations. La coordination de l'aide au niveau national relève de la responsabilité du gouvernement et le partenariat gouvernement-bailleurs de fonds devrait se fonder sur une responsabilisation mutuelle. Les donateurs doivent avoir une bonne connaissance et être sensibles au contexte national et à ses institutions. Ils doivent chercher des terrains d'entente et éviter la microgestion.
2. **Travailler avec le gouvernement au renforcement des capacités institutionnelles et de la responsabilisation.** La mise en place de systèmes parallèles a tendance à saper les systèmes normaux du gouvernement et à brouiller les responsabilités. Les bailleurs de fonds doivent donc travailler autant que possible en recourant à des systèmes et des procédures de partenariat tout en collaborant avec les gouvernements des pays partenaires pour résoudre les faiblesses identifiées. Les donateurs et les gouvernements partenaires devraient penser en termes de capacités nationales et pas uniquement de capacités gouvernementales.
3. **Placer le programme sectoriel dans son contexte.** Les donateurs doivent savoir ce que l'approche sectorielle implique pour la cohésion globale du gouvernement, en ce compris la cohérence du programme sectoriel avec la stratégie de réduction de la pauvreté, ainsi que ses effets sur le rôle des ministères centraux qui le coordonnent et sur la relation entre le gouvernement central et les autorités locales. Il faut aussi penser à aborder les questions transversales, dont l'égalité homme-femme, l'environnement, le VIH/SIDA et la réforme des services publics.
4. **Adopter une vision stratégique à long terme.** Reconnaître le caractère dynamique de l'approche sectorielle et accepter qu'il faudra du temps pour atteindre tous les bénéfices potentiels d'un partenariat sectoriel. Les programmes de développement sectoriel sont longs à mûrir et impliquent généralement des changements institutionnels et un développement organisationnel à long terme. Ils sont généralement mis en œuvre sur une période d'au moins dix ans, par tranches de trois ou cinq ans. Les donateurs doivent avoir les mêmes horizons et être prêts à engager des ressources prévisibles à long terme. Aborder toutes les étapes du cycle de planification et d'élaboration des budgets pour le programme et intégrer une approche fortement orientée vers les résultats.
5. **Être pragmatique et flexible.** Élaborer des processus qui économisent les compétences en matière de gestion, de planification et d'élaboration des politiques au sein du gouvernement, tout en développant progressivement les capacités. Évaluer les coûts et les bénéfices des innovations proposées. Reconnaître qu'il existe des intérêts concurrents entre les gouvernements et les donateurs et qu'ils doivent être gérés avec précaution; procéder à une analyse adéquate des institutions et des incitations; identifier et gérer les risques. Rechercher des «succès rapides» qui peuvent contribuer à susciter un soutien en faveur du programme (au sein du gouvernement et de la communauté des donateurs) au début du programme. Être réaliste et tirer les leçons de l'expérience (y compris la comparaison avec l'expérience internationale).

4.2 Harmonisation et coûts de transaction

L'harmonisation des systèmes de rapportage, d'établissement des budgets, de comptabilité et de passation de marchés est l'un des principaux aspects de tout programme sectoriel et, très souvent, celui auquel les gouvernements partenaires accordent la plus grande importance. L'harmonisation pose souvent problème dans la pratique, parce qu'elle demande beaucoup de travail du côté du gouvernement et se révèle coûteuse en termes d'assistance technique et de préparation. Les bailleurs de fonds et les gouvernements ont souvent été déçus de ne pas avoir réussi à réduire davantage les coûts de transaction.

Souvent, les désillusions liées à l'harmonisation résultent du fait que des «solutions idéales» ont été recherchées d'emblée, afin de rassembler en un processus unique tous les aspects de l'harmonisation, qui est typiquement structurée autour de la création d'un fonds commun unique pour le financement du programme. L'expérience montre que ce n'est pas la méthode la plus efficace pour progresser dans la voie de l'harmonisation. En revanche, il convient de se poser les questions suivantes: quels sont les aspects de l'harmonisation qui apporteront vraisemblablement les bénéfices les plus importants? Quels sont les coûts comparatifs de l'introduction de différents aspects de l'harmonisation? À la lumière de l'analyse coût-bénéfice, quel est le processus d'harmonisation le plus approprié? Pour évaluer les avantages de la réduction des coûts de transaction, le premier élément est la réduction des coûts supportés par le gouvernement. Dans ce domaine, les bénéfices peuvent, à court terme, entraîner une hausse des coûts de transaction pour les donateurs.

5. DIFFICULTÉS DES APPROCHES SECTORIELLES

5.1 Quand l'approche sectorielle peut-elles être appliquée avec succès?

Au départ, les approches sectorielles se sont développées dans les secteurs de l'éducation et de la santé et elles y sont encore très répandues. Ces secteurs ont, généralement, plusieurs caractéristiques propices au développement d'approches sectorielles, comme l'indique le CAD dans son analyse des expériences passées.

- **Un large consensus entre le gouvernement et les bailleurs de fonds** sur des questions clés en termes de politique et de gestion pour le secteur considéré.
- **Un ministère dominant unique en charge du secteur et des relations institutionnelles gérables.**
Un leadership fort et efficace au niveau du ministère compétent est un important facteur de réussite des approches sectorielles. Les programmes sectoriels ont été les plus efficaces là où ils ont été définis suivant la responsabilité budgétaire d'un seul ministère. Les programmes sectoriels sont souvent plus faciles à gérer lorsque le secteur compte un groupe relativement réduit de gros donateurs.
- **Un «chef de file» expérimenté des donateurs ou un groupe leader de donateurs expérimenté.**
Les programmes sectoriels ont généralement besoin d'un chef de file représentant les bailleurs de fonds et, de préférence, d'un groupe leader de bailleurs de fonds⁷ prêt à aider le gouvernement à gérer la coordination entre les bailleurs et les parties prenantes en lui fournissant des conseils et en amenant les autres donateurs à s'aligner sur ce qui a été décidé, le cas échéant.
- **Incitations compatibles avec les objectifs de l'approche sectorielle.**
Une approche sectorielle aura probablement plus de succès si des réformes de la fonction publique et d'autres réformes gouvernementales majeures sont lancées afin de créer des incitations et de décerner aux parties prenantes des récompenses liées à la performance. Cela permet d'attirer plus facilement du personnel et de contraindre les incitations à conserver des systèmes bureaucratiques de gestion de projets. À l'inverse, des problèmes se poseront vraisemblablement si la stratégie sectorielle implique de réduire le budget ou le personnel du ministère chargé de sa mise en œuvre.

Lorsque certains de ces facteurs sont absents ou faibles, il convient de veiller plus attentivement à la conception et à la gestion de l'approche sectorielle et de procéder à des ajustements en termes de résultats escomptés et de rapidité de réalisation de ceux-ci. Toutefois, à mesure que l'expérience s'accumule, la portée des approches sectorielles (et des appuis budgétaires généraux plus restreints) va croissant, comme on le verra plus loin.

⁷ Travailler avec un groupe leader de donateurs permet de conserver la mémoire institutionnelle et est souvent perçu comme une approche plus démocratique et plus participative, en particulier pour les bailleurs de fonds qui hésitent un peu à adhérer à l'approche sectorielle.

Définition de l'étendue d'un secteur ou d'un sous-secteur

Des observations similaires s'appliquent à la manière de définir l'étendue d'un «secteur». Il convient de faire preuve de pragmatisme et de ne pas appréhender la définition d'un secteur de façon trop rigide et exclusive. Il est possible d'appliquer les principes d'une approche programme à plusieurs niveaux à la fois (par exemple, une aide-programme à la recherche agricole peut faire partie d'une approche sectorielle agricole plus large).

Établir un lien entre les programmes sectoriels et les stratégies nationales

Aucune approche sectorielle n'est totalement indépendante et auto-suffisante. De nombreuses questions concernent plusieurs secteurs et la résolution de problèmes liés au système (comme la gestion des capacités ou des finances publiques) nécessitera souvent une action coordonnée de l'ensemble du gouvernement.

Au sujet de l'articulation des programmes sectoriels et du DRSP, les lignes directrices du CAD relèvent que :

«Le contexte est devenu plus favorable aux approches sectorielles, mais plus complexe aussi, avec le développement des stratégies de réduction de la pauvreté, et une action coordonnée s'impose à l'échelle nationale pour résoudre les problèmes systémiques (dont la GFP et les capacités nationales) qui étaient auparavant traitées au sein des secteurs. Les approches sectorielles et les programmes de développement sectoriel sont souvent dominants dans les domaines mis en évidence dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP): éducation, santé, transport et agriculture. Idéalement, une SRP devrait inclure un ensemble coordonné et cohérent de programmes de développement sectoriel. Les gouvernements et les bailleurs de fonds peuvent s'appuyer sur leur expérience sectorielle lorsqu'ils élaborent un cadre de collaboration pour la SRP et celui-ci pourrait être utile pour aborder certains domaines "difficiles" où des défis se posent plus fréquemment.»

5.2 Approches sectorielles dans les «secteurs non traditionnels»

Un nombre croissant de pays adopte des approches sectorielles pour gérer des «secteurs» caractérisés par des aspects intersectoriels importants et faisant intervenir de multiples organisations (développement rural, justice, environnement, gestion de l'eau, etc.). Toutefois, la mise en œuvre peut se révéler plus difficile lorsque certains des ingrédients précités font défaut.

Dans ces domaines, il convient d'accorder davantage d'attention à la mise en place du cadre adéquat de politique et de gestion. Il faut aussi de la flexibilité pour adapter les concepts et les leçons des approches sectorielles dans les secteurs traditionnels où le gouvernement et les dépenses publiques sont dominants. Toutefois, des expériences prometteuses sont en cours et méritent que l'on s'y intéresse. L'apprentissage par la pratique est particulièrement précieux dans ce domaine où les «recettes toutes faites» ne s'appliquent pas.

Il peut être utile de considérer un programme complexe comme un ensemble de piliers (parfois, mais pas toujours, des «sous-secteurs»), qui contribuent à la réalisation des objectifs globaux du programme. Ainsi, la recherche agricole, l'extension et l'infrastructure rurale peuvent être traitées comme des piliers à l'intérieur d'un programme de développement rural/agriculture. Dans certains cas, il peut être plus pratique pour les bailleurs de fonds individuels d'apporter une aide à un pilier particulier, dès lors que le cadre général de gouvernance du secteur garantit une cohérence adéquate entre les différents composants.

5.3 Approches sectorielles et décentralisation

Les approches sectorielles sont souvent centrées sur des secteurs dans lesquels la fourniture des services de base par les pouvoirs publics revêt une importance majeure. Souvent, les autorités locales et les ministères responsables des gouvernements centraux sont impliqués. Les arrangements précis varient grandement selon les pays et seront vraisemblablement plus poussés dans les États fédéraux. Le partage des responsabilités (décentralisées ou déléguées) entre les différents niveaux de gouvernement est un facteur capital pour déterminer la portée d'une approche sectorielle et décider qui doit participer aux mécanismes de coordination. Trouver le juste équilibre entre la responsabilité aux niveaux central et local est un défi majeur des approches sectorielles.

Les donateurs doivent veiller à ne pas renforcer par inadvertance les tendances centralisatrices en travaillant trop étroitement avec les instances centrales du gouvernement. Il est capital de disposer d'une cartographie détaillée des responsabilités institutionnelles, dans la mesure où elle prend en compte un processus de décentralisation en cours (qui peut lui-même être soutenu par une approche programme). Voir également le document de référence de la CE intitulé «**Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries**» (Soutenir la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers – uniquement en anglais).

5.4 Un nouvel intérêt pour le développement des capacités

Le développement systémique des capacités a toujours constitué un élément important des approches sectorielles, mais il bénéficie aujourd'hui d'un surcroît d'attention. Le débat sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Paris ont mis en évidence la nécessité d'adopter une approche stratégique coordonnée pour l'évaluation et l'appui au développement des capacités, sous la conduite ferme du gouvernement partenaire. L'appui au développement des capacités est désormais considéré comme l'un des piliers de l'agenda relatif à l'efficacité de l'aide, en particulier dans le domaine des approches programmatiques.

La **capacité** peut être définie comme l'aptitude à exécuter des tâches et à produire des résultats, à identifier et à résoudre des problèmes et à poser des choix avisés.

Le **développement des capacités** est le processus par lequel des organisations créent et renforcent leurs capacités au fil du temps.

L'**appui au développement des capacités** sont les contributions et les processus que les acteurs extérieurs peuvent apporter pour catalyser ou soutenir le développement des capacités.

La Déclaration de Paris précise que:

«Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien».

Elle contient les engagements suivants, qui revêtent une importance particulière pour les approches sectorielles:

"Les pays partenaires s'engagent à intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et à suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

Les donateurs s'engagent à aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités.»

En avril 2006, la Commission européenne s'est engagée à fournir «tout l'appui au renforcement des capacités par l'intermédiaire de programmes coordonnés recourant de plus en plus à des arrangements impliquant plusieurs bailleurs de fonds» et élabore actuellement une politique générale sur la coopération technique qui soit conforme aux principes d'efficacité de l'aide.

L'expérience a confirmé que le développement des capacités doit être une question essentiellement domestique, conduite par ceux qui souhaitent développer leurs capacités. Il a été démontré qu'un appui au développement des capacités, fragmenté et mû par l'offre, n'est que peu efficace la plupart du temps. L'appui au développement des capacités doit donc répondre à une demande claire et être conçu et mis en œuvre sous la conduite du gouvernement partenaire. Afin de mieux aborder ce domaine, essentiel à la conception et la mise en œuvre d'un programme sectoriel réussi, une nouvelle approche, englobant une évaluation et une conception stratégique solides, s'impose.

Les présentes lignes directrices examinent en profondeur l'analyse institutionnelle et le développement des capacités. Elles insistent sur la nécessité d'une analyse contextuelle des institutions et des capacités, axée sur

les incitations et les performances et évitant une analyse superficielle des «écarts», qui a souvent conduit à des prescriptions d'assistance technique vaines et induites par l'offre.

L'un des principes de base est que le développement des capacités doit être mu par les résultats et pas par les fonds apportés par les donateurs. En axant leurs activités sur les résultats plutôt que sur les mesures de développement des capacités, les bailleurs de fonds peuvent également rester à bonne distance des processus difficiles qui se déroulent à l'intérieur des organisations et éviter ainsi de mettre en danger l'appropriation essentielle du processus de développement des capacités.

5.5 Rôles des différentes parties prenantes

Comme l'indiquent les lignes directrices du CAD, les programmes sectoriels nécessitent des mécanismes de consultation qui fassent participer, notamment, la société civile et les usagers des services. Étendre la participation aux mécanismes de gouvernance des programmes sectoriels peut prendre du temps, mais l'essentiel, ainsi que l'ont souligné la Commission et d'autres agences, est que les préoccupations des destinataires des services publics et celles des autres prestataires de services (avec ou sans but lucratif) soient comprises et prises en compte dans l'élaboration de la politique et de la stratégie sectorielles, de même que dans les mécanismes d'évaluation de la politique et des performances.

Il n'existe pas de formules simples pour instaurer des processus et des systèmes de gestion consultatifs, puisque ceux-ci doivent être adaptés aux différents contextes nationaux et aux caractéristiques différentes des divers secteurs. La consultation ne doit pas être limitée à la phase de conception des programmes sectoriels. En effet, une large participation des parties prenantes est également importante durant leur mise en œuvre, leur suivi et leur révision. Il est important de reconnaître les différents rôles que les diverses parties prenantes peuvent jouer et leur variation en fonction des caractéristiques du secteur.

La Commission européenne reconnaît l'importance d'une large participation des parties prenantes dans les processus de développement. L'approche doit être réaliste et reconnaître les capacités et les rôles différents des diverses parties prenantes. L'aide de la Commission européenne aux organisations de la société civile peut se révéler un complément précieux de ses PAPS.

6. PROGRAMMES D'APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES

Ce chapitre des lignes directrices donne au personnel de la Commission des conseils spécifiques sur la manière de concevoir un PAPS, en s'attardant en particulier sur le choix de la modalité de financement la plus adaptée. Il explique les principes qui président à la conception d'un PAPS et les politiques de la Commission en la matière. L'annexe 1 présente des orientations plus détaillées sur chacune des phases du cycle d'un PAPS.

6.1 Caractéristiques et modalités de mise en œuvre

Lorsqu'une approche sectorielle en est à ses tout débuts, la mise en œuvre d'un PAPS à part entière peut ne pas être possible. La Commission peut toutefois contribuer à faire progresser les choses en a) soutenant les premières phases de l'élaboration d'une approche sectorielle et en formulant un programme sectoriel crédible et b) en reconfigurant le programme communautaire existant pour le rendre plus programmatique et plus compatible avec l'approche sectorielle naissante.

Une fois qu'un gouvernement a commencé à élaborer un programme sectoriel, la Commission peut contribuer à sa mise en œuvre par un PAPS. Un PAPS est fondamentalement différent d'un projet communautaire classique. En effet, il fait partie d'un programme sectoriel conçu par un gouvernement et suit les procédures et les systèmes de gestion spécifiques au programme sectoriel en question.

Des questions spécifiques au secteur concerné influenceront la conception du PAPS (par exemple, l'évaluation des aspects de la politique que le PAPS doit s'efforcer de consolider à travers ses critères de performance). Les politiques et les lignes directrices sectorielles de la Commission sont énoncées dans des documents distincts. Les présentes lignes directrices abordent les caractéristiques générales d'un PAPS, et le choix de la modalité de financement en est l'un des éléments les plus importants.

Les principales caractéristiques d'un PAPS sont les suivantes:

- Un PAPS participe au financement du programme sectoriel et partage, de ce fait, ses objectifs. Indépendamment de la modalité de financement choisie, aucune activité extérieure au programme sectoriel ne peut être financée par un PAPS.
- La contribution financière apportée par le biais d'un PAPS doit être intégrée à l'enveloppe des fonds disponibles inscrite dans les perspectives sectorielles à moyen terme.
- Le système de suivi d'un PAPS doit être identique à celui de l'ensemble du programme sectoriel.
- Un PAPS doit apporter une valeur ajoutée à un programme sectoriel en soutenant son agenda en termes d'objectifs et de réformes. Il doit donc être un instrument flexible qui accompagne les processus.

Un PAPS peut être financé selon trois modalités de financement:

- Par un **appui budgétaire**, en utilisant les systèmes et procédures du pays partenaire. Dans ce cas, il est appelé appui budgétaire sectoriel (ABS);
- Par un **fonds commun** ou panier commun, en utilisant des procédures ad hoc convenues entre le gouvernement et les bailleurs de fonds pour financer tout ou partie du programme sectoriel;
- Par des **procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions spécifiques à la Commission** (correspondant à la région concernée) afin de financer des activités particulières définies dans le programme sectoriel.

Le financement peut aussi être envisagé sous la forme d'une combinaison de ces modalités. Cependant, lorsque les conditions sont réunies et les critères d'éligibilité satisfaits, la Commission préférera recourir à un appui budgétaire sectoriel.

Le PAPS répond à un ensemble bien défini de modalités de mise en œuvre.

Celles-ci détaillent la manière dont la Commission:

- **participe au système de gestion du programme sectoriel**: processus de coordination sectorielle, dialogue politique, planification, élaboration du budget et évaluation de la performance;
- **apporte son financement**: acheminement des fonds, y compris les conditions et les modalités de décaissement et, le cas échéant, les procédures pertinentes pour la passation de marché et l'organisation d'audits financiers;
- **apporte son aide au développement des capacités**, y compris l'assistance technique.

La cohérence fait l'objet d'une attention particulière, qu'il s'agisse de la cohérence entre différents éléments d'un programme national de la Commission, entre l'appui apporté par des bailleurs de fonds différents et, surtout, entre l'aide et la stratégie de développement appartenant au pays. Il convient, en particulier, de s'assurer que la redevabilité vis-à-vis des ressources de l'aide n'affectera pas la redevabilité du gouvernement par rapport aux parties prenantes nationales.

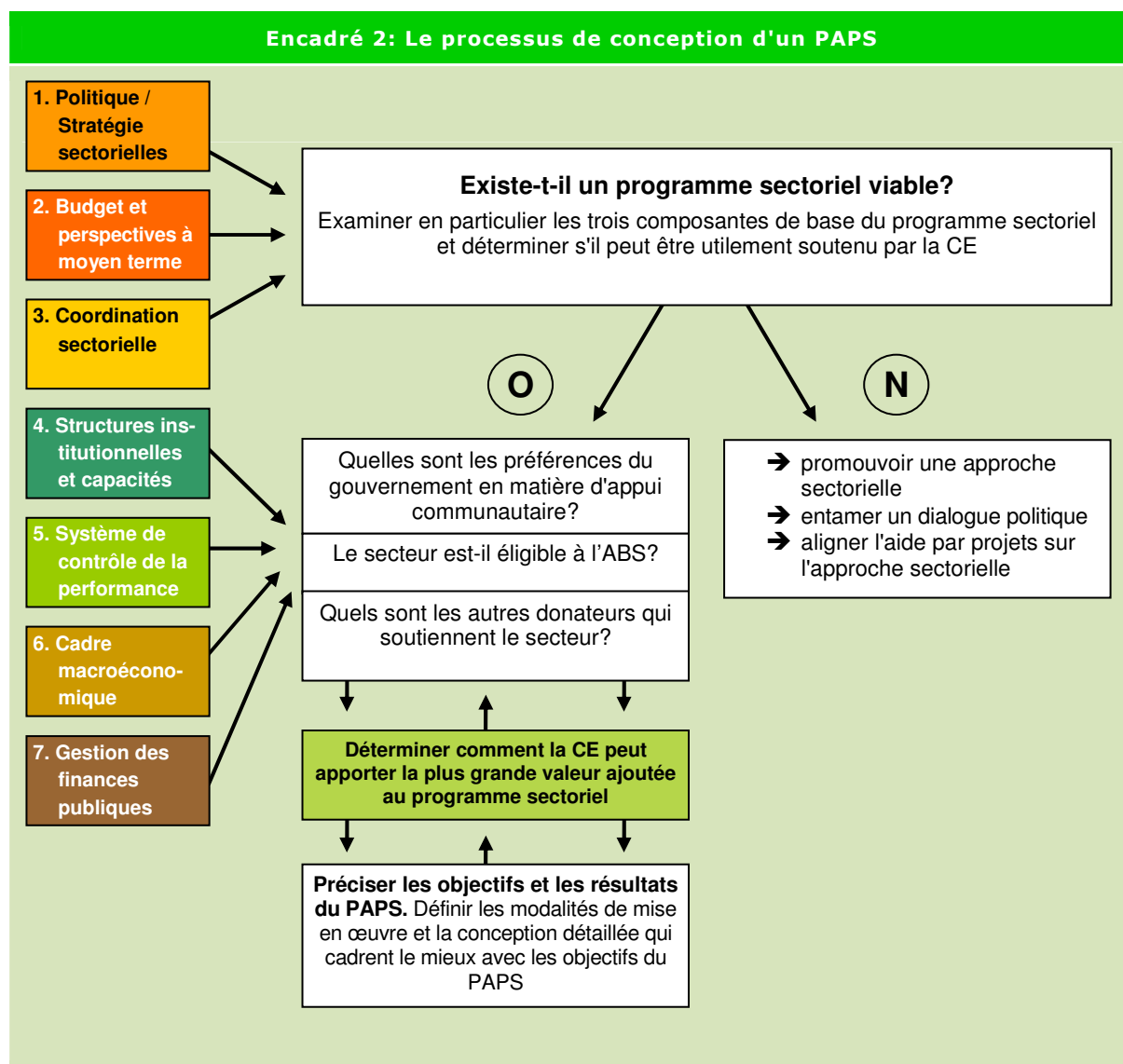
L'appui à un programme sectoriel va beaucoup plus loin que le simple apport de fonds. Il requiert un engagement cohérent et avisé envers les processus adoptés dans le secteur. C'est la raison pour laquelle s'engager à soutenir un programme sectoriel par le biais d'un PAPS n'est pas un engagement que l'on prend à la légère.

6.2 Conception d'un PAPS

La conception d'un PAPS, de ses objectifs et de ses modalités de mise en œuvre prend en compte et dépend de la phase d'élaboration du programme sectoriel au regard de ses composantes de base. Tous les domaines clés d'appréciation décrits à la section 3.1 sont pertinents. La conception d'un PAPS tient également compte de l'aide apportée par les autres bailleurs de fonds au programme sectoriel et reflète les préférences du gouvernement en ce qui concerne les priorités et les modalités de mise en œuvre de l'aide de la Commission européenne.

Le document de stratégie pays (DSP) sert de cadre pour décider quels secteurs il convient d'aider et comment. Parfois, la première aide accordée par la Commission européenne à un secteur intervient lorsque le programme sectoriel a déjà été élaboré. Mais le plus souvent, si la Commission soutient le secteur depuis un certain temps, le passage à un PAPS se fera naturellement pour remplacer une phase d'aide par projet qui se termine.

La conception d'un PAPS est un processus, comme l'illustre l'encadré 2 ci-dessous. L'évaluation des trois composantes de base du programme sectoriel (politique sectorielle, budget sectoriel, coordination et gestion sectorielles) déterminera si un programme sectoriel viable existe déjà. S'il n'existe pas (encore), la Commission européenne entamera un dialogue politique, défendra la mise en place d'une approche sectorielle et cherchera à aligner l'appui par projets sur l'approche sectorielle en cours d'élaboration. Si le programme sectoriel est jugé viable, la conception du PAPS sera poursuivie.



Si un PAPS est jugé approprié, il doit être conçu de manière à avoir la plus grande valeur ajoutée pour l'ensemble du programme sectoriel, compte tenu des contributions des autres bailleurs de fonds et des ressources propres du gouvernement. La Commission européenne s'efforce toujours d'optimiser l'efficacité globale de l'aide. Cette approche nécessite une bonne connaissance de ce que font les autres bailleurs de fonds et de ce qu'ils envisagent de faire, ainsi qu'une consultation du gouvernement sur la meilleure manière dont la Commission peut intervenir. L'un des éléments capitaux consiste à savoir si la Commission européenne peut recourir à l'appui budgétaire sectoriel (les critères d'éligibilité sont-ils remplis?). Souvent la capacité de la Commission à offrir un appui budgétaire sectoriel représentera un avantage comparatif, en lui permettant de compléter et d'atténuer les éventuels inconvénients de l'appui projet financé par d'autres bailleurs de fonds dans le secteur. La conception détaillée d'un PAPS est un processus itératif tout au long de la phase d'identification et de formulation. Les modalités de mise en œuvre et d'autres détails de la conception du PAPS sont choisis afin de correspondre aux objectifs spécifiques du PAPS de manière à optimiser sa contribution au programme sectoriel dans son ensemble.

La finalité

Ainsi qu'on l'a vu, la finalité première de l'appui de la Commission européenne à un programme sectoriel est d'atteindre des objectifs sectoriels, à savoir un accès renforcé et une meilleure qualité des services dans le secteur et de meilleures conditions de vie pour la population cible. En d'autres termes, les objectifs du PAPS sont ceux du programme sectoriel proprement dit.

Objectifs du PAPS: apporter une valeur ajoutée au programme sectoriel

Les objectifs du PAPS se concentrent, en particulier, sur l'amélioration des résultats du programme sectoriel, et notamment, sur un meilleur usage des services fournis. Pour atteindre ses résultats, un programme sectoriel doit générer plusieurs produits, comme une réforme complète du secteur, des liens renforcés entre les politiques et les dépenses publiques, et des systèmes plus efficaces de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

Bien que tous ces domaines soient importants et puissent être soutenus dans le cadre du programme sectoriel, les objectifs du PAPS seront définis à l'issue d'un dialogue avec le gouvernement partenaire en vue de parvenir plus aisément aux résultats sectoriels escomptés.

Il est important qu'une analyse précise du programme sectoriel serve de base à l'identification des objectifs du PAPS. Ainsi, l'évaluation initiale des trois composantes de base en vue de déterminer si un programme sectoriel viable est en place, complétée par l'analyse des domaines d'appréciation, donnera une vue d'ensemble de la situation et permettra d'identifier les forces et les opportunités, les menaces éventuelles pour atteindre les objectifs fixés, mais également les faiblesses à traiter. L'appui de la Commission européenne doit donc apporter une valeur ajoutée au programme sectoriel.

La modalité de financement est capitale pour déterminer l'ambition du PAPS. La portée et la profondeur du dialogue politique dépendent du degré d'alignement de l'aide communautaire sur les procédures nationales de gestion financière. En effet, lorsque le financement d'un programme sectoriel passe par un appui budgétaire sectoriel, les ressources externes sont transférées vers le Trésor public national pour soutenir la mise en œuvre du programme sectoriel. Les questions que posent la mise en œuvre générale de la politique sectorielle, l'élaboration et l'exécution des budgets ainsi que la création de systèmes administratifs et financiers peuvent légitimement être soulevées dans le cadre du dialogue sectoriel. C'est nettement moins vrai lorsque le financement du programme sectoriel passe par des projets.

Ainsi que cela a déjà été mentionné, les objectifs du PAPS doivent être définis en prenant en compte la manière dont l'aide communautaire peut apporter la plus grande valeur ajoutée et contribuer au mieux à la réalisation du programme sectoriel et de ses objectifs. Selon le statut du programme sectoriel et le contexte général, plusieurs facteurs peuvent contribuer à la valeur ajoutée d'un PAPS: la promotion et l'appui aux réformes politiques et institutionnelles; l'accélération de la mise en œuvre des mesures politiques et institutionnelles essentielles à la politique sectorielle; le renforcement du suivi des résultats/réalisations sectoriels; le renforcement des mécanismes de coordination sectorielle. En outre, notamment lorsque l'appui budgétaire sectoriel est utilisé comme modalité de financement, l'aide communautaire peut apporter une valeur ajoutée en soutenant une utilisation efficace des ressources du secteur (équilibre entre les différentes composantes des dépenses sectorielles) et en renforçant la gestion des finances publiques sectorielles et l'efficacité de la transformation des ressources en réalisations directes et en résultats.

En définissant les objectifs du PAPS, il convient de tenir compte également des caractéristiques du secteur, en particulier dans des domaines faisant intervenir plusieurs institutions, comme le développement rural et l'eau.

6.3 Appui budgétaire sectoriel: la modalité de financement préférée

Lorsque les conditions de son utilisation sont réunies, la Commission européenne privilégie le recours à l'appui budgétaire sectoriel.

L'appui budgétaire sectoriel consiste à transférer des ressources financières provenant d'un organisme de financement externe vers le Trésor public d'un pays partenaire afin d'appuyer un programme sectoriel. Les fonds des donateurs sont donc assimilés aux ressources globales du pays partenaire et sont utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci. Le transfert des fonds se déroule dans le cadre d'un dialogue sur la mise en œuvre globale du **programme sectoriel**, dès lors que le pays partenaire a satisfait aux **conditions** de paiement convenues.

Soutenir un programme sectoriel ou la mise en œuvre d'une politique sectorielle est un processus qui impose de promouvoir la cohérence entre la politique, l'élaboration des budgets, les réformes institutionnelles et les résultats sectoriels. L'appui budgétaire sectoriel est un instrument adéquat pour soutenir ces processus complexes.

Le recours à l'appui budgétaire sectoriel dépend du résultat de l'évaluation de trois critères d'éligibilité. La Commission européenne donne une **interprétation rigoureuse et dynamique** aux critères d'éligibilité: i) une politique bien définie est en place ou en cours de mise en œuvre; ii) un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion des finances publiques est en place ou en cours de mise en œuvre; et iii) une politique macroéconomique tendant à la stabilité est en place ou en cours de mise en œuvre.

Encadré 3: Justification des trois critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel

Les trois critères d'éligibilité se justifient comme suit:

i. Une politique sectorielle bien définie est en place ou en cours de mise en œuvre.

L'objectif principal de tout appui budgétaire sectoriel est de soutenir un programme sectoriel découlant d'une politique sectorielle. Le critère d'éligibilité impose que cette politique sectorielle soit évaluée et que le résultat de l'évaluation soit positif. Les principaux bailleurs de fonds doivent partager les objectifs et les approches de la politique sectorielle pour être des partenaires fiables de sa mise en œuvre.

ii. Un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion des finances publiques est en place ou en cours de mise en œuvre.

Les ressources transférées par l'appui budgétaire sectoriel font partie des ressources globales du pays partenaire et sont gérées par son système de gestion des finances publiques. Cette gestion englobe la planification, le décaissement, le rapportage et l'audit des dépenses publiques, ainsi que l'évaluation du degré de mise en œuvre des plans et de la question de savoir si le budget est complet et a été préparé et exécuté en toute transparence. Le système national de gestion des finances publiques est donc un facteur essentiel pour déterminer l'efficacité de la contribution des ressources budgétaires à la réalisation des objectifs de la politique sectorielle.

iii. Une politique macroéconomique orientée vers la stabilité est en place ou en cours de mise en œuvre.

Bien qu'une réforme macroéconomique tendant à la stabilité ne constitue pas un objectif de l'appui budgétaire sectoriel, la stabilité macroéconomique à court et moyen terme est nécessaire pour la bonne exécution des budgets sectoriels et pour garantir un financement prévisible et durable du secteur.

Il n'existe pas de «seuil» absolu dans l'utilisation de l'appui budgétaire au sens où certaines conditions statiques minimales doivent être remplies dans le domaine de la politique et de la stratégie nationales, de la politique macroéconomique et de la gestion des finances publiques. En revanche, le facteur essentiel pour décider si les critères d'éligibilité sont remplis est l'orientation et l'ampleur du changement par rapport à la qualité initiale de la politique et de la stratégie nationales de réforme ou de développement, au cadre macroéconomique et à la gestion des finances publiques. C'est cette interprétation dynamique des critères d'éligibilité, l'approche au cas par cas qu'elle entraîne et la rigueur des diagnostics posés qui contribuent à ce que l'appui budgétaire puisse faciliter la réalisation d'objectifs de développement plus vastes.

Par ailleurs, les trois critères d'éligibilité doivent être vus comme une partie d'un ensemble cohérent et interdépendant. Il serait incorrect de considérer qu'une contre-performance dans un domaine peut être compensée par une bonne performance dans un autre. Au contraire, des performances dans tous les domaines sont considérées comme essentielles pour assurer l'éligibilité à un appui budgétaire.

Dans la mesure du possible, l'appui budgétaire sectoriel doit être utilisé de manière à créer un cercle vertueux, par lequel le recours à des systèmes gouvernementaux initialement faibles mais qui s'améliorent contribue à les renforcer davantage.

En raison de leur rôle primordial, les critères d'éligibilité sont importants à tous les stades du cycle opérationnel, depuis la programmation jusqu'à la mise en œuvre. Les lignes directrices approfondissent l'interprétation des critères d'éligibilité et les éléments nécessaires pour établir l'éligibilité.

Un élément important de l'appui budgétaire sectoriel est la répartition des fonds en tranches fixes et variables. Les tranches fixes sont les composantes les plus prévisibles d'un ABS, dans la mesure où elles peuvent être libérées pour autant que les conditions générales – et les critères d'éligibilité – soient satisfaites. Les tranches fixes répondent au principe du «tout ou rien» et ne peuvent être décaissées intégralement que si les conditions correspondantes sont satisfaites. L'avantage des tranches variables est la possibilité d'un paiement partiel pour des performances partielles, ce qui évite un arrêt et une reprise dommageables du décaissement de l'aide et renforce la crédibilité des conditions de décaissement. Les tranches variables se prêtent mieux à promouvoir une approche fondée sur la performance et les résultats. L'appui budgétaire sectoriel, tel qu'il est utilisé par la Commission, repose sur une **approche fondée sur les résultats**, qui subordonne le décaissement des tranches variables à la réalisation d'objectifs pour des indicateurs de résultats convenus.

Bien que l'additionnalité soit un élément clé de nombreuses opérations d'ABS, elle n'est pas un élément déterminant de tous les appuis budgétaires sectoriels. Le degré et le type d'additionnalité demandée à un ABS dépendent des objectifs spécifiques du programme d'appui. Les lignes directrices analysent en détail la manière dont l'additionnalité peut être mesurée, en cas de besoin.

L'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS) consistent tous deux en un transfert de fonds vers le Trésor public d'un pays partenaire, mais il s'agit de deux modalités d'aide distinctes, étant donné qu'elles poursuivent des objectifs différents. L'appui budgétaire général tend à soutenir la politique nationale de développement du pays partenaire, sa stabilité macroéconomique et l'amélioration générale de la gestion de ses finances publiques. L'appui budgétaire sectoriel cherche, quant à lui, à accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs sectoriels du pays. La différence d'objectifs se reflète dans le dialogue politique et dans les conditions d'application, qui sont essentiellement tournées vers des questions sectorielles dans l'ABS. L'ABS facilite un engagement technique plus approfondi dans les problèmes de politiques sectorielles et de mise en œuvre, dans le cadre d'un dialogue ciblé avec davantage de parties prenantes que ce que permet l'appui budgétaire général. Ces parties prenantes peuvent être des acteurs nationaux (gouvernements locaux, ONG, organisations du secteur privé) et des partenaires internationaux qui ne sont peut-être pas impliqués dans l'appui budgétaire général.

L'ABG et l'ABS doivent se prendre en compte mutuellement lorsqu'ils sont tous deux mis en œuvre dans le même pays partenaire.

6.4 Fonds communs

La participation à un fonds commun – *basket fund* ou *pool funding* – est une autre modalité de financement d'un programme sectoriel.

Les fonds communs sont des systèmes spécialement conçus pour financer les dépenses d'un programme sectoriel, dans lequel les ressources de la Commission sont regroupées avec les ressources venant des autres agences de financement externes et éventuellement du gouvernement. L'objectif premier est de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement qui découleraient, sans cela, de l'utilisation des différents systèmes des diverses agences de financement externes. De plus, les fonds communs, s'ils sont bien structurés et ont une couverture suffisamment étendue, peuvent aussi promouvoir la cohérence entre la planification sectorielle et l'élaboration des budgets et favoriser l'appropriation par le gouvernement des dépenses financées par les bailleurs de fonds dans le secteur concerné.

Un fonds commun est un fonds qui reçoit les contributions de différentes agences externes et, dans certains cas, du gouvernement, afin de financer un ensemble de lignes budgétaires ou d'activités jugées éligibles à un appui à un programme sectoriel.

Trois critères permettent de distinguer les fonds communs :

- ➔ Ils sont gérés soit par le gouvernement soit par les bailleurs de fonds;
- ➔ Ils financent l'ensemble du programme sectoriel ou, plus souvent, sont concentrés sur des postes de dépenses spécifiques (par exemple, les médicaments) ou sur des groupes d'activités spécifiques (par exemple, un sous-programme pour l'enseignement primaire);
- ➔ Les procédures de comptabilité et de rapportage sont établies sur le modèle des systèmes comptables du gouvernement, d'un bailleur de fonds ou d'une organisation internationale donnée, ou sont conçues sur mesure pour le programme sectoriel concerné.

Encadré 4: Règles communautaires sur les fonds communs (cofinancement)

En ce qui concerne les règles et procédures communautaires, [le nouveau règlement financier applicable au budget](#) et [les nouvelles bases juridiques](#) – notamment l'instrument de coopération au développement (ICD) – applicables depuis mai 2007, prévoient quatre options pour la gestion des fonds communs (cofinancement) :

- ➔ Un fonds commun géré par un pays partenaire/État ou pays et territoire d'outremer (PTO) bénéficiaire (FED) – *gestion décentralisée* (article 56, paragraphe 2, du règlement financier applicable au budget de l'Union –

article 13, paragraphe 4, du règlement financier applicable au 9^{ème} FED)

- Un fonds commun géré par une organisation internationale – *gestion conjointe* (article 53, point d), du règlement financier applicable au budget de l'Union – articles 12 et 16 du règlement financier applicable au 9^{ème} FED)
- Un fonds commun géré par des organismes publics nationaux et internationaux, comme les organes des États membres de l'UE et de pays tiers régis par le droit public ou privé et ayant une mission de service public et des agences exécutives instituées par une décision de la Communauté – *gestion décentralisée indirecte* (article 54, paragraphe 2, et article 56, paragraphe 1, du règlement financier applicable au budget de l'Union – article 14, paragraphe 3, point b), du règlement financier applicable au 9^{ème} FED)
- Un fonds commun géré par la Commission au nom (et avec les ressources) des États membres, d'un pays partenaire, voire d'une organisation internationale (article 18 du règlement financier applicable au budget de l'Union).

Les trois premières options sont donc également prévues dans le règlement financier du 9^{ème} FED.

En ce qui concerne les procédures de passation de marchés, il est possible qu'un fonds commun géré par un pays partenaire (Budget) / État et PTO bénéficiaire (FED), relevant du concept de gestion décentralisée, utilise les procédures nationales de passation de marchés ou des procédures de passation de marchés convenues entre les bailleurs de fonds au cas par cas, pour autant que la conformité avec les dispositions de l'article 56, paragraphe 2 (pour le budget), ou de l'article 13, paragraphe 4 (pour le 9^{ème} FED), ait été démontrée.

Pour un complément d'information sur les procédures de passation de marchés en vue de la mise en œuvre de fonds communs, voir section 7 du [Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures](#).

Il serait erroné de considérer un fonds commun financé par les donateurs comme la seule démarche possible pour parvenir à un appui budgétaire sectoriel complet, lorsque ce dernier n'est pas encore possible. L'expérience montre que les fonds communs ont souvent des coûts de transaction élevés et présentent certains des inconvénients des projets en ce sens qu'ils court-circuitent et sapent les systèmes gouvernementaux. Chaque contexte doit être soigneusement examiné, mais lorsque les critères d'éligibilité à un ABS ne sont pas remplis, une approche projet respectant les principes de l'approche programme peut être une meilleure solution que le fonds commun. Pour rappel, des systèmes uniques de programmation et de rapportage peuvent être facilement mis en place tout en continuant à utiliser l'approche par projet. Cette option peut permettre de passer directement à l'appui budgétaire par la suite, lorsque les conditions sont réunies. Par conséquent, l'option qui consiste à continuer à utiliser les procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions de la Commission devrait être envisagée, si les perspectives de passer à l'appui budgétaire sont bonnes à moyen terme.

6.5 Procédures spécifiques de la Commission

La troisième modalité de financement des PAPS est le recours aux procédures spécifiques de la Commission pour les projets (passation de marchés et octroi de subventions). Dans ce cas, les procédures en vigueur dans la région concernée sont utilisées pour financer les activités identifiées dans le programme sectoriel.

Ces procédures spécifiques conviennent:

- i. lorsque les conditions d'octroi de l'appui budgétaire sectoriel ne sont pas réunies et, ainsi que cela a été mentionné plus haut,
- ii. lorsqu'une comparaison des coûts et bénéfices d'un fonds commun et d'une approche projet est favorable à la mise en œuvre des procédures spécifiques de la Commission.

Au premier abord, il pourrait sembler que peu de choses distinguent le recours à des procédures spécifiques à l'appui d'un PAPS de leur utilisation dans le cadre classique d'activités de projets. En termes de procédures et d'obligations financières, il n'y a aucune différence, mais au plan des objectifs et du mode de fonctionnement, des différences fondamentales apparaissent: les objectifs de promotion de l'appropriation, de la cohérence et de l'harmonisation doivent être mis en exergue dans l'élaboration du PAPS et se refléter dans sa mise en œuvre et son suivi; l'attention du PAPS doit se porter sur l'ensemble du secteur et sur les résultats obtenus à ce niveau; les activités financées dans le cadre d'un PAPS doivent clairement constituer une partie du

programme sectoriel élaboré par le gouvernement et le PAPS doit s'inscrire dans le système de gestion du programme sectoriel.

6.6 Mise en œuvre d'un PAPS

La mise en œuvre d'un PAPS requiert de veiller simultanément à ce que a) le programme sectoriel avance comme prévu et b) que, sous réserve des ajustements qui se révéleraient nécessaires à la lumière de l'évolution du programme, le PAPS soit exécuté comme prévu, dans le respect des engagements pris dans l'accord de financement conclu entre le gouvernement et la Commission.

Le PAPS fera appel aux procédures de planification et de suivi du programme sectoriel et, dans la mesure du possible, les prescriptions détaillées de mise en œuvre (calendrier de décaissement, processus de revue, exigences en matière d'audit, etc.) du PAPS seront intégrées dans les modalités de mise en œuvre du programme sectoriel.

Sous l'angle de la procédure, les exigences spécifiques de mise en œuvre d'un PAPS dépendront de la modalité de financement choisie et de la source précise de financement. L'annexe 1 des lignes directrices détaille les exigences procédurales en termes de conception et de mise en œuvre des PAPS. Il convient également de se référer aux documents pertinents, en particulier le guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE.

Garantir un dialogue politique continu et une coordination sectorielle efficace

Il est essentiel pour la réussite d'une aide communautaire à un programme sectoriel qu'un dialogue politique soit établi d'emblée et maintenu tout au long du programme. Un dialogue sectoriel est un processus complexe qui se déroule aux niveaux politique, économique, stratégique et technique. Les processus de réforme et de changement en faveur de politiques plus favorables aux pauvres incluront probablement des mesures qui affecteront les intérêts établis et pourraient imposer aux parties prenantes d'intervenir pour les protéger. Ces interventions et leurs causes sous-jacentes ne sont pas toujours aisément reconnaissables et nécessitent une observation et une évaluation continues du secteur. Bien qu'il soit crucial d'être flexible et de réagir aux opportunités qui se présentent, une approche bien planifiée peut garantir que les initiatives conjointes soient mieux comprises, soient plus faciles à réaliser et aboutissent à l'amélioration de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du programme.

Si le dialogue entre le gouvernement et les bailleurs de fonds est important durant la phase de conception du programme sectoriel, il l'est encore plus durant la phase de mise en œuvre. Divers événements imprévisibles, comme des changements de personnel à l'intérieur du ministère responsable, le début d'un processus de décentralisation, l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds dans le secteur, sont autant de facteurs de nature à affecter le programme sectoriel. L'effet de ces événements ne peut être contrôlé qu'en maintenant ouverte une ligne de communication entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes. Le dialogue doit donc être régulier, mais il doit surtout être efficace; en d'autres termes, le débat doit s'étendre de la stratégie de développement au sens large jusqu'au niveau de la prestation de service et de la participation des communautés locales.

Suivi du PAPS

Le suivi de la mise en œuvre du PAPS passe par le mécanisme général de suivi et de mesure de la performance établi pour le programme sectoriel. Ce suivi requiert une participation active à tous les mécanismes de suivi mis en place. Les principes à respecter sont les suivants: examen des progrès dans la réalisation des objectifs sectoriels; examen des progrès dans l'élaboration du programme sectoriel en utilisant les critères convenus; suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget sectoriel et de ses perspectives à moyen terme, en comparant les dépenses réelles avec les dépenses prévues et en estimant l'évolution des dépenses totales à la lumière de la répartition prévue des dépenses; vérification de la conformité avec les conditions convenues dans le cadre du programme sectoriel, y compris les exigences spécifiques en matière d'audit; participation aux réunions de suivi semestrielles ou annuelles du programme sectoriel ainsi qu'aux revues à mi-parcours, et contribution à la rédaction et à la négociation des aide-mémoire avec les parties prenantes. Ceci concerne également les indicateurs 9 et 10 de la Déclaration de Paris invitant, respectivement, à établir des dispositifs de suivi communs et à réduire le nombre des études de diagnostic individuelles.

7. LES SEPT DOMAINES CLÉS D'APPRÉCIATION

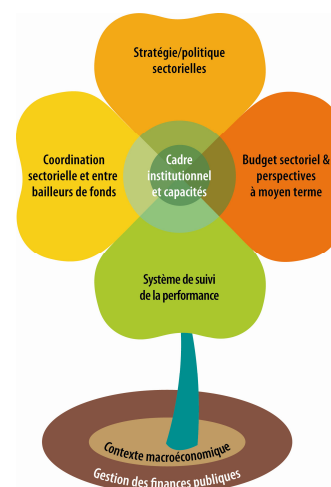
Comme cela a déjà été mentionné, lorsque la Commission est amenée à décider si et comment soutenir un programme sectoriel, elle fonde sa décision sur l'appréciation de sept domaines clés:

Les cinq éléments d'un programme sectoriel:

- ➔ la politique et la stratégie sectorielles
- ➔ le budget et ses perspectives à moyen terme
- ➔ la coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds
- ➔ le cadre institutionnel et les questions de capacités
- ➔ le suivi de la performance

Et les deux éléments supplémentaires qui influencent les performances d'un programme sectoriel:

- ➔ le cadre macroéconomique
- ➔ les systèmes de gestion des finances publiques (GFP).



Les lignes directrices analysent les principes de base pertinents pour chacune des appréciations, identifient les questions à examiner et présentent les sources supplémentaires d'information pour obtenir des orientations plus détaillées. L'intention est d'aider les gestionnaires de programme tout au long du système opérationnel de l'aide communautaire à évaluer la qualité des programmes sectoriels et à définir les modalités d'aide les plus appropriées.

L'appréciation doit commencer durant les phases de programmation et d'identification du cycle du PAPS et l'analyse doit être complétée au cours de la phase de formulation. Pendant la mise en œuvre, ces évaluations doivent également être régulièrement mises à jour afin de suivre les développements survenus dans chacun des domaines.

Ces appréciations se chevauchent largement (il existe, par exemple, des rapports évidents entre la stratégie des dépenses sectorielles, l'évaluation macroéconomique et l'examen de la gestion des finances publiques; toutes les autres appréciations peuvent s'inscrire dans le cadre de l'évaluation des capacités institutionnelles, etc.).

De même, nombre de ces appréciations sont également nécessaires pour d'autres aspects du travail de la Commission (une évaluation macroéconomique sera ainsi entreprise dans le cadre de la préparation du DSP et pour soutenir un appui budgétaire général fourni par la Commission; une évaluation de la GFP est aussi un élément essentiel d'une intervention au titre de l'appui budgétaire général, et ainsi de suite). Avant toutes choses, les personnes chargées des PAPS devraient s'inspirer des évaluations existantes, éventuellement mises à jour. Lorsqu'il existe des études et des documents pertinents, il convient de les exploiter.

Dans toute la mesure du possible, la Commission travaille en collaboration avec les autres bailleurs de fonds et avec le gouvernement partenaire pour élaborer ces évaluations de manière à soutenir le développement des capacités du pays partenaire. L'appréciation requise pour la phase de conception d'un PAPS fait partie d'un processus permanent de suivi et de revue des questions essentielles.

Les critères absolus pour mener à bien ces évaluations sont rares, pour ne pas dire inexistantes. Des jugements équilibrés sont nécessaires pour identifier les possibilités et les risques et évaluer l'orientation des changements ainsi que les niveaux de performance.

7.1 Politique sectorielle

Pertinence et portée de l'appréciation

Une politique sectorielle cohérente et appliquée de manière rigoureuse est le moteur de tout programme sectoriel réussi. Parmi les éléments à évaluer figurent la qualité de la politique et sa cohérence avec les objectifs stratégiques nationaux du gouvernement et avec les objectifs de coopération au développement poursuivis par la Commission.

La politique et la stratégie sectorielles peuvent être résumées dans un document de politique sectorielle et dans un plan d'action unique ou s'inspirer de plusieurs documents. Quelle que soit l'option choisie, il est important de dépasser les documents de politique en vigueur et d'analyser les processus d'élaboration des politiques dont ils découlent, l'historique de la mise en œuvre et les principales tendances de l'élaboration des politiques et des stratégies.

Ce qui doit être mis en place

La politique et la stratégie sectorielles doivent s'inspirer des objectifs stratégiques généraux du gouvernement et du cadre stratégique global (comme le DSRP) et s'y conformer. En outre, elles doivent également être associées à un budget sectoriel crédible (un domaine d'évaluation distinct, mais ayant un rapport étroit avec la politique sectorielle). En d'autres termes, la politique et la stratégie sectorielles doivent être opérationnelles.

L'appréciation prendra appui sur des orientations sectorielles spécifiques, mais les critères généraux établis par le CAD pour les documents de politique sectorielle sont toujours pertinents.

En conséquence, un bon document de politique:

- ➔ **doit être rédigé par le gouvernement** (et pas par les bailleurs de fonds) et correspondre clairement au système de planification et d'élaboration de politiques du gouvernement; il doit être conforme à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et être avalisé par les plus hautes autorités politiques;
- ➔ **doit être clairement axé sur les résultats**, en fixant des objectifs sectoriels clairs et en créant le cadre indispensable au suivi ultérieur, tout en insistant sur les objectifs sectoriels et sur leur incidence sur la réduction de la pauvreté;
- ➔ **doit préciser clairement le rôle du gouvernement dans le secteur**, en distinguant les fonctions régulatrices de la prestation de services et en explicitant les rôles complémentaires que devront remplir les communautés, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé;
- ➔ **doit définir le partage des responsabilités au sein du gouvernement** entre i) le ministère sectoriel principal, les autres ministères responsables, les ministères centraux de la planification et des finances et ii) les différents niveaux des autorités centrales et locales; il doit se concentrer sur les contraintes pesant sur les capacités de mise en œuvre et identifier les principales exigences liées à la réforme institutionnelle et au développement des capacités;
- ➔ **doit se concentrer sur les besoins en ressources de l'ensemble du secteur**, en ce compris les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, et démontrer la viabilité des dépenses publiques proposées; il doit aborder l'efficacité des politiques et des dépenses existantes et ne pas se limiter à présenter une série («liste de courses») d'activités supplémentaires à financer par les bailleurs de fonds;
- ➔ **doit énoncer des mécanismes clairs pour le suivi, la révision et la mise à jour du document de politique** et identifier les principaux domaines susceptibles de nécessiter des recherches et des analyses supplémentaires.

Il est toujours possible d'améliorer des politiques et des stratégies. Il est donc tout aussi important d'évaluer le processus d'élaboration des politiques auquel participent les parties prenantes et les mécanismes d'évaluation de la performance, tout en tirant les leçons de l'expérience.

Conséquences pour l'appui de la Commission européenne au programme sectoriel

Si, pour être efficaces, les politiques doivent faire l'objet d'une appropriation par le pays partenaire, la Commission et les autres bailleurs de fonds doivent pouvoir avaliser les grandes orientations politiques nationales. Une compréhension partagée de leurs forces et de leurs faiblesses est une base importante de cette acceptation.

Pour que la Commission soutienne un programme sectoriel, il faut d'abord que la stratégie et la politique sectorielles soient crédibles et conformes aux objectifs de la Commission. Toutefois, dans son souci d'appropriation nationale, la Commission ne cherche pas à microgérer les détails de la politique sectorielle. Son action tend plutôt à ce que les progrès dans la réalisation d'objectifs communs puissent être contrôlés par des indicateurs de performance adéquats.

L'évaluation de la politique et de la stratégie sectorielles a donc des conséquences directes sur:

- l'ampleur et la portée de l'appui de la Commission au programme sectoriel;
- l'identification des domaines que la Commission et d'autres partenaires souhaitent épauler en soutenant l'analyse politique et le suivi des performances;
- les modalités d'aide qu'adoptera la Commission: un large consensus sur les objectifs et une stratégie crédible, bien mise en œuvre, contribueront à accroître la probabilité d'un ABS.

Il existe des relations évidentes avec l'évaluation de la stratégie des dépenses sectorielles, des systèmes de coordination sectorielle, des cadres d'évaluation de la performance, ainsi que de la réforme institutionnelle et du développement des capacités.

7.2 Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme

Pertinence et portée de l'appréciation

Une bonne stratégie sectorielle va plus loin qu'un plan de dépenses publiques, étant donné qu'elle aborde d'autres questions politiques et le rôle des acteurs non étatiques, mais le lien entre les politiques et les dépenses publiques est capital. Cette appréciation porte essentiellement sur la manière dont les ressources publiques sont allouées et sur les dépenses réalisées dans le secteur, compte tenu de toutes les sources de financement, et en étudiant les processus sous-jacents d'allocation et d'utilisation des ressources de même que les budgets formels.

L'appréciation prendra appui sur les études analytiques existantes; les revues des dépenses publiques et les autres études similaires constituent une source d'information particulièrement utile.

Ce qui doit être mis en place

La première édition de ces lignes directrices (2003) faisait de l'existence d'un «CDMT sectoriel» un critère d'éligibilité à un appui budgétaire sectoriel. L'expérience a toutefois montré que cette exigence était irréaliste. Un «CDMT sectoriel» isolé n'est pas utile. Il doit s'inscrire dans un système global de fixation de priorités stratégiques pour les dépenses publiques. Il existait un risque que cette exigence aboutisse à la production de documents superficiels, qui n'entraient pas dans les détails pratiques de la budgétisation au niveau sectoriel. Cette nouvelle version des lignes directrices suit une approche plus sensible au contexte sectoriel, y compris au cadre de la GFP et aux capacités institutionnelles.

Les principes d'une gestion efficace des dépenses publiques sont bien compris. Parallèlement, il est admis qu'il faut du temps pour consolider des systèmes fragiles de planification et de budgétisation et que, pour être durables, les progrès doivent être graduels.

L'appréciation des budgets sectoriels requiert l'examen du système des dépenses actuelles et prévues dans le secteur ainsi qu'une analyse du processus d'établissement du budget et de son stade de développement (cette

analyse doit concorder avec l'évaluation de la GFP décrite plus loin). Les lignes directrices décrivent utilement l'analyse du budget sectoriel ainsi que la manière de placer celui-ci dans une perspective pluriannuelle. Les systèmes de classification budgétaire, le cadre des finances publiques à moyen terme et le cadre des dépenses (sectorielles) à moyen terme sont également détaillés.

Les aspects du budget sectoriel et des systèmes budgétaires à étudier pourraient inclure les éléments suivants:

- ➔ Les caractéristiques des recettes et des dépenses sectorielles (y compris la répartition entre les différents ministères et niveaux de gouvernement);
- ➔ Les tendances historiques et projections;
- ➔ La discipline budgétaire, l'efficacité opérationnelle et de l'allocation des ressources;
- ➔ L'exhaustivité des budgets (influence des apports d'aide) et l'intégrité du processus budgétaire sectoriel.

L'objectif doit consister à déterminer si le pays fait des progrès et s'efforce d'accroître la cohérence entre la politique sectorielle et le budget, en mettant en place une procédure budgétaire saine et en inscrivant le budget dans une perspective pluriannuelle, qui tienne compte de sa situation et de sa capacité technique actuelle.

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

Cette appréciation contribue au jugement global sur la crédibilité du programme sectoriel. Elle est particulièrement déterminante pour le choix de la modalité de financement. Par ailleurs, elle donne une idée des questions politiques et analytiques qui doivent être examinées en priorité et des besoins de renforcement institutionnel et de développement des capacités (voir l'évaluation spécifique sur ce point).

L'appréciation aura également une incidence sur la complémentarité entre l'ABG et l'ABS (l'ABG étant destiné à promouvoir l'amélioration de l'établissement du budget au niveau agrégé et le renforcement général de la GFP, en synergie avec une meilleure analyse et planification des dépenses du secteur). Le renforcement du processus budgétaire sectoriel doit être considéré comme un élément d'un processus plus vaste de renforcement du budget global pour l'ensemble du gouvernement, qui s'inscrit lui-même dans le cadre de la consolidation des systèmes plus larges de gestion des finances publiques.

7.3 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds

Pertinence et portée de l'appréciation

Le leadership du gouvernement et une coordination systématique des parties prenantes font partie des caractéristiques déterminantes d'une approche sectorielle.

L'approche sectorielle est un processus par lequel le programme sectoriel est continuellement affiné et amélioré. Son fonctionnement repose sur la confiance et la flexibilité, ainsi que sur un degré élevé de collaboration, en particulier pour l'évaluation des performances. L'efficacité des mécanismes de coordination est donc primordiale.

Il convient de maintenir une distinction conceptuelle entre la coordination sectorielle et la coordination de l'aide (qui comprend également la manière dont les bailleurs de fonds coordonnent leurs actions).

Ce qui doit être mis en place

Il n'existe pas un modèle unique à suivre, mais l'appréciation doit tenir compte des éléments suivants:

- ➔ La coordination sectorielle globale (y compris la mesure dans laquelle la coordination sectorielle est liée aux autorités centrales, en particulier le ministère des finances; les autorités/agences décentralisées compétentes et les acteurs non étatiques), aux niveaux politique et technique;
- ➔ L'étendue de la consultation des parties prenantes;

- Les dispositions spéciales pour la participation des bailleurs de fonds, la mesure dans laquelle les rôles sont convenus et codifiés dans un protocole d'accord qui tient compte de la planification et du calendrier budgétaire national.

Il convient de ne pas s'arrêter à des analyses superficielles d'une «mauvaise coordination» et de recommander davantage de comités, etc. Une meilleure compréhension des incitations à la coordination (par exemple, un processus budgétaire unique avec une véritable concurrence pour obtenir des ressources est un facteur important) et des implications en termes de capacités et de coûts de transaction des demandes pour le dialogue et la coordination, est nécessaire. Il est inévitable qu'il existe un large éventail de mécanismes de coordination et de gestion, par exemple concernant les orientations politiques générales, la gestion technique et les revues, ou encore comme des groupes de travail permanents et ad hoc spécialisés. Toutefois, la portée et les objectifs immédiats de chaque instance doivent être clairement définis. Cela contribuera à déterminer qui doit participer et à répartir le travail entre les différents groupes. Les bonnes pratiques requièrent aussi une bonne coordination entre les documents, les règles de procédure et le calendrier des événements qui sert de cadre de gestion à une approche sectorielle. En outre, les processus sectoriels doivent coïncider avec les processus nationaux et surtout avec le calendrier général de planification et d'établissement du budget du gouvernement.

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

Les considérations peuvent varier en fonction du stade de développement de l'approche sectorielle. À ses débuts, il peut y avoir une évaluation en vue de déterminer si l'approche est suffisamment avancée pour justifier l'octroi d'un PAPS et la manière dont la Commission peut contribuer à faire avancer le processus. Par la suite, il faudra évaluer comment fonctionne la gestion sectorielle et comment elle peut être renforcée (dans tous les cas), en gardant toujours à l'esprit le risque que les bailleurs de fonds sapent par inadvertance l'appropriation et la redevabilité nationales.

La Commission européenne peut être en mesure d'apporter un soutien technique aux instances de coordination, de coopérer avec d'autres donateurs et d'éviter les dispositifs qui mettent à mal plutôt qu'ils ne renforcent les systèmes gouvernementaux.

Cette évaluation recoupera l'analyse des capacités institutionnelles et de celles relatives au suivi de la performance et au processus d'élaboration des politiques sectorielles.

7.4 Cadre institutionnel et questions de capacités

Pertinence et portée de l'appréciation

La réussite de tout programme sectoriel passe par les moteurs institutionnels sous-jacents et les obstacles au développement, ainsi que par les capacités des organisations et des personnes concernées. Ces facteurs détermineront dans une large mesure le rythme de la mise en œuvre ainsi que la solidité du programme sectoriel. Le dialogue portant sur la structure institutionnelle et les capacités existantes, fondé sur une analyse conjointe de la situation, est donc un élément essentiel de la préparation du PAPS (appui au développement des capacités compris) et du dialogue permanent tout au long de sa mise en œuvre.

L'approche sectorielle traduit la conviction que, pour renforcer les systèmes nationaux, il faut les utiliser et pas les contourner. Cependant, cette orientation tournée vers un développement systématique des capacités doit être complétée par une évaluation expresse des problèmes de capacités et par une approche proactive en faveur du développement des capacités.

L'analyse du cadre institutionnel et des capacités d'un secteur peut poursuivre des objectifs différents et avoir une portée distincte selon l'état d'avancement et les caractéristiques du programme sectoriel proprement dit. Lorsque l'approche sectorielle n'en est qu'à ses débuts, le premier objectif consistera à déterminer si le programme sectoriel peut réellement être mis en œuvre sous la direction des autorités nationales et sur la base, essentiellement, des capacités existantes. Le résultat de cette analyse peut influencer l'élaboration d'un programme réaliste. Si le programme sectoriel a atteint un stade de maturité plus avancé et intègre déjà un volet de développement des capacités, l'analyse accordera une attention particulière à la qualité et au bien-fondé de ce volet. En tout état de cause, lorsque la Commission européenne entend soutenir le

développement des capacités par des activités spécifiques, cette analyse apportera aussi des intrants capitaux pour l'élaboration de ces activités et le dialogue avec les principaux acteurs du secteur.

Il est capital que le pays partenaire et les organisations participent à l'analyse. Lorsqu'une évaluation nécessite une assistance technique recrutée par la Commission ou les bailleurs de fonds, les termes de référence doivent, de préférence, être rédigés par le gouvernement et approuvés par les donateurs. L'équipe doit travailler sous l'autorité des organisations sectorielles qu'elle évalue. La participation de consultants locaux ou régionaux spécialisés dans la gestion peut souvent renforcer les capacités d'une équipe d'évaluation à analyser les facteurs contextuels et les aspects informels.

Ce qui doit être mis en place

L'approche suggérée d'évaluation des capacités institutionnelles est entièrement décrite dans le document de référence intitulé «*Institutional Assessment and Capacity Development*» (Analyse institutionnelle et développement des capacités)⁸ et est accompagnée de plusieurs outils de travail, comme des termes de référence standard et une checklist.

Dans le cadre de l'évaluation des capacités d'un secteur, les organisations sectorielles peuvent être commodément considérées comme des systèmes ancrés dans un contexte donné. Comprendre les forces et les faiblesses du système sectoriel, ainsi que les moteurs et les obstacles à sa performance peut requérir une analyse assez complexe et exhaustive. Trois éléments sont considérés comme particulièrement importants pour l'analyse: i) les réalisations actuelles (biens et services) du secteur; ii) la structure et le contexte institutionnels; et iii) les capacités des principales organisations sectorielles.

Il convient de veiller à ne pas aborder cette analyse en partant d'une évaluation des capacités actuelles passant essentiellement par le prisme de ce que la capacité idéale devrait être. Une telle approche pourrait conduire à une analyse superficielle des carences qui n'expliquerait rien.

Par ailleurs, il faut aussi aller plus loin que ce qui est directement observable dans les organisations et analyser leurs aspects informels, ainsi que les questions de pouvoir et de loyauté qui renforcent ou limitent les capacités.

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

L'agenda de Paris réclame une approche harmonisée du renforcement des capacités. Cet appel porte sur toutes les questions relatives aux capacités: les évaluations de capacités, le dialogue sur les capacités et les options de développement des capacités, sans oublier l'appui des bailleurs de fonds au renforcement des capacités. La Commission européenne a pleinement approuvé l'agenda de Paris dans ce domaine et s'efforcera donc d'entreprendre toutes les activités avec les autres partenaires du développement, tout en soutenant le leadership du gouvernement dans tous les processus.

Les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques prometteuses en matière d'analyse montrent que, en ce qui concerne le développement institutionnel et des capacités, le leadership du gouvernement partenaire est particulièrement important et que les bailleurs de fonds ne jouent qu'un rôle d'appui. Une analyse mue par les bailleurs de fonds pourrait ne pas réussir à créer un climat de dialogue ouvert et franc et à garantir l'appropriation de l'analyse par les principaux acteurs nationaux. Sans cette appropriation, la meilleure et la plus techniquement parfaite des analyses de capacité ne servira probablement pas de base au développement ultérieur des capacités.

Il est donc parfois préférable de lancer un PAPS en ne se fondant que sur une analyse partielle et sur des informations moins complètes et moins récentes. Des processus d'analyse plus approfondis, menés par les partenaires nationaux en vue de définir des processus solides de développement des capacités, peuvent alors faire partie des premières actions convenues du programme sectoriel, avec l'aide du PAPS, le cas échéant.

⁸ http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/capacity_development/guidance_en.htm

7.5 Systèmes de suivi de la performance

Pertinence et portée de l'appréciation

La Déclaration de Paris reflète l'évolution vers une orientation plus orientée vers les résultats. Il ne s'agit pas simplement d'une question d'efficacité de l'aide, mais aussi d'appliquer des principes de gestion modernes au déploiement de l'entièreté des ressources.

Ce qui doit être mis en place

Il convient de veiller à ne pas se centrer uniquement sur une poignée d'indicateurs isolés, aussi importants soient-ils (cf. les OMD). Au départ, il faut comprendre les forces et les faiblesses des systèmes existants d'évaluation de la performance et s'efforcer de consolider une approche axée sur les résultats et les preuves pour l'ensemble du secteur. Idéalement, les systèmes de mesure de la performance d'un secteur seront intégrés dans la procédure globale de suivi et de revue du plan national, du DSRP, etc.

L'analyse doit couvrir l'appropriation politique, la qualité technique des systèmes de mesure de la performance et l'orientation vers les résultats. Cette appréciation contribuera à identifier de quelles manières l'ensemble des partenaires du secteur doit s'efforcer de soutenir et de renforcer les systèmes de mesure de la performance.

L'analyse globale doit précéder et alimenter l'identification des indicateurs éventuels auxquels l'appui communautaire doit être lié. Les lignes directrices incluent des critères généraux pour la sélection de ces indicateurs (comme les caractéristiques SMART, l'accent sur les résultats, mais aussi la fourniture d'information de gestion à court terme sur les intrants et les réalisations directes ainsi que la mesure de la performance en termes de produits, l'écart par rapport aux documents de politique ou de stratégie nationaux, le suivi par le biais de systèmes nationaux, la désagrégation par genre, par groupe socioéconomique et selon d'autres classifications pertinentes, etc.). L'essentiel est de toujours chercher un équilibre entre la théorie et la pratique.

Les lignes directrices soulignent que le processus d'approbation des objectifs est important par lui-même et doit faire participer toutes les parties prenantes, y compris les gestionnaires qui doivent réaliser les performances et les statisticiens qui devront les mesurer.

L'orientation vers les résultats a pour but d'ajuster les incitations sur la performance souhaitée. Une attention particulière est nécessaire pour garantir que les indicateurs retenus reflètent correctement les objectifs sectoriels et soient intégrés dans les processus nationaux de gestion sectorielle.

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

Les indicateurs de performance susceptibles de lier l'appui communautaire aux résultats revêtent un intérêt particulier. Toutefois, outre l'accent fortement marqué sur les résultats, il convient de veiller et de soutenir (la mise en place d')un système général de suivi de la performance, fondé sur la rétroaction dans la gestion et un examen de tous les maillons de la chaîne de causalité. Les objectifs doivent découler des documents nationaux et les systèmes nationaux de suivi des résultats doivent être utilisés autant que faire se peut.

Des liens directs peuvent exister avec les possibilités d'aide de la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds en faveur du développement des capacités nationales de suivi et d'analyse. Il existe peut-être aussi une possibilité que la Commission soutienne la redevabilité nationale par des mécanismes issus de la société civile ou de redevabilité vis-à-vis des clients.

Il existe des relations croisées avec les budgets sectoriels et les systèmes de coordination, étant donné que les documents de politiques, les revues sectorielles annuelles, etc., s'inspirent tous des systèmes communs de mesure de la performance et les alimentent.

7.6 Cadre macroéconomique

Pertinence et portée de l'appréciation

Un cadre macroéconomique faible peut aisément faire dérailler les programmes sectoriels, par exemple lorsque le manque de recettes met à mal les plans de dépenses publiques ou lorsque l'environnement politique est affecté par l'instabilité économique.

Dans la mesure où l'appui budgétaire est la modalité de financement préférée de la Commission pour les programmes sectoriels, l'analyse de la situation macroéconomique intervient également tout particulièrement dans le choix de la modalité de financement d'un PAPS.

L'analyse macroéconomique poursuit donc un double objectif:

- ➔ Evaluer la stabilité de la situation macroéconomique et le potentiel de financement public futur qui en découle ainsi que les investissements privés dans le secteur;
- ➔ Juger si un appui budgétaire est envisageable pour financer le PAPS.

Dans la plupart des cas, une appréciation sectorielle sera en mesure de s'inspirer d'une évaluation macroéconomique existante (et peut-être de l'actualiser), puisque cette dernière est requise a) pour l'élaboration du DSP et b) pour la préparation de toute opération bénéficiant d'un appui budgétaire général. Par ailleurs, l'évaluation de la Commission s'appuiera dans une large mesure sur les rapports du FMI, dans le cadre de consultations au titre de l'article IV, sur le rapport relatif à la FRPC, ou sur d'autres rapports spéciaux.

Ce qui doit être mis en place

La préoccupation première est d'apprécier la stabilité de la situation macroéconomique, les perspectives des finances publiques et les investissements privés potentiels dans le secteur. Cela permettra d'évaluer ensuite la faisabilité et l'adéquation des plans de dépenses publiques au niveau sectoriel.

Lorsque l'appui budgétaire est choisi comme modalité de financement, l'un des critères d'éligibilité est qu'une politique macroéconomique tendant à la stabilité soit en place ou en cours de mise en œuvre.

L'évaluation s'articule autour des éléments suivants:

- ➔ Un résumé des principales tendances passées et prévues des variables macroéconomiques;
- ➔ L'existence d'un programme de réforme orienté vers la stabilité lorsque c'est adapté;
- ➔ Les relations entre le pays partenaire et le FMI;
- ➔ Un examen des sujets macroéconomiques susceptibles de revêtir un intérêt particulier pour le secteur (par exemple, les aspects macroéconomiques d'une «augmentation graduelle» de l'aide pour atteindre les OMD).

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

L'évaluation macroéconomique a un rapport direct avec la possibilité de recourir à la modalité de financement qu'est l'appui budgétaire sectoriel.

Elle est indirectement pertinente pour d'autres domaines clés d'appréciation:

- ➔ Elle définira la qualité de certains aspects de la gestion des finances publiques;
- ➔ Elle créera un cadre pour évaluer la viabilité des plans de dépenses sectorielles et certains des risques que court le secteur.

7.7 Gestion des finances publiques

Pertinence et portée de l'appréciation

La gestion des finances publiques englobe la planification, le décaissement, le rapportage et l'audit des dépenses publiques, ainsi que l'évaluation du degré de mise en œuvre des plans et de la question de savoir si le budget est complet et a été préparé et exécuté en toute transparence. Le système national de gestion des finances publiques est donc un facteur essentiel pour déterminer l'efficacité de la contribution des ressources budgétaires à la réalisation des objectifs de la politique sectorielle.

Dans le passé, il y a eu pléthore d'évaluations différentes de la gestion des finances publiques commandées par des bailleurs de fonds différents et/ou poursuivant des objectifs légèrement différents. Le cadre de mesure de la performance élaboré par l'initiative PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) offre désormais la possibilité de normaliser les procédures des donateurs afin d'aboutir à une évaluation transparente susceptible de servir à la formulation des stratégies de réforme de la GFP menées par le gouvernement partenaire. Le cadre PEFA est aujourd'hui l'outil privilégié de la Commission (à utiliser en collaboration avec les autres donateurs dans la mesure du possible).

Ce qui doit être mis en place

L'un des critères d'éligibilité pour financer un PAPS par l'appui budgétaire sectoriel est qu'un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) existe ou soit mis en œuvre.

L'analyse doit se fonder sur:

- Une *appréciation globale de la GFP* selon les critères énoncés dans les lignes directrices de la Commission sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général et
- Une évaluation supplémentaire au niveau de la GFP sectorielle, lorsqu'il existe des règles de GFP spécifiques au secteur.

L'appréciation globale de la GFP

Tout comme pour l'appui budgétaire général, une appréciation globale de la GFP repose sur deux éléments essentiels.

- Une appréciation de la qualité du système de GFP fondée sur l'outil préféré de la Commission européenne mentionné plus haut, le PEFA. Ce cadre de mesure de la performance consiste en l'analyse de 28 indicateurs couvrant six aspects essentiels des systèmes de GFP, à savoir: (i) la crédibilité du budget, (ii) l'exhaustivité et la transparence du budget, (iii) la budgétisation basée sur les politiques publiques, (iv) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, (v) la comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers et (vi) la surveillance et la vérification externes. Il comprend également trois indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds.
- Une appréciation du processus de réforme de la GFP, axée sur:
 - la pertinence et le degré de mise en œuvre de la stratégie de réforme (et du plan d'action qui s'y rapporte);
 - la pertinence et le degré de coordination et de mise en œuvre des programmes de développement des capacités éligibles à un financement des bailleurs de fonds en vue de soutenir la réforme de la gestion des finances publiques et
 - la preuve de la volonté politique des autorités nationales et de leurs efforts pour améliorer la performance de la GFP.

Outre les critères d'éligibilité, il est toujours recommandé de vérifier s'il existe des questions de gestion des finances publiques spécifiques à un secteur qui nécessitent une attention particulière et pourraient bénéficier d'un appui de la Commission. Les revues des dépenses publiques sectorielles et les études de traçabilité des dépenses publiques comptent au nombre des sources pertinentes pour l'analyse sectorielle.

L'appréciation de la GFP sectorielle

Une appréciation de la qualité des systèmes globaux de GFP et du processus de réforme de la GFP, comme celle visée ci-dessus, suffit généralement à établir l'éligibilité. Toutefois, certains secteurs peuvent suivre des règles spécifiques de gestion des finances publiques, qui s'écartent des systèmes généraux de GFP. C'est le cas, notamment, des Fonds routiers, des agences publiques des organismes parastataux ou des autorités locales. Lorsque des systèmes et des mécanismes spécifiques existent au niveau du secteur, il y a lieu de procéder à une appréciation de ces questions spécifiques aux fins de déterminer l'éligibilité. Ces appréciations réalisées au niveau sectoriel reposent sur les deux éléments visés à la section ci-dessus (uniquement avec une dimension sectorielle, cette fois), à savoir i) l'appréciation de la qualité du système de GFP sectorielle et ii) l'appréciation du processus de réforme de la GFP sectorielle.

Conséquences pour l'appui de la Commission au programme sectoriel

Le recours à l'appui budgétaire pour financer un PAPS nécessite une appréciation des critères d'éligibilité sur la base des deux éléments précités: la qualité du **système** de GFP utilisé et la crédibilité du **processus de réforme** de la GFP.

L'appréciation de la GFP présente des éléments communs évidents avec l'évaluation du cadre macroéconomique, du cadre des dépenses sectorielles et des capacités institutionnelles. Bon nombre des questions liées à l'amélioration de la GFP doivent être résolues au niveau du gouvernement dans son ensemble. Il convient d'éviter d'engager des initiatives sectorielles qui pourraient être inutiles dans le contexte d'une stratégie générale cohérente de GFP. Parallèlement, les expériences et les préoccupations sectorielles peuvent utilement servir à l'élaboration d'une stratégie plus large et susciter une demande de réformes plus vastes. Ceci a bien évidemment des conséquences sur les mécanismes de coordination sectorielle et leur lien avec les processus plus larges de coordination.

Il est important de souligner que le recours à l'appui budgétaire pour financer un PAPS requiert une évaluation de la gestion de la GFP sectorielle sur la base des deux éléments susvisés. Si l'évaluation ne peut pas être réalisée sur cette base, la condition d'éligibilité à un appui budgétaire ne sera pas remplie et le pays partenaire ne pourra pas bénéficier d'un appui budgétaire comme modalité de financement du PAPS.

Hormis les cas particuliers de systèmes sectoriels spécifiques de GFP, il n'y a pas lieu d'évaluer la GFP sectorielle pour déterminer l'éligibilité à l'appui budgétaire. En effet, cette évaluation doit plutôt servir à identifier les faiblesses, à fournir des informations sur l'aide nécessaire et, le cas échéant, à contribuer à définir les conditions de décaissement associées au programme.

8. LE CYCLE OPÉRATIONNEL D'UN PAPS

L'annexe 1 des lignes directrices traduit les politiques et les principes conceptuels généraux en procédures et en exigences de documentation spécifiques de la Commission pour chacune des phases du cycle d'un PAPS.

Ces phases successives sont les suivantes:

- ➔ La phase de programmation;
- ➔ La phase d'identification;
- ➔ La phase de formulation;
- ➔ La phase de financement;
- ➔ La phase de mise en œuvre et de suivi et
- ➔ La phase d'évaluation.

Ces phases sont similaires à celles qui s'appliquent à l'approche par projet, mais dans une perspective sectorielle plus large. Les processus et les documents de la Commission relatifs à chaque phase s'inspirent, à des degrés différents, des sept domaines clés d'appréciation décrits dans la dernière partie des lignes directrices.

RÉFÉRENCES SUR LE WEB

LIENS DE L'UE

Site officiel de la CE: <http://ec.europa.eu>

Site de la CE consacré à la Commission européenne dans le monde: <http://ec.europa.eu/world>

Site officiel de la CE consacré au «Développement et relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique», qui présente des documents sur les politiques de l'UE:

http://ec.europa.eu/development/index_fr.cfm

Menu sur la méthode de fourniture de l'aide dans l'intranet d'EuropeAid avec des liens vers des documents d'orientation d'EuropeAid: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/index_en.htm

LIENS VERS DES DOCUMENTS SPÉCIFIQUES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE:

Site Internet d'EuropeAid présentant des lignes directrices et des documents de référence:

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_fr.htm

Les documents sont publiés dans la série sous l'onglet «Outils et méthodes».

[Consensus européen pour le développement](#)

[Renforcement de la politique européenne de voisinage, 4 décembre 2006](#)

[Améliorer et accélérer la fourniture de l'aide communautaire](#)

LIENS DU CAD

Site officiel du CAD sur l'efficacité de l'aide: <http://www.oecd.org/cad/efficacite>

Lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles: [Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 2](#) (uniquement en anglais)

[Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide](#)

DIVERS

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): www.pefa.org (site uniquement en anglais mais qui contient des documents en français)

[Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report - May 2006, IDD and Associates](#) (uniquement en anglais)

Commission européenne

Appui aux programmes sectoriels

Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne – version résumée

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2008 — 42 p. — 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-07416-5

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

