

Appui aux programmes sectoriels

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

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

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 978-92-79-07419-6

© 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 (ex-01), 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 / programmation)
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

CHAPITRE 1	INTRODUCTION	12
1.1	Objectif des lignes directrices	12
1.2	Publics visés	13
1.3	Contenu et organisation des lignes directrices	13
1.4	Les nouveautés de ces lignes directrices	14
CHAPITRE 2	LES PRINCIPES DE BASE DE L'APPROCHE SECTORIELLE	16
2.1	Principes de base	16
2.1.1	Définitions	16
2.1.2	Principes communs	17
2.2	Justification des approches sectorielles	17
2.2.1	Origine et objectif des approches sectorielles	17
2.2.2	Principes de bonne pratique	20
2.2.3	Point de vue de la Commission européenne	21
2.3	Principaux éléments d'un programme sectoriel	22
2.3.1	Éléments de base	22
2.3.2	Autres éléments clés	23
2.3.3	Point de vue de la Commission européenne	25
2.4	Politique et stratégie sectorielles	26
2.4.1	Principes de base	26
2.4.2	Bonnes pratiques	26
2.4.3	Point de vue de la Commission européenne	27
2.5	Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme	28
2.5.1	Principes de base	28
2.5.2	Bonnes pratiques	28
2.5.3	Point de vue de la Commission européenne	29
2.6	Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds	29
2.6.1	Principes de base	29
2.6.2	Bonnes pratiques	30
2.6.3	Point de vue de la Commission européenne	30
CHAPITRE 3	LES DYNAMIQUES D'APPROCHE SECTORIELLE	31
3.1	Développement et renforcement d'un programme sectoriel	31
3.1.1	Approche générale	31
3.1.2	Principes généraux	31
3.1.3	Premières étapes	32
3.1.4	Faire preuve de réalisme en matière d'harmonisation et de coûts de transaction	33
3.1.5	Détermination des priorités et séquence des activités	35
3.2	Quand l'approche sectorielle peut-elles être appliquée avec succès?	35
3.2.1	Quelques enseignements tirés de l'expérience	35
3.2.2	Définition de l'étendue d'un secteur ou d'un sous-secteur	36
3.2.3	Approches sectorielles dans les «secteurs non traditionnels»	37
3.2.4	Point de vue de la Commission européenne	39
3.3	Approches sectorielles et gouvernance	40
3.3.1	Principes de base	40
3.3.2	Point de vue de la Commission européenne	40

3.4	Approches sectorielles et décentralisation	42
3.4.1	Principes de base.....	42
3.4.2	Bonnes pratiques	42
3.4.3	Point de vue de la Commission européenne	45
3.5	Un nouvel intérêt pour le développement des capacités	46
3.5.1	Principes de base.....	46
3.5.2	Bonnes pratiques	46
3.5.3	Point de vue de la Commission européenne	48
3.6	Rôles des différentes parties prenantes	48
3.6.1	Principes de base.....	48
3.6.2	Bonnes pratiques	48
3.6.3	Point de vue de la Commission européenne	51

CHAPITRE 4 LES PROGRAMMES D'APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES

4.1	Apporter une aide avant qu'un programme sectoriel viable ne soit en place	52
4.1.1	Repenser les projets	53
4.1.2	Promouvoir les programmes sectoriels.....	53
4.2	Qu'est-ce qu'un PAPS?	54
4.3	Conception d'un PAPS	55
4.3.1	Aperçu	55
4.3.2	Définir les objectifs, les réalisations directes et les intrants du PAPS	57
4.3.3	Choisir les modalités de financement et de mise en œuvre	60
4.4	Appui budgétaire sectoriel: la modalité de financement préférée	62
4.4.1	Critères d'éligibilité: bases juridiques, justification et interprétation.....	63
4.4.2	Comment appliquer les critères d'éligibilité?.....	65
4.4.3	Les critères d'éligibilité dans le cycle du programme	65
4.4.4	Problèmes spécifiques à l'élaboration d'un appui budgétaire sectoriel	67
	Tranches fixes et variables	67
	Conditions générales et spécifiques	68
	Mise en œuvre d'une approche centrée sur les résultats	68
	Additionnalité de l'appui budgétaire sectoriel	70
4.4.5	Appui budgétaire sectoriel dans des pays mettant déjà en œuvre un appui budgétaire général	72
4.5	Fonds communs	74
4.5.1	Quand un fonds commun est-il indiqué pour un PAPS?	74
4.5.2	Différents types de fonds communs.....	75
4.5.3	Fonds communs: comment procéder	76
4.6	Financement par des procédures spécifiques de la Commission	78
4.6.1	Quand les procédures spécifiques de la Commission sont-elles indiquées?	79
4.6.2	Comment procéder?	79
4.7	Mise en œuvre d'un PAPS	80
4.7.1	Lancement d'un PAPS	80
4.7.2	Garantir un dialogue politique continu et une coordination sectorielle efficace.....	80
4.7.3	Suivi du programme sectoriel	81

CHAPITRE 5	LES SEPT DOMAINES CLÉS D'APPRÉCIATION	82
5.1	Politique sectorielle	83
5.1.1	Processus d'élaboration des politiques.....	84
5.1.2	Qualité et cohérence avec les objectifs de développement	85
5.1.3	Rôle du gouvernement dans le secteur	86
5.2	Préparation du budget sectoriel et de ses perspectives à moyen terme	87
5.2.1	Estimer le budget annuel du secteur	87
5.2.2	Inscrire le budget dans une perspective pluriannuelle.....	89
5.2.3	Options et caractéristiques des CDMT	93
5.2.4	Limitations du CDMT.....	94
5.2.5	Évaluer les processus du CDMT	95
5.3	Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds	96
5.3.1	Accent sur la coordination sectorielle	97
5.3.2	Élaboration des mécanismes de consultation des parties prenantes.....	98
5.3.3	Bonnes pratiques dans la coordination de l'aide	99
5.4	Cadre institutionnel et capacités	101
5.4.1	Processus d'analyse	101
5.4.2	Comment aborder les analyses de capacités	102
5.5	Systèmes de suivi de la performance	104
5.5.1	Cadres d'évaluation de la performance des programmes sectoriels.....	105
5.5.2	Indicateurs du cadre d'évaluation de la performance et du PAPS	105
5.5.3	Soutien à l'amélioration des systèmes.....	108
5.5.4	Fixation des objectifs-cibles: problèmes et principes fondamentaux.....	109
5.5.5	Interprétation et utilisation des indicateurs.....	110
5.6	Cadre macroéconomique	111
5.6.1	Objectifs et portée.....	111
5.6.2	Analyse du cadre macroéconomique.....	111
5.7	Gestion des finances publiques	113
5.7.1	La GFP en tant que critère d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel	113
5.7.2	Appréciation globale de la GFP	113
5.7.3	Appréciation de la GFP au niveau sectoriel.....	114
5.7.4	Éléments du PEFA potentiellement utiles à l'examen de la GFP au niveau sectoriel	116
RÉFÉRENCES SUR LE WEB		118
ANNEXES		119
ANNEXE 1: LE CYCLE OPÉRATIONNEL D'UN PAPS		120
	Le processus de conception d'un PAPS	120
	Le cycle d'un PAPS	121
1.	La phase de programmation	125
2.	La phase d'identification	126
2.1	Objectifs et produits de la phase d'identification.....	127
2.2	Comment gérer le processus d'identification	127
2.3	Portée de l'analyse requise durant l'identification	128
2.4	Processus d'appui à la qualité	128
2.5	Rédaction de la fiche d'identification et des termes de référence pour la phase de formulation	129

3.	La phase de formulation	130
3.1	Mise à jour de l'appréciation du programme sectoriel	130
3.2	Confirmation du choix de la modalité de financement	131
3.3	Conception détaillée du PAPS et rédaction de la fiche d'action/proposition de financement	131
4.	La phase de financement	134
4.1	Finalisation de la fiche d'action/proposition de financement.....	134
4.2	Évaluation par le groupe d'appui à la qualité et consultation interservices.....	135
4.3	Avis du comité de financement et décision de la Commission	135
5.	La phase de mise en œuvre et de suivi	136
5.1	Démarrage du PAPS.....	136
5.2	Maintien d'un dialogue politique continu et d'une coordination sectorielle efficace.....	137
5.3	Suivi du programme sectoriel	138
5.4	Exigences de suivi spécifiques au PAPS	138
6.	La phase d'évaluation	140

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 2.1: Faiblesses potentielles d'une approche projet	19
Encadré 2.2: Comparaison entre l'approche sectorielle et l'approche projet conventionnelle	20
Encadré 2.3: Eléments d'un programme sectoriel	24
Encadré 2.4: Qu'est-ce qu'une politique sectorielle?	26
Encadré 2.5: Appropriation par le gouvernement vs. consensus sur les politiques	27
Encadré 3.1: Les coûts de transaction	34
Encadré 3.2: Premiers enseignements tirés de la promotion de l'approche sectorielle dans des domaines relevant de plusieurs institutions	38
Encadré 3.3: Qu'est-ce que la gouvernance?	40
Encadré 3.4: La gouvernance dans le secteur forestier	41
Encadré 3.5: Décentralisation – L'importance de s'adapter aux systèmes nationaux	43
Encadré 3.6: Capacités et développement des capacités	46
Encadré 3.7: Bonnes pratiques en matière de participation des parties prenantes	50
Encadré 4.1: Le processus de conception d'un PAPS	56
Encadré 4.2: Logique d'intervention simplifiée d'un PAPS	59
Encadré 4.3: Mécanismes de gestion et de coordination	60
Encadré 4.4: Bonnes pratiques concernant la fourniture d'assistance technique	61
Encadré 4.5: Quels sont les avantages potentiels de l'appui budgétaire?	62
Encadré 4.6: Les bases juridiques des critères d'éligibilité à un appui budgétaire sectoriel	63
Encadré 4.7: Inclure les critères d'éligibilité dans les conditions générales	66
Encadré 4.8: Les résultats: Quels sont-ils et pourquoi les utiliser?	68
Encadré 4.9: Les bénéfices potentiels d'une approche fondée sur les résultats	69
Encadré 4.10: Définition d'un fonds commun	74
Encadré 4.11: Règles communautaires sur les fonds communs (cofinancement)	77
Encadré 4.12: Lignes directrices pour l'évaluation des modes opératoires des fonds communs	78
Encadré 5.1: Caractéristiques d'un bon document de politique	84
Encadré 5.2: Systèmes de classification budgétaire	88
Encadré 5.3: Cadres à moyen terme - Glossaire	90
Encadré 5.4: CDMT et préparation du budget en Afrique du Sud	92
Encadré 5.5: Éléments du système de gestion d'un programme sectoriel	99
Encadré 5.6: Cadre d'évaluation de la performance	104
Encadré 5.7: Glossaire des indicateurs	106
Encadré 5.8: Les fonds d'entretien routier	115

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

LE PRÉSENT CHAPITRE EXPLIQUE :

- L'objectif des lignes directrices
- Les publics visés
- La portée et l'organisation des lignes directrices
- Les nouveautés depuis la première version de 2003

1.1 Objectif 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. Les présentes lignes directrices concernent les approches sectorielles. Elles révisent et actualisent la première version des lignes directrices publiée en 2003. Ce faisant, elles tiennent compte des enseignements tirés des bonnes pratiques internationales, de l'expérience de la Commission, des résultats des travaux d'évaluation conjoints menés par les bailleurs de fonds et de lignes directrices internationales, en particulier celles du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD).^s Les approches sectorielles sont désormais plus largement appliquées et ces lignes directrices prennent en compte l'expérience de divers secteurs «non traditionnels»¹.

L'approche sectorielle (SWAP en anglais) est un processus visant à 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) (voir chapitre 2 pour une explication plus détaillée de la terminologie).

¹ À l'origine, les approches sectorielles s'appliquaient à des secteurs dans lesquels le gouvernement est le principal prestataire de services (santé, éducation, mais aussi transports). Par opposition à cette «tradition», les secteurs dans lesquels diverses institutions opèrent et auxquels l'approche sectorielle est appliquée (eau, justice, inclusion et protection sociales, etc.) sont appelés «non traditionnels».

1.2 Publics visés

Ces lignes directrices sont essentiellement destinées au personnel de la Commission européenne chargé de la conception, de la mise en œuvre ou de l'évaluation de l'appui apporté par la CE à la mise en œuvre de programmes sectoriels par les gouvernements partenaires. Cependant, elles devraient également être utiles au personnel des pays partenaires, aux autres donateurs et à toute autre partie travaillant dans le développement, en esquisant les principes généraux et les politiques et procédures de la Commission européenne.

1.3 Contenu et organisation des lignes directrices

Structure des lignes directrices	
Chapitre 2 Les principes de base de l'approche sectorielle	Ce chapitre précise les concepts de base et la terminologie, expose la raison d'être des approches sectorielles et décrit les principales composantes d'un programme sectoriel.
Chapitre 3 Les dynamiques d'approche sectorielle	Ce chapitre détaille les différents contextes dans lesquels une approche sectorielle peut s'appliquer, le processus d'élaboration d'un programme sectoriel, les implications de la décentralisation et de la gouvernance, l'importance du développement des capacités et la participation d'acteurs non étatiques.
Chapitre 4 Les programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)	Ce chapitre décrit la manière dont la CE peut appuyer les phases initiales d'un programme sectoriel. Il énonce des lignes directrices opérationnelles pour la préparation et la gestion d'un PAPS. Il explique les étapes principales du processus d'élaboration du PAPS et présente les principaux points de décision. Il expose les objectifs, les résultats et les intrants des PAPS. Il aborde les facteurs qui déterminent le choix entre les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission. Il analyse ensuite leurs caractéristiques et leurs implications.
Chapitre 5 Les sept domaines clés d'appréciation	Ce chapitre décrit en détail les sept domaines d'appréciation, qui correspondent aux éléments clés d'un programme sectoriel. Pour chaque domaine, il analyse les concepts de base et propose une liste de questions-clés. Ces documents ont pour but d'aider les gestionnaires des programmes tout au long du cycle opérationnel de l'appui de la Commission, y compris le contrôle de la qualité d'un programme sectoriel, l'élaboration d'un PAPS et le choix des modalités appropriées de mise en œuvre et d'appui au développement des capacités.
Annexe 1 Le cycle opérationnel d'un programme d'appui aux politiques sectorielles	L'annexe détaille les mesures à prendre à chaque étape du cycle opérationnel d'un programme d'appui à la politique sectorielle. Elle décrit notamment la manière dont le cycle standard doit prendre en compte les caractéristiques des approches et des programmes sectoriels.

Chacune des sections des chapitres 1 à 3 expose des concepts généraux, identifie les bonnes pratiques et décrit les politiques et procédures spécifiques de la Commission européenne. Tout au long des présentes lignes directrices, des liens sont établis avec des conseils et des exemples plus détaillés, sans oublier les références croisées avec d'autres manuels et lignes directrices connexes de la Commission.

Il convient de rappeler que les approches sectorielles et les 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.

1.4 Les nouveautés de ces lignes directrices

Ces lignes directrices révisées remplacent la version originale publiée en février 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:

- ➔ Actualiser les concepts et les définitions afin de veiller à la cohérence avec la terminologie utilisée par d'autres donateurs et dans l'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Accorder une attention adéquate aux institutions et à leurs capacités.
- ➔ Utiliser largement les lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles [«Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2»](#) (uniquement en anglais) afin de promouvoir les principes et les bonnes pratiques internationalement reconnus.
- ➔ Faire référence aux documents de politique de la CE publiés en 2006, comme les communications sur le [«Consensus européen sur le développement»](#), [«Aide de l'UE: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide»](#) et la [Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide](#).

Amélioration des critères politiques et de conception de la CE:

- ➔ Insister sur le processus d'élaboration des PAPS et sur les principaux points de décision, y compris l'identification des objectifs, des réalisations directes et des intrants, et l'ajustement en conséquence des modalités de mise en œuvre.
- ➔ Renforcer et préciser le message selon lequel l'appui budgétaire sectoriel (ABS) est la modalité préférée de la Commission pour l'appui aux programmes sectoriels; expliciter les critères d'éligibilité à l'ABS et garantir la cohérence par rapport aux lignes directrices révisées pour l'appui budgétaire général (ABG) (essentiellement les chapitres 4 et 5 et l'annexe 1).
- ➔ Inscrire le concept de cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) dans une perspective de processus: mettre l'accent sur le budget sectoriel et sur sa dimension pluriannuelle plutôt que de voir le CDMT comme un point d'entrée de l'appui de la CE aux programmes sectoriels (essentiellement les chapitres 2 et 5 et l'annexe 1). La définition d'un programme sectoriel a été revue en conséquence.

Intégration de nouvelles idées dans les sept domaines d'appréciation:

- ➔ Développer de nouveaux documents de référence sur chacun des sept domaines clés d'appréciation, en intégrant les leçons apprises, les réflexions récentes et des références actualisées.

Élargissement de la portée des lignes directrices:

- ➔ Tenir compte du fait qu'un grand nombre des programmes d'appui récemment élaborés le sont dans des pays non ACP, dans des secteurs émergents ou dans des environnements décentralisés.

Actualisation des procédures de la CE:

- ➔ Faire référence au nouveau règlement financier et aux nouvelles bases juridiques lors de la discussion des modalités de financement (essentiellement le chapitre 4).
- ➔ Actualiser la section sur les fonds communs conformément au nouveau règlement financier (chapitre 4).
- ➔ Faire référence à la «fiche d'identification» (FI) et à la «fiche d'action» (FA) récemment créées pour les PAPS (essentiellement annexe 1).

CHAPITRE 2

LES PRINCIPES DE BASE DE L'APPROCHE SECTORIELLE

CE CHAPITRE:

- Définit les concepts clés et donne des définitions de travail relatives à l'approche sectorielle, au programme sectoriel et au programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS);
- Explique la raison d'être et les objectifs des approches sectorielles et des programmes sectoriels;
- Décrit les principales caractéristiques d'un programme sectoriel.

2.1 Principes de base

2.1.1 Définitions

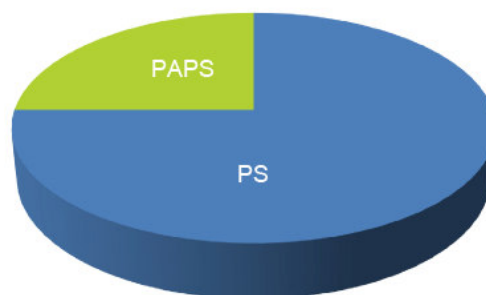
Ce chapitre s'ouvre sur les définitions des concepts clés afin de garantir une compréhension claire et commune de la raison d'être et des caractéristiques des programmes sectoriels.

Approche sectorielle

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. 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.

Programme sectoriel (PS)

Dans le cadre d'une approche sectorielle, le gouvernement élabore progressivement un **programme sectoriel** (PS)². 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.



Programme d'appui aux politiques sectorielles

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)³.

² Équivalent à un **programme de développement sectoriel** dans la terminologie du CAD (*ibidem*).

³ 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.

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 suit⁴ :

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 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».

2.1.2 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.

2.2 Justification des approches sectorielles

2.2.1 Origine et objectif des approches sectorielles

Toutes les approches programmatiques 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

⁴ DAC Guidelines and Reference Series: Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management (uniquement en anglais).

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 (UGP) et une assistance technique ciblée (voir l'encadré 2.1 ci-dessous).

Encadré 2.1: Faiblesses potentielles d'une approche projet

Si l'accent a été mis sur la mise en œuvre de l'aide par projets, considérée jusqu'au milieu des années 1990 comme le vecteur principal de l'aide, c'est que l'opinion générale considérait que l'insuffisance des investissements constituait le principal obstacle au développement et que les projets étaient le moyen le plus efficace pour réaliser des dépenses d'investissement. Parallèlement, on était convaincu que les projets constituaient la meilleure structure pour minimiser le risque de malversation financière et, de ce fait, garantir aux contribuables que leur aide donnait des résultats concrets.

Le projet peut être un bon cadre de gestion des investissements individuels du gouvernement, mais il est apparu au cours des années 1990 que la multiplication de projets indépendants financés par les donateurs dans les pays dépendants de l'aide présentait de nombreux inconvénients. Les éléments suivants peuvent être comptés au nombre de ces faiblesses:

- La capacité des bailleurs de fonds à imposer leurs propres priorités aux gouvernements et à insister sur des modalités de gestion et des procédures de mise en œuvre spécifiques a miné le processus d'appropriation des politiques et des programmes par les autorités nationales;
- La multitude de projets n'a pas favorisé l'élaboration d'une politique sectorielle nationale cohérente et a provoqué une fragmentation, une duplication des efforts et une perte de cohérence entre les actions financées par les ressources locales et extérieures;
- Le financement de nombreux investissements par des bailleurs de fonds dépourvus de vision globale et de priorités a créé un déséquilibre dans le développement sectoriel (aux niveaux géographique et sous-sectoriel) et a eu tendance à provoquer des déséquilibres entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement;
- Pour les pays qui bénéficient d'un grand nombre de projets extérieurs et d'une multitude de bailleurs de fonds, ayant chacun leur propre calendrier d'élaboration des rapports et leurs propres exigences comptables, les coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide ont augmenté de façon inacceptable;
- La confiance excessive accordée à des structures parallèles et non gouvernementales de gestion des projets et à des dispositions spéciales de dotation en personnel a considérablement réduit l'efficacité des systèmes gouvernementaux et a eu des effets négatifs sur l'ensemble du gouvernement;
- L'utilisation par chaque bailleur de fonds de méthodes spécifiques de redevabilité a ébranlé les structures normales de redevabilité démocratique.

En fonctionnant en dehors des systèmes gouvernementaux en place, notamment des systèmes de planification et d'exécution du budget, de comptabilité, de passation de marchés et de gestion de la performance, les projets ont non seulement manqué l'occasion de participer au renforcement des systèmes gouvernementaux, mais ils ont aussi fini par se discréditer et perdre de leur efficacité, y compris dans les domaines d'activité publique non concernés par l'aide. Simultanément, la priorité accordée aux exigences de transparence exprimées par les bailleurs de fonds a, de manière croissante, obligé les gouvernements à rendre plus de comptes aux bailleurs de fonds qu'à leurs propres parlements et citoyens. En outre, isoler les projets des faiblesses des gouvernements n'a pas rendu ces derniers plus efficaces à long terme.

«Pendant longtemps, les organismes d'aide au développement ont plutôt essayé de "protéger" leurs projets en utilisant une assistance technique autonome, des unités de gestion des projets indépendantes, et des experts étrangers, plutôt que de s'efforcer à améliorer l'environnement institutionnel en faveur de la prestation de services... Ils n'ont ni amélioré les services à court terme ni conduit à des changements institutionnels à long terme».

Source: Banque mondiale, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*. Oxford University Press, 1998. [Traduction libre]

La tendance à utiliser des approches programmes et sectorielles traduit les frustrations éprouvées devant des projets non coordonnés d'appui au secteur public. Les lignes directrices du CAD mettent en évidence la différence entre l'approche sectorielle et les approches non coordonnées de projets, comme le montre l'encadré 2.2. L'approche sectorielle n'est toutefois pas une panacée. La colonne de droite de l'encadré 2.2 présente des aspirations qui nécessitent un important travail en pratique. Les approches sectorielles ne sont pas une simple alternative aux projets. En effet, il est possible d'améliorer la manière dont les projets fonctionnent, en appliquant les principes de l'approche programmatique à leur conception interne et en établissant un lien entre les projets et un cadre sectoriel cohérent. Le programme sectoriel peut être considéré

comme un cadre susceptible de contribuer à rendre les projets plus efficaces tout en encourageant d'autres formes de financement, y compris les fonds communs et l'appui budgétaire sectoriel. Les projets peuvent être une modalité précieuse d'appui au lancement d'un programme sectoriel dans différents cas, en particulier dans les États fragiles et dans des situations d'après-conflit.

Encadré 2.2: Comparaison entre l'approche sectorielle et l'approche projet conventionnelle	
Approche projet non coordonnée	Approche sectorielle
<ul style="list-style-type: none"> → accent étroit mis sur les projets et objectifs définis de manière étroite → négociations et accords bilatéraux → relations bailleur-bénéficiaire déséquilibrées → mécanismes parallèles de mise en œuvre → décaissement et réussite des projets à court terme → approche mécanique et simpliste 	<ul style="list-style-type: none"> → vision holistique nationale sur l'ensemble du secteur → coordination et dialogue collectif entre les partenaires extérieurs → partenariats fondés sur la confiance mutuelle et une responsabilité partagée → utilisation accrue des procédures locales → renforcement du système/des capacités à long terme dans le secteur → approche axée sur les processus à travers l'apprentissage par la pratique

Source: Lignes directrices du CAD, tableau 3.1.

Les premières approches sectorielles ont souvent été mises en œuvre dans les secteurs sociaux (éducation, santé), dans lesquels le gouvernement est un prestataire de service majeur. Elles se sont ensuite progressivement étendues à un large éventail de secteurs, où le cadre institutionnel est plus complexe (voir discussion au chapitre 3).

2.2.2 Principes de bonne pratique

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).

2.2.3 Point de vue de la Commission européenne

L'orientation de la politique 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 communication⁵ 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 une série de documents de politique de la Commission européenne, des règlements relatifs à de nouveaux instruments de financement et des engagements de l'Union européenne en faveur d'un agenda sur le renforcement de l'efficacité de l'aide.

Le [consensus européen pour le développement](#), qui est une déclaration conjointe du Conseil, du parlement européen et de la Commission adoptée en décembre 2005, énonce un engagement clair en faveur de la fourniture d'une «aide accrue et de meilleure qualité». Elle confirme que «lorsque les circonstances le permettent, le recours à l'aide budgétaire générale ou sectorielle devrait s'intensifier de manière à renforcer l'appropriation, à soutenir la responsabilité et les procédures nationales des partenaires, à financer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (y compris les coûts de fonctionnement liés aux budgets de la santé et de l'éducation) et à promouvoir une gestion saine et transparente des finances publiques»⁶.

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 confirme le choix de l'appui sectoriel et budgétaire.

La politique de l'Union européenne est parfaitement conforme à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en mars 2005. Cette déclaration engage fermement les gouvernements partenaires et les bailleurs de fonds à respecter les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Un engagement clair a été pris en faveur d'un recours accru à des dispositifs communs dans les pays partenaires pour la planification, le financement, le décaissement, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics quant aux activités

⁵ COM (2000) 212 du 26 avril 2000.

⁶ Point 26 de la déclaration conjointe, page 9.

des bailleurs de fonds et aux apports d'aide. L'indicateur 9 de la déclaration insiste sur cette dimension et mesure le pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches programmatiques. L'objectif est de faire en sorte que 66 % des apports d'aide soient fournis dans le cadre d'approches programmatique en 2010.

L'Union européenne s'est engagée à jouer un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et a pris quatre engagements supplémentaires, qui s'inscrivent dans les bonnes pratiques établies dans le domaine des approches sectorielles: i) fournir l'ensemble de l'appui au renforcement des capacités à travers des programmes coordonnés et en utilisant de plus en plus des arrangements multi-bailleurs; ii) acheminer 50 % de l'aide de gouvernement à gouvernement en utilisant les systèmes nationaux, en ce compris la moitié de l'assistance de la CE qui devrait être fournie à travers de l'appui budgétaire ou des approches sectorielles; iii) éviter la création de nouvelles unités de gestion de projet; iv) réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées.

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 (voir chapitre 3 pour une discussion approfondie des coûts de transaction).

Paradoxalement, 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.

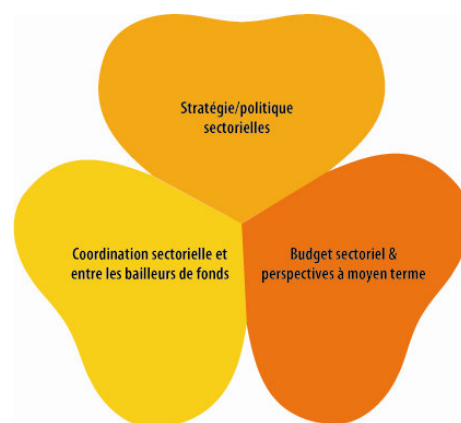
2.3 Principaux éléments d'un programme sectoriel

Ainsi que cela a déjà été dit, 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».

2.3.1 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 (voir également section 5.1);
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 (voir également section 5.2);
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 (voir également section 5.3).



2.3.2 Autres éléments clés

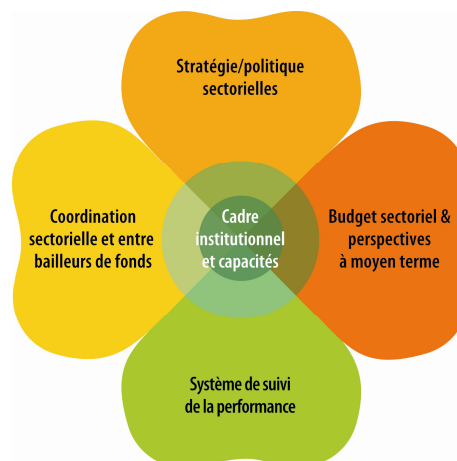
Les programmes sectoriels incluent deux autres éléments clés:

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 (voir sections 3.5 et 5.4).

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

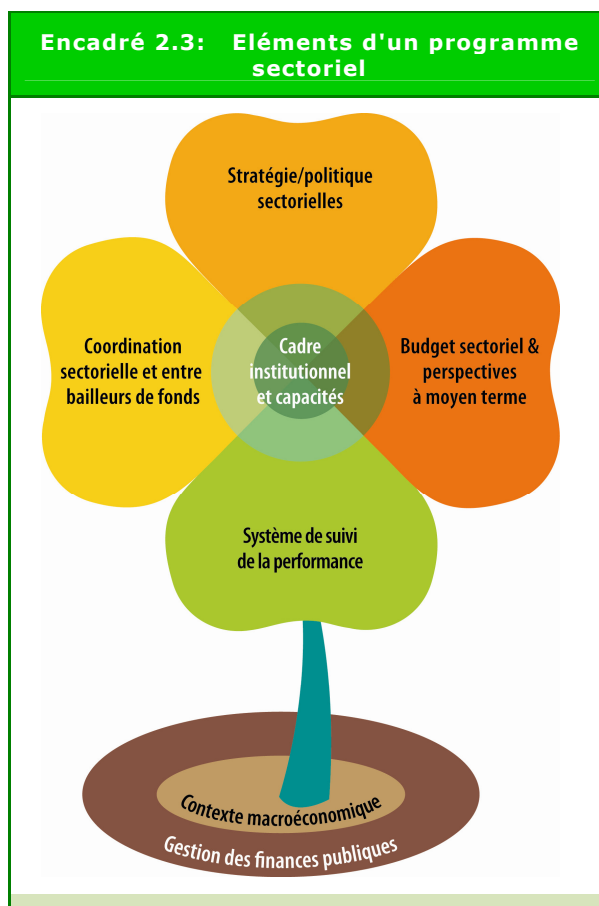
Ce système nécessite souvent un cadre d'évaluation de la performance sectorielle (CEP) consistant en un ensemble d'indicateurs d'intrants, de réalisations directes, de résultats et, éventuellement, d'impact. L'évolution du CEP est régulièrement examinée afin d'évaluer les progrès dans la réalisation 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 (voir section 5.5).



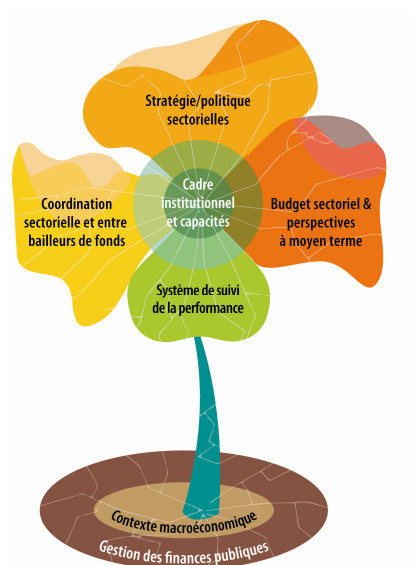
Deux éléments essentiels supplémentaires liés au contexte général influencent la performance d'un programme sectoriel:

6. La **politique macroéconomique**, qui apporte un environnement stable au secteur, ainsi que des niveaux prévisibles de ressources (voir section 5.6);
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; 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 (voir section 5.7).

En conclusion, un programme sectoriel contient cinq éléments et est fortement influencé par deux aspects contextuels supplémentaires. On peut donc le schématiser par une fleur dont le cœur est formé par les questions institutionnelles et de capacités. La fleur doit reposer sur un contexte macroéconomique et de GFP favorable.



Étant donné que chaque secteur se développe selon des processus complexes et spécifiques, cela donne une fleur aux pétales inégaux et souvent imparfaits, qui nécessite les soins et le soutien des acteurs nationaux et des bailleurs de fonds pour éclore. Il n'est pas rare de trouver des fleurs imparfaites comme celle illustrée ci-dessous. Une croissance équilibrée de tous les pétales requiert de concentrer dès le départ l'attention sur son cœur, en suivant une approche réaliste et pragmatique et en reconnaissant les différents liens et connexions.



2.3.3 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 dans l'encadré 2.3 ci-dessus et étudiés en détail au chapitre 5 des présentes 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.

2.4 Politique et stratégie sectorielles

2.4.1 Principes de base

La **politique sectorielle** (encadré 2.4) 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 peut fixer des objectifs intermédiaires si (comme c'est généralement le cas) certains objectifs politiques ne sont pas réalisables sur une courte période ; elle peut aussi déterminer un ordre de priorités parmi les objectifs politiques, lorsque des contraintes financières l'empêchent de poursuivre tous les objectifs simultanément. La stratégie sectorielle est un «schéma directeur» ou un plan d'action de haut niveau pour la mise en œuvre de la politique sectorielle. Elle doit être directement reflétée dans les budgets sectoriels annuels.

Encadré 2.4: Qu'est-ce qu'une politique sectorielle?

Une politique sectorielle est l'énoncé des objectifs du gouvernement dans un secteur donné et un résumé de la manière dont ces objectifs seront atteints.

En règle générale, les politiques sectorielles naissent d'une série de consultations menées entre les pouvoirs exécutif et législatif et d'autres parties prenantes au niveau national. Elles peuvent aboutir à diverses décisions gouvernementales, qu'elles soient juridiques, administratives ou budgétaires. Pour déterminer en quoi consiste une politique sectorielle, il y a souvent lieu de se référer à plusieurs documents. Avec le temps, la clarté des objectifs et de la stratégie peut s'obscurcir et des incohérences et des doubles emplois apparaître. Élaborer un document de politique sectorielle unique rend cette politique plus transparente et permet de rétablir une approche cohérente et uniforme.

Une bonne politique sectorielle explique le rôle que devraient remplir le gouvernement et les acteurs non gouvernementaux dans le secteur visé. Elle opère une distinction entre les activités destinées à réguler la prestation de services par le marché et le financement direct ou la prestation directe de services par les pouvoirs publics. Elle inclut souvent un ensemble d'objectifs concernant le niveau d'accès escompté aux services publics, la qualité minimale acceptable de ces services et les contributions qui peuvent être demandées pour ceux-ci, le cas échéant.

2.4.2 Bonnes pratiques

Comme le soulignent les lignes directrices du CAD sur les politiques 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.»

2.4.3 Point de vue de la Commission européenne

Appropriation et consensus dans les programmes sectoriels

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 (voir encadré 2.5).

Cela ne signifie pas pour autant que la Commission doive soutenir chacun des programmes sectoriels pour lesquels il existe un accord sur les objectifs et les principes de base. Le chapitre 5 détaille sept domaines d'appréciation qui doivent être examinés afin de déterminer si un programme sectoriel a des chances de réussir et d'être durable. Cela permet de juger si un programme est fondamentalement sain et si l'orientation politique est bonne. Le niveau et la nature du financement de la Commission sont subordonnés à cette évaluation, qui doit être explicite et transparente et couvrir les éléments clés analysés au chapitre 5.

Programmes sectoriels et stratégies de réduction de la pauvreté

Le soutien que la Commission apporte aux programmes sectoriels vient en appui à des stratégies de développement nationales et sectorielles, conformes aux objectifs de développement et à d'autres objectifs politiques de la Communauté. Les programmes sectoriels reflètent une préoccupation commune de la Commission et des gouvernements partenaires d'améliorer les résultats des activités financées par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Lorsque la réduction de la pauvreté est la priorité de la coopération menée par la Commission européenne dans un pays donné, l'accent est mis sur l'affectation des ressources aux priorités énoncées dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou dans des documents similaires, ainsi que sur l'amélioration de la qualité des dépenses.

Deux principes en découlent:

- ➔ le programme sectoriel doit être conforme à la stratégie de réduction de la pauvreté ou son équivalent;
- ➔ la ventilation prévue des dépenses dans le cadre du programme sectoriel, les bénéficiaires visés et les modalités de mise en œuvre proposées doivent également être conformes aux objectifs de réduction de la pauvreté.

La première conséquence est que le secteur considéré doit normalement faire partie de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). L'objectif d'un cadre stratégique global tel qu'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) consiste à identifier les principales priorités de sorte que les ressources (et

Encadré 2.5: Appropriation par le gouvernement vs. consensus sur les politiques

Il n'est pas question que la Commission soutienne un programme sectoriel (quel que soit le leadership du gouvernement), si celui-ci n'est pas conforme aux objectifs et aux principes des politiques de coopération et de développement de la Communauté et aux valeurs communes et principes transversaux que la Commission a adoptés pour sa coopération au développement.

Il est donc important que, d'emblée, il y ait un accord parfait avec les gouvernements partenaires quant aux objectifs et aux principes fondamentaux. Cela laissera encore beaucoup de place à des désaccords sur la manière dont la politique doit être mise en œuvre, sur la composition la plus adéquate des dépenses publiques et sur les interventions les plus efficaces pour atteindre des objectifs donnés.

En soutenant des programmes sectoriels, la Commission doit éviter d'accorder une attention excessive aux détails de la stratégie de mise en œuvre. En revanche, la Commission doit se concentrer sur la conclusion d'un accord mutuel au sujet:

- ➔ des objectifs à atteindre;
- ➔ des principes de base de la coopération (au développement) à respecter;
- ➔ de la cohérence entre ces objectifs et principes et l'allocation réelle des ressources à l'intérieur du programme sectoriel;
- ➔ de la bonne gestion des fonds publics, conformément au budget convenu et aux principes de bonne gouvernance et de responsabilité;
- ➔ des résultats escomptés du programme sectoriel et des moyens de mesurer les progrès enregistrés dans la réalisation de ces résultats.

les efforts de gestion) puissent être concentrés sur ces domaines et que des résultats soient obtenus. En théorie, une approche sectorielle pourrait être développée pour chaque secteur prioritaire identifié dans le DSRP.

De même, il convient d'examiner également les détails du programme afin de vérifier sa cohérence avec les objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi, dans la plupart des pays partenaires, un pourcentage disproportionné des pauvres sont des femmes et l'inégalité de l'accès aux biens, au crédit et aux services de base à laquelle se heurtent les femmes constitue un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté. Les politiques et les stratégies doivent donc aborder cette question.

En général, les détails de la stratégie et de la politique sectorielles doivent être conformes aux objectifs de réduction de la pauvreté à trois niveaux:

- ➔ La politique et la stratégie sectorielles (et la ventilation des dépenses correspondante) doivent chercher, dans la mesure du possible, à résoudre les principaux obstacles à la réduction de la pauvreté;
- ➔ Les groupes de la société qui sont les plus représentés parmi les pauvres, comme les personnes originaires de zones géographiques reculées, les groupes ethniques défavorisés, les femmes et les enfants, doivent, le cas échéant, occuper une place prépondérante parmi les bénéficiaires visés par la stratégie sectorielle;
- ➔ Lorsque des canaux existent ou peuvent aisément être créés pour permettre aux pauvres de faire entendre leur voix dans l'élaboration de la politique et de la stratégie sectorielles et les aspects pertinents de la mise en œuvre du programme, ils doivent être intégrés dans les structures de conception, de gestion, de suivi et d'évaluation du programme sectoriel.

2.5 Budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme

2.5.1 Principes de base

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.

2.5.2 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.

2.5.3 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 pour 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 sens. L'élaboration d'un CDMT sectoriel est un processus graduel, qui doit d'abord se centrer sur la mise en place de bases 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.

Sur la base de l'expérience acquise⁷, il est recommandé d'adopter une approche systématique et de processus pour l'établissement d'un CDMT sectoriel plutôt que d'en faire une condition préalable à l'appui à un programme sectoriel. Cette approche reconnaît la complexité de l'élaboration d'un tel processus, l'importance de son intégration complète dans le système global de gestion des fonds publics et la nécessité de disposer d'emblée d'un cadre global des finances publiques à moyen terme. Un CDMT sectoriel formel n'a de sens que si plusieurs conditions sont satisfaites, ainsi que l'explique la section 5.2. Le CDMT demeure toutefois un instrument essentiel dans l'élaboration d'une politique sectorielle solide et, dans bon nombre de pays, il apparaît en bonne place dans le dialogue politique et dans le processus de réforme de la gestion des finances publiques (GFP).

2.6 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds

2.6.1 Principes de base

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 (voir section 5.3.3).

⁷ Dans la première version de ces lignes directrices pour l'appui de la Commission européenne aux programmes sectoriels datant de février 2003, un cadre budgétaire sectoriel à moyen terme était considéré comme un élément fondamental de toute politique sectorielle et une exigence pour l'identification d'un PAPS. Sur la base de l'expérience acquise et d'une analyse critique de plusieurs PAPS élaborés depuis 2003, il est apparu qu'une approche contextuelle devait être adoptée dans ce domaine complexe et que l'existence d'un «CDMT sectoriel» n'était plus une condition préalable à l'adoption d'un PAPS. Voir également le document «Elaboration d'un budget fondé sur la politique, le CDMT et l'aide sectorielle» qui sera publié avant fin 2007. Voir http://www.cc.cec/dgintrnet/europeaid/activities/adm/index_en.htm

2.6.2 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 (voir également sections 3.1 et 5.3).

2.6.3 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, ainsi que l'explique la section 3.6.

CHAPITRE 3

LES DYNAMIQUES D'APPROCHE SECTORIELLE

CE CHAPITRE TRAITE DES POINTS SUIVANTS:

- Le développement et le renforcement des programmes sectoriels
- Quand l'approche sectorielle peut être appliquée avec succès
- Les relations entre approche sectorielle et gouvernance
- Les relations entre approche sectorielle et décentralisation
- Un accent sur le développement des capacités
- La participation de différentes parties prenantes

3.1 Développement et renforcement d'un programme sectoriel

3.1.1 Approche générale

Le chapitre 2 a identifié les cinq éléments principaux qui composent un programme sectoriel (voir encadré 2.3). Il a également insisté sur le fait qu'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. Il n'existe pas une recette standard d'approche sectorielle, pas plus qu'un ordre précis des étapes à suivre. L'expérience suggère toutefois quelques orientations générales.

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.

3.1.2 Principes généraux

Les cinq grands principes de bonnes pratiques du CAD ont déjà été expliqués (voir section 2.2 ci-dessus), à savoir:

1. Soutenir l'appropriation et le leadership du gouvernement;
2. Coopérer avec le gouvernement en vue de renforcer les capacités institutionnelles et la redevabilité;
3. Placer le programme sectoriel dans son contexte;
4. Adopter une vision stratégique à long terme;
5. Être pragmatique et flexible.

Les lignes directrices du CAD insistent sur les éléments complémentaires suivants:

- **Apporter un appui politique de haut niveau.** Encourager les hauts fonctionnaires du secteur à rechercher un appui politique, à informer le cabinet et le parlement lorsque cela est indiqué, et à élaborer une stratégie de communication sur le programme. Les objectifs de la politique sectorielle doivent être conformes aux préoccupations politiques pour obtenir un soutien solide. En outre, la stratégie sectorielle va probablement imposer de se pencher sur des questions touchant l'entière responsabilité du gouvernement (comme la réforme du secteur public), pour lesquelles un soutien politique sera nécessaire.
- **Planifier quelques mesures à résultats rapides dans la mise en œuvre du programme sectoriel.** Ces mesures devraient inclure à la fois des bénéfices concrets pour les usagers de services – tels qu'une maintenance améliorée de certaines routes très fréquentées, une augmentation de l'approvisionnement en médicaments ou une réduction des contributions des usagers – et des améliorations pour le personnel du secteur et ses responsables, telles qu'une simplification des processus d'élaboration des budgets, une amélioration des informations, des bureaux plus propres et mieux équipés, etc.
- **Élaborer des processus qui économisent les capacités de gestion, de planification et d'élaboration de politiques au sein du gouvernement, tout en renforçant progressivement les capacités.** La plupart des programmes sectoriels augmentent considérablement le temps de contact que les bailleurs de fonds demandent aux hauts fonctionnaires. Il faut prendre conscience de cette situation et trouver des solutions pour réduire les coûts de transaction liés à la gestion de l'aide.
- **Agir avec prudence et réalisme dans la mise en place de mécanismes de fonds communs.** Ceci nécessite une préparation soignée et un renforcement des capacités et n'est peut-être pas nécessaire (ou rentable) pour atteindre l'objectif d'une planification et d'une affectation des ressources uniformes. La mise en place de processus de révision et de calendriers communs devrait recevoir une plus grande priorité.

3.1.3 Premières étapes

L'appropriation et le leadership du gouvernement sur le programme sectoriel étant essentiels, il convient de veiller à stimuler ce leadership et à adapter le niveau de complexité du programme sectoriel à la capacité nationale durant les premières étapes du processus.

La coordination entre les bailleurs de fonds commencera normalement par des réunions relativement informelles au cours desquelles les problèmes seront analysés et les informations partagées. Au fil du temps, cette coordination se développera en des mécanismes de plus en plus structurés, dans le cadre desquels les engagements des bailleurs de fonds et du gouvernement et des codes de conduite seront transcrits dans des protocoles d'accord formels. Ces protocoles évolueront également avec le temps. Au départ, ils comprendront peut-être des déclarations d'intention générales, qui deviendront plus détaillées à mesure que les domaines de l'accord s'étendent et que les bailleurs de fonds seront prêts à recourir à des systèmes de fonds communs et à s'appuyer sur les mécanismes gouvernementaux. La documentation de ces accords contribue à créer une sorte d'«effet d'entraînement», par lequel une fois conclus, les accords sont consolidés par le processus rédactionnel et deviennent moins sujets à des modifications lorsque les circonstances ou les personnes changent. Pour qu'un vaste programme sectoriel puisse fonctionner durablement dans le temps, le protocole d'accord doit être assez détaillé et inclure, par exemple, des mécanismes acceptés par tous de règlement des différends.

Un dialogue régulier entre gouvernement et bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds est nécessaire pour que ces processus fonctionnent efficacement et que des améliorations apparaissent petit à petit. Souvent, ce dialogue sera facilité par un «chef de file des donateurs» ou un groupe leader de donateurs.

Lorsque le programme sectoriel devient mature, ces mécanismes de coordination englobent toutes les parties prenantes (voir section 3.6 ci-dessous), mais la première étape consiste normalement à améliorer la coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds. Il est crucial que des systèmes de coordination sectorielle soient instaurés et présidés par le gouvernement, tout comme il est essentiel que le ministère des finances et le ministère sectoriel compétent y participent.

Une fois les mécanismes de base de la coordination mis en place, la politique sectorielle est normalement le domaine suivant sur lequel l'attention va se centrer, bien que, dans certains cas, la politique existante soit parfaitement claire et acceptable par tous. Il est recommandé de s'intéresser au budget sectoriel et à ses perspectives à moyen terme (lesquelles, si les conditions le permettent, peuvent devenir un cadre des dépenses à moyen terme pour le secteur) en tenant compte de la politique, étant donné que le niveau des ressources disponibles limitera nécessairement les ambitions politiques⁸. À l'inverse, les objectifs politiques ne seront jamais atteints si le plan des dépenses ne s'appuie pas sur un plan d'action conforme à la politique adoptée. Une fois encore, la participation du ministère des finances à ces processus est cruciale, tout d'abord, pour garantir que l'enveloppe des ressources totales est réaliste et, dans une certaine mesure, protégée par le ministère des finances en cas de manque à gagner, et ensuite pour s'assurer que les priorités sectorielles sont conformes aux priorités nationales plus larges, énoncées dans le DSRP ou son équivalent.

Dès lors qu'il existe des systèmes de consultation des bénéficiaires et d'acteurs non gouvernementaux, il importe que ceux-ci participent à l'élaboration de la politique sectorielle et du cadre des dépenses. De la sorte, les clients, les bénéficiaires et les prestataires de services non gouvernementaux interviennent tôt dans le processus politique. Il convient toutefois de ne pas surcharger le processus de réforme. L'approche doit consister à utiliser les mécanismes de consultation existants, quels qu'ils soient, et à les améliorer par la suite.

Lorsque les processus de coordination sectorielle sont établis sur la base de la politique et du budget sectoriels, on peut dire qu'un programme sectoriel de base est en place. L'expérience donne à penser que ce n'est que lorsque ces trois composantes d'un programme sectoriel sont suffisamment développées qu'il est possible de se pencher sur la qualité du système de suivi des performances et des mécanismes plus larges de consultation.

Toutes les étapes ci-dessus sont itératives. En d'autres termes, chacune des composantes du programme sectoriel devra être mise en place sous une forme élémentaire avant d'être affinée ultérieurement. La règle de base est «d'éviter que la recherche du mieux ne devienne l'ennemi du bien». Plutôt que de vouloir atteindre, dès le début, un niveau de sophistication élevé, il est préférable de commencer, par exemple, par un simple document de politique définissant les objectifs et les approches générales et de chercher à apporter des améliorations plus tard, à mesure que seront mis en place les systèmes d'information et que seront renforcés les processus de consultation.

La section 4.1.2 des lignes directrices explique comment la Commission peut promouvoir les approches sectorielles et soutenir les phases initiales de l'élaboration des programmes sectoriels.

3.1.4 Faire preuve de réalisme en matière d'harmonisation et de 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 temps et 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.

L'encadré 3.1 est tiré de la récente évaluation conjointe de l'appui budgétaire général (ABG). Ses observations sur les coûts de transaction peuvent s'appliquer de manière générale aux approches sectorielles, ainsi qu'au cas spécifique de l'appui budgétaire général. Il est important de toujours identifier la partie du cycle de gestion de l'aide qui est affectée par les coûts de transaction et de déterminer qui les supporte. À titre d'exemple, il est probable que la coordination d'un programme sectoriel va accroître la charge sur le niveau central du ministère sectoriel visé (surtout son département de planification), même si cela entraîne des économies ailleurs. Les coûts peuvent aussi être redistribués entre les donateurs et le gouvernement et, comme le montre l'encadré 3.1, les réunions et les révisions, qui génèrent des coûts de transaction, devraient aussi produire des effets positifs. Il ne sert à rien de voir les coûts de transaction comme une perte pure et simple (même si

⁸ Il est probable que divers scénarios seront nécessaires pour veiller à la conformité des politiques sectorielles avec la capacité de financement globale. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, les objectifs stratégiques doivent normalement correspondre à une projection des ressources à 10 ou 15 ans. Le cadre des dépenses à moyen terme devient alors un sous-ensemble plus détaillé de ce plan à long terme.

certaines n'ont aucune valeur). En revanche, il convient de procéder à une analyse approfondie de la répartition des coûts, d'ajustement entre les coûts de transaction et les capacités, et des opportunités d'accroître les bénéfices découlant des transactions.

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 aspects de l'harmonisation 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 coûts-bénéfices, quel est le processus d'harmonisation le plus approprié?

Encadré 3.1: Les coûts de transaction

Comprendre les coûts de transaction

Les coûts de transaction surviennent à tous les stades du cycle de gestion de l'aide, depuis la négociation initiale de l'aide jusqu'à son décaissement, sa mise en œuvre (en ce compris la passation de marchés, la construction, etc.) et le suivi des activités qu'elle finance. Il peut également y avoir des coûts de conversion dus au passage d'un instrument de financement à un autre et différents éléments de risque pour différents types de transaction.

Différentes façons de travailler peuvent entraîner une répartition différente des coûts de transaction (par exemple, entre les partenaires internationaux et le gouvernement, entre les représentations locales et les sièges, entre le ministère des finances et les ministères sectoriels).

Les coûts de transaction ne constituent pas une perte d'efficacité pure et simple. En effet, les activités qui entraînent des coûts de transaction peuvent également avoir des effets positifs (par exemple, apprendre à partir des groupes de travail, atténuer les risques par des sauvegardes fiduciaires).

Il est difficile de quantifier les coûts de transaction et leur estimation est soumise aux biais de l'observateur. Le débat sur les coûts de transaction dans le cadre de l'appui budgétaire s'est essentiellement centré sur la négociation et le contrôle des coûts supportés par les débiteurs, en négligeant le solde des coûts de transaction en aval durant la mise en œuvre du programme.

Conclusions de l'évaluation de l'ABG

- Même lorsque l'appui budgétaire est solidement établi, les coûts de transaction les plus visibles ne sont pas considérés comme ayant baissé autant qu'escompté.
- Les coûts de transaction des gouvernements partenaires ont été réduits de manière significative au stade de la mise en œuvre, du fait de l'utilisation des procédures gouvernementales standard plutôt que des procédures multiples imposées par les bailleurs de fonds.
- La portée des bénéfices est réduite par la persistance de l'aide par projets et des paniers communs sectoriels, qui sont mis en œuvre en recourant à des systèmes parallèles à ceux du gouvernement.

Source: Évaluation conjointe de l'appui budgétaire général

Pour répondre à ces questions, il est important d'identifier précisément les objectifs poursuivis par l'harmonisation. En général, l'harmonisation peut contribuer aux trois principaux objectifs de l'approche sectorielle que sont: 1) le renforcement de l'appropriation; 2) l'amélioration de la cohérence entre la planification et l'allocation des ressources et 3) la réduction des coûts de transaction. Des initiatives différentes peuvent avoir des répercussions différentes sur ces objectifs. Cependant, si tous les types d'harmonisation permettent de réduire les coûts de transaction, tous n'auront pas un impact significatif sur l'appropriation et la cohérence. On peut distinguer, d'une part, la création de systèmes de partage de l'information et de processus communs d'élaboration des rapports et des budgets et de la planification, ce qui permettra principalement d'améliorer l'appropriation et la cohérence. Par ailleurs, la création de systèmes communs de décaissement et de comptabilité ainsi que de procédures communes de passation des marchés permettra surtout de réduire les coûts de transaction. Ainsi que cela a déjà été mentionné, une cohérence accrue dans la planification et

l'allocation des ressources peut entraîner une hausse des coûts de transaction dans les étapes «en amont» du cycle de planification, même si elle entraîne des économies de coûts de transaction (au moins pour le gouvernement) «en aval» au stade de la mise en œuvre et du décaissement.

L'harmonisation doit renforcer et non saper l'alignement. L'utilisation et l'amélioration des systèmes nationaux doivent rester l'objectif prioritaire.

3.1.5 Détermination des priorités et séquence des activités

En résumé, il convient de ne pas oublier un certain nombre de points dans la gestion de l'harmonisation des procédures:

- ➔ Les priorités d'harmonisation et les approches adoptées doivent s'appuyer sur une évaluation réaliste des coûts et des bénéfices probables;
- ➔ L'élaboration de processus de revues conjointes et de calendriers communs doit faire l'objet d'une priorité plus grande que celle de procédures communes de comptabilité et de décaissement. Des systèmes uniques de rapportage et de programmation des dépenses peuvent être mis en place assez aisément, tout en continuant à utiliser les procédures existantes de comptabilité et de décaissement des projets;
- ➔ En analysant les avantages possibles d'une réduction des coûts de transaction, **la réduction des coûts de transaction supportés par le gouvernement doit être la préoccupation principale**, ce qui, à court terme, peut impliquer une hausse des coûts pour les bailleurs de fonds;
- ➔ Les systèmes gouvernementaux doivent être utilisés autant que possible, en les renforçant si nécessaire par de petites adaptations et modifications;
- ➔ L'élaboration de systèmes communs pour la passation des marchés peut être réalisée parallèlement à l'harmonisation des autres systèmes de gestion. Il convient, en particulier, de noter que des systèmes communs de passation de marchés publics peuvent être mis en place tout à fait indépendamment de l'existence d'un fonds commun;
- ➔ La possibilité de recourir directement à un appui budgétaire et à l'utilisation de procédures gouvernementales doit être évaluée soigneusement avant de créer un fonds commun.

En cas d'impossibilité d'utiliser les procédures budgétaires, les fonds communs peuvent permettre de réduire significativement les coûts de transaction si une masse critique de bailleurs de fonds s'engage à les utiliser. Bien structurés, ils peuvent aussi servir à renforcer les acquis de l'harmonisation des systèmes de planification et d'établissement des budgets et des rapports. Cependant, ces bénéfices ne sont pas automatiques et les fonds communs peuvent présenter de sérieux inconvénients et saper les systèmes gouvernementaux et l'appropriation (voir chapitre 4). Chaque cas doit donc être examiné sur la base de ses mérites propres.

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

3.2.1 Quelques enseignements tirés de l'expérience

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 présentent, 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 le domaine de 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» 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 fonds⁹ prêt à aider le gouvernement à gérer la coordination avec 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.
- **Des 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 contrer 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.

3.2.2 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 programmatique 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).

La nécessité d'être cohérent semblerait plaider en faveur d'une conception large du secteur. Une approche sectorielle devrait faciliter l'identification et la planification des conséquences politiques et budgétaires dans tous les sous-secteurs d'un secteur donné. Ainsi, l'augmentation des inscriptions à l'école primaire a des conséquences sur la capacité de formation des enseignants, sur les investissements dans les services d'inspection scolaire et, bien sûr, sur la fourniture de services d'enseignement secondaire et de formation professionnelle. De même, il existe des liens entre les services de santé primaire et les services de référence vers les hôpitaux ou entre les routes principales et les routes secondaires. Le secteur de la justice devrait, de préférence, être vu sous l'angle d'une «chaîne de la justice», faisant participer toutes les parties prenantes afin d'éviter les goulets d'étranglement. Les programmes sectoriels peuvent offrir un cadre solide pour une gestion constructive et cohérente de ces liens. Cependant, il convient de relever que ces liens peuvent également être pris en compte dans un vaste programme sectoriel, ou dans deux ou trois programmes sous-sectoriels parallèles, dans lesquels les inter-relations sont gérées soit en nommant un ministère sectoriel responsable, soit au niveau des agences centrales (ministère des finances, commission de la planification, etc.) ou du cabinet.

En outre, de telles relations vont bien au-delà du secteur au sens strict. Ainsi, le succès de services d'appui agricole est intimement lié à l'existence d'une infrastructure rurale; la santé de base nécessite une eau et un système d'assainissement de qualité. La question se pose alors de savoir si les complémentarités et les compromis en matière de décisions d'allocation des ressources et de politiques seront résolus au mieux au niveau du secteur ou par le biais de décisions politiques adoptées au niveau supérieur (agences centrales, cabinet ou parlement). Lorsque les structures organisationnelles et les procédures budgétaires nationales figurent parmi les facteurs à prendre en compte, une approche au cas par cas doit être suivie.

⁹ 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.

3.2.3 Approches sectorielles dans les «secteurs non traditionnels»

Comme cela a déjà été mentionné, les programmes sectoriels se révèlent les plus efficaces lorsqu'ils correspondent au domaine de responsabilité budgétaire d'un seul ministère sectoriel. Ainsi que le précisent les lignes directrices du CAD, «l'effort d'établir un partenariat sectoriel formel sera d'autant plus intéressant que i) les donateurs constituent une partie importante du financement du secteur et que ii) les dépenses publiques et la prestation de services jouent un rôle substantiel dans le secteur».

La justification d'une approche sectorielle – adoption d'une vision holistique, cohérence entre les ressources politiques et les résultats et évitement d'un financement fragmenté – s'applique toutefois à une saine gestion de la politique publique en général. Les approches sectorielles sont donc adaptées à un large éventail de secteurs et de contextes. Comptent notamment au nombre des secteurs «non traditionnels» l'agriculture et le développement rural, l'eau et l'assainissement, la gouvernance et l'État de droit. Des approches sectorielles sont également suivies dans plusieurs pays non dépendants de l'aide extérieure.

Il est important de ne pas partir du principe que des mécanismes qui ont bien fonctionné pour un secteur plus simple peuvent être aisément transférés à d'autres secteurs¹⁰. Pour décider de ce qui convient à ces secteurs plus complexes, il peut être utile d'adopter une approche «programmatische» plutôt qu'organisationnelle du terrain et de désagréger les différents objectifs associés aux approches sectorielles. Dans les secteurs non traditionnels, en particulier, tous les objectifs conventionnels ne seront pas aussi importants ou aisés à atteindre et il est bon de déterminer quels sont les objectifs les plus pertinents. Enfin, il y a lieu de tenir compte de l'articulation entre les différents programmes à l'intérieur des secteurs et entre eux. L'encadré 3.2 énonce quelques-uns des premiers enseignements tirés de la promotion par la Commission européenne de l'approche sectorielle dans les secteurs «non traditionnels».

¹⁰ Cette section s'inspire de Alison Evans, Lidia Cabral et Dan Vadjal. *Sector-Wide Approaches in Agriculture and Rural Development: Phase I – A Desk Review of Experience, Issues and Challenges*, avril 2006, et Réal Laverne et Jacqueline Wood, *Aid Effectiveness and Non-State Partnerships: Analytical Considerations*, document de travail, 6 décembre 2006.

Encadré 3.2: Premiers enseignements tirés de la promotion de l'approche sectorielle dans des domaines relevant de plusieurs institutions

L'élaboration et la mise en œuvre de programmes sectoriels dans des domaines faisant intervenir plusieurs ministères et acteurs non gouvernementaux constituent un défi. En voici quelques exemples: développement rural, gestion intégrée des ressources hydriques, emploi, inclusion et protection sociales, réforme et décentralisation de la justice et, dans une moindre mesure, développement du commerce et du secteur privé.

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.

Les concepts classiques de *politique sectorielle* et de *CDMT/budget sectoriel* peuvent ne pas coïncider parfaitement avec ces domaines (essentiellement transversaux et multisectoriels) et doivent être interprétés avec souplesse. En tout état de cause, une «politique» sera nécessaire et devra être soutenue par un «programme de recettes et de dépenses» énonçant des perspectives à moyen terme. Ce dernier composant aide à garantir que l'ordre de priorité des actions sera établi sur la base d'une estimation réaliste des ressources gouvernementales et externes. Il sert également de cadre pour faciliter l'alignement des ressources des bailleurs de fonds sur les priorités politiques convenues, lequel contribue à son tour à éviter la fragmentation de l'aide au développement.

Un *forum* plus vaste, incluant non seulement le gouvernement mais aussi les autorités locales, le secteur privé et d'autres acteurs non gouvernementaux, sera capital dans les secteurs où ces acteurs jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. Cette approche contribuera à garantir une forte appropriation nationale plutôt que strictement gouvernementale. L'appropriation plus large est essentielle étant donné que le succès de ces programmes réunissant plusieurs parties prenantes est largement tributaire de la participation effective d'acteurs non gouvernementaux, comme les syndicats, les chambres de commerce et d'industrie, les associations de producteurs et les organisations, associations ou fédérations d'employeurs.

Il est vital de disposer de mécanismes solides de *coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds* dans les domaines où le gouvernement, les autorités locales, le secteur privé et d'autres acteurs non gouvernementaux travaillent ensemble, ainsi qu'un éventail relativement étendu de bailleurs de fonds qui soutiennent ces acteurs étatiques et non étatiques. Étant donné le nombre élevé de parties prenantes, à l'intérieur et en dehors du gouvernement et opérant au niveau national et infranational, la coordination est une grande consommatrice de temps et de main-d'œuvre et doit être reconnue et permise dès le début du processus. Le gouvernement doit jouer un rôle de chef de file dans ce processus de coordination.

En raison de la multiplicité des acteurs qui prennent part à la définition des priorités pour le secteur, l'évaluation des institutions et des organisations bénéficiant des programmes de développement des capacités doit se faire tactiquement, en se concentrant sur les acteurs principaux et en suivant une perspective historique. Le soutien au développement des capacités doit se répartir équitablement entre les acteurs étatiques et non étatiques afin de renforcer le processus de redevabilité au niveau local.

Lorsque les différents partenaires gouvernementaux ne partagent pas les mêmes priorités ou se heurtent à un conflit d'intérêts, le mandat institutionnel de coordination générale du programme doit être bien pensé. Souvent, un ministère central (finance ou planification) ou un ministère ayant des compétences plus générales peut jouer ce rôle. À défaut, l'un des ministères chargés de l'exécution du programme devrait se voir confier ce mandat afin de lui permettre de servir de point focal pour les décisions importantes.

Le processus politique doit tendre vers la participation des acteurs et des organisations clés. La politique adoptée doit être suffisamment flexible pour pouvoir répondre aux besoins locaux (infranationaux). Il est difficile de procéder à une normalisation dans les domaines qui concernent les ressources naturelles (comme le développement rural, la gestion de l'eau) où les solutions doivent tenir compte de la situation locale. De même, une «bonne gouvernance» dépend dans une large mesure de l'efficacité des actions locales et de l'appui aux initiatives de décentralisation.

Source: Rapport du groupe de travail interservices sur l'application des approches sectorielles aux «secteurs multi-institutionnels» – 2006

Les approches sectorielles peuvent chercher à introduire des changements de plusieurs manières complémentaires:

- ➔ meilleure gestion de l'aide grâce à l'harmonisation et à l'alignement;
- ➔ meilleure coordination et mise en œuvre de la politique;
- ➔ renforcement des capacités institutionnelles et du leadership du gouvernement;
- ➔ meilleure gestion des dépenses et prestation de services plus équitable et
- ➔ interface public-privé renforcée.

Tous ces objectifs n'ont pas la même pertinence et ne peuvent pas être atteints dans tous les cas. Ainsi, une approche sectorielle peut être recherchée dans l'agriculture afin d'améliorer la cohérence politique et de resserrer les liens entre les intérêts publics et privés. Les raisons pour lesquelles il est difficile d'opérer avec un «budget sectoriel» unique (multiplicité des agences publiques concernées, nombreux services fournis par le secteur privé) rendent plus importante la recherche d'une manière de rassembler les diverses parties prenantes et d'aborder les questions controversées.

Par ailleurs, les approches sectorielles sont des processus dynamiques. (Il est important de ne pas les définir comme un ensemble statique de documents politiques et budgétaires, ou comme des structures fixes de gestion et de consultation.) À mesure que le programme sectoriel gagne en maturité et que les systèmes de gestion se renforcent, il devient possible d'envisager l'expansion de la couverture relative du programme.

Dans cet ordre d'idées, il est souvent 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.

Établir un lien entre les programmes sectoriels et les stratégies nationales

La question de la cohérence se pose également au niveau des 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.»

3.2.4 Point de vue de la Commission européenne

Il est capital de respecter l'appropriation par le gouvernement et de ne pas imposer de préférences extérieures à la configuration des programmes sectoriels. Parallèlement, la Commission peut conseiller les gouvernements et les bailleurs de fonds partenaires sur les avantages et les inconvénients relatifs d'une définition étroite ou large d'un secteur. Il s'agit essentiellement d'une pondération entre l'avantage potentiel d'une plus grande cohérence due à l'extension de la couverture du secteur et l'inconvénient potentiel de la complexité organisationnelle et de gestion accrue qui en résulte. Dans tous les cas, la Commission européenne travaillera en étroite coopération avec les autres bailleurs de fonds et veillera également à garantir la cohérence entre

ses PAPS et les autres interventions qu'elle mène et qui sont susceptibles d'être pertinentes à l'intérieur du secteur et entre les secteurs.

3.3 Approches sectorielles et gouvernance

3.3.1 Principes de base

Ces dix dernières années, la gouvernance est passée à l'avant-plan de l'agenda du développement et la plupart des partenaires au développement ont approfondi leurs travaux en la matière. La [Communication de la Commission européenne sur la gouvernance et le développement](#)¹¹ a adopté la définition suivante de la gouvernance, qui est pour l'essentiel conforme à la définition qu'en donnent d'autres agences:

Encadré 3.3: Qu'est-ce que la gouvernance?

«La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte.

....On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société. À mesure que les notions de droits de l'homme, de démocratisation, de démocratie, d'État de droit, de société civile, de décentralisation et de saine gestion des affaires publiques gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance.»

Le passage à des approches sectorielles et à des modalités de financement fondées de type appui budgétaire a donné un nouvel élan aux questions de gouvernance, étant donné qu'elles sont de la plus haute importance non seulement pour l'efficacité de l'aide, mais, plus largement, pour un développement sectoriel durable. Dès lors, il est de plus en plus admis que la gouvernance *doit être abordée dans tous les secteurs*. La manière dont les intérêts s'organisent, la gestion des ressources et la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés détermineront quels services sont fournis à qui et comment les fonctions réglementaires sont menées. En fin de compte, la transparence, la redevabilité, un contrôle adéquat et une participation plus large des acteurs non étatiques garantiront que les autorités sectorielles seront réceptives aux besoins et aux demandes des citoyens.

3.3.2 Point de vue de la Commission européenne

La gouvernance figure en première place dans l'agenda politique de la Commission européenne et, ces cinq dernières années, les concepts et les approches de la gouvernance ont considérablement évolué. Des efforts ont été déployés afin de tenir compte de la gouvernance dans la coopération au développement, à la fois en tant que domaine d'activité et en tant qu'élément dominant sous-tendant la nécessité d'analyser et de renforcer la gouvernance au niveau sectoriel. Le consensus européen pour le développement précise que¹²:

«Dans toutes les activités déployées, la Communauté se montrera plus vigilante pour ce qui est d'intégrer les questions transversales suivantes: la promotion des droits de l'homme, l'égalité des sexes, la démocratie, la bonne gouvernance, les droits des enfants et des peuples indigènes... Les questions transversales précitées sont déjà en tant que telles des objectifs; elles sont aussi des facteurs déterminants pour renforcer les effets et la pérennité de la coopération. »

¹¹ COM (2003) 615.

¹² Partie II, paragraphe 101.

L'évaluation thématique de la Commission européenne sur la gouvernance, qui a pris fin en 2006¹³, a constaté que la gouvernance n'est pas abordée de manière systématique au niveau sectoriel. Pourtant, ces dernières années, la Commission européenne a insisté sur la gouvernance dans les secteurs. Des expériences et des enseignements précieux en ont été tirés, sur lesquels les programmes futurs devront être bâtis.

Traiter de la gouvernance au niveau sectoriel peut poser de nombreux défis, notamment dans les environnements difficiles. La Commission européenne reconnaît que parvenir à une bonne gouvernance est un processus de longue haleine et essentiellement national, que les bailleurs de fonds peuvent soutenir en adoptant une approche pragmatique et réaliste.

Les programmes sectoriels contiennent une forte dimension de gouvernance qui se retrouve dans tous leurs éléments essentiels. La gouvernance se reflète dans la manière dont la coordination sectorielle fonctionne réellement ainsi que dans la participation des acteurs du secteur. Les processus stratégiques sectoriels seront plus ou moins inclusifs selon que la gouvernance suivra une approche descendante ou ascendante. L'élaboration du budget sectoriel, et plus généralement la gestion des finances publiques, est un élément crucial à la fois de la gouvernance et de la redevabilité dans un secteur. La gouvernance se reflète également dans les processus plus larges de redevabilité domestique et dans les systèmes de suivi de la performance. Elle influence dans une large mesure les questions institutionnelles et de capacités, en offrant un moteur puissant et en imposant des contraintes aux performances. Les partenaires au développement influencent également la gouvernance, en particulier dans les pays et les secteurs dépendants de l'aide. Leur comportement en matière de gouvernance et de redevabilité peut renforcer ou affaiblir la gouvernance sectorielle domestique.

Encadré 3.4: La gouvernance dans le secteur forestier

Le processus FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) illustre bien la manière dont l'Union européenne a réussi à promouvoir la bonne gouvernance dans le développement sectoriel en s'attaquant aux «problèmes fondamentaux» de la gouvernance et en appliquant les «principes de gouvernance» que sont la participation, la redevabilité, la non-discrimination/inclusion et la transparence.

Dans bon nombre de pays, le secteur forestier se caractérise par un abattage illégal, dû par une forte demande des pays consommateurs. En 2003, l'UE a présenté son plan d'action FLEGT dans le but de lutter contre l'exploitation illégale des forêts dans les pays producteurs en améliorant le cadre de gouvernance dans ce secteur.

Les pays peuvent conclure un accord de partenariat volontaire et bénéficier d'un concours de la Commission européenne pour financer des projets soutenant le FLEGT. Une approche participative est encouragée: les consultations des acteurs clés (organismes publics, société civile, secteur privé, système judiciaire, etc.) ont abouti à l'identification des lacunes du cadre réglementaire et à l'établissement d'une feuille de route des problèmes à résoudre.

Le processus est encore jeune, mais le FLEGT possède le potentiel nécessaire pour améliorer l'offre et la demande de gouvernance dans le secteur forestier. Du côté de la demande, les capacités de défense des droits et de suivi externe de la société civile peuvent être renforcées et des systèmes indépendants de contrôle forestier peuvent être mis en place. Du côté de l'offre, les contrôles internes et les mécanismes de contrôle (systèmes de vérification) seront améliorés et/ou créés. En outre, les capacités réglementaires du gouvernement et des principales instances publiques sont développées et les initiatives émanant du secteur privé sont soutenues.

À l'heure actuelle, des négociations en vue de conclure des partenariats sont en cours en Indonésie, en Malaisie et au Ghana. Des discussions informelles et des travaux préparatoires se déroulent également au Cameroun, au Congo, en République centrafricaine, au Liberia, au Gabon, au Vietnam, en Côte d'Ivoire et en Équateur.

La gouvernance et la redevabilité constituent donc deux aspects qui doivent être pris en compte et intégrés dans chacun des sept domaines d'appréciation, ainsi que dans tous les volets d'un programme sectoriel, parce que les aspects liés à la gouvernance qui s'appliquent dans un domaine (par exemple, la participation aux processus d'élaboration des politiques) peuvent avoir un rapport très étroit avec ceux liés à la gouvernance dans un autre domaine (par exemple, la redevabilité par rapport aux résultats selon la politique).

¹³ Évaluation thématique de l'appui de la Commission européenne à la bonne gouvernance, version finale, mars 2006, pp. 2 et seq.

Dans cette perspective, les préoccupations liées à la gouvernance doivent être identifiées et traitées tout au long du cycle du PAPS (de l'identification et la formulation à la mise en œuvre), sans oublier l'analyse, le dialogue et le suivi¹⁴.

3.4 Approches sectorielles et décentralisation

3.4.1 Principes de base

La plupart des programmes sectoriels sont mis en œuvre dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau, sans oublier l'agriculture et l'infrastructure routière. Chacun de ces secteurs comprend d'importantes responsabilités de prestation de services pour les gouvernements et ces services doivent nécessairement être géographiquement dispersés pour atteindre la population cible. 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. L'expérience montre que cela constitue un réel danger:

«Alors que les travaux préparatoires aux approches sectorielles se déroulent généralement au niveau central, l'accent de la mise en œuvre se déplace inévitablement vers la périphérie, où les contraintes de mise en œuvre et des événements imprévus peuvent souvent modifier radicalement le processus initialement envisagé lors de la phase de planification. Cela peut constituer une source majeure de frustration pour les concepteurs de l'approche sectorielle et entraver l'acceptation généralisée de l'approche et sa valeur ajoutée potentielle. En effet, il a été observé que les approches sectorielles sont souvent une recentralisation du pouvoir et de la prise de décision au sein des administrations nationales, alors que le renforcement des capacités locales est fréquemment négligé. Des processus centralisés tendent à encourager une planification descendante qui, souvent pour des raisons d'efficacité, contourne les processus politiques locaux (Shepherd 2001). Le danger est d'entrer dans une dynamique dans laquelle les approches sectorielles et les processus de décentralisation finissent par se heurter les uns aux autres précisément dans les secteurs où la participation des autorités locales est particulièrement essentielle» (ECDPM 2003).

Il est capital de disposer d'une cartographie détaillée des responsabilités institutionnelles (voir section 5.4), dans la mesure où elle prend en compte un processus de décentralisation en cours (qui peut lui-même être soutenu par une approche programme).

3.4.2 Bonnes pratiques

Insérer la décentralisation dans la conception des programmes sectoriels

La décentralisation est l'un des aspects pour lesquels il est important que les programmes sectoriels soient soigneusement adaptés aux institutions locales. Elle peut affecter tous les domaines couverts par le programme, et certainement son budget. Lorsque les responsabilités budgétaires sectorielles sont elles-mêmes décentralisées, il n'y aura pas un seul budget sectoriel, mais plusieurs budgets sectoriels à différents niveaux. La décentralisation peut revêtir différentes formes. L'encadré 3.5 illustre l'importance de s'adapter aux systèmes nationaux spécifiques. Il convient de veiller à ce que l'aide sectorielle ne mette pas en danger par inadvertance le rôle et les capacités des organes décentralisés responsables de la prestation de service.

¹⁴ Un document de référence sur «l'intégration de la gouvernance au niveau sectoriel» est en préparation et proposera une approche pratique conforme aux présentes lignes directrices sur la manière d'analyser et d'intégrer la gouvernance au niveau sectoriel. Il sera publié dans la série «Outils et méthodes» d'EuropeAid (voir section Références en ligne).

Liens avec les réformes menant à une décentralisation

La décentralisation est souvent elle-même un axe de réforme, auquel cas les programmes sectoriels se déroulent dans un contexte de changement institutionnel. Une fois encore, se pose la question de savoir si l'approche sectorielle et les réformes visant à une décentralisation sont susceptibles de se renforcer ou de se gêner mutuellement. Dans le même temps, certains des principes de l'approche sectorielle peuvent être pertinents pour la gestion et la coordination de l'appui à la décentralisation.

En principe, la cohérence entre les objectifs sous-jacents des programmes sectoriels et des réformes tendant à une décentralisation est forte. Dans les deux cas, le but est d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources pour lutter contre la pauvreté et atteindre d'autres objectifs nationaux. De même, tous deux mettent l'accent sur l'avis des acteurs locaux et des bénéficiaires au sujet de la manière dont les ressources sont utilisées.

Cependant, il s'agit de deux processus complexes qui requièrent de grandes capacités administratives et de gestion, de sorte que leur mise en œuvre simultanée créera certainement des risques et des défis particuliers. En règle générale, ces risques et défis proviennent de trois sources :

- ➔ les problèmes logistiques et pratiques que pose la coordination de deux réformes parallèles;
- ➔ les problèmes de transition à court terme courants au début de la décentralisation;
- ➔ les problèmes de transition à court terme courants au début de la mise en œuvre d'un programme sectoriel.

Problèmes logistiques et pratiques que pose la coordination de réformes parallèles

Il est extrêmement improbable que les instances gouvernementales qui conduisent le programme sectoriel et la décentralisation soient les mêmes. Idéalement, le ministère des finances devrait être fortement impliqué dans ces deux processus, ce qui aiderait à en assurer la cohérence et la coordination. Toutefois, le ministère sectoriel compétent pilotera toujours le programme sectoriel, alors que la décentralisation sera normalement menée par un ministère local ou par une commission de décentralisation spécialement nommée à cet effet. Outre les simples problèmes

Encadré 3.5: Décentralisation – L'importance de s'adapter aux systèmes nationaux

L'Éthiopie et l'Ouganda illustrent l'importance des autorités locales dans les programmes sectoriels. Bien que ces deux pays se soient engagés dans des programmes de décentralisation poussée, leurs cultures et leurs approches institutionnelles très différentes illustrent également le fait que les bailleurs de fonds doivent s'adapter soigneusement, et pas uniquement en principe, à la situation institutionnelle du pays.

L'Ouganda a financé les services des autorités locales en accordant une série de subventions ad hoc étroitement contrôlées, qui ont permis d'identifier aisément les budgets sectoriels pour la santé, l'éducation, etc., à tous les niveaux de gouvernement et d'affecter les fonds des donateurs à des secteurs particuliers. L'Éthiopie, quant à elle, possède un système fédéral, caractérisé par des subventions groupées non spécifiques, qui laissent davantage de marge de manœuvre aux régions et aux districts. Stricto sensu, cela signifie que les budgets sectoriels agrégés ne sont pas connus tant que les budgets individuels des 11 régions et des centaines de districts n'ont pas été consolidés dans le budget fédéral.

Les bailleurs de fonds sont fortement favorables à la décentralisation dans ces deux pays, mais doivent adopter d'autres mécanismes d'acheminement des fonds pour soutenir les services locaux, de manière à refléter et à soutenir les approches différentes adoptées par les deux pays en matière de décentralisation. Cela a des conséquences sur la manière dont les fonds sont décaissés et sur les exigences de rapportage. L'affectation précise des fonds par les donateurs ne doit pas entraver le pouvoir discrétionnaire et la responsabilité des autorités locales et les exigences et les calendriers de rapport doivent être réalistes en ce qui concerne le temps nécessaire pour faire remonter l'information du niveau local au niveau central. Lorsqu'une responsabilité politique - et pas uniquement la fourniture d'un service - est transférée, comme c'est le cas en Éthiopie, les gouvernements régionaux deviennent des acteurs clés de l'approche sectorielle.

Source: Lignes directrices du CAD.

que cela peut poser au niveau de l'échange d'information, les intérêts de ces instances seront inévitablement différents.

- Un ministère sectoriel sera essentiellement préoccupé par la fourniture de services, tandis qu'au début, le programme de décentralisation s'intéressera davantage aux aspects institutionnels de la réforme et aux questions de gouvernance et de démocratie.
- Pour évaluer la qualité d'une instance décentralisée, le ministère sectoriel insistera probablement davantage sur l'efficacité technique, alors qu'un ministère local recherchera peut-être plutôt des preuves que les processus sont démocratiques, participatifs et consultatifs.

Comment résoudre ces problèmes? À tout le moins, il est important d'optimiser la consultation et l'interaction, notamment en veillant à ce que le ministère sectoriel soit représenté lors des discussions politiques sur la décentralisation. De plus, lorsque ces programmes prévoient la mise en œuvre de réformes, des efforts doivent être consentis afin d'assurer la cohérence dans le choix des régions pilotes. Dans certains cas, au tout début des processus de décentralisation, il peut s'avérer nécessaire de mettre en œuvre plus lentement le programme sectoriel et, en tout état de cause, le rythme de mise en œuvre des deux processus doit coïncider afin de leur permettre de se renforcer mutuellement. Ceci souligne la nécessité profonde de procéder à une analyse institutionnelle adéquate dans le cadre de l'identification, de la formulation et du suivi permanent d'un programme sectoriel (voir section 5.4).

Problèmes de transition courants au début de la décentralisation

Au début de leur mise en œuvre, les réformes tendant à la décentralisation se heurtent généralement à des problèmes de transition, notamment:

- la responsabilité déléguée aux organes gouvernementaux locaux peut révéler des faiblesses dans leurs capacités techniques ou de gestion et provoquer, dans un premier temps, une baisse de la qualité des services fournis;
- le transfert de responsabilité vers de nouvelles structures locales peut révéler des faiblesses dans le système de responsabilité et les élites locales peuvent, par exemple, exercer une influence indue sur l'allocation des ressources;
- l'élaboration de nouvelles formules de financement peut nécessiter des adaptations afin de garantir un juste équilibre entre les responsabilités de financement et de prestation de services.

Des problèmes de ce type provoquent inévitablement une frustration parmi les parties prenantes du programme sectoriel et peuvent générer des pressions visant à arrêter ou à annuler les mesures de décentralisation. Lorsque les «problèmes de transition» sont graves et étendus, cette possibilité peut être envisagée. Toutefois, dans la plupart des cas, il est plus approprié de a) ralentir le rythme de mise en œuvre du programme sectoriel et b) d'accorder davantage d'attention au renforcement des capacités dans le cadre du programme et d'assurer la cohérence avec des activités similaires introduites par des initiatives de décentralisation.

Problèmes de transition courants au début de la mise en œuvre d'un programme sectoriel

Les premières étapes de la mise en œuvre d'un programme sectoriel peuvent être marquées par un certain nombre d'influences centralisatrices susceptibles de poser des problèmes de cohérence avec les réformes qui tendent à la décentralisation.

- Premièrement, les tentatives visant à réduire le nombre de projets hors budget peuvent entraîner une diminution du nombre d'initiatives locales et régionales. En outre, la mise en place trop lente du financement provenant d'autres sources ne permet pas d'éviter la réduction du financement des structures périphériques.
- Deuxièmement, les autorités locales et les organes régionaux et périphériques peuvent considérer, dans un premier temps, qu'ils sont sous-représentés au sein des nouvelles enceintes sectorielles (ou des enceintes nouvellement élargies) créées dans le cadre du programme sectoriel

- Troisièmement, l'instauration des procédures de consultation systématique des clients et des bénéficiaires, censés accorder une attention accrue aux zones rurales et périphériques, pourrait être plus longue.

Il est difficile d'éviter ces problèmes de transition à court terme. Généralement et dans le meilleur des cas, on peut espérer s'en rendre compte et en minimiser l'impact. À moyen et long terme, il n'y a aucune raison de douter que les programmes sectoriels et les initiatives de décentralisation puissent être complémentaires et se renforcer mutuellement, mais les tensions sous-jacentes entre les intérêts sectoriels et les préoccupations des autorités locales vont probablement persister et nécessiter une attention permanente.

3.4.3 Point de vue de la Commission européenne

Jusqu'à présent, l'expérience de la Commission européenne dans l'appui aux programmes sectoriels dans un contexte de décentralisation met en évidence l'importance d'insister sur l'interdépendance entre la décentralisation et les réformes sectorielles afin d'optimiser les opportunités et de réduire les risques:

- **Opportunités de synergies:** Les PAPS peuvent faciliter la participation de différents acteurs/parties prenantes, y compris des acteurs non étatiques (partenaires sociaux, c'est-à-dire syndicats et représentants du secteur privé) à différents niveaux, dirigés par le gouvernement national, à la conception, la mise en œuvre et la révision des politiques en matière de prestation de services et de gouvernance locale. Ils peuvent également servir de points d'accès à un appui au renforcement des capacités répondant aux besoins des programmes sectoriels et des institutions et acteurs décentralisés.
- **Dynamique de renforcement mutuel:** S'ils sont bien coordonnés, les PAPS et les processus de décentralisation peuvent contribuer à la consolidation des relations entre les autorités centrales et locales grâce à une prestation de services plus efficace et à la promotion de la décentralisation, les deux se complétant mutuellement pour réduire la pauvreté et œuvrer à la cohésion sociale. Les PAPS peuvent également contribuer à sensibiliser les acteurs locaux à l'importance de garantir la fourniture de services au niveau local approprié. Ils peuvent aussi contribuer à accroître la prévisibilité des ressources disponibles au niveau local.
- **Risques:** Il est souvent affirmé que, s'ils ne sont pas correctement harmonisés, les PAPS et les aides à la décentralisation peuvent prendre des directions différentes. D'un côté, d'aucuns insistent sur le risque que les PAPS puissent être parfois considérés comme des instruments destinés aux ministères sectoriels qui recherchent des solutions «faciles et rapides» pour garantir que les objectifs de performances soient atteints et négligent, de ce fait, les conséquences et les interactions avec le processus de décentralisation. De l'autre, la principale préoccupation des partisans de la décentralisation et des personnes chargées de la mener à bien est que les PAPS puissent aboutir à une recentralisation des pouvoirs et des responsabilités au détriment du renforcement de la gouvernance locale. Ces risques ne sont toutefois pas inhérents à la nature des PAPS ou des processus de décentralisation, qui s'inscrivent généralement dans des stratégies de réduction de la pauvreté et des réformes de l'administration publique plus vastes. La façon dont les deux politiques (décentralisation et réformes sectorielles) coexistent au sein d'un même gouvernement et le fait qu'il y ait convergence de vues sur leur mise en œuvre détermineront dans une large mesure le caractère complémentaire ou conflictuel de ces processus.

Le document de référence d'EuropeAid «Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries» (Soutenir la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers), publié sur le site Internet d'EuropeAid, aborde également d'autres éléments.

3.5 Un nouvel intérêt pour le développement des capacités

3.5.1 Principes de base

Le développement systémique des capacités (voir encadré 3.6 pour les définitions) 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.

Encadré 3.6: Capacités et développement des capacités

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.»

3.5.2 Bonnes pratiques

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 à 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 (voir section 5.4). 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.

Exemples de bonnes pratiques dans ce domaine

Le développement des capacités est une pièce maîtresse d'un programme sectoriel et pas un simple ajout

Conformément à la Déclaration de Paris, le développement des capacités doit être une pièce maîtresse de tout programme sectoriel. En d'autres termes, les partenaires nationaux devraient insérer le développement des capacités dans l'objectif de développement sectoriel. Dans le cas contraire, les partenaires extérieurs ne disposent que de peu de moyens pour «ajouter» le développement des capacités et l'appui à celui-ci à un stade ultérieur du processus. Si le développement des capacités n'a pas été intégré dès le départ, il doit être progressivement introduit dans le programme sectoriel, à mesure que celui-ci se développe. De nouvelles demandes de développement des capacités apparaissent normalement durant la mise en œuvre d'un programme sectoriel. Elles doivent être identifiées par le système de gestion et les révisions régulières, et intégrées dans des stratégies de développement des capacités.

En partant du principe que le développement des capacités fait partie du programme sectoriel, comment les partenaires extérieurs peuvent-ils le soutenir? Il convient de relever tout d'abord que la discussion ne porte pas sur la manière dont l'appui au développement des capacités peut garantir la mise en œuvre de l'aide des bailleurs de fonds en temps utile. Il s'agit là de la vision traditionnelle qui a souvent conduit à la création de structures temporaires de mise en œuvre, sans impact durable sur les capacités lorsque l'aide prenait fin. L'intégration du développement des capacités dans les programmes sectoriels n'est pas liée à l'aide des bailleurs de fonds, mais bien aux demandes émanant des structures sectorielles nationales. Il va de soi que la capacité nationale de répondre aux exigences des donateurs en termes d'élaboration des rapports doit être prise en compte lors de la conception du programme d'aide.

Le développement des capacités doit être mû par les résultats et non par les fonds apportés par les donateurs

Les programmes sectoriels sont souvent centrés sur les réalisations directes sectorielles, comme la réduction du taux d'infection au VIH, des taux de vaccination supérieurs ou des taux supérieurs d'achèvement de l'enseignement primaire. Les efforts tendant au développement des capacités sont plus efficaces lorsqu'ils se centrent sur des changements dans les services ou les résultats concrets (qualité et/ou quantité) des organisations. À court terme, il peut s'agir de résultats intermédiaires d'unités d'organisations plus vastes, par exemple des comptes disponibles au plus tard 30 jours après la clôture du trimestre. 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.

Rechercher des approches communes d'appui au développement des capacités avec d'autres bailleurs de fonds

Lorsque des considérations de développement des capacités occupent le cœur du programme sectoriel, il doit nécessairement s'ensuivre que la recherche d'une approche commune pour ce développement devra passer par les mêmes processus que ceux suivis pour dégager une approche commune pour l'appui au programme sectoriel dans son ensemble. L'alignement et l'harmonisation peuvent donc être recherchés à différents niveaux et en suivant des procédures différentes:

- ➔ En termes de niveaux, l'alignement peut être axé sur des objectifs plus larges de développement des capacités ou, plus précisément, sur des résultats organisationnels spécifiques devant découler des processus de développement des capacités, convenus dans les cadres d'évaluation des performances ou dans d'autres instruments conjoints;
- ➔ L'alignement total ou partiel des intrants – inclusion des activités de développement des capacités dans les mesures financées par l'appui budgétaire sectoriel ou fonds communs pour l'appui au développement des capacités provenant de plusieurs bailleurs de fonds – est une approche conjointe plus poussée. S'il n'est pas possible de trouver un financement par le budget national et qu'un fonds commun est trop compliqué à mettre en place, les donateurs peuvent utilement envisager de s'abstenir de financer des activités de développement des capacités, en laissant ce soin à un bailleur de fonds disposant de la flexibilité requise et de processus de passation de marchés non liés. Dans la mesure où l'appui au développement des capacités est rarement coûteux, cette solution peut être préférable à l'établissement d'un mécanisme commun;

- ➔ Enfin, faire pression sur d'autres bailleurs de fonds afin qu'ils abandonnent des pratiques qui mettent à mal les capacités – débauchage de personnel, paiement de compléments de salaire ou d'allocations de formation, création d'unités parallèles – peut effectivement accroître l'appropriation du développement des capacités par le pays.

Tenir compte et soutenir les acteurs non étatiques

Les mesures de développement des capacités doivent également profiter aux acteurs non étatiques, en développant leur rôle constructif et critique dans les diverses phases d'un programme sectoriel, comme la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des performances.

Repenser l'assistance technique

La coopération technique globale et/ou l'assistance technique (AT) (considérée au sens large comme la «fourniture de savoir-faire») ont été critiquées et qualifiées d'inefficaces et coûteuses, au motif qu'elles sont mues par les bailleurs de fonds et souffrent d'un manque de redevabilité. Ces critiques sont encore plus sévères en ce qui concerne le développement des capacités, où l'assistance technique mue par les donateurs a donné des résultats particulièrement médiocres. Étant donné le nouveau consensus sur les pratiques prometteuses en matière de développement des capacités, la manière dont l'assistance technique est fournie devrait lui permettre de répondre à une demande claire et d'être gérée par des partenaires nationaux dont elle contribuera à développer les capacités. La section 4.3.4 (voir encadré 4.3) discute de la façon d'intégrer le nouveau consensus sur l'assistance technique dans la conception des PAPS.

3.5.3 Point de vue de la Commission européenne

La Commission européenne place le développement des capacités au cœur de sa réflexion sur la fourniture d'aide ainsi que de son approche des programmes sectoriels (voir encadré 2.3). Ceci commence par l'approche révisée de l'évaluation des capacités, décrite à la section 5.4.

En avril 2006, l'Union 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 (section 2.3.3).

3.6 Rôles des différentes parties prenantes

3.6.1 Principes de base

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 sectorielle, de même que dans les mécanismes d'évaluation de la politique et des performances.

3.6.2 Bonnes pratiques

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 (voir section 3.2). 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. Une analyse récente des rôles des acteurs non étatiques a constaté ce qui suit:

«Le choix des modèles de partenariat et de fourniture dépend, dans une large mesure, de la nature des activités entreprises. Il n'est pas toujours plus efficace d'exécuter toutes les activités d'une manière centralisée et conjointe. La complexité du développement et les objectifs de développement ambitieux nécessitent une certaine division du travail entre les différents acteurs, selon que les activités sont programmables et peuvent faire l'objet d'une planification centrale ou sont mieux mises en œuvre selon des procédures décentralisées, participatives et itératives et peuvent donc laisser un plus grand rôle aux instances décentralisées du gouvernement et aux acteurs non étatiques»¹⁵.

L'encadré 3.7 met en évidence les bonnes pratiques du CAD de l'OCDE en la matière.

¹⁵ Réal Laverne et Jacqueline Wood, *Aid Effectiveness and Non-State Partnerships: Analytical Considerations*, document de travail, 6 décembre 2006.

Encadré 3.7: Bonnes pratiques en matière de participation des parties prenantes***Mécanismes de consultation inclusifs favorisant la participation de toutes les parties prenantes***

Les approches sectorielles ont parfois été critiquées pour être trop axées sur le rôle du gouvernement en tant que prestataire de services et sur la relation entre le gouvernement central et les bailleurs de fonds, tout en tenant insuffisamment compte des intérêts d'autres parties prenantes. Les autres acteurs nationaux sont importants pour diverses raisons:

- La plus évidente est que les intérêts des clients des services devraient être placés au cœur de la relation de redevabilité générale du gouvernement envers ses citoyens;
- Il convient également de tenir compte des prestataires de services non gouvernementaux du secteur et de les consulter. Ces derniers peuvent être des ONG, des organisations locales et le secteur privé;
- Une participation adéquate des autorités locales est également cruciale.

Dans un certain nombre de pays où les approches sectorielles connaissent un certain succès (souvent dans les secteurs de l'éducation et de la santé), les organisations de la société civile sont, depuis de longues années, des partenaires actifs à chaque étape du développement sectoriel. Souvent, ces organisations (hôpitaux et écoles des missions, par exemple) sont financées depuis des décennies par les gouvernements et les bailleurs de fonds. Elles font naturellement partie intégrante de l'approche sectorielle, sont des membres actifs des comités de pilotage et participent à la planification, à la mise en œuvre, à la gestion et à l'évaluation à différents niveaux. Que la fourniture de services par des prestataires non gouvernementaux soit déjà étendue ou non, la stratégie sectorielle doit veiller à sous-traiter les activités aux partenaires les plus efficaces, tout en maintenant un bon niveau d'assurance qualité, de coordination, de contrôle et de développement des politiques.

Une consultation favorisant l'intégration de tous devrait avoir lieu à chaque étape du cycle du programme de développement sectoriel, pas uniquement durant la phase initiale de planification et d'élaboration des politiques, mais également dans les phases ultérieures de suivi, d'évaluation et de redevabilité.

Même lorsqu'elle s'efforce de faire participer d'autres acteurs, la consultation peut être envisagée de façon trop étroite pour ce qui concerne la participation de diverses instances sectorielles formelles ou de partenariat, comme les revues annuelles ou les comités techniques. Ces mécanismes participatifs jouent un rôle important, mais ils peuvent également coûter cher aux participants et ne constituent pas toujours le moyen le plus efficace de faire participer les clients et d'autres parties prenantes ou de représenter leurs intérêts. Parmi les approches complémentaires, on peut envisager le recours à des enquêtes auprès des clients, des études de traçabilité, des groupes de discussion et des informations provenant de recherches indépendantes.

Les groupes de la société civile, les instituts de recherche, les ONG et le secteur privé peuvent intervenir dans la fourniture de conseils stratégiques indépendants et jouer un rôle de surveillance ou de suivi indépendant aussi bien dans les enceintes politiques nationales que locales. Par ailleurs, il peut exister des incitations à une plus grande participation au niveau local, par le biais de mécanismes tels que les associations parents-enseignants dans le secteur de l'éducation ou des consultations avec les organisations locales. L'essentiel est que les préoccupations des destinataires des services publics et d'autres prestataires de services soient comprises et prises en compte dans l'élaboration de la politique et de la stratégie (et donc dans le suivi des performances). Une grande attention à la dimension de genre est également essentielle pour que ces systèmes fonctionnent bien.

Une approche favorable à la consultation et à la participation d'un large éventail d'acteurs nationaux a des effets considérables tant pour la promotion d'une responsabilité accrue envers les bénéficiaires finaux des programmes sectoriels que pour le renforcement des capacités nationales, et pas uniquement gouvernementales. La transparence dans la mise en œuvre de l'approche sectorielle facilitera l'obtention de ces résultats. Il importe également qu'un suivi systématique ait lieu afin de préserver la crédibilité du processus de consultation.

Source: Lignes directrices du CAD sur les approches sectorielles.

3.6.3 Point de vue de la Commission européenne

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 être un complément précieux de ses PAPS.

Trois points méritent d'être mis en évidence:

- ➔ Premièrement, il est essentiel d'adapter l'approche au pays et au secteur concerné. Traditionnellement, l'approche sectorielle a été mise en œuvre dans le secteur public et a bénéficié d'un concours financier significatif. Une nouvelle génération d'approches sectorielles dans des secteurs émergents et dans des contextes non dépendants de l'aide extérieure nécessite une approche flexible, définie au cas par cas;
- ➔ Deuxièmement, les décisions relatives à la réglementation et à la fourniture de services publics doivent être prises en tenant compte des préoccupations et des demandes des usagers et en connaissant les services fournis par le secteur non étatique¹⁶. Le programme sectoriel doit donc comprendre des structures adéquates de consultation et de décision;
- ➔ Troisièmement, il est capital d'examiner les rôles de chacun des acteurs dans le programme sectoriel et, à cet égard, de déterminer quels sont les mécanismes ou les instances de consultation les plus appropriés pour tenir ces différents rôles.

¹⁶ Par exemple, lorsque des établissements de formation du secteur privé fournissent une grande partie des enseignants du secteur public (comme c'est le cas dans de nombreuses régions d'Asie du Sud-Est), cet état de fait doit être reconnu lors de la planification de la formation des enseignants. Lorsque le secteur privé possède une capacité bien établie de recherche agricole (comme dans la plupart des pays MEDA, d'Amérique latine et dans certaines régions d'Asie), il peut être recommandé de sous-traiter la recherche plutôt que de renforcer les capacités du secteur public. Lorsque entre 30 et 50 % des soins de santé sont fournis par des ONG ou le secteur privé (comme c'est le cas dans la plupart des pays partenaires), ces prestataires doivent pouvoir influencer la politique du secteur public.

CHAPITRE 4

LES PROGRAMMES D'APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES

CE CHAPITRE DÉCRIT LES POINTS SUIVANTS:

- ➔ Comment apporter un appui à une approche sectorielle dans ses phases initiales?
- ➔ Qu'est-ce un programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)?
- ➔ Les principales étapes de la conception d'un PAPS
- ➔ Les objectifs, les réalisations directes et les intrants d'un PAPS
- ➔ Les trois modalités de financement dont dispose la Commission pour mettre en œuvre un PAPS. Le chapitre insiste sur l'appui budgétaire sectoriel, détaille ses critères d'éligibilité et analyse les principaux problèmes de conception. Il donne des conseils pour l'utilisation des fonds communs et des procédures spécifiques de la Commission européenne.

Le présent chapitre aborde les caractéristiques principales, la conception et la gestion d'un programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS), qui est l'instrument utilisé par la Commission européenne pour apporter un soutien financier à un programme sectoriel. Le PAPS soutient les objectifs et le plan d'action du programme sectoriel et utilise ses structures de planification, de suivi, de gestion et de coordination. Sa conception dépend des caractéristiques particulières du programme sectoriel qu'il entend soutenir.

Il est important que la Commission puisse soutenir les gouvernements dans les étapes initiales de l'élaboration d'un programme sectoriel. L'objectif est de soutenir le processus de dialogue et d'élaboration des politiques qui caractérise une approche sectorielle en vue d'obtenir un programme sectoriel permettant d'entreprendre des actions politiques concrètes et de fournir des services. Ce chapitre commence par examiner comment cet appui peut être apporté avant de décrire en détail ce qu'est un PAPS.

4.1 Apporter une aide avant qu'un programme sectoriel viable ne soit en place

Souvent, l'ensemble des conditions nécessaires à la mise en place d'un PAPS ne sera pas réuni. Toutefois, la Commission ne reviendra pas pour autant à un scénario d'approche par projet traditionnelle. La Communauté et le Conseil ont pris la décision de recourir à l'appui budgétaire et à l'approche sectorielle chaque fois que possible. Ils se sont aussi engagés à optimiser l'appropriation dans la mise en œuvre des programmes. Par conséquent, en l'absence d'un programme sectoriel, la Commission soutiendra une approche sectorielle durant la phase préliminaire de l'élaboration d'un programme sectoriel. Plus précisément, l'appui sera apporté de trois manières:

- ➔ en restructurant les projets communautaires en cours et en adoptant une approche révisée pour les nouveaux projets en vue de les rendre plus cohérents par rapport aux politiques et systèmes gouvernementaux;
- ➔ en engageant un dialogue avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds en vue de promouvoir l'adoption de l'approche sectorielle;
- ➔ en répondant aux demandes d'aide du gouvernement pour créer les trois principales composantes d'un programme sectoriel (politique sectorielle, budget et cadre de coordination).

4.1.1 Repenser les projets

Le passage à l'approche sectorielle et à l'appui budgétaire ne peut se faire que lorsque les conditions nécessaires sont réunies. Souvent, il peut arriver que les conditions ne soient pas satisfaites, mais qu'un impératif de développement impose de soutenir la lutte contre la pauvreté en faisant appel à l'approche par projet.

Dans de tels cas, la Commission gardera à l'esprit les objectifs plus larges de l'approche sectorielle et s'efforcera de les atteindre lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet. Il faudra donc :

- veiller à la cohérence entre le projet et les objectifs de la politique sectorielle;
- s'appuyer autant que possible sur les structures nationales/gouvernementales pour mettre en œuvre le projet;
- prendre en compte les autres dépenses du gouvernement et des autres bailleurs de fonds dans le secteur de manière à optimiser les complémentarités, chaque fois que c'est possible, et à réduire les dépenses de fonctionnement futures;
- fournir au gouvernement des informations complètes sur les ressources et les dépenses liées au projet, idéalement en optant pour un format et un calendrier identiques à ceux utilisés pour les rapports sur les dépenses publiques;
- réduire les coûts de transaction dans la mesure du possible, grâce à une coordination avec le gouvernement et les bailleurs de fonds et, le cas échéant, par le cofinancement de projets;
- développer les capacités de façon coordonnée et cohérente.

Souvent, l'appui de la Commission à l'élaboration d'un programme sectoriel prend pour point de départ une situation d'appui à un projet dans le secteur. Progressivement, les systèmes d'élaboration et de gestion des projets sont adaptés pour se conformer aux principes susvisés. La Commission entame simultanément les processus de coordination et de révision politique, qui constituent la genèse de l'approche sectorielle. Une fois le programme sectoriel élaboré, la Commission peut modifier le mode de fourniture de l'aide pour financer le programme sectoriel par le biais d'un PAPS.

4.1.2 Promouvoir les programmes sectoriels

La politique déclarée de la Commission consiste à aider les gouvernements à s'orienter vers des programmes sectoriels. Dans cette perspective, le personnel des délégations et du siège doit s'engager activement dans le dialogue politique qui conduira à l'élaboration d'un programme sectoriel. Ce dialogue sera axé sur la politique sectorielle, le cadre des dépenses sectorielles à moyen terme et les mécanismes de coordination entre les bailleurs de fonds, qui constituent les trois composantes de base d'un programme sectoriel. Ce dialogue va normalement se dérouler parallèlement aux projets en cours financés par la Commission. Par conséquent, la décision de lancer un programme sectoriel peut faire suite à une période d'intervention par projets dans le secteur concerné et probablement à plusieurs mois de participation à l'élaboration de l'approche sectorielle. Lorsque la décision de lancer un PAPS fait suite à une période d'intervention par projets, la Commission peut intégrer les enseignements qu'elle a tirés de sa participation et de sa connaissance du secteur au dialogue et, enfin, à la conception du futur PAPS.

Au cours de cette phase préparatoire, la Commission peut apporter son aide de plusieurs manières. Son degré de participation dépendra des progrès réalisés dans l'adoption d'une approche sectorielle. Il est notamment indispensable d'exprimer clairement un intérêt pour l'élaboration d'un programme sectoriel et de renforcer le leadership du gouvernement dans le processus.

Trois grands types d'appui peuvent être envisagés:

- Un engagement direct de la Commission auprès des autres bailleurs de fonds et du gouvernement afin de défendre et d'expliquer les avantages de l'approche sectorielle et de fournir des conseils sur la façon de l'engager;
- Une analyse interne, par la Délégation, des documents de travail produits par le gouvernement et par d'autres partenaires, afin de fournir des commentaires et des contributions d'experts au dialogue politique avec le gouvernement;

- La mise en place d'une assistance technique pour répondre aux demandes du gouvernement de fournir des services de conseil et de formation en vue d'aider celui-ci à élaborer les différentes composantes du programme sectoriel.

Ces efforts requièrent toujours un grand investissement en temps pour le personnel, notamment au niveau des Délégations. Il faut donc que les plans de recrutement et d'utilisation du personnel en tiennent compte pour disposer d'une expertise adéquate en matière d'approches sectorielles.

4.2 Qu'est-ce qu'un PAPS?

Une fois qu'un gouvernement a commencé à élaborer un programme sectoriel, la Commission peut contribuer à sa mise en œuvre par un PAPS. Il doit nécessairement passer par des procédures d'adoption spécifiques à la Commission. Toutefois, 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. Idéalement, ces procédures sont les procédures et les systèmes habituels du gouvernement, même si dans certains cas, comme l'utilisation d'un fonds commun, ils peuvent être spécifiques au programme sectoriel. Quel que soit le degré d'alignement sur les processus nationaux, les procédures de planification et de suivi ne seront pas celles de la «structure de projet», mais bien celles du programme sectoriel.

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 de trois manières:

- 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 projet spécifiques à la Commission (procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions)** 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. En effet, dans certains cas, le financement mixte peut être la solution la plus appropriée et la plus souple. Cependant, lorsque les conditions sont réunies et les critères d'éligibilité satisfaits, la Commission préférera recourir à un appui budgétaire sectoriel non ciblé. Les sections 4.4, 4.5 et 4.6 présentent les avantages respectifs de ces différentes modalités de financement.

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.

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.

4.3 Conception d'un PAPS

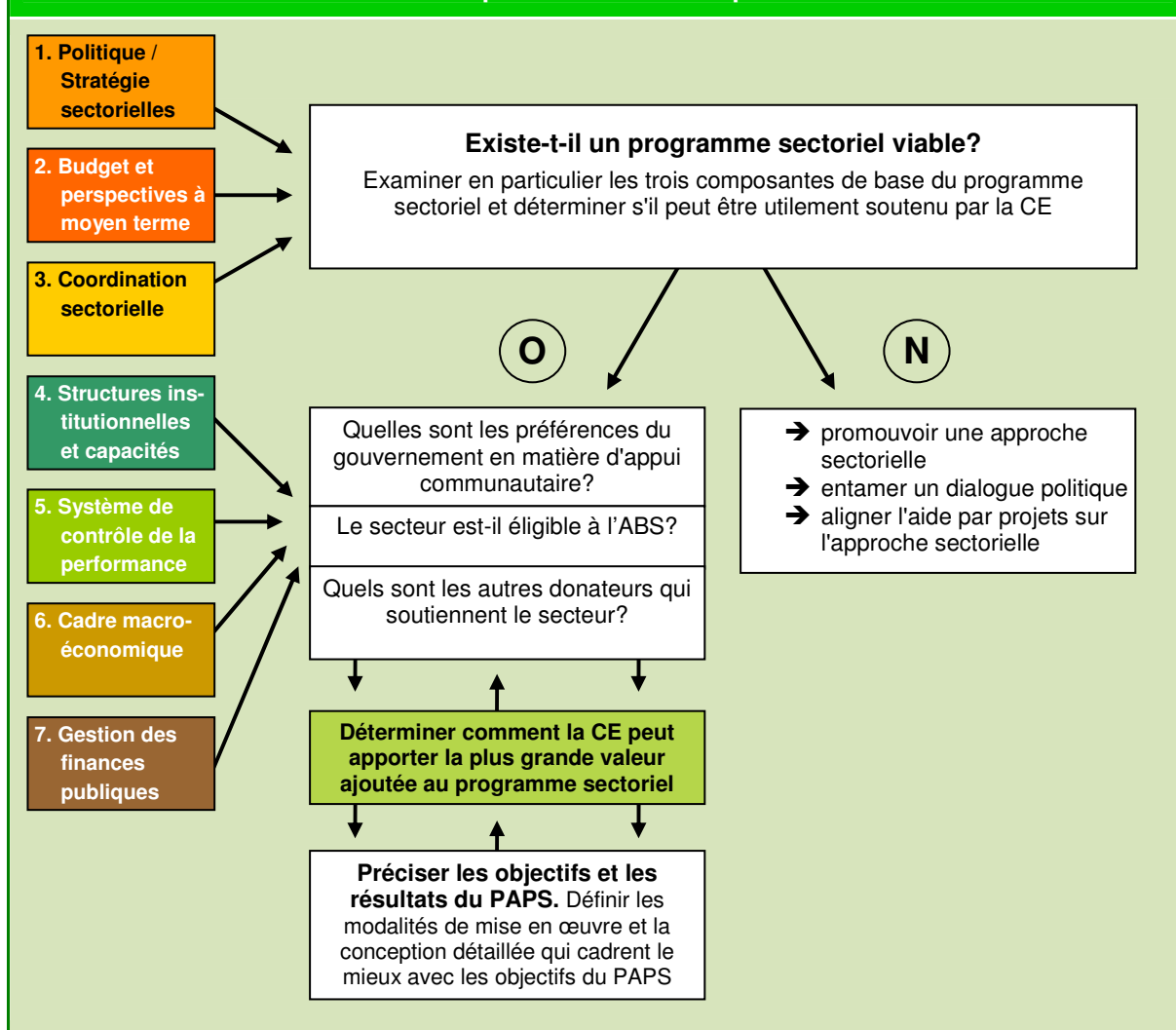
Cette section décrit les éléments conceptuels de l'élaboration d'un PAPS, tandis que l'annexe 1 détaille le processus d'élaboration en présentant les différentes phases du cycle opérationnel de la Commission.

4.3.1 Aperçu

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 (voir encadré 2.3 au chapitre 2) 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 4.1. 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 (voir section 4.1). Si le programme sectoriel est jugé viable, la conception du PAPS sera poursuivie.

Encadré 4.1: Le processus de conception d'un PAPS

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.

4.3.2 Définir les objectifs, les réalisations directes et les intrants du PAPS

Objectifs du PAPS

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.

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 autres 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.

Résultats des PAPS et leurs rapports avec les objectifs

Pour atteindre ses objectifs, un PAPS doit produire un certain nombre de résultats, qui reflètent les priorités identifiées. Ces résultats peuvent être classés comme suit:

→ Renforcement du partenariat sectoriel

- renforcer le processus de dialogue et la revue sectorielle, par rapport à leurs priorités et à leurs procédures, aux participants concernés, à l'utilisation de l'expérience pour développer le programme, etc.
- axer le dialogue sur les principaux résultats du programme sectoriel (reflétés dans les objectifs du secteur et les indicateurs de performance); ceci influencera la définition des conditions et des indicateurs de performance du PAPS (voir sections 4.4 et 5.5);

→ Amélioration du financement

- améliorer la qualité du financement du secteur, notamment en:
 - améliorant la prévisibilité du financement pour les responsables de la préparation du budget du secteur;
 - augmentant le financement et le pouvoir discrétionnaire du gouvernement sur ce financement;

→ Appui coordonné au renforcement des capacités existantes

Comme le mentionnait le chapitre 3, le développement des capacités n'est pas «boulonné» au programme sectoriel. Il doit faire partie intégrante de la réflexion lors de la conception du programme sectoriel dans son ensemble, en utilisant et en consolidant les systèmes gouvernementaux, etc. L'aide doit également bénéficier aux acteurs non étatiques et aux principales parties prenantes nationales aux niveaux centralisé et décentralisé, afin d'encourager une véritable appropriation du programme sectoriel et de la responsabilité nationale;

→ Renforcement de l'harmonisation et de l'alignement

- réduire les coûts de transaction pour le gouvernement;
- accroître l'efficacité de l'aide.

Intrants des PAPS

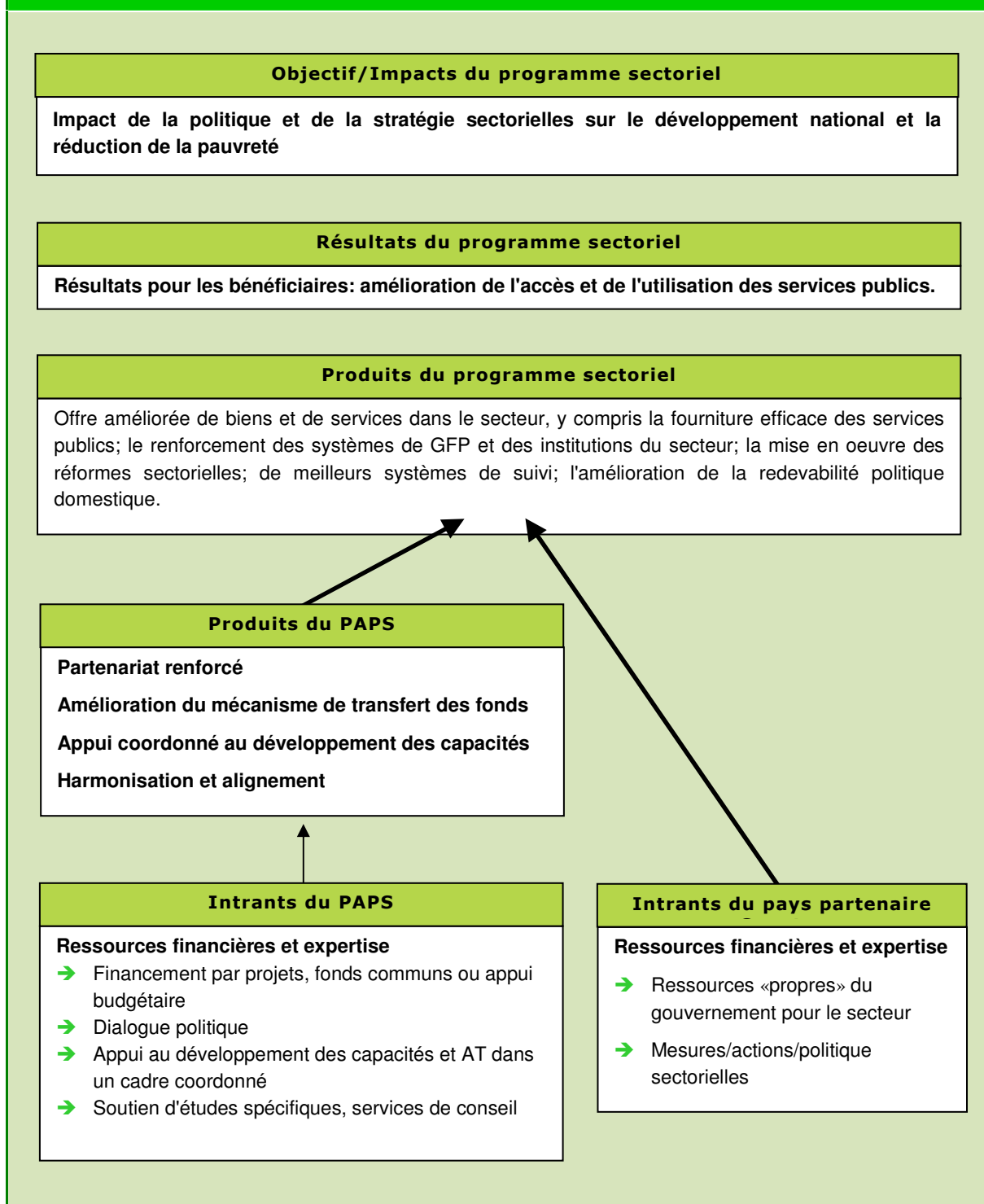
Le PAPS peut englober diverses catégories d'intrants, de nature financière ou non, et le même intrant peut produire plusieurs effets (par exemple, soutenir le développement des capacités tout en canalisant davantage de fonds vers les systèmes gouvernementaux). Cependant, il convient de ne pas surcharger le PAPS d'attentes irréalistes et de réfléchir soigneusement aux effets que l'on peut raisonnablement en attendre, aux facteurs dont ils vont dépendre et à la manière dont le PAPS peut être suivi afin de voir si les effets escomptés se produisent.

L'aide de la Commission européenne fait partie du programme sectoriel global (ressources gouvernementales et contributions de tous les bailleurs de fonds). Un PAPS ne doit pas inclure tous les intrants et éléments nécessaires à la mise en œuvre du programme sectoriel. D'autres intrants seront mieux pris en charge par le gouvernement ou par les programmes d'appui d'autres bailleurs de fonds. Toutefois, lors de la conception et de l'explication de la raison d'être du PAPS, il sera important de déterminer quels sont les intrants complémentaires indispensables à la réussite de la mise en œuvre du programme sectoriel et d'expliquer: a) pourquoi la Commission européenne est la mieux placée pour fournir certains intrants compris dans le PAPS et b) quels intrants complémentaires, qui font partie du programme sectoriel mais ne sont pas inclus dans le PAPS, seront importants pour optimiser l'efficacité du PAPS.

Les concepteurs du PAPS doivent également réfléchir à la manière dont les différents types d'améliorations/progrès seront suivis. (Quels sont les indicateurs pertinents? La base de référence est-elle connue? Existe-t-il un processus pour assurer le suivi et réagir à ses constatations?) De même, quels sont les risques spécifiques pour le PAPS et comment peuvent-ils être atténués? (Ici aussi, les sept domaines principaux d'appréciation sont tous pertinents.)

Par ailleurs, il est essentiel de rechercher systématiquement le meilleur lien entre les objectifs et les intrants du PAPS (c'est-à-dire comment la Commission européenne compte donner une valeur ajoutée au programme sectoriel) et d'étudier de près ses modalités de mise en œuvre (voir section 4.3.4 ci-dessous).

L'encadré 4.2 montre comment les intrants et les réalisations directes des PAPS s'inscrivent dans une «logique d'intervention simplifiée» dans un programme sectoriel en contribuant à l'obtention de ses résultats. Voir aussi le «Cadre des indicateurs» présenté au chapitre 5.5.2.

Encadré 4.2: Logique d'intervention simplifiée d'un PAPS

4.3.3 Choisir les modalités de financement et de mise en œuvre

Ainsi que le mentionnait la section précédente (4.3.2), la modalité de financement choisie détermine le niveau d'ambition d'un PAPS. En recourant à l'appui budgétaire sectoriel, les problèmes qui peuvent légitimement être discutés autour de la table sont plus variés. Les possibilités sont plus réduites lorsqu'il s'agit d'un financement par projets.

L'appui budgétaire sectoriel est la modalité de financement préférée, comme l'indique le consensus européen pour le développement.

La possibilité de recourir à un appui budgétaire sectoriel dépend du résultat de l'appréciation de trois critères d'éligibilité: une politique sectorielle bien définie; un programme crédible et pertinent pour améliorer la gestion des finances publiques ; et une politique macroéconomique tournée vers la stabilité déjà en place ou en cours de mise en œuvre. L'appui budgétaire sectoriel et ses critères d'éligibilité sont détaillés à la section 4.4. Si cette modalité ne peut être retenue, il convient d'envisager les deux autres options, à savoir le fonds commun ou les procédures communautaires de passation de marchés et d'octroi de subventions. Les sections 4.5 et 4.6 décrivent plus en détail ces options et leurs avantages respectifs.

Les modalités de mise en œuvre décrivent précisément comment la Commission, selon le type de financement retenu, fournira des fonds à un programme sectoriel donné.

La contribution fructueuse d'un PAPS à un programme sectoriel dépend fortement de ses modalités de mise en œuvre. Elles déterminent en effet la façon dont la Commission interviendra dans la pratique et constituent l'épine dorsale de l'engagement contractuel envers le gouvernement et éventuellement d'autres partenaires.

Les modalités de mise en œuvre doivent, notamment, préciser à quelles structures de gestion du programme sectoriel la Commission participera, comment sera organisé son appui financier au programme sectoriel (selon le type de financement choisi) et comment un appui supplémentaire sera mobilisé pour le développement des capacités.

1. Participation au système de gestion du programme sectoriel, y compris aux mécanismes de coordination des bailleurs de fonds

Ces structures ont pour but (voir encadré 4.3) de garantir: i) un dialogue sectoriel permanent; ii) un système harmonisé de suivi des performances sectorielles et iii) un partage clair des responsabilités entre les bailleurs de fonds.

2. Organisation de l'aide financière de la Commission européenne au programme sectoriel

Les points suivants doivent être clairement précisés: i) la durée totale de la mise en œuvre; ii) la manière dont les fonds sont acheminés (volume global et calendrier proposé, modalités et conditions de décaissement); iii) les conditions et modalités de la passation de marchés; iv) le calendrier et les modalités de l'audit financier. Ces éléments dépendent du type de financement choisi et de la base juridique. Ils sont détaillés aux sections 4.4, 4.5 et 4.6 ci-dessous. La structure du soutien financier au gouvernement, notamment dans le cas d'un appui budgétaire sectoriel ou d'un fonds commun, est capitale. Les montants et le

Encadré 4.3: Mécanismes de gestion et de coordination

Alors que les structures organisationnelles du programme sectoriel et les mécanismes de coordination des bailleurs de fonds sont spécifiques au secteur concerné et à la situation de chaque pays, les mécanismes décrits ci-dessous sont souvent utilisés.

- La création d'un groupe de travail sectoriel, présidé par le ministère responsable et composé d'autres parties prenantes nationales importantes et de tous les bailleurs de fonds, contribue à un dialogue sectoriel permanent et coordonné. Il est important qu'un vrai débat politique ait lieu dans ce type d'enceinte et que les discussions ne se limitent pas à un simple échange d'informations. Souvent, des sous-groupes plus techniques doivent être constitués.
- Un accord sur des revues conjointes annuelles contribuera à harmoniser le suivi des performances sectorielles, tout comme l'accord sur un cadre de suivi commun. Il est toutefois important que le dialogue politique proprement dit ne se limite pas uniquement au moment où la revue a lieu.
- Des partenariats silencieux, en vertu desquels un bailleur de fonds représente les intérêts d'un autre dans le dialogue sectoriel, sont une bonne façon de capitaliser sur l'expertise disponible d'un bailleur tout en réduisant le nombre d'interlocuteurs pour le gouvernement.
- Des protocoles d'accord ou des arrangements conjoints de collaboration se révèlent souvent utiles pour préciser les rôles et responsabilités des différents partenaires et clarifier le processus décisionnel.

calendrier de libération des tranches influencent l'efficacité de l'allocation des ressources sectorielles et leur prévisibilité.

3. Mobilisation de l'appui au développement des capacités

La Déclaration de Paris réclame une approche coordonnée du développement des capacités, articulée autour d'un plan de développement des capacités piloté par le gouvernement. Bien que développement des capacités ne soit pas synonyme d'assistance technique (AT) et de formation (voir discussion de l'analyse institutionnelle et du développement des capacités à la section 5.4), l'organisation et la coordination de la fourniture d'assistance technique en vue de développer les capacités doivent être clairement explicitées. Le principe de base est que l'assistance technique ne doit être mise en œuvre que lorsqu'il existe une demande claire et une appropriation politique. Elle doit être considérée comme un intrant pour développer les capacités, en se concentrant sur le développement des capacités nationales et le transfert de compétences.

L'encadré 4.4 met en évidence quelques exemples de bonnes pratiques en vue de la mobilisation d'une assistance technique, tout en évitant les tensions ou l'inefficacité lors de la mise en œuvre d'un programme sectoriel.

Encadré 4.4: Bonnes pratiques concernant la fourniture d'assistance technique

Quelques exemples de bonnes pratiques concernant la fourniture d'assistance technique dans les programmes sectoriels

- Une phase de conception rigoureuse et conjointe de l'AT est essentielle et devrait être conduite par le gouvernement.
- Les termes de référence de l'AT doivent être rédigés par les autorités partenaires et clairement avalisés par le responsable national auquel l'AT fera rapport. L'AT doit d'abord faire rapport aux responsables gouvernementaux.
- La possibilité de «regrouper» l'AT doit être envisagée afin que les ressources techniques soient mises à disposition selon des procédures harmonisées, conformément à des systèmes de gestion conjoints dirigés par le gouvernement.
- Un système d'évaluation de la performance doit être mis en place, de manière à évaluer régulièrement les résultats, l'efficacité et l'efficience des relations, etc. En matière de suivi, les bailleurs de fonds devraient se limiter à faire vérifier l'utilisation du système par le partenaire national.
- Il convient de prévoir des stratégies de sortie pour le moment où l'AT ne sera plus nécessaire. Il y a lieu de faire appel à des consultants locaux et régionaux dans toute la mesure du possible et des efforts devraient être déployés afin de développer les capacités de consultance au niveau local.

4.4 Appui budgétaire sectoriel: la modalité de financement préférée

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, dès lors que ce dernier a satisfait aux conditions de paiement convenues. Les ressources financières reçues sont donc assimilées aux ressources globales du pays partenaire et sont utilisées conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci. Le transfert de ressources se déroule dans un contexte de dialogue, d'harmonisation, d'alignement et de développement des capacités.

La Commission européenne privilégie le recours à un appui budgétaire sectoriel lorsque les conditions nécessaires sont réunies. Ces dernières années, la Commission et d'autres bailleurs de fonds ont insisté sur plusieurs avantages potentiels du recours au mode de financement qu'est l'appui budgétaire. Un résumé de ces avantages potentiels est présenté dans l'encadré 4.5 (pour plus de détails, voir le Manuel relatif à l'appui budgétaire général). 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, qui tendent à évoluer avec le temps.

La préférence pour le recours à l'appui budgétaire est énoncée au paragraphe 26 du consensus européen pour le développement, qui dispose que «lorsque les circonstances le permettent, le recours à l'aide budgétaire générale ou sectorielle devrait s'intensifier de manière à renforcer l'appropriation, à soutenir la responsabilité et les procédures nationales des partenaires, ...», et au paragraphe 113, selon lequel «lorsque les conditions le permettent, l'appui budgétaire sera la modalité préférée pour soutenir les réformes économiques et budgétaires et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) en faveur de secteurs spécifiques ou du programme général des dépenses publiques».

Toutefois, l'appui budgétaire sectoriel n'est pas toujours la solution la plus appropriée. Lorsque l'objectif d'une initiative de développement n'est pas de soutenir un programme sectoriel mais est plus ciblée, comme dans le cas d'un soutien à des activités distinctes, des investissements isolés ou un support technique ad hoc, le financement par projet ou un fonds commun peuvent mieux convenir. Dans ces cas, les coûts en termes de non-utilisation des systèmes nationaux et d'absence de soutien à l'ensemble du secteur peuvent être compensés par les bénéfices que représentent une fourniture plus rapide, des coûts unitaires inférieurs ou l'acquisition plus aisée de ressources internationales. Une évaluation au cas par cas des coûts et des bénéfices est utile.

Pour exploiter les bénéfices potentiels de l'appui budgétaire, il convient de minimiser les risques qu'il suppose. Les risques liés à toute forme d'aide peuvent être définis comme étant «tout ce qui peut entraver la réalisation

Encadré 4.5: Quels sont les avantages potentiels de l'appui budgétaire?

L'appui budgétaire utilisé dans le cadre de programmes sectoriels présente divers avantages potentiels:

- **Renforcement de l'appropriation**, dans la mesure où il soutient la mise en œuvre du programme sectoriel du gouvernement partenaire.
- **Cadre amélioré de politique publique et de dépenses publiques**, par l'intégration de l'aide des donateurs dans le budget national.
- **Cohérence accrue**, en inscrivant dans le budget ce qui était souvent hors budget. La possibilité de parvenir à une répartition plus cohérente entre les secteurs et les différents types de dépenses (dépenses d'investissement/de fonctionnement, dépenses salariales et non salariales) est plus grande.
- **Coûts de transaction réduits** grâce au recours aux systèmes nationaux. Les coûts de transaction liés à la fourniture d'une aide comme l'appui budgétaire sont potentiellement inférieurs à ceux d'autres formes d'aide.
- **Harmonisation accrue des pratiques des bailleurs de fonds et alignement** sur les systèmes nationaux.
- **Renforcement de la redevabilité domestique** – Les fonds des donateurs sont intégrés dans le budget national et donc soumis au même contrôle que les ressources domestiques.
- **Efficacité et viabilité améliorées** – Grâce à l'utilisation des systèmes nationaux, les bailleurs de fonds contribuent à leur amélioration et la probabilité que les effets perdurent est plus grande.

de ses objectifs»¹⁷. L'appui budgétaire n'est a priori pas associé à un risque plus ou moins élevé que d'autres instruments d'aide. En fait, l'appui budgétaire a un profil de risques différent des autres formes d'aide, étant donné que le risque dépend des objectifs, des buts et des ambitions déclarés. La Commission gère les risques liés à l'appui budgétaire en assortissant la préparation et la mise en œuvre de ses programmes de conditions. Les «critères d'éligibilité» prévus dans les dispositions juridiques sont essentiels pour éviter ces risques et garantir qu'ils soient correctement gérés tout au long du cycle opérationnel.

4.4.1 Critères d'éligibilité: bases juridiques, justification et interprétation

Encadré 4.6: Les bases juridiques des critères d'éligibilité à un appui budgétaire sectoriel

L'accord de Cotonou indique que l'aide budgétaire directe en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles est accordée lorsque: a) la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace; b) des politiques sectorielles ou macroéconomiques bien définies, établies par le pays et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds, ont été mises en place et c) les règles des marchés publics sont connues et transparentes (article 61, paragraphe 2).

Le règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (ICD) (article 25, paragraphe 1, point b)) et l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (article 15, paragraphe 2, point e)) disposent que le financement communautaire peut prendre la forme d'un appui budgétaire «lorsque la gestion des dépenses publiques de l'État partenaire est suffisamment transparente, fiable et efficace et lorsque cet État a établi des politiques sectorielles ou macroéconomiques correctement définies, qui ont été évaluées favorablement par ses principaux bailleurs de fonds, y compris, le cas échéant, les institutions financières internationales». L'article 25, paragraphe 1, point b), précise encore que «le versement de l'appui budgétaire est subordonné à la condition que des progrès satisfaisants soient accomplis en vue de réaliser les objectifs, en termes d'incidence et de résultats».

La Commission européenne interprète comme suit les trois critères d'éligibilité:

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

Justification – 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.

Interprétation – L'évaluation de ce critère d'éligibilité repose sur les éléments énoncés à la section 5.1, à savoir: les caractéristiques d'un bon document de politique; les processus politiques, la qualité et la cohérence de la politique sectorielle avec les objectifs de développement, y compris le rôle du gouvernement; la cohérence avec le budget.

Aux fins de l'utilisation de l'appui budgétaire, l'évaluation doit se conclure par une déclaration précisant si ce critère d'éligibilité est satisfait ou non.

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

Justification – 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

¹⁷ En ce qui concerne les principaux risques liés à l'appui budgétaire, voir les lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général (chapitre 2.7, p. 21) et le document de travail de la Commission «Outline of Risks linked to External Aid», du 12 mars 2004 (uniquement en anglais), SEC(2004)318.

est donc un facteur essentiel pour déterminer l'efficacité de la contribution des ressources budgétaires à la réalisation des objectifs de la politique sectorielle.

Interprétation – L'évaluation de ce critère d'éligibilité repose sur les éléments décrits à la section 5.7, à savoir: une évaluation de la qualité du système de gestion des finances publiques et une évaluation du processus de réforme de la GFP.

Une évaluation de la qualité du système de gestion des finances publiques est réalisée en utilisant comme outil privilégié de la Commission européenne le «cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques» de l'initiative PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability ou PMF-PFM PEFA).

Aux fins de l'évaluation du processus de réforme de la GFP, la Commission européenne accordera une attention particulière à la volonté politique des autorités nationales d'améliorer les performances de la gestion des finances publiques, la pertinence des réformes pour corriger les faiblesses identifiées, la pertinence et la mise en œuvre d'une stratégie de réforme et la pertinence et la mise en œuvre des programmes de développement des capacités dans ce domaine.

Une évaluation de la qualité des systèmes globaux de gestion des finances publiques et une évaluation du processus de réforme de cette gestion suffisent à démontrer l'éligibilité. Cependant, certains secteurs peuvent appliquer des règles spécifiques de GFP qui s'écartent des systèmes généraux de gestion. C'est le cas, par exemple, des fonds routiers, des organismes publics, des organismes parastataux et des autorités locales (voir aussi section 5.7). Lorsqu'il existe des systèmes et des mécanismes spécifiques au niveau sectoriel, des évaluations de la gestion des finances publiques au niveau sectoriel doivent s'ajouter à l'évaluation des systèmes généraux de gestion des finances publiques pour démontrer l'éligibilité.

En dehors de ces cas particuliers, une évaluation de la gestion des finances publiques dans un secteur ne doit pas servir à démontrer l'éligibilité à un appui sectoriel, mais plutôt à identifier les faiblesses, à informer sur l'appui à fournir et, le cas échéant, à contribuer à établir les conditions de décaissement liées au programme.

Aux fins de l'utilisation de l'appui budgétaire, l'évaluation doit se conclure par une déclaration précisant si ce critère d'éligibilité est satisfait ou non.

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

Justification – 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.

Interprétation – L'évaluation de ce critère d'éligibilité s'appuie sur les éléments décrits à la section 5.6, à savoir un résumé des principales tendances passées et futures des variables macroéconomiques, une description de la relation entre le pays partenaire et le FMI, et tout sujet particulier présentant un intérêt macroéconomique.

- ➔ **Résumé des principales tendances passées et futures des variables macroéconomiques.** Les antécédents du pays partenaire en matière de gestion macroéconomique ainsi que les perspectives de poursuivre sur la bonne voie ou d'améliorer des antécédents médiocres doivent être mentionnés. Hormis dans des cas exceptionnels, lors de l'examen de ces questions, aucune analyse macroéconomique distincte ne doit être réalisée, mais la situation doit être évaluée et aboutir à une prise de position sur la base des documents existants et en prenant comme point de départ les informations du FMI.

- ➔ Description de la relation entre le pays partenaire et le FMI. Lors de l'analyse des critères macroéconomiques d'éligibilité susvisés, l'une des questions essentielles est la relation entre le pays partenaire et le FMI¹⁸.
- ➔ Des sujets particuliers présentant un intérêt macroéconomique doivent-ils être abordés? Certains domaines particuliers pourraient mériter une attention spéciale, en fonction du contexte national.

Aux fins de l'utilisation de l'appui budgétaire, l'évaluation doit se conclure par une déclaration précisant si ce critère d'éligibilité est satisfait ou non.

4.4.2 Comment appliquer les critères d'éligibilité?

La Commission européenne donne une **interprétation rigoureuse et dynamique** aux critères d'éligibilité. Lorsque l'on examine ces critères, il est toujours utile de tenir compte de l'orientation des changements. 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 des parties 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.

Durant la mise en œuvre, il convient de rappeler que les Délégations qui ont recours à l'appui budgétaire doivent présenter un rapport annuel sur la gestion des finances publiques, qui doit être valable au moment du décaissement. Dans les pays qui bénéficient d'un appui budgétaire général, le rapport doit déjà être prêt et il suffira d'y adjoindre les questions relatives à la gestion des finances publiques «spécifique au secteur». Dans les pays qui ne bénéficient pas d'un appui budgétaire général, l'obligation de présenter un rapport annuel sur la gestion des finances publiques reste d'application (pour plus d'informations sur le contenu et la date de présentation de ce rapport, voir section 7 des lignes directrices sur l'appui budgétaire général).

4.4.3 Les critères d'éligibilité dans le cycle du programme

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.

Programmation

Pour les secteurs déjà identifiés dans la stratégie nationale, une décision est prise durant la phase de programmation afin de déterminer si le programme sectoriel est susceptible de bénéficier d'un appui budgétaire en raison des **bénéfices** escomptés dudit appui, de l'éligibilité probable et du **risque** de rencontrer des difficultés durant la mise en œuvre.

À la suite de cette évaluation, les pays seront classés en différentes catégories:

- ➔ **Candidats forts:** il s'agit de pays qui possèdent un programme sectoriel solide, qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général ou sectoriel et l'ont bien géré durant le cycle de programmation précédent, et dont la probabilité de rester éligibles est bonne. Le risque de non-utilisation de l'appui budgétaire est très limité.

¹⁸ Un pays bénéficie d'un programme du FMI lorsqu'il a conclu un accord avec cette institution sur un ensemble de politiques macroéconomiques et structurelles dont la mise en œuvre peut être soutenue financièrement par le FMI (comme une FRPC ou un accord de confirmation), ou d'un programme non financier du FMI (SMP, ISPE). Une autre possibilité est que le FMI ne doive pas avaliser les politiques du pays, mais uniquement les évaluer dans le cadre des consultations au titre de l'article IV.

- ➔ **Candidats potentiels:** il s'agit de pays qui gagneraient à demander un appui budgétaire sectoriel pour un programme sectoriel, mais pour lesquels il existe un risque de non-utilisation de cet appui. Ce sont généralement des pays dont la probabilité de devenir ou de rester éligibles est relativement bonne, mais quelque peu incertaine, comme les pays qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général ou sectoriel dans le passé, mais ont rencontré des difficultés de mise en œuvre, ou encore des pays qui n'ont pas encore reçu d'appui budgétaire général ou sectoriel et dont l'éligibilité doit être évaluée. Dans ces cas, la stratégie nationale pourrait indiquer que l'appui budgétaire sectoriel sera le mode de financement privilégié, mais aussi identifier les mesures à prendre pour garantir l'éligibilité future (par exemple, l'amélioration de certains aspects du programme sectoriel du pays).
- ➔ **Candidats faibles:** il s'agit de pays qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général et/ou sectoriel, mais dans lesquels le décaissement a été suspendu, ou bien de pays qui n'ont pas encore reçu d'appui budgétaire général et/ou sectoriel et dont la probabilité de remplir les critères d'éligibilité au cours de la période couverte par le document de programmation est faible. Dans ce cas, qualifier l'appui budgétaire sectoriel de mode de financement privilégié est extrêmement risqué. En effet, à moins que les bénéfices escomptés puissent justifier un niveau de risque élevé, d'autres modes de financement pourraient être jugés plus aptes à soutenir le secteur.

Il est utile d'évaluer l'éligibilité probable à l'appui budgétaire sectoriel au stade de la programmation si l'on veut identifier les faiblesses éventuelles et ouvrir la voie à une mise en œuvre future et réussie d'une intervention au titre de l'appui budgétaire sectoriel en préparant et en renforçant le dialogue et en identifiant les mesures de soutien susceptibles de garantir l'éligibilité future.

Identification/Formulation

Dans tous les secteurs pour lesquels la stratégie nationale mentionne l'appui budgétaire sectoriel comme mode de financement privilégié du programme sectoriel, l'éligibilité sera réévaluée et confirmée par une analyse approfondie au cours de la phase d'identification et de formulation. Si une dégradation sensible de la situation du pays met à mal son éligibilité, d'autres modes de financement devront être choisis.

Pour chaque critère d'éligibilité, la phase d'identification/formulation inclura et reflétera clairement dans la fiche d'identification et dans la fiche d'action/proposition de financement (PF):

- ➔ les bases d'évaluation des critères d'éligibilité, avec une description des principaux éléments considérés;
- ➔ la conclusion de l'évaluation et une déclaration confirmant l'éligibilité;
- ➔ les conditions générales qui seront contrôlées afin de veiller à ce que les critères d'éligibilité soient respectés tout au long de la mise en œuvre et avant chaque décaissement.

Encadré 4.7: Inclure les critères d'éligibilité dans les conditions générales

Pour chaque critère d'éligibilité, il est important que la fiche d'identification et la fiche d'action/proposition de financement mentionne clairement que le domaine spécifique examiné offre une base suffisante pour bénéficier d'un appui budgétaire sectoriel. Dans la fiche d'action/proposition de financement, cette déclaration doit être accompagnée de la condition générale qui sera contrôlée avant chaque décaissement. Voici quelques suggestions de libellés types.

Sur la politique sectorielle: «L'analyse de la politique et de la stratégie sectorielles décrites ci-dessus et détaillées à l'annexe ... [préciser l'annexe] confirme qu'une politique et une stratégie sectorielles bien définies répondant aux défis et aux problèmes rencontrés par le pays partenaire sont en place ou en cours de mise en œuvre. Cette politique sectorielle est donc considérée comme une base adéquate pour la fourniture d'un appui budgétaire sectoriel de la CE».

Une *condition générale* connexe pourrait imposer que soient réalisés «des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique sectorielle, comme en témoigne(nt) ... [donner des détails sur les informations que le pays partenaire doit fournir dans sa demande de libération de tranche, comme les revues sectorielles annuelles conjointes, ...].

Sur la gestion des finances publiques: «L'analyse de la GFP décrite plus haut et détaillée à l'annexe ...[préciser l'annexe] fait apparaître que le pays partenaire a élaboré un programme pertinent et crédible d'amélioration de la GFP et que l'évaluation de la GFP et son processus de réforme montrent que l'évolution de la gestion des finances publiques justifie l'octroi d'un appui budgétaire eu égard aux exigences juridiques concernant les critères d'éligibilité à un appui budgétaire [la référence correcte à la base juridique peut être insérée ici, par exemple, l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou, l'article 25, paragraphe 1, point b), de l'ICD et l'article 15, paragraphe 2, point e), de l'ENPI].

Une *condition générale* connexe pourrait imposer que soient réalisés «des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme d'amélioration de la gestion des finances publiques, comme en témoigne(nt) notamment ... [donner des détails sur les informations que le pays partenaire doit fournir dans sa demande de libération de tranche]. La revue annuelle conjointe gouvernement-bailleurs de fonds des programmes de réforme de la GFP ou des audits sectoriels annuels réalisés par les institutions supérieures de contrôle pourraient, par exemple, servir de base à l'évaluation de cette condition générale.

Sur le cadre macroéconomique: «L'analyse du cadre macroéconomique et, en particulier, l'appui apporté par le FMI par l'intermédiaire de son ... [indiquer le programme] décrit ci-dessus et détaillé à l'annexe ... [préciser l'annexe] montrent que la politique macroéconomique favorise le maintien du cadre macroéconomique et ne devrait pas mettre en danger les objectifs sectoriels. Cette politique macroéconomique orientée vers la stabilité est donc une base adéquate pour l'octroi d'un appui budgétaire sectoriel».

Une *condition générale* connexe pourrait imposer que soient réalisés «des progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité comme en témoigne(nt) ... [donner des détails sur les informations que le pays partenaire doit fournir dans sa demande de libération de tranche, par exemple, «poursuite de la mise en œuvre de programmes macroéconomiques soutenus par le FMI» ... «en cas de retard, de suspension temporaire ou de d'écart de la revue d'un programme du FMI, la Commission européenne peut encore décider d'apporter un appui budgétaire sectoriel si elle juge que la situation ne menace pas indûment la réalisation des objectifs sectoriels»]. La Commission procédera à une analyse éclairée de la situation après consultation du pays partenaire et du FMI.

Mise en œuvre

Le respect des conditions générales, qui reflètent les critères d'éligibilité, doit être contrôlé avant chaque décaissement de fonds durant la mise en œuvre d'un PAPS financé par un appui budgétaire sectoriel.

4.4.4 Problèmes spécifiques à l'élaboration d'un appui budgétaire sectoriel

L'ABS peut apporter une valeur ajoutée et contribuer à la réalisation des objectifs sectoriels à plusieurs niveaux. Les plus fréquents sont l'amélioration de l'efficacité de l'allocation des ressources sectorielles (équilibre entre les différents composants des dépenses sectorielles), le renforcement de la gestion des finances publiques sectorielles et de l'efficacité avec laquelle les intrants sont traduits en réalisations directes et en résultats, l'augmentation du niveau des ressources sectorielles, le renforcement du suivi des résultats sectoriels en contribuant de la sorte à l'amélioration de la redevabilité nationale et du contrôle externe de la performance du secteur.

Au cours de la phase d'identification/formulation, un PAPS dont le mode de financement est l'ABS sera conçu de manière à garantir que les objectifs visés seront atteints et que les risques seront gérés et réduits au minimum. En cas d'ABS, des décisions doivent être prises concernant la répartition du financement global en tranches fixes et variables (ainsi que le calendrier des décaissements); le libellé des conditions générales liées aux critères d'éligibilité et d'autres conditions spécifiques; ainsi que la promotion d'une approche tournée vers les résultats. Ce travail doit être mené à bien dans le cadre d'un dialogue sectoriel (comprenant le calendrier d'évaluation de la performance, la portée et la fréquence des revues sectorielles, la structure et l'ampleur du dialogue sectoriel), de l'alignement et de l'harmonisation, sans oublier d'éventuelles aides distinctes pour le renforcement des capacités. Les questions pratiques liées aux conditions générales et spécifiques, aux tranches fixes et variables et à l'approche orientée vers les résultats sont abordées ci-dessous.

Tranches fixes et variables

L'un des choix essentiels est la répartition des fonds en tranches fixes ou variables:

- ➔ **Les tranches fixes** représentent un montant fixe, prédéfini dans l'accord de financement. Elles sont décaissées intégralement (si toutes les conditions sont satisfaites) ou pas du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas satisfaites). En d'autres termes, un décaissement partiel n'est pas possible.
- ➔ **Les tranches variables** ont une valeur maximale, prédéfinie dans l'accord de financement. Elles sont décaissées en tout ou en partie, le montant décaissé étant fonction des performances réalisées par rapport à des objectifs prédéfinis ou à des critères et des indicateurs de performance particuliers (pour autant qu'au même moment les conditions générales soient toutes remplies).

Les tranches fixes sont souvent les éléments les plus prévisibles d'un ABS, étant donné qu'elles sont généralement liées uniquement à l'éligibilité et qu'elles peuvent être libérées dès lors que les conditions générales sont satisfaites. Dans certains cas, des tranches fixes sont assorties de conditions d'inéligibilité.

Les tranches variables sont généralement liées à des indicateurs de performance donnés. 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 dès lors renforce la crédibilité des conditions de décaissement. «Ce mécanisme peut réduire la volatilité de l'appui budgétaire en créant une option intermédiaire entre la rétention des fonds et leur libération» (CAD-OCDE - *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, vol. 2). Les tranches variables se prêtent davantage à promouvoir une approche fondée sur la performance et les résultats.

Conditions générales et spécifiques

Les décaissements au titre de l'ABS ont lieu après vérification du respect de certaines conditions de paiement. Ces conditions sont généralement qualifiées de générales ou spécifiques.

- ➔ **Conditions générales.** Il s'agit des conditions applicables au décaissement de toutes les tranches. Ces conditions sont liées aux critères d'éligibilité pour bénéficier d'un ABS, visés à la section 4.4.1 ci-dessus. Il peut y avoir des conditions générales supplémentaires, mais celles-ci doivent être limitées autant que possible, dans la mesure où elles réduisent la prévisibilité de l'aide. Par ailleurs, les conditions générales doivent être libellées de manière à garantir que la vérification des conditions n'introduira pas des rigidités formelles susceptibles d'aboutir à des arrêts et à des reprises inutiles des décaissements durant la mise en œuvre du programme.
- ➔ **Conditions spécifiques.** Il s'agit des conditions applicables au décaissement des tranches individuelles, qu'elles soient fixes ou variables. Ces conditions seront normalement liées aux critères et aux indicateurs de performance établis pour chacun des domaines d'intervention du programme d'ABS. Au moment de définir les critères et indicateurs de performance, on veillera normalement à garantir qu'ils soient «centrés vers les résultats», en particulier dans le cas des tranches variables.

Mise en œuvre d'une approche centrée sur les résultats

Le consensus européen prévoit que «la Communauté utilisera constamment une approche centrée sur les résultats et basée sur des indicateurs de performance» (point 115), alors que le règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement souligne, en son article 25, paragraphe 1, point b), que «la Commission applique systématiquement une approche axée sur les résultats et fondée sur des indicateurs de performance; elle définit clairement les conditions applicables, en assure le suivi et soutient les efforts que déploient les pays partenaires pour renforcer le contrôle parlementaire et les capacités de vérification des comptes et améliorer la transparence et l'accès du public à l'information. Le versement de l'appui budgétaire est subordonné à la condition que des progrès satisfaisants soient accomplis en vue de réaliser les objectifs, en termes d'incidence et de résultats». Ces mandats récents confirment et renforcent l'approche de la Commission, qui lie le décaissement des tranches variables à la réalisation d'objectifs par rapport à des indicateurs de résultats convenus.

Selon la typologie «intrant – réalisation directe – résultat – impact» de la Commission, un résultat correspond au niveau de «résultat» par lequel on mesure généralement l'accès, l'utilisation et la satisfaction par rapport à la fourniture d'un service public (voir encadré 4.8 et section 5.5.1).

Encadré 4.8: Les résultats: Quels sont-ils et pourquoi les utiliser?

Qu'entend-on par «résultats»?	Pourquoi se concentrer sur les résultats?
Il existe un risque de confusion sur ce que l'on entend par «résultat». Dans la typologie «intrant-réalisation directe-résultat-impact» de la Commission, cela correspondrait à un «résultat», comme l'inscription dans l'enseignement primaire. L'argent dépensé dans l'enseignement primaire serait classé comme «intrant», le nombre d'enseignants qualifiés du primaire serait une «réalisation directe» et le taux d'alphabétisation serait un «impact». C'est la raison	Dans la typologie «intrant-réalisation directe-résultat-impact» susvisée, les intrants et les réalisations directes correspondent à ce qui peut être plus ou moins «contrôlé directement»; les résultats sont ce qui peut être «influencé directement» et l'impact fait référence à ce qui peut être «influencé indirectement». En conséquence, les résultats peuvent ne pas être pleinement contrôlés, mais les gouvernements peuvent avoir une influence directe

pour laquelle les termes anglais «results» et «outcomes» doivent être traités comme des synonymes et traduits par «résultats».

Il convient toutefois de noter que d'aucuns donnent parfois une définition différente de ce qu'est un résultat. Le CAD-OCDE, par exemple, définit un résultat comme étant «la réalisation directe, le résultat ou l'impact ... d'une intervention en faveur du développement» (voir *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*», OCDE, 2002).

très forte sur ce qui peut se passer, souvent dans un bref laps de temps (par exemple, les taux de vaccination et d'inscription scolaire). Bien que l'on cherche à intervenir au niveau de l'impact, il serait déraisonnable de rechercher des modifications à court terme à ce niveau. En revanche, une approche centrée sur les résultats garantit que des changements auront lieu dans les domaines sur lesquels les gouvernements peuvent avoir une influence directe. En outre, les résultats sont essentiels parce qu'ils englobent non seulement la fourniture de services, mais aussi l'utilisation de ces services par les bénéficiaires.

L'encadré 4.9 résume les raisons pour lesquelles il devrait être bénéfique d'encourager l'utilisation d'indicateurs de résultats.

Encadré 4.9: Les bénéfices potentiels d'une approche fondée sur les résultats

Un appui budgétaire fondé sur les résultats présente les avantages potentiels supplémentaires suivants:

- i. **Les résultats comptent.** Les intrants et les réalisations directes peuvent être nécessaires, mais pas suffisants, pour obtenir des résultats. Ce qui compte réellement ce n'est pas de savoir si les services sont fournis, mais s'ils sont utilisés par les bénéficiaires.
- ii. **Encourager l'élaboration de politiques «fondées sur des preuves».** En liant le décaissement des tranches variables à des conditions, la Commission européenne encourage une approche fondée sur les résultats dans le dialogue, qui peut donner des informations sur les ajustements utiles en termes de réalisations directes, d'intrants et de politiques sectorielles. La chaîne de causalité et sa gestion par les parties prenantes du secteur peuvent être consolidées.
- iii. **Protéger l'espace politique des pays partenaires.** L'approche centrée sur les résultats protège l'espace politique à l'intérieur duquel les gouvernements définissent leurs politiques. L'interférence avec les processus politiques domestiques est limitée lorsque les bailleurs de fonds se concentrent sur les résultats, tandis que le dialogue permet de contribuer de manière constructive à l'élaboration des politiques plutôt qu'à les imposer.
- iv. **Renforcer la redevabilité nationale.** L'utilisation d'indicateurs de résultats permet de promouvoir une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics.
- v. **Stimuler la demande de données de qualité.** Lier le décaissement à des améliorations concrètes des résultats du secteur est une manière tangible de stimuler la demande de données et de démontrer la valeur ajoutée de l'appui budgétaire.

Bien que les indicateurs de résultats conviennent généralement mieux, des indicateurs fondés sur les réalisations directes pourraient être utilisés dans certains secteurs où l'expérience et la disponibilité des indicateurs de résultats sont limitées et où ils réagissent avec un grand décalage dans le temps. Dans certains cas, des indicateurs de réalisations directes pourraient être utilisés en plus des indicateurs de résultats. Dans ces cas, il est important de motiver clairement l'utilisation des indicateurs de réalisations directes.

Les indicateurs doivent, autant que faire se peut, s'inspirer des documents de politique nationaux et sectoriels.

Outre les indicateurs de résultats, la Commission européenne subordonne généralement le décaissement des tranches variables à d'autres indicateurs, comme la mesure de l'amélioration de la gestion des finances publiques dans le secteur ou les objectifs de financement sectoriels. Parmi ceux-ci, les plus fréquemment utilisés sont les suivants: augmentation des allocations budgétaires sectorielles et, le cas échéant, sous-sectorielles, et taux d'exécution. Des mesures destinées à renforcer les systèmes statistiques et de mesure au niveau sectoriel peuvent aussi être utilisées. Les indicateurs des pays ENPI seront souvent liés aux objectifs décrits dans les plans d'action approuvés par les deux parties.

Additionnalité de l'appui budgétaire sectoriel

L'additionnalité d'un PAPS est définie comme une situation dans laquelle quelque chose se produit ou change du fait du PAPS, qui ne se serait pas produite ou n'aurait pas changé sans lui. Il s'agit donc d'une comparaison entre la situation «avec» et la situation «sans».

L'idée de l'additionnalité, selon la terminologie de la Commission européenne sur les indicateurs, peut s'appliquer aux intrants (par exemple, l'additionnalité financière), aux réalisations directes, aux résultats ou aux impacts. Ainsi, on peut considérer le financement supplémentaire en faveur d'un secteur donné ou les résultats supplémentaires survenant dans un secteur. Il convient également de se centrer sur les chiffres réalisés, plutôt que sur les chiffres prévus ou budgétisés.

La notion d'additionnalité est simple. Toutefois, dans la pratique, l'additionnalité peut être très difficile à quantifier et est souvent insaisissable et malaisée à déterminer, suscitant ainsi de nombreux débats et discussions. Il est impossible, ou au mieux très difficile, de prévoir le scénario de ce qui pourra à l'avenir se produire de manière plausible en l'absence d'un PAPS. A posteriori, il est malaisé d'établir le «contrefactuel», c'est-à-dire de dire ce qui se serait produit en l'absence d'un PAPS.

L'additionnalité financière peut être un élément clé de nombreuses opérations d'ABS comme elle l'est d'autres types d'aide extérieure, mais elle n'est pas un élément déterminant de tous les appuis budgétaires sectoriels. Imposer une additionnalité financière stricte dans l'utilisation des PAPS laisse de côté de nombreux problèmes pratiques qui doivent être abordés lorsque l'on examine un secteur. L'additionnalité doit être définie par rapport à la crédibilité du plan d'évolution des dépenses sectorielles¹⁹. Deux scénarios peuvent être envisagés à cet égard : la hausse des dépenses sectorielles n'est pas l'objectif premier du PAPS ou la hausse des dépenses sectorielles est un objectif important du PAPS.

- ➔ **La hausse des dépenses sectorielles n'est pas l'objectif premier de l'appui budgétaire sectoriel.** En apportant un appui budgétaire sectoriel, l'important est d'observer un impact au niveau sectoriel, mais pas nécessairement au niveau des dépenses sectorielles. Dans ce contexte, l'ABS doit apporter une valeur ajoutée autrement et *n'aura pas pour objectif d'accroître le niveau des dépenses sectorielles*. Ainsi, l'efficacité d'un niveau donné de dépenses sectorielles pourrait être accrue en réaffectant les ressources des dépenses d'investissement aux dépenses de fonctionnement, du niveau tertiaire au niveau primaire de prestation de services ou des entités centrales aux entités décentralisées. Une meilleure exécution des budgets sectoriels peut avoir un impact positif considérable sur les résultats du secteur. La valeur ajoutée de l'ABS pourrait également consister à soutenir l'accélération des réformes, à partager les connaissances ou à développer les capacités.
- ➔ **La hausse des dépenses sectorielles est un objectif important de l'appui budgétaire sectoriel.** L'évaluation de la politique sectorielle, le budget alloué et sa mise en œuvre peuvent révéler que la principale contrainte pesant sur la réalisation des objectifs sectoriels est le sous-financement du secteur. Dans ces cas, *l'augmentation du niveau des dépenses sectorielles est souhaitable et figure parmi les principaux objectifs du PAPS*, en particulier dans les secteurs sociaux sous-financés. Il est préférable de se centrer sur des prévisions de dépenses réalistes, qui doivent soutenir tout programme sectoriel. Il est également important de préparer très tôt le dialogue sur l'évolution des dépenses sectorielles. Les étapes ci-dessous sont proposées pour déterminer la voie à suivre pour examiner l'évolution des dépenses sectorielles.
 - **Analyser les tendances historiques en vue d'identifier une base de référence raisonnable.** Le point de départ de tout processus portant sur le cadre des dépenses sectorielles doit être une analyse approfondie des tendances passées du financement du secteur, tant à partir de ressources domestiques que de l'aide par projets fournie par les bailleurs de fonds. Se concentrer sur les niveaux réels de financement du secteur présente plusieurs avantages : cela réduit l'impact des fluctuations du financement public en fonction des changements de l'aide par projets et cela incite à dresser un tableau plus réaliste et plus

¹⁹ L'expression «plan d'évolution des dépenses sectorielles» fait référence aux dépenses sectorielles actuelles et prévues. Lorsque l'horizon des dépenses prévues couvre une période de deux ans ou plus, il convient d'élaborer un plan à moyen terme de la disponibilité des ressources et, idéalement, un cadre des dépenses à moyen terme intégré dans le processus budgétaire (voir section 2.5).

complet des niveaux passés et actuels des dépenses sectorielles. Il est essentiel que cet exercice fasse intervenir tous les membres de la coordination sectorielle, le ministre des finances, le ministre sectoriel compétent et tous les bailleurs de fonds impliqués dans le secteur.

- **Déterminer la manière d'exprimer la base de référence.** Les niveaux passés et actuels des dépenses sectorielles réelles constituent une base de référence qui pourrait être utilement exprimé par habitant. D'autres possibilités consistent à exprimer ces niveaux passés et actuels de dépenses sectorielles en pourcentage du PIB, des dépenses publiques globales ou des recettes domestiques. (Cependant, il convient de faire preuve d'une prudence extrême lorsque l'on utilise ces pourcentages comme objectifs, étant donné qu'ils peuvent être influencés par des facteurs qui échappent au contrôle du secteur.) Quel que soit l'indicateur retenu, il est recommandé de prendre deux bases de référence, la première fondée sur les dépenses sectorielles globales et la seconde sur les dépenses sectorielles financées par des ressources domestiques.
- **Discuter des hausses escomptées des dépenses sectorielles.** Il est recommandé d'examiner avec le gouvernement les niveaux souhaitables des dépenses sectorielles. Dans certains cas, le maintien des dépenses réelles par habitant est suffisamment ambitieux. Dans d'autres, l'objectif sera d'atteindre une véritable hausse des dépenses réelles par habitant. Une perspective à moyen terme est cruciale dans la mesure où elle établit un lien entre les engagements en termes d'appui budgétaire sectoriel et les projections convenues des dépenses totales et sectorielles. Ceci peut constituer un sujet de discussion utile entre le gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds.
- **Évaluer la viabilité budgétaire des hausses escomptées des dépenses publiques.** Les hausses escomptées des dépenses publiques devraient tenir compte des résultats des évaluations préliminaires et coïncider avec le cadre des finances publiques à moyen terme du gouvernement. Un facteur essentiel de ce processus est le rôle du ministre des finances et, le cas échéant, du FMI. Il convient également d'évaluer la cohérence des réorientations des dépenses entre les secteurs avec la politique nationale du pays partenaire.
- **Axer l'évolution des dépenses sectorielles sur les dépenses financées par des ressources domestiques dans le cadre du financement global du secteur.** Discuter d'une hausse des dépenses sectorielles financées par les ressources domestiques qui pourrait être exprimée en augmentations de pourcentage par rapport à la base de référence. Il y a lieu de veiller à ce qu'une hausse du financement apporté au secteur par les bailleurs de fonds ne s'accompagne pas d'une réduction des ressources publiques telle qu'elle entraînerait une diminution des dépenses sectorielles globales. Tant les dépenses sectorielles financées par des ressources domestiques que les dépenses sectorielles totales (incluant l'aide aux projets fournie par les bailleurs de fonds) seront suivies, même si une éventuelle conditionnalité portera essentiellement sur le premier élément.
- **Lorsque c'est indiqué, traduire toute exigence en conditions de décaissement.** Le cas échéant, les conséquences financières du non-respect du plan d'évolution convenu des dépenses sectorielles doivent être énoncées en toute clarté et transparence dans la fiche d'action/proposition de financement. Différentes approches font actuellement l'objet d'essais pilotes: l'additionnalité en tant que condition spéciale d'une tranche fixe; le déclenchement d'une réponse «tout ou rien» en cas de non-respect; le montant d'une tranche variable proportionnellement réduit si l'augmentation réelle des dépenses publiques sectorielles par habitant ne représente qu'une partie de l'augmentation convenue; des tranches variables spécifiquement liées au respect du plan d'évolution convenu des dépenses en plus des tranches variables traditionnelles fondées sur les résultats. Dans certains cas, l'exigence d'un plan d'évolution convenu des dépenses sectorielles pourrait être scindée en une exigence d'allocation de ressources (hausse du pourcentage des ressources publiques par habitant allouées au secteur) et une exigence d'exécution du budget sectoriel, chacune ayant des conséquences financières sur une tranche différente en cas de non-respect. Des mécanismes de réaction graduelle à l'évolution des dépenses réalisées semblent plus appropriés que des approches du type «tout ou rien».

Les Délégations sont encouragées à envisager et à proposer d'autres approches qui tiennent compte des spécificités du contexte local. Des échanges fréquents et une coopération étroite entre les Délégations et le siège permettront de suivre plus facilement l'élaboration et la mise en œuvre des exigences d'additionnalité, l'accumulation des connaissances et l'amélioration progressive de l'approche proposée ici.

4.4.5 Appui budgétaire sectoriel dans des pays mettant déjà en œuvre un appui budgétaire général

Soutenir un programme sectoriel par un appui budgétaire sectoriel peut être un choix pertinent même lorsque le pays partenaire met déjà en œuvre un appui budgétaire général (ABG). Bien que l'ABG et l'ABS financent le même budget et que les politiques sectorielles fassent partie de stratégies de développement plus vastes, l'ABG ne contribue qu'indirectement aux objectifs d'un secteur donné, tandis que l'ABS tend spécifiquement à soutenir les progrès dans la réalisation des objectifs sectoriels d'un pays. C'est pourquoi, en ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel, le dialogue et les conditions sont essentiellement axés sur des problèmes sectoriels. 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. Le tableau ci-dessous reprend quelques caractéristiques générales de l'ABS et de l'ABG.

Appui budgétaire général et appui budgétaire sectoriel

Domaine	Appui budgétaire général	Appui budgétaire sectoriel
Modalité de financement	Appui budgétaire: transfert de ressources vers le Trésor public, qui utilise ces ressources financières conformément au système de gestion des finances publiques du pays partenaire	
Objectifs	Appui à la politique et à la stratégie nationales de réforme ou de développement	Appui à une politique et à une stratégie de programme sectoriel
Dialogue politique	Accent sur la politique et la stratégie nationales de réforme ou de développement. Par exemple, soutien à un accord d'association ou à un DSRP	Accent sur la politique et la stratégie de réforme ou de développement sectoriel. Par exemple, soutien d'un programme sectoriel en faveur de l'éducation
Caractéristiques générales	<p>Accent mis sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. des objectifs nationaux qui peuvent englober des objectifs sectoriels majeurs dans la mesure où ils sont fondamentaux pour la politique et la stratégie nationales de réforme ou de développement ii. l'amélioration ou le maintien de la stabilité macroéconomique iii. l'amélioration de la gestion globale des finances publiques iv. l'amélioration du cadre budgétaire en vue d'atteindre les objectifs de la politique et de la stratégie nationales v. l'utilisation d'indicateurs de performance «fondés sur les résultats» 	<p>Accent mis sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. l'amélioration des performances du secteur ii. l'amélioration de la gestion globale des finances publiques, mais en insistant sur les problèmes sectoriels iii. le cadre macroéconomique dans la mesure où il est important pour atteindre les objectifs sectoriels iv. l'amélioration du cadre budgétaire du secteur visé v. l'utilisation d'indicateurs de performance fondés sur les «résultats», mais en tenant compte aussi de la chaîne des résultats des «intrants» aux «réalisations directes» aux «résultats»

L'appui budgétaire général tend à soutenir la politique nationale de développement du pays partenaire et sa stabilité macroéconomique ainsi qu'à améliorer la gestion globale des finances publiques. Il offre une occasion unique d'engager un dialogue et de soutenir les priorités politiques générales du pays partenaire et ne devrait pas poursuivre une multitude d'objectifs, y compris au niveau sectoriel.

Un appui budgétaire sectoriel peut tirer profit d'un appui budgétaire général concomitant, essentiellement en confiant à l'ABG l'évaluation des politiques macroéconomiques et des réformes de la gestion des finances publiques. Le secteur bénéficiera de la mise en œuvre des réformes globales du système soutenues par l'ABG, tandis que l'ABS permettra de concentrer davantage d'efforts sur le renforcement des processus sectoriels.

L'ABS peut contribuer à l'ABG. En effet, une politique nationale de développement, fondée sur des politiques sectorielles fortes, a plus de chance d'être efficacement mise en œuvre. Les revues sectorielles constituent un élément de plus en plus important des évaluations annuelles de la performance, menées dans le cadre de l'ABG. Les revues sectorielles permettent aussi de procéder à un contrôle de l'impact des réformes globales au niveau sectoriel.

L'ABS peut compléter l'ABG en apportant un financement plus prévisible au budget. Dès lors que les conditions d'éligibilité sont satisfaites, le décaissement des fonds de l'ABS peut se poursuivre, même si la mise en œuvre d'un programme soutenu par l'ABG est retardée ou temporairement suspendue. Il pourrait en être ainsi en cas de détérioration du cadre macroéconomique, ce qui pourrait constituer une violation d'une condition générale de l'ABG, mais dont la Commission pourrait juger qu'elle ne menace pas les objectifs sectoriels et ne requiert donc pas l'interruption de l'ABS.

Les opérations bénéficiant d'un appui budgétaire général dans les pays ACP utilisent généralement des indicateurs relatifs à l'accès et à l'utilisation des services sociaux comme témoins de la réduction de la pauvreté dans la mesure de la performance d'un pays. Étant donné que les mêmes indicateurs sont également pertinents pour l'appui budgétaire sectoriel en matière de santé et d'éducation, l'articulation entre l'ABG et l'ABS peut sembler plus exigeante. L'idée est que l'ABG ne couvre que les principaux objectifs sectoriels, qui contribuent le plus directement aux objectifs de développement du pays (les plus étroitement liés à la pauvreté dans les pays dotés d'un DSRP), tandis que l'ABS inclurait un éventail d'indicateurs sectoriels plus larges, reflétant différentes dimensions d'un programme sectoriel. Le fait qu'un secteur bénéficie d'un ABS ne devrait pas être une raison d'exclure tous les indicateurs relatifs à ce secteur dans un programme soutenu par l'ABG dans le même pays. De la même manière, le fait qu'un indicateur soit déjà inclus dans l'ABG ne devrait pas être une raison pour l'exclure d'un ABS.

Lorsque les mêmes indicateurs sont jugés pertinents à la fois pour l'ABG et l'ABS, différentes options sont ouvertes. L'ABS pourrait renforcer l'ABG en augmentant les ressources et en renforçant l'incitation à atteindre les objectifs pour les indicateurs de résultats déjà sélectionnés pour la tranche variable de l'ABG. Étant donné que la capacité de dépenses du secteur pourrait être augmentée grâce à l'ABS, les objectifs des mêmes indicateurs pourraient devenir plus ambitieux, même si les ressources ne sont pas automatiquement transformées en résultats et qu'elles ne le soient qu'avec du retard. Un ABS pourrait compléter un ABG en couvrant des objectifs pour les mêmes indicateurs de résultats à un niveau plus désagregé. Les tranches de performance de l'ABS pourraient également être liées à la production et à la diffusion d'indicateurs clés convenus sur les intrants, les réalisations directes et les résultats à des niveaux inférieurs de prestation de service (par exemple, au niveau des écoles).

4.5 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 (cofinancement) avec celles provenant 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 concerné²⁰.

L'utilisation d'un fonds commun est déterminée par l'ensemble des lignes budgétaires ou des activités convenues avec le gouvernement et d'autres partenaires comme étant éligibles à un financement au titre du fonds communs. Dans certains cas, toutes les activités regroupées au sein d'un programme sectoriel pourraient être couvertes, mais plus généralement, le fonds communs se concentrera sur un sous-ensemble d'activités et de postes de dépense inclus dans le programme. Les méthodes de transfert des ressources dans le fonds commun, de décaissement des fonds ou de comptabilisation des dépenses sont spécifiques à chaque fonds et doivent être formellement acceptées par le gouvernement et les autres bailleurs de fonds participants.

Le cœur d'un fonds commun consiste en un compte bancaire sur lequel sont versées les ressources des bailleurs de fonds. Ces fonds sont ensuite directement dépensés pour financer des activités éligibles. Les cas hybrides où le fonds commun n'est qu'un compte de transit avant le versement au budget du gouvernement devraient être évités. En effet, dans ces cas, il serait préférable de considérer un appui budgétaire sectoriel comme la modalité la plus appropriée, sous réserve du respect des critères d'éligibilité.

Encadré 4.10: Définition d'un fonds commun

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.

4.5.1 Quand un fonds commun est-il indiqué pour un PAPS?

Le choix entre un fonds commun et un financement par projet doit reposer sur une évaluation au cas par cas de la modalité la plus appropriée, compte tenu à la fois des objectifs du PAPS et des circonstances nationales.

Cette évaluation inclut une analyse détaillée des coûts et des bénéfices de chacune des modalités. Cela étant, les éléments fondamentaux suivants peuvent être pris en compte dans cette évaluation.

Fonds commun ou projets: éléments d'évaluation des coûts et des bénéfices	
Coûts potentiels	Bénéfices potentiels
<ul style="list-style-type: none"> → Coûts de préparation: gouvernement et bailleurs de fonds → Coûts de transaction: gouvernement et bailleurs de fonds → Risque fiduciaire 	<ul style="list-style-type: none"> → Appropriation → Flexibilité → Efficacité de l'allocation des ressources → Économies d'échelle (rapportage, etc.)

Ces coûts et bénéfices varieront selon la modalité de financement choisie. En outre, l'incidence des coûts variera également entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. En règle générale, le choix de la modalité doit se fonder sur le résultat le plus favorable pour le bénéficiaire. Toutefois, dans le même temps, il convient que les bailleurs de fonds tiennent compte des conséquences de ce choix sur la gestion de leurs ressources.

²⁰ Voir point 3.1.4 pour une discussion sur les problèmes d'harmonisation des rapports, des budgets, de la comptabilité et de la passation des marchés dans un programme sectoriel.

Dans le cadre d'un projet, les coûts de préparation sont généralement prévisibles et gérables pour les bailleurs de fonds et le gouvernement, étant donné que le processus d'appréciation est, normalement, bien établi. Dans le cas des fonds communs, en revanche, la nécessité d'adapter des procédures connues à une approche commune moins familière tend à accroître les coûts initiaux de préparation des interventions. Cette charge accrue de préparation imposée par les fonds communs peut également se répercuter sur les premières phases de la mise en œuvre d'un fonds commun, où des approches communes pour les plans de travail annuels et les formats de présentation des rapports, etc., pourraient requérir une grande attention.

Toutefois, à l'inverse, les coûts de transaction dans le cadre d'un fonds commun peuvent être considérablement réduits pour autant qu'aient été adoptés des procédures et des mécanismes permettant de renforcer l'efficacité de la gestion. Du côté des avantages, le corollaire de cette réduction des coûts de transaction sont les économies d'échelle potentielles en termes de rapportage, notamment.

En ce qui concerne les coûts potentiels de l'évaluation, une autre considération importante est l'exposition différente au risque fiduciaire du fonds commun et de l'approche par projet. Cet aspect est particulièrement pertinent lorsque le fonds commun est géré par le bénéficiaire. Selon les règlements financiers, ces cas impliquent une gestion décentralisée plus poussée que l'approche standard par projet (voir encadré 4.11). Dès lors, il convient de prêter davantage d'attention à l'évaluation des circuits financiers au stade de l'évaluation du fonds commun. Ceci implique des coûts de préparation supérieurs, ainsi que cela a été dit. En outre, le profil de risque sera probablement différent pour chaque modalité et ceci devrait clairement être considéré comme un coût direct potentiel lors du choix des modalités de financement.

Du côté des bénéfices, la probabilité qu'un fonds commun renforce l'appropriation permet de réagir de manière plus flexible aux progrès réalisés dans la mise en œuvre. Par ailleurs, l'efficacité accrue de l'allocation des ressources entre les budgets sectoriels doit être prise en compte.

Il est donc clair qu'une proposition visant à travailler sur la base d'une approche conjointe/commune doit démontrer que le rapport entre les bénéfices escomptés et les coûts potentiels est nettement plus favorable que dans le cas de l'approche standard par projets.

Outre ces appréciations techniques, il convient également de bien connaître les activités des autres bailleurs de fonds. L'argument le plus convaincant pour recourir à un fonds commun serait peut-être l'existence préalable d'un fonds commun éprouvé et ouvert aux nouveaux bailleurs de fonds. À titre subsidiaire, de petits groupes de bailleurs de fonds pourraient déjà avoir une expérience positive du cofinancement de projets et avoir suffisamment confiance pour pousser l'harmonisation plus loin. À tout le moins, il faut une masse critique de bailleurs de fonds, prêts à s'engager dans un nouveau fonds commun avec le gouvernement.

4.5.2 Différents types de fonds communs

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.

En règle générale, il est souhaitable que le gouvernement soit responsable de la gestion du fonds commun afin que la responsabilité de la bonne utilisation des fonds lui incombe clairement et que l'appropriation soit manifeste. Idéalement, la contribution du gouvernement ne serait pas limitée au ministère sectoriel concerné, mais s'étendrait au ministère des finances. Toutefois, si les capacités du gouvernement sont limitées, l'établissement d'un fonds commun directement géré par celui-ci peut ne pas être possible et un bailleur de fonds ou une organisation internationale devra assumer ce rôle.

De nombreux fonds communs ont un champ d'action limité. Ils peuvent, par exemple, simplement servir à regrouper les ressources en vue de l'achat de produits pharmaceutiques, de la fourniture d'une assistance technique ou de la construction de bâtiments scolaires. L'impact potentiel des fonds communs sur les coûts de transaction dépendra évidemment de l'étendue de leur couverture. D'autre part, la création et l'adoption d'un fonds commun entraînent des coûts de transaction qui lui sont propres et qui auront tendance à augmenter à

mesure que la couverture s'étendra et que le nombre de bailleurs de fonds impliqués se multipliera. Au cours des premières phases d'un programme sectoriel, lorsque les systèmes de gestion ne sont pas encore bien en place et que la confiance entre les acteurs n'est pas encore suffisante pour parvenir à une bonne coordination, il peut être avantageux de mettre en place de petits fonds communs relativement simples. On peut ainsi accumuler de l'expérience avant de tenter de lancer des fonds plus importants.

Le choix des procédures de comptabilité et de rapportage à utiliser dans le cadre du fonds commun est, bien sûr, un élément déterminant du temps et du coût de sa mise en place. Les expériences internationales en matière de programmes sectoriels suggèrent qu'il est souhaitable d'éviter des «systèmes sur mesure» uniques, spécialement conçus pour un programme sectoriel spécifique. De manière générale, il est préférable d'utiliser un plan comptable existant et un ensemble de procédures établies, connus du personnel comptable local, et d'y apporter ultérieurement des modifications en fonction des besoins. L'idéal serait d'utiliser les procédures et les systèmes comptables du gouvernement, en limitant les adaptations à la réglementation des marchés publics, à la structure des rapports à établir et au processus de décaissement. Cela présente l'avantage considérable de faciliter la transition ultérieure vers les procédures gouvernementales, une fois que la confiance dans les systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques est suffisante.

Une autre approche consiste à utiliser les procédures établies d'un bailleur de fonds ou d'une organisation internationale pour l'ensemble du fonds. À cet égard, il est à noter que, pour l'instant, le règlement financier de la Commission ne permet pas de transférer des ressources communautaires vers un fonds commun directement géré par un bailleur de fonds bilatéral²¹. Cette situation va changer avec l'adoption du nouveau règlement financier et des actes de base pour la période 2007-2013. Le règlement financier actuel autorise toutefois la participation à des fonds gérés par des agences multilatérales (le plus souvent la Banque mondiale et les agences des Nations unies) ou à des fonds gérés par les gouvernements partenaires, si toutefois les procédures de comptabilité et de gestion financière ont été jugées acceptables (voir encadré 4.11).

Il convient de noter que la Banque mondiale, conjointement avec la Commission et le PNUD, a élaboré une série de modèles de fonds fiduciaires (*trust funds*) aisément adaptables aux exigences de la plupart des programmes sectoriels. En novembre 2001, la Commission et la Banque mondiale ont signé un «accord-cadre sur les fonds fiduciaires et le cofinancement», qui définit les différents types de fonds fiduciaires et établit les règles et principes qui leur sont applicables²². Cet accord a été reconduit en 2005.

4.5.3 Fonds communs: comment procéder

Conformément aux recommandations du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, la Commission considère qu'il faut procéder avec prudence dans la mise en place d'un fonds commun. Ainsi que l'indique la section 4.5.1, une estimation réaliste des coûts et des bénéfices du fonds commun doit être réalisée avant de s'engager, en accordant une attention particulière à la couverture du fonds et à son degré de complexité.

Pour rappel, des systèmes uniques de programmation et de rapportage peuvent être facilement mis en place tout en continuant à utiliser l'approche projet (voir section 3.1.5). Cette option peut permettre de passer directement à un 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 un appui budgétaire sont bonnes à moyen terme.

²¹ L'article 54 du règlement financier dispose que les organismes ne peuvent être chargés de tâches d'exécution que si «l'acte de base du programme concerné» prévoit la possibilité de délégation. À l'heure actuelle, aucun des actes réglementant la coopération extérieure dans les différentes zones géographiques ne prévoit la possibilité de délégation.

²² Des informations sur cet accord, le texte adopté et les modèles à utiliser sont disponibles à l'adresse suivante: (http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/usedoc/cont_typ/wb_index_en.htm)

Encadré 4.11: 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](#).

Avant de créer un fonds commun, il convient de procéder à une évaluation du respect des différentes dispositions du règlement financier applicable au budget et au FED, en accordant une attention particulière aux procédures financières et de passation des marchés prévues par le fonds commun. Les services pertinents de la Commission, en commençant par les unités de coordination géographique et les unités correspondantes Finance et Contrats, fourniront des orientations sur ces évaluations spécifiques.

Dans le cas de fonds communs gérés par les gouvernements partenaires, la Commission procède à ces évaluations au cas par cas. Les services de la Commission s'efforcent d'élaborer une méthodologie pour l'évaluation de la conformité, sous la forme de termes de référence et d'un questionnaire; une «Partie 4: Problèmes liés à la mise en œuvre» standard dans les dispositions administratives et techniques (DAT) ; et quelques orientations afin de veiller à ce que les dispositions pertinentes du règlement financier et les résultats des évaluations soient dûment pris en compte dans le protocole d'accord entre les bailleurs de fonds et le gouvernement partenaire.

Outre les exigences spécifiques du règlement financier, une évaluation plus large du mode opératoire proposé pour les fonds communs doit toujours être réalisée, qu'ils soient gérés par les gouvernements partenaires ou par des organisations internationales. Celle-ci devra avoir lieu durant la phase de formulation du PAPS, mais elle devra être répétée durant la mise en œuvre, soit chaque année, soit tous les deux ans. Dans le cas des fonds communs gérés par les gouvernements partenaires, cette évaluation sera régie par la méthodologie susvisée, mais toujours en cours d'élaboration.

Encadré 4.12: Lignes directrices pour l'évaluation des modes opératoires des fonds communs

Outre le respect des conditions financières de la Commission visées dans l'encadré 4.11, les éléments suivants des modes opératoires proposés doivent être examinés:

- La cohérence entre les activités financées par le fonds commun et le programme sectoriel convenu: généralement, le calendrier des décaissements annuels ou le plan annuel d'utilisation du fonds commun doivent être élaborés parallèlement au budget de l'État en s'appuyant sur le cadre des dépenses à moyen terme.
- Un mécanisme de présentation de rapports liant les dépenses aux produits obtenus et aux activités réalisées doit être adopté au préalable et jugé satisfaisant. Il doit couvrir à la fois le budget de l'État et le fonds commun.
- Les règles de justification et de comptabilisation des dépenses et les mécanismes de contrôle de leur cohérence avec le budget préalablement adopté doivent être évalués et jugés satisfaisants par rapport aux exigences de la Commission.
- Un manuel de gestion financière et de comptabilité doit être préparé et évalué en termes d'exhaustivité et de qualité par rapport aux exigences de la Commission, par exemple dans le cadre de l'exercice d'évaluation.
- Les mécanismes de suivi des comptes bancaires et de gestion des décaissements (y compris les conditions applicables à la libération des fonds) devront être évalués et jugés satisfaisants.
- Une évaluation du personnel chargé de la gestion du fonds doit être réalisée, en tenant compte de l'adéquation de la formation, de l'expérience et du cadre de rapport et de contrôle dans lequel il travaille. Souvent, une formation complémentaire peut se révéler nécessaire afin de familiariser le personnel avec le nouveau système.
- Le protocole d'accord ou l'accord de collaboration signé entre le gouvernement et les bailleurs participant au fonds commun ou entre les bailleurs de fonds doit être examiné afin de déterminer si le document:
 - (i) précise à qui revient la responsabilité de gérer le fonds commun;
 - (ii) définit le rôle et le mandat des comités de contrôle et de direction, en ce compris les responsabilités respectives de l'État bénéficiaire et des bailleurs de fonds;
 - (iii) institue des systèmes et des obligations de rapportage, de suivi, d'évaluation et d'audit;
 - (iv) explique le processus décisionnel, en particulier en ce qui concerne le transfert des fonds, et les mécanismes de règlement des litiges, notamment en cas de violation des conditions et/ou des principes qui sous-tendent l'accord (par exemple, recouvrement des fonds, suspension ou réduction des paiements);
 - (v) prévoit des conditions et des procédures pour le retrait (et l'entrée) des bailleurs de fonds et pour une révision approfondie de ses conditions et/ou principes;
 - (vi) accorde, de manière générale, une attention adéquate aux critères visés dans les dispositions correspondantes du règlement financier applicable au budget et au FED.

Cet examen détaillé doit, le cas échéant, susciter des propositions d'amélioration du mode de fonctionnement du fonds. Si nécessaire, la mise en œuvre de ces recommandations pourrait être une condition à la participation de la Commission.

4.6 Financement par des 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
- 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.

4.6.1 Quand les procédures spécifiques de la Commission sont-elles indiquées?

Comme l'indiquent les sections 4.5.1 et 4.6 ci-dessus, une fois l'appui budgétaire sectoriel exclu, le choix entre un fonds commun et l'approche par projet doit être tranché au cas par cas. Ceci implique une évaluation détaillée des coûts et des bénéfices pour chacune des options. En règle générale, les procédures spécifiques par projet seront retenues lorsque les coûts de préparation d'un fonds commun sont jugés prohibitifs, lorsque les bénéfices potentiels des procédures d'harmonisation sont limités, lorsque les risques fiduciaires liés au fonds commun sont jugés trop élevés ou en cas de combinaison de ces facteurs.

Outre ces observations générales, on peut également envisager, a priori, trois scénarios dans lesquels l'utilisation des procédures spécifiques à un projet pourrait être indiquée pour un PAPS, en dépit des inconvénients inhérents à cette modalité de financement:

- **En tant que mesure provisoire**, lorsque les conditions nécessaires à la mise en place d'un appui budgétaire sectoriel ou d'un fonds commun ne sont pas réunies. Des procédures spécifiques peuvent alors être utilisées pour financer des activités préparatoires (comme des enquêtes, des revues des dépenses publiques et des enquêtes de traçabilité des dépenses) ou soutenir le renforcement des capacités par le biais d'assistance technique. Le renforcement des capacités concerne des domaines essentiels au succès de la mise en œuvre du programme. Le recours aux procédures de passation des marchés et d'octroi de subventions de la Commission peut aussi se justifier en cas d'investissements prioritaires dans le cadre du programme sectoriel, lorsque la rapidité de la mise en œuvre est cruciale.
- **Pour résoudre un problème lié aux coûts de transaction**, lorsque les activités prévues au titre du programme sectoriel représentent des coûts de transaction élevés que la Commission pourrait supporter pour soulager le gouvernement. Il peut s'agir: 1) de contrats d'assistance technique; 2) de contrats relatifs à de grandes infrastructures impliquant un appel d'offres international et/ou un suivi de contrats complexe et 3) de contrats avec des organismes non gouvernementaux auxquels est confiée la fourniture de services prévus par le programme sectoriel. La sous-traitance étant probablement un facteur nouveau et difficile à mettre en place pour le gouvernement, la Commission peut alors prendre en charge ces opérations parallèlement à la création d'une capacité de gestion de ces contrats.
- **Pour répondre aux contraintes budgétaires ou juridiques du gouvernement**, quand l'appui budgétaire sectoriel n'est pas envisageable en raison des contraintes juridiques et quand le gouvernement n'y est pas favorable.

4.6.2 Comment procéder?

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.
- Le PAPS doit s'inscrire dans le système de gestion du programme sectoriel.

Tout cela implique que le programme sectoriel ait atteint un certain niveau de maturité. En conséquence, comme pour tout PAPS, les sept domaines d'appréciation doivent être évalués.

4.7 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 détaille les exigences procédurales en termes de conception et de mise en œuvre des PAPS. Il convient également de se référer aux documents pertinents, tels que le [Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE](#).

4.7.1 Lancement d'un PAPS

Lorsque l'on soutient un programme sectoriel, il est particulièrement important d'éviter les délais dans la phase de démarrage. Non seulement les retards peuvent avoir des effets d'entraînement sur d'autres composants du programme sectoriel, mais ils peuvent également porter préjudice à la crédibilité de la Commission en tant que partenaire du programme sectoriel. En conséquence, tout doit être fait pour veiller à ce que les conditions nécessaires au lancement soient réunies dès que possible et, idéalement, au moment de la signature de l'accord de financement (voir annexe 1).

Il importe, dans tous les cas, que la Commission demeure impliquée dans le dialogue politique entre la fin de la formulation du programme et la signature de l'accord de financement. Sa participation à ce dialogue lui permet de se tenir au fait des développements du secteur tout en facilitant le lancement de l'aide communautaire.

4.7.2 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.

L'appui à la mise en œuvre des programmes sectoriels est un processus dynamique. En effet, les programmes sectoriels portent sur des réformes, sur des changements dans la manière de faire les choses. Les processus de changement sont, par nature, erratiques, parce que les changements sont conditionnés par la volonté et la capacité des parties prenantes à changer dès lors qu'elles sont convaincues de la nécessité de ce changement. Elles peuvent progresser à des rythmes différents et à des moments différents en se fondant sur un programme de réformes et prendre des directions divergentes et opposées. L'appui aux programmes sectoriels ne se réduit donc pas seulement au lancement d'un processus dynamique, il s'agit aussi d'engager un processus à caractère extrêmement politique. En outre, entamer un dialogue politique sur ces questions peut souvent être une nouveauté pour les partenaires et il est essentiel de prendre le temps d'établir une confiance et une compréhension mutuelle autour d'objectifs partagés.

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. Des résultats décevants lors de l'évaluation des performances, des changements à l'intérieur du ministère responsable, le début d'un processus de décentralisation, la mobilisation de groupes de la société civile, des groupes d'intérêt qui s'écartent de l'agenda fixé, l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds dans le secteur sont autant d'événements imprévisibles 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. La section 4.3.3 décrit certaines modalités de mise en œuvre susceptibles de faciliter un dialogue politique efficace.

Le dialogue politique ne peut pas être sous-traité. Le personnel de la Délégation de la Commission est responsable de sa participation active dans le dialogue et est épaulé, le cas échéant, par des assistants techniques. Le travail d'équipe au sein de la Délégation revêt également une grande importance, étant donné que, par moments, le dialogue peut couvrir des sujets qui dépassent un secteur spécifique, comme la gouvernance au sens large et les réformes économiques. La Délégation doit exploiter au mieux ses divers experts internes afin de participer au débat, de veiller à ce que ces liens soient établis et que le dialogue politique soit une priorité de la gestion des ressources humaines et de la planification du travail au sein de la Délégation de la Commission. Ainsi, il sera possible d'identifier les points d'entrée les plus adéquats dans le dialogue, de saisir les opportunités qui se présentent et de se centrer de manière stratégique sur les domaines dans lesquels la contribution de la Commission au dialogue aura l'impact le plus fort. Compte tenu de ces éléments, il pourrait également être nécessaire de renforcer les capacités et les compétences propres de la Commission, ainsi que celles des partenaires nationaux afin d'entreprendre un dialogue sectoriel fructueux.

4.7.3 Suivi du programme sectoriel

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;
- ➔ suivi de la mise en œuvre du plan d'action du programme sectoriel, conformément à la structure convenue pour les activités, les réalisations directes et les résultats;
- ➔ examen des progrès réalisés dans l'avancement du programme sectoriel à l'aide des repères convenus au sein du programme;
- ➔ 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;
- ➔ vérification des montants et du calendrier des décaissements;
- ➔ suivi des progrès dans l'alignement sur les systèmes nationaux;
- ➔ 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 diagnostiques individuelles;
- ➔ et, toujours dans le droit fil de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, «intégrer les études diagnostiques et les cadres d'évaluation de la performance».

CHAPITRE 5

LES SEPT DOMAINES CLÉS D'APPRÉCIATION

CE CHAPITRE DETAILLE LES SEPT DOMAINES CLÉS D'APPRÉCIATION:

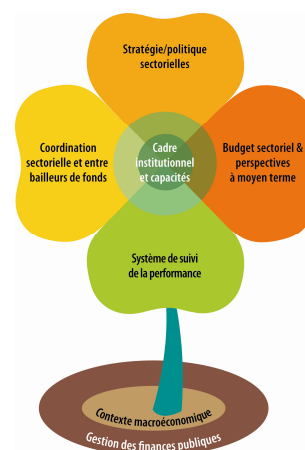
Les cinq composantes d'un programme sectoriel:

- 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
- les systèmes de 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).

Ce chapitre fait également référence à d'autres documents de fond en rapport avec ces domaines.



L'appréciation doit commencer durant les phases de programmation et d'identification du cycle du PAPS et 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.

Selon l'étape du cycle opérationnel du PAPS et le contexte national, les objectifs et les priorités de l'appréciation seront différents. Voici quelques exemples d'objectifs:

- déterminer si un programme sectoriel viable est en place, en se centrant sur ses trois composantes de base;
- analyser les forces et les faiblesses du programme sectoriel, en examinant ses cinq éléments afin d'identifier les priorités et la valeur ajoutée potentielle de l'aide communautaire;
- vérifier les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel, en examinant notamment la politique sectorielle, le cadre macroéconomique et la gestion des finances publiques;
- définir les objectifs, les résultats escomptés et les modalités de mise en œuvre du PAPS;
- durant la mise en œuvre, examiner la performance globale du programme sectoriel dans les sept domaines et, en cas d'appui budgétaire sectoriel, vérifier si les critères d'éligibilité sont toujours satisfaits.

Il n'est pas indispensable que ces évaluations soient entreprises ou commandées directement par la Commission. En fait, elles doivent être réalisées conjointement avec le gouvernement, les bailleurs de fonds partenaires et d'autres parties prenantes du secteur et peuvent être regroupées ou subdivisées afin de s'adapter aux dispositions plus générales du programme sectoriel. Lorsqu'il existe déjà des études ou des documents pertinents, ils doivent être utilisés. Souvent, les personnes qui préparent un PAPS pourront exploiter les évaluations réalisées dans le cadre de la stratégie nationale ou de la préparation de l'appui budgétaire général. L'intention est de parvenir à une meilleure compréhension, partagée et discutée avec le gouvernement

et les bailleurs de fonds partenaires, afin d'élaborer des réponses communes aux défis susceptibles d'apparaître au cours du programme sectoriel.

Le présent chapitre présente les questions à étudier dans chacun de ces domaines, en particulier dans les trois domaines correspondant aux critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel, et contient des informations supplémentaires intéressantes pour le dialogue politique et l'autoapprentissage. Le but n'est pas d'être exhaustif et le personnel chargé de la préparation d'un PAPS doit donc consulter les sources de référence suggérées et demander un avis complémentaire au siège.

Il convient de faire preuve de bon sens dans l'appréciation des sept domaines, tout en tenant compte de la situation spécifique du pays concerné.

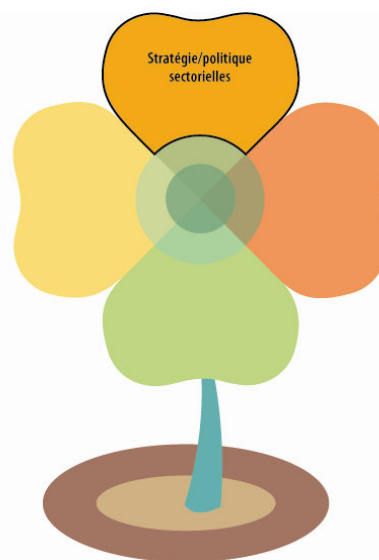
En outre, le programme de formation qui accompagnera la diffusion des présentes lignes directrices donnera également accès à un éventail plus large de documents et de références dans ces domaines.

5.1 Politique sectorielle

Une politique sectorielle cohérente et appliquée de manière rigoureuse est le moteur de tout programme sectoriel réussi. Cette politique doit s'inspirer des objectifs stratégiques généraux du gouvernement et du cadre stratégique global (par exemple, le DSRP). En outre, elle doit être associée à une projection réaliste des ressources à moyen terme et de leur utilisation, avalisée par les autorités politiques. L'analyse doit porter sur les processus politiques, sur la qualité de la politique et sur sa conformité avec les objectifs stratégiques nationaux du gouvernement et avec les objectifs de coopération au développement poursuivis par la Commission.

Il est important que l'analyse de ces questions soit entreprise en pleine collaboration avec le gouvernement et d'autres acteurs nationaux pertinents. Différents points de vue doivent être discutés et un accord doit être atteint sur les principales forces et faiblesses de la politique sectorielle et sur la manière dont ces faiblesses peuvent être compensées. Même si, pour être efficace, la politique doit faire l'objet d'une appropriation nationale, la Commission et les autres bailleurs de fonds doivent être en mesure d'avaliser les orientations politiques générales et pour ce faire, une compréhension commune des forces et des faiblesses est indispensable.

Les bailleurs de fonds sont des acteurs des processus de politique nationale qui encadrent un programme sectoriel. Le dilemme de l'appropriation peut se poser lors de l'évaluation des politiques sectorielles (voir section 2.4). Il va de soi que l'on attend des bailleurs de fonds qu'ils respectent les prérogatives nationales en matière d'élaboration et d'adoption des politiques. D'autre part, on attend également d'eux qu'ils aient un avis sur ce qui est, selon eux, une bonne politique. Ils prennent part au dialogue politique et décident de financer ou non une politique nationale et de la manière de le faire. Cela peut entraîner des tensions, en particulier au niveau du processus et du contenu. Un bailleur de fonds doit-il soutenir une politique qu'il juge relativement faible, mais qui fait l'objet d'une appropriation extrêmement forte des acteurs nationaux, ou doit-il défendre une politique qu'il juge meilleure, mais qui dispose d'un moindre soutien national? Conformément à la Déclaration de Paris et aux bonnes pratiques de l'approche sectorielle, la tendance s'oriente clairement vers l'adoption de la première option, en s'inscrivant dans une perspective à long terme pour parvenir à ce que les bailleurs de fonds considèrent comme une bonne politique. Toutefois, dans la pratique, la ligne de démarcation entre les deux options est délicate à tracer. Adopter une attitude ouverte par rapport à ce dilemme dans le dialogue avec les partenaires est une manière de le résoudre. En revanche, toute insistance des bailleurs de fonds en vue de faire passer leurs préoccupations politiques serait probablement inefficace, mais risquerait aussi de provoquer un retour de flamme en menaçant le climat de confiance, qui est fondamental pour le succès de l'approche sectorielle.



Les lignes directrices du CAD sur l'approche sectorielle accordent une attention particulière à l'appréciation de la politique, comme le montre de manière synthétique l'encadré 5.1.

Encadré 5.1: Caractéristiques d'un bon document de politique

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 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 et 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 être clairement axé sur les résultats, en créant le cadre indispensable au suivi ultérieur et en insistant sur la réduction de la pauvreté et sur les questions transversales essentielles (comme l'égalité entre hommes et femmes, l'environnement, le VIH/SIDA et le renforcement des institutions publiques et de leur redevabilité);
- ➔ 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.

Source: Lignes directrices du CAD sur l'approche sectorielle

5.1.1 Processus d'élaboration des politiques

Lorsque l'on élabore un programme sectoriel, la capacité des partenaires nationaux à parvenir à un consensus et à résoudre les problèmes revêt presque plus d'importance que la production de documents de politique de qualité. Si les documents de politique ne sont pas le fruit de processus solides, ancrés au niveau national et assurant un soutien suffisant, ils finiront au fond d'un tiroir ou seront modifiés à un moment ou à un autre.

Les processus d'élaboration des politiques sont étroitement liés aux processus politiques, étant donné qu'ils tendent essentiellement à déterminer comment les intérêts divergents dans la société doivent être pris en considération, compte tenu des ressources limitées. Ainsi, une politique éducative peut être prioritaire et privilégiée pour éduquer les pauvres en milieu rural, mais si cela se fait manifestement au détriment des enfants des classes moyennes des zones urbaines, il sera important de savoir si la classe moyenne urbaine a activement soutenu cette politique; sans quoi, il faut s'attendre à une résistance ouverte assez féroce ou à une subversion active contre la politique en question. Une politique en faveur des pauvres, promue par les bailleurs de fonds mais acceptée seulement formellement par le gouvernement, aura également peu de chance d'aboutir.

En raison de son caractère politique, l'élaboration de politiques n'est pas un processus linéaire, technique et rationnel. Bien que l'expérience doive idéalement nourrir la politique («politique fondée sur l'expérience»), la relation est à double sens («expérience fondée sur la politique»). L'importance d'une politique peut résider autant dans les aspects qu'elle aborde que dans ceux qu'elle n'aborde pas et se poser la question de savoir «qui est derrière tout ceci?» peut être aussi important que se demander «qu'est-ce que cela veut dire?». Enfin, les processus d'élaboration des politiques ne prennent pas fin avec un document. En effet, les politiques formelles sont transformées tout au long de la chaîne de mise en œuvre de sorte qu'en fin de compte, ce que font les agents en première ligne lorsqu'ils servent des clients est en réalité la politique traduite en actions sur le terrain.

Selon le contexte, les questions que l'on peut se poser sur le processus d'élaboration des politiques sont, par exemple, les suivantes:

- ➔ Les politiques sont-elles élaborées et avalisées par les acteurs nationaux et rendues publiques? Les documents de politique préparés par des consultants peuvent être agréables à lire, mais une appropriation nationale détaillée du contenu peut aisément disparaître en cours de route. Il est dès lors important d'analyser concrètement comment la politique a été formulée, si elle a été adoptée par le parlement et si elle a fait l'objet d'une large consultation avec d'autres parties prenantes. L'accès du public aux politiques et les annonces publiques indiquant qu'une politique va être mise en œuvre sont également un signe d'engagement.
- ➔ Quels sont les acteurs qui participent au processus? Outre les pouvoirs exécutif et législatif, il convient de déterminer si différents groupes de la société civile sont représentés réellement dans les processus d'élaboration des politiques, en ce compris les représentants des pauvres et de l'élite politique et économique intéressée par les résultats du secteur. Sans la participation et l'aval de cette dernière, la probabilité que la politique soit réellement mise en œuvre est moindre. La participation des représentants des autorités locales et régionales peut également avoir son importance pour la solidité d'un processus d'élaboration des politiques.
- ➔ Les politiques sont-elles fondées sur l'expérience? De bonnes politiques s'inspirent de l'expérience de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas et des informations sur la réalité du terrain. Elles doivent s'appuyer sur des données d'enquêtes quantitatives et qualitatives concernant les demandes et les préoccupations des principaux usagers des services publics dans le secteur.
- ➔ Les politiques comptent-elles? Les politiques peuvent ne pas atteindre leurs buts. Un scénario dans lequel l'échec d'une politique a des conséquences politiques pour ceux qui l'ont défendue indique que les politiques comptent et que les dirigeants politiques sont tenus pour responsables des politiques qu'ils préconisent. Si des ministres et de hauts fonctionnaires (ou des agences de bailleurs de fonds) continuent imperturbablement sur leur lancée en engageant la politique suivante, c'est un signe que l'élaboration des politiques tient plus du rituel que de la réalité.
- ➔ Les politiques sont-elles mises en œuvre comme prévu? Dans le prolongement de la question de savoir si les politiques comptent, l'analyse doit déterminer si les politiques seront mises en œuvre aussi largement qu'elles ont été conçues. Ceci recouvre les sept domaines d'appréciation – mais si la capacité de mise en œuvre d'une politique quelconque est restreinte, le renforcement de cette capacité minimale (la chaîne ressources-résultats) pourrait, par défaut, être au cœur de la toute première politique – étant donné que quelque chose de plus complexe serait de toute manière voué à l'échec.

5.1.2 Qualité et cohérence avec les objectifs de développement

Les questions abordées dans cette section ont trait à la clarté et au réalisme de la politique ainsi qu'aux principes qui la sous-tendent. Si les politiques sont confuses, alors les actions qu'elles inspirent ont de très faibles chances de réussite. Si les politiques sont irréalistes, elles ne peuvent servir de guide aux stratégies et aux actions. Si les principes fondamentaux ne sont pas clairement partagés, tout partenariat est impossible. Par ailleurs, même sur ces questions essentielles, il est peu probable que les appréciations soient aussi tranchées. Les «zones grises» seront nombreuses, d'où l'importance capitale d'évaluer le sens du changement et l'état de la politique en cours.

Les questions clés sont, entre autres, les suivantes:

- ➔ Les objectifs déclarés de la politique sectorielle sont-ils raisonnablement clairs? La stratégie choisie pour les atteindre est-elle cohérente et aisément compréhensible?
- ➔ En particulier, la politique sectorielle est-elle suffisamment précise pour offrir une base adéquate à la planification de l'allocation des ressources? Par exemple, les politiques en matière de prestation de services comprennent-elles des objectifs spécifiques d'accès, des normes de qualité définies et une déclaration d'intention claire sur le niveau prévu des subventions publiques?
- ➔ Dans le cadre d'un processus global de décentralisation administrative, politique et/ou budgétaire, la politique tient-elle suffisamment compte des effets de cette politique générale de décentralisation?

- La politique est-elle économiquement viable (en termes de ressources disponibles prévues à moyen terme) et réalisable en termes de capacités de gestion et d'organisation à tous les niveaux impliqués dans la mise en œuvre?
- Les objectifs de la politique sectorielle sont-ils cohérents avec les objectifs plus vastes de la politique nationale du gouvernement, tels qu'ils sont définis dans le DSRP²³, par exemple?
- Les objectifs et les principes sous-jacents de la politique sectorielle sont-ils cohérents avec les objectifs de développement poursuivis par la Commission?
- La question de l'égalité entre hommes et femmes et les autres questions transversales de la politique de développement, telles que la bonne gouvernance, les droits de l'homme et l'environnement, sont-elles suffisamment prises en compte par la politique sectorielle?

5.1.3 Rôle du gouvernement dans le secteur

La définition du rôle du gouvernement dans le secteur est un élément essentiel d'une bonne politique sectorielle. Il s'agit aussi d'un domaine où les approches varient considérablement selon les pays et les secteurs, même dans les pays de l'OCDE. Par conséquent, il n'existe pas d'approche normalisée. Néanmoins, le dialogue et l'appréciation du rôle que doit jouer le gouvernement sont essentiels parce que l'incapacité des gouvernements à réglementer efficacement ou à fournir des services de manière efficiente est très souvent la conséquence de rôles inadaptés et de politiques trop ambitieuses qui dépassent la capacité de mise en œuvre du gouvernement.

Les jugements tranchés et les consensus aisément dégagés ont rarement leur place dans ce domaine. L'analyse doit donc déterminer si les bonnes questions sont posées, si elles font l'objet d'un débat ouvert et si le processus d'obtention d'un consensus est en place.

Voici quelques-unes des questions fondamentales à aborder:

- Le rôle prévu du gouvernement dans le secteur est-il bien défini?
- La justification de ce rôle est-elle clairement présentée? Par exemple, existe-t-il une distinction entre le rôle de gestion (ou de régulation) du marché, l'intervention pour corriger une carence du marché et une intervention en vue d'atteindre des objectifs sociaux?
- Durant l'élaboration de la politique sectorielle, les différentes options possibles pour l'action gouvernementale, à savoir la régulation des prestataires privés, des impôts et/ou des subventions destinés à réorienter l'activité du secteur privé et la fourniture directe de services par le gouvernement, ont-elles été envisagées?
- Lorsque le rôle du gouvernement est principalement perçu en termes d'objectifs sociaux, comme la lutte directe contre la pauvreté ou la faim, les groupes cibles ont-ils été clairement identifiés et une stratégie réaliste a-t-elle été définie pour les atteindre?
- En ce qui concerne la prestation prévue de services par le gouvernement, une distinction a-t-elle été opérée entre le financement et la prestation des services publics?
- L'approche relative à la prestation de services publics envisage-t-elle les gains d'efficacité qu'elle pourrait tirer de l'externalisation de ces services à des ONG ou au secteur privé?
- Tient-elle compte de la complexité de la définition, de la gestion et de la supervision des contrats lorsqu'elle choisit les prestations spécifiques qui doivent être externalisées?
- Dans son ensemble, la politique sectorielle est-elle fondée sur une vision adéquate, économiquement viable et réaliste du rôle du gouvernement?

²³ Voir section 2.4.3.

5.2 Préparation du budget sectoriel et de ses perspectives à moyen terme

Cette section présente les aspects de l'élaboration du budget pertinents pour un dialogue politique éclairé. Il convient de veiller à renforcer le lien entre le budget et la politique au niveau sectoriel et de créer des processus et des instruments en vue d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources internes et externes. Le budget sectoriel et ses perspectives pluriannuelles sont importants pour la réalisation de ces objectifs.

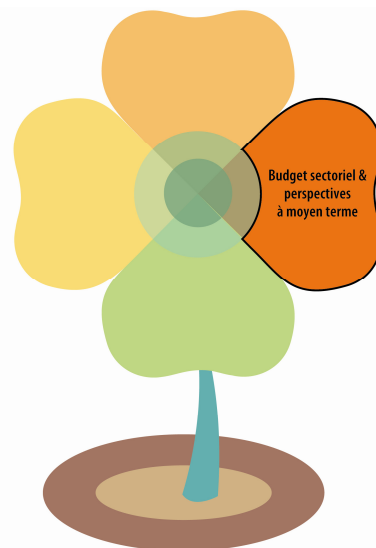
5.2.1 Estimer le budget annuel du secteur

Afin de déterminer si les politiques sectorielles sont mises en œuvre, quel que soit le contexte, la première étape doit consister à s'intéresser au budget sectoriel, étant donné que les dépenses sont autorisées par le budget. Le budget doit démontrer que les priorités de la politique sectorielle sont appliquées. Il doit être exécuté en conséquence.

Plusieurs aspects du budget sectoriel doivent retenir l'attention et notamment les suivants:

- **Quelles sont la nature et la portée du «budget sectoriel»?** Le budget doit être présenté par le ministère responsable ou par les principales agences, les ministres étant responsables de l'élaboration et de l'exécution du budget dans leur domaine de responsabilité (voir encadré 5.2 pour un aperçu des différents systèmes de classification budgétaire). Idéalement, le gouvernement doit être organisé selon des lignes fonctionnelles, chaque secteur étant supervisé par un ministère. Dans bon nombre de pays, les responsabilités de gestion d'un secteur sont réparties entre plusieurs ministères. Cette fragmentation pose problème et nécessite la mise en place de mécanismes de coordination au sein du secteur. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'évaluer et de surveiller les différentes composantes du budget en rapport avec une politique sectorielle. Dans d'autres cas, il peut être préférable d'axer le PAPS sur un (sous-)secteur financé par un seul volet du budget.
- **Les crédits budgétaires et les dépenses effectives sont-ils cohérents avec la politique sectorielle?** Le niveau de financement global du secteur et son évolution récente peuvent donner une idée de l'importance du secteur dans la politique globale de développement du pays partenaire. La part du secteur dans les dépenses publiques totales augmente-t-elle? Comment évolue le ratio des dépenses sectorielles par rapport au PIB? Dans certains secteurs, il peut être utile d'examiner l'évolution des dépenses publiques par habitant. La composition du budget sectoriel devrait refléter les priorités de la politique sectorielle: la répartition des fonds entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement; le pourcentage du budget sectoriel alloué aux salaires et aux autres frais de fonctionnement; le niveau des ressources prévues au budget pour le secteur primaire, secondaire et tertiaire doit être conforme aux objectifs de la politique sectorielle. Lorsque la prestation de services est décentralisée, le niveau des ressources transférées aux autorités locales est également intéressant. Si des incohérences apparaissent entre les politiques, les crédits budgétaires et le budget effectif, comment s'expliquent ces différences? Par exemple, les objectifs stratégiques n'ont-ils pas été définis suffisamment clairement pour orienter les dotations? Quels sont les principaux éléments qui doivent être modifiés pour aligner les dotations sur la politique et la stratégie nationales?

La procédure d'élaboration du budget doit être correctement conçue afin de veiller à ce qu'un ordre de priorité soit donné aux différents programmes en fonction des contraintes financières. L'imposition de contraintes budgétaires strictes aux ministères responsables au début du cycle d'élaboration du budget favorise l'abandon d'une mentalité «liste de souhaits» et incite les ministères responsables à organiser leurs programmes et leurs activités en fonction de leurs priorités. Pour traduire des choix et des politiques stratégiques en programmes, les ministères responsables ont besoin de connaître précisément l'état des ressources disponibles. Une procédure «descendante» permet d'allouer des ressources à des secteurs et/ou à des ministères en fonction de priorités stratégiques ou



intersectorielles, avant de privilégier des programmes et des actions individuels. Étant donné que plusieurs années sont nécessaires pour mettre en œuvre des changements de politiques, cette procédure se révèle en principe plus efficace à l'intérieur d'un cadre pluriannuel que d'un budget annuel (voir section 5.2.2 ci-dessous). Cependant, la mise en œuvre d'une telle procédure pour le budget annuel nécessitera de recueillir quelques bénéfices immédiats, ce qui contribuera à garantir la discipline budgétaire, une condition préalable à l'élaboration d'une approche pluriannuelle du budget.

- **Quelle est la stratégie budgétaire sectorielle que poursuit le pays partenaire?** L'examen de l'évolution du budget sectoriel dans le temps et des prévisions pour l'avenir devrait permettre de définir la stratégie budgétaire sectorielle du pays. Voici quelques-unes des questions à résoudre en termes de stratégie de financement du budget sectoriel: le budget sectoriel dépend-il de recettes budgétaires internes ou externes? Existe-t-il une approche de recouvrement (total ou partiel) des coûts pour financer le secteur? Les dépenses d'investissement semblent-elles dépendre d'un financement externe? L'analyse de ces questions sur la base des performances passées et des plans futurs donne souvent des orientations sur les priorités et les contraintes du budget sectoriel et sur les domaines où l'appui sera le plus efficace.
- **Des travaux ont-ils été entrepris pour déterminer si le budget sectoriel permet d'optimiser les ressources?** Il serait également utile de formuler des commentaires sur les travaux en cours pour déterminer si le budget sectoriel permet d'optimiser les ressources. Par exemple, des audits conduits par l'instance suprême de vérification des comptes se penchent-ils sur cette question? Des comparaisons sont-elles effectuées quant à l'optimisation des ressources entre régions? Des mesures sont-elles prises pour étudier cette question et le gouvernement possède-t-il une stratégie pour garantir l'optimisation des ressources dans l'utilisation des fonds publics?
- **Quelle est l'ampleur de l'aide par rapport au budget?** Il est important de quantifier l'aide par rapport aux principaux chiffres du budget, comme l'aide annuelle prévue en tant que pourcentage du budget sectoriel. L'aide apportée par le PAPS doit également être mise en rapport avec l'aide fournie par d'autres partenaires internationaux.

Encadré 5.2: Systèmes de classification budgétaire

Un système de classification budgétaire est un instrument utile pour l'administration du budget, l'analyse politique et la responsabilité. Il existe essentiellement quatre manières de classer un budget.

La **classification administrative** relie les crédits budgétaires aux structures administratives responsables des dépenses, comme les ministères, les directions et les unités chargées des dépenses. Elle correspond donc aux responsabilités de gestion du budget. Un bon budget doit toujours préserver cette structure de sorte que la responsabilité de l'exécution du budget soit claire. Le système traditionnel de classification du budget par ligne budgétaire consiste en une classification par unité de spécialité, fondée sur des types et des quantités d'intrants, et en une classification administrative.

La **classification économique** établit un lien entre le budget et les catégories économiques, telles que les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et, à l'intérieur des dépenses de fonctionnement, le montant alloué aux salaires et aux dépenses non salariales. Aux fins de l'analyse budgétaire, il est utile qu'une classification économique nationale puisse être comparée aux normes internationales énoncées dans le Manuel de statistiques de finances publiques du FMI (Manuel SFP 2001).

La **classification fonctionnelle** classe les dépenses en fonction de leur finalité socioéconomique, comme la défense, l'éducation préprimaire et primaire, les services hospitaliers. Ces catégories seront souvent proches de la structure administrative du gouvernement, mais seront rarement identiques à celle-ci. Une classification fonctionnelle est utile pour élaborer des rapports analytiques en vue d'une analyse politique ainsi que d'une comparaison historique et internationale. A cette fin, il est utile de pouvoir comparer la classification budgétaire d'un pays avec les normes internationales en la matière, qui sont énoncées dans la Classification des Fonctions des Administrations publiques des Nations unies (COFOG/CFAP).

La **classification par programme** classe les dépenses en fonction des «programmes» conçus pour atteindre un objectif particulier. Dans sa forme la plus pure, une classification par programme couvrira l'ensemble de la structure administrative du gouvernement (par exemple, les objectifs en matière de santé dépendent du travail du ministère de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement) et dépendra des objectifs stratégiques spécifiques du pays. Toutefois, dans la pratique, cette forme de programme est extrêmement complexe et les programmes sont, de ce fait, plus étroitement liés à la structure administrative du gouvernement.

Un système de classification budgétaire doit englober l'ensemble du budget. Il serait, en effet, perturbant de présenter et de gérer le budget selon des systèmes de classification différents d'un ministère à l'autre. Un système de classification budgétaire peut être complété par des éléments supplémentaires (ou sous-classifications). Ainsi que cela a été mentionné ci-dessus, une cartographie ou un tableau de concordance entre les programmes et le budget peut être élaboré et joint à ces documents dans un souci de transparence.

- **Des changements sont-ils apportés à la classification budgétaire?** Dans de nombreux pays, les bailleurs de fonds encouragent ou procèdent au changement du système de classification budgétaire, par exemple pour garantir que la classification économique soit conforme au Manuel SFP 2001 ou qu'une classification fonctionnelle conforme au COFOG/CFAP soit introduite. Une autre étape dans la modernisation de la classification budgétaire peut consister à instaurer une classification par programme, qui regroupe les dépenses en fonction de leurs objectifs et des responsabilités dans la gestion du budget. L'établissement d'une classification par programme est souvent considéré comme une manière de resserrer les liens entre budget et politique. Cependant, une classification par programme n'est pas la panacée et exige de gros efforts. Lorsque les responsabilités du budget sont fragmentées (par exemple, lorsque les dépenses en personnel, en biens et services et en investissement sont gérées par différentes directions) ou que des systèmes comptables inappropriés sont en place, l'établissement d'une classification par programme peut se révéler difficile et ne pas donner de bons résultats. Dès lors, le regroupement des mêmes dépenses de programme remplissant la même fonction, indépendamment de la catégorie économique ou de la source de financement, peut nécessiter de réorganiser d'abord le ministère concerné selon des axes fonctionnels ou de revoir le partage des responsabilités entre le ministère des finances, le ministère de la planification et les ministères sectoriels concernés. Certains pays en développement ont tenté de classer les dépenses en fonction d'objectifs intersectoriels qui ne tiennent pas compte des responsabilités de la gestion budgétaire. Dans ce cas, les responsabilités budgétaires ne sont pas clairement identifiées et le regroupement d'activités à l'intérieur de programmes est souvent arbitraire, étant donné qu'une activité peut poursuivre plusieurs objectifs. En conséquence, dans tous ces domaines – introduction de classifications économiques conformes au Manuel SFP 2001, adoption d'une classification fonctionnelle conforme au COFOG/CFAP ou introduction d'une classification par programme – il faut soigneusement veiller à ce que l'intégrité d'une classification budgétaire qui identifie clairement les responsabilités de l'établissement du budget ne soit pas mise à mal. En fait, une classification administrative soutiendra souvent mieux la prise de décisions politiques qu'une classification par programme mal conçue.

Normalement, l'examen des questions susvisées doit se dérouler en même temps que l'analyse des questions liées à la gestion des finances publiques, étant donné le lien étroit qui existe entre les «processus» de gestion des finances publiques et le «contenu» du budget étudié dans cette section.

5.2.2 Inscrire le budget dans une perspective pluriannuelle

L'inscription du budget dans une perspective pluriannuelle poursuit plusieurs objectifs.

- **Rôle de réaffectation des ressources** (efficacité de l'allocation). Veiller à ce que les choix politiques puissent se faire dans le respect des contraintes budgétaires et autoriser leur mise en œuvre progressive dans le temps, en rendant possible la création d'une voie vers la réalisation graduelle des objectifs politiques. Les changements apportés aux crédits budgétaires et aux dépenses requièrent souvent un effort soutenu sur plusieurs années étant donné qu'une grande partie du budget n'a pas une nature discrétionnaire.
- **Meilleure mise en œuvre** (efficacité opérationnelle). Contribuer à l'amélioration de la performance opérationnelle en donnant aux responsables une plus grande prévisibilité pour la gestion de leurs programmes.

Dans la pratique, une perspective pluriannuelle comporte plusieurs éléments. Il existe des perspectives à long terme (à dix ou vingt ans), dans lesquelles certains pays décrivent leur «vision» de l'avenir. Il existe aussi des perspectives à plus court terme, souvent coulées dans des cadres à moyen terme (de 3 à 5 ans). La durée d'une perspective pluriannuelle varie d'un pays à l'autre en fonction des défis à relever. De plus, la législation de certains pays peut aussi imposer la préparation de plans à différents horizons.

L'utilisation de cadres à moyen terme pour renforcer le lien entre budget et politique s'est popularisée ces dernières années. Les cadres à moyen terme portent des noms différents – cadre macroéconomique à moyen terme, cadre des finances publiques à moyen terme, cadre budgétaire à moyen terme et cadre des dépenses à moyen terme. L'encadré 5.3 ci-dessous définit ces expressions, tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée.

Encadré 5.3: Cadres à moyen terme - Glossaire

Cadre à moyen terme: cadre macroéconomique, budgétaire, des finances publiques ou des dépenses couvrant généralement une période comprise entre 3 et 5 ans. L'utilisation du terme «cadre» implique qu'il n'est pas détaillé, et certainement pas autant que les informations que l'on trouve dans un budget.

Cadre macroéconomique à moyen terme: cadre macroéconomique couvrant généralement un ensemble cohérent de comptes macroéconomiques – comptes nationaux (secteur réel), balance des paiements, comptes budgétaires et enquête monétaire.

Cadre des finances publiques à moyen terme: comptes fiscaux couvrant les recettes, les dépenses et les éléments de financement de la situation budgétaire d'un pays.

Cadre budgétaire à moyen terme: cadre budgétaire d'un pays englobant les recettes et les dépenses, ainsi que les éléments de financement à inclure dans un budget. Il peut différer des comptes fiscaux dans la mesure où certaines opérations financières publiques ne passent pas par le budget. Les informations apparaissent normalement dans les grands articles du budget.

Cadre des dépenses à moyen terme: cadre des dépenses d'un pays couvrant les postes de dépenses. Normalement, ces derniers apparaissent dans les grands articles du budget.

Il est à noter qu'il n'existe pas de définition généralement acceptée des expressions susvisées. D'aucuns considèrent qu'un cadre des dépenses à moyen terme doit inclure les indicateurs de réalisations directes et de résultats. Selon les pays, ces documents sont appelés «cadre budgétaire à moyen terme» (CBMT), «cadre global des dépenses à moyen terme» ou simplement «cadre des dépenses à moyen terme» (CDMT).

Cadre des finances publiques à moyen terme (CFPMT)

La première étape ou le point de départ de l'élaboration d'une perspective budgétaire à moyen terme doit être la préparation d'un cadre des finances publiques à moyen terme (CFPMT), qui est le fondement de l'élaboration d'un budget sain et un instrument essentiel du contrôle des dépenses totales. Un CFPMT fournit des prévisions sur les recettes, sur les dépenses et sur le financement (afin de parvenir à l'équilibre budgétaire). Il couvre généralement une période comprise entre trois et cinq ans.

Le CFPMT est l'une des composantes du cadre macroéconomique à moyen terme, qui inclut généralement, outre le CFPMT, des projections de la balance des paiements, du secteur de la production (secteur réel) et du secteur monétaire. Le cadre macroéconomique est un outil de vérification de la cohérence des hypothèses ou des projections relatives au développement économique et financier (par exemple, la croissance économique, l'équilibre budgétaire, la balance des opérations courantes, le taux de change, l'inflation, la croissance du crédit et les politiques d'emprunts extérieurs). Les scénarios macroéconomiques doivent inclure des analyses de sensibilité (par exemple, l'analyse de l'impact de la hausse des prix du pétrole). Des analyses de la viabilité de la dette et des examens des engagements conditionnels doivent aussi être menés. Dans de nombreux pays, ce travail est généralement entrepris en étroite collaboration avec le FMI.

Le CFPMT doit couvrir les opérations financières de toutes les entités gouvernementales et opérer une distinction entre les opérations du gouvernement central et celles des gouvernements à l'échelle infranationale. Cependant, dans la pratique, dans un grand nombre de pays en développement, la couverture du CFPMT n'est pas complète, notamment en raison de problèmes dans la disponibilité des données.

Dans la plupart des pays en développement, un CFPMT est élaboré soit par les autorités nationales soit par le FMI. Néanmoins, dans bon nombre de pays, il y a lieu de: (i) renforcer les capacités nationales d'établissement du CFPMT et (ii) de faire du CFPMT un instrument plus efficace de contrôle budgétaire, en élaborant un budget soumis à des contraintes sévères, dans le sens suggéré ci-après.

Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) – Allocation intersectorielle des ressources

La deuxième étape dans l'élaboration d'une perspective budgétaire pluriannuelle consiste à préparer un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) afin d'améliorer l'allocation des ressources entre les secteurs. Un premier pas dans l'établissement d'un CDMT pourrait être de se concentrer sur l'allocation intersectorielle des ressources. Les pays disposant d'un processus rigoureux d'élaboration du budget, y compris un CDMT, scinderont normalement le processus d'élaboration du budget annuel en deux phases: (i) une étape descendante de «cadrage» ou de «stratégie», durant laquelle les agrégats budgétaires sont déterminés, les allocations sectorielles indicatives fixées pour plusieurs années et des plafonds de dépenses définis pour le budget annuel en préparation et (ii) une étape ascendante, durant laquelle les ministères compétents élaborent des projets de budgets et de programmes.

Durant la première phase d'établissement du budget (cadrage), un document de CDMT, incluant les estimations des dépenses par ministère ou par secteur et une déclaration de politique budgétaire, est rédigé. Ce document doit être relu au plus haut niveau politique (par exemple, au sein du cabinet ou d'un comité interministériel). Les plafonds de dépenses détermineront le cadre pour l'établissement du budget annuel et des programmes pluriannuels de dépenses seront élaborés à partir de ce document.

Ce cadrage est nécessaire pour procéder à un exercice de programmation des dépenses sectorielles ou pluriannuelles. Il aide à éviter les incohérences entre le programme sectoriel et le CFPMT ou l'accumulation de dépenses dans des secteurs ou des domaines qui ne sont pas couverts par un programme sectoriel. En conséquence, les CDMT sectoriels doivent impérativement être élaborés dans le cadre d'un CDMT global, qui reposera lui-même sur un cadre budgétaire à moyen terme ou sur un cadre macroéconomique.

En règle générale, un CDMT couvre une période comprise entre trois et cinq ans et est préparé et reconduit (glissé) annuellement²⁴. Sa première année doit être conforme au budget, tandis que les années suivantes sont indicatives. Un CDMT ne remplace pas le budget, mais met en lumière l'impact budgétaire futur des politiques en vigueur. En principe, il englobe toutes les dépenses, indépendamment de leur source de financement et de leur nature économique. La préparation d'un CDMT doit être intégrée dans la procédure d'élaboration du budget soumis à des contraintes sévères, dont il a été question plus haut.

CDMT – Allocation intrasectorielle des ressources

Au cours de la seconde phase (ascendante), les ministères responsables formulent et calculent le coût de leurs programmes de dépenses et préparent leurs budgets en respectant les plafonds de dépenses. Il convient de prévoir un temps suffisant pour les mécanismes de réconciliation et afin de permettre aux ministères responsables de fixer un ordre de priorité pour leurs programmes et d'identifier les mesures qui respectent les plafonds fixés. En fonction du caractère rigoureux des contraintes budgétaires et de l'organisation du processus d'élaboration du budget, quelques nouveaux programmes demandés par les ministères responsables pourraient être acceptés, même si les plafonds sont dépassés. Cependant, la demande principale doit respecter les plafonds notifiés ou les lignes directrices publiées, et le coût des programmes visés dans la demande principale doit permettre la mise en œuvre complète de ces programmes.

Une analyse détaillée des coûts doit se concentrer sur certains points essentiels. Par exemple, ainsi que cela a été souligné plus haut, les coûts annuels prospectifs des projets d'investissement d'une certaine taille doivent toujours être estimés, avec ou sans CDMT. Par ailleurs, le rapport coût-efficacité de la préparation des estimations détaillées des dépenses futures pour chaque activité récurrente doit toujours être évalué avant d'entreprendre un tel exercice.

²⁴ Selon l'enquête «Pratiques et procédures budgétaires» de l'OCDE et de la Banque mondiale, la moitié des pays de l'OCDE intègre des «estimations formelles glissantes à moyen terme (3 à 5 ans)» dans leurs documents budgétaires.
http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html

Encadré 5.4: CDMT et préparation du budget en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, le ministère des finances a commencé à élaborer un CDMT en 1994, mais cette expérience n'a pas duré deux ans, en raison du manque de volonté politique et de l'absence de lien clair avec le processus budgétaire. Sur la base de cette première expérience, les processus de CDMT et budgétaires ont été fusionnés en 1997. Ils englobent actuellement les activités coordonnées suivantes:

Revue des politiques initiales (mai-septembre – l'exercice fiscal commence le 1^{er} avril), qui comporte les étapes critiques suivantes:

- juin-juillet: la Commission ministérielle du Budget (MinComBud) examine le projet de CDMT, les rapports sur les dépenses et les questions de politique et de financement;
- juillet: réunions des comités techniques des autorités locales, régionales et nationales;
- juillet-septembre: révision du cadre macroéconomique, projections des recettes et politique budgétaire;
- octobre: lors d'une réunion élargie, le cabinet examine le cadre budgétaire et les projections des recettes.

Préparation des soumissions du CDMT et du budget (avril-août): Les ministères responsables commencent à préparer le CDMT et le budget au début de l'exercice. Les propositions des ministères doivent être soumises au ministère des finances avant le 16 août. Leurs propositions doivent être structurées de telle sorte que les changements politiques proposés soient clairement identifiés. Elles doivent inclure:

- une affectation initiale des ressources à moyen terme. L'enveloppe budgétaire utilisée pour définir cette affectation de référence consiste en les deux années prévisionnelles du CDMT de l'année précédente;
- les économies identifiées et le nouvel ordre de priorités dans le cadre de l'affectation initiale;
- les options politiques proposant des modifications à l'affectation initiale des ressources à moyen terme (par exemple, nouvelle politique, modification du niveau de production, modification dans le plan de mise en œuvre d'un programme). Ces options doivent être liées aux priorités stratégiques du ministère responsable. Pour les dépenses non récurrentes, les estimations doivent couvrir cinq ans (deux ans de plus que la période couverte par le CDMT);
- divers documents et états des lieux (par exemple, le nombre d'effectifs, l'analyse des risques et le passif éventuel, etc.).

Révision du CDMT soumis du CBMT et du processus d'allocation des ressources (août-novembre): Le comité national et provincial des dépenses à moyen terme, composé de hauts fonctionnaires du ministère des finances et d'autres ministères, évalue les projets de CDMT et de budget en août-septembre et formule des recommandations à l'intention du ministère des finances.

En octobre, le ministère des finances présente au cabinet un projet de déclaration de politique budgétaire à moyen terme et des «estimations d'ajustement». La déclaration politique, les «estimations d'ajustement» et le rapport sur l'exécution du budget sont ensuite présentés au parlement à la fin du mois d'octobre.

La déclaration de politique budgétaire a pour but de lancer le débat au niveau politique, mais n'est pas un document contraignant. Elle comprend: i) un rapport sur les perspectives économiques et des projections macroéconomiques à trois ans; ii) un cadre des finances publiques à moyen terme; iii) un rapport sur la fiscalité; iv) un rapport sur les priorités à moyen terme incluant un CDMT agrégé par grands secteurs et v) un rapport sur les relations financières intergouvernementales.

Finalisation

Au début du mois de novembre, le cabinet approuve les affectations de ressources aux ministères du CDMT et les subventions remboursables sous condition aux autorités locales et régionales. Le ministère des finances communique ces enveloppes financières aux ministères responsables par le biais des «lettres d'affectation».

Les ministères responsables préparent leur projet de CDMT/budget en novembre-décembre. Le budget reprend, sous le même format, les projections pour l'exercice et les estimations indicatives pour la deuxième et la troisième année du CDMT. Le projet est ensuite présenté au parlement en février.

Sources adaptées des «Medium Term Expenditure Framework Treasury Guidelines», République d'Afrique du Sud, 2004 et 2007.

«Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction»: South Africa, Albert van Zyl. Overseas Development Institute. Londres. Mai 2003.

5.2.3 Options et caractéristiques des CDMT

Bien qu'un exemple de CDMT ait été présenté ci-dessus, dans la pratique, la définition de ce qu'est un CDMT varie d'un pays à l'autre. Certaines caractéristiques et options sont discutées ci-après.

La couverture du CDMT. Pour parvenir à une allocation efficace des ressources, un CDMT doit englober toutes les dépenses du gouvernement central, quelles que soient leur source de financement et leur nature économique. Il doit comporter un volet «ressources» afin d'identifier toutes les ressources, y compris les recettes propres des organismes chargés des dépenses et les aides projets. Pour que l'allocation des ressources soit efficace, la couverture du CDMT doit être étendue, à tout le moins progressivement, aux recettes et aux dépenses des fonds hors budget.

Dans certains pays, l'élaboration d'un CDMT peut constituer un moyen de surmonter la fragmentation des processus budgétaires que l'on rencontre dans de nombreux pays en développement, notamment la séparation entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Ainsi, plusieurs pays ont-ils abandonné les programmes d'investissements publics (PIP) élaborés dans les années 1980 et 1990 pour les remplacer par une forme ou l'autre de CDMT, qui couvre, en principe, à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le CDMT en tant que partie du processus budgétaire. Dans certains pays, le processus d'élaboration du budget et du CDMT inclut, vers la moitié de l'exercice fiscal, la présentation à titre informatif au pouvoir législatif d'un CDMT qui décrit les orientations politiques par fonction ainsi qu'un rapport d'exécution du budget et un projet de loi de finances révisé (voir encadré 5.4, CDMT et préparation du budget en Afrique du Sud). Cette procédure renforce le rôle du CDMT dans le cadre de l'allocation des ressources.

Le CDMT en tant que partie de la discipline budgétaire. Dans les pays de l'OCDE, des prévisions de dépenses pluriannuelles sont préparées dans le cadre de projections prudentes des ressources. Elles se centrent sur les politiques adoptées et n'incluent pas les nouveaux programmes ou les extensions de programmes non encore adoptés. Le CDMT est un moyen de planifier les changements politiques, qui peuvent être à la fois de nouvelles politiques et des économies. En fait, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, les CDMT des pays développés tendent davantage à la stabilisation des dépenses ou à la planification d'économies plutôt qu'à l'élaboration de programmes supplémentaires.

Les étapes suivantes de l'élaboration du CDMT tendent à accroître l'efficacité de l'allocation intrasectorielle des ressources et à donner aux responsables une prévisibilité accrue des dépenses afin d'améliorer la performance de la gestion du programme. Dès lors, pour chaque secteur ou ministère, les prévisions de dépenses seront au moins détaillées par grands programmes. Quelques pays en développement, comme le Ghana, ont mis en œuvre des CDMT détaillant les activités et les réalisations directes des programmes, mais les résultats de ces expériences ne sont pas encore satisfaisants. Dans une poignée de pays, tels que l'Australie ou l'Afrique du Sud, des estimations détaillées des dépenses futures sont présentées dans le budget, sous le même format et avec le même degré de détail que les dépenses budgétaires annuelles.

Un CDMT sectoriel doit, de préférence, être le CDMT d'un ministère responsable. Dans certains cas, toutefois, selon l'organisation du gouvernement et du secteur, il peut être souhaitable d'engager un exercice de programmation des dépenses publiques pour l'ensemble du secteur. Dans ce cas, il conviendra d'identifier clairement les responsabilités pour la préparation et la mise en œuvre des composants du CDMT sectoriel. Le budget étant géré par les ministères responsables, pour être efficaces, leurs CDMT doivent s'inspirer du CDMT sectoriel. Le secteur doit être clairement identifié dans le cadre budgétaire à moyen terme (ou CDMT global) et une procédure doit être mise en place pour garantir que le CDMT sectoriel est conforme aux contraintes financières énoncées par le cadre des finances publiques à moyen terme et le cadre budgétaire à moyen terme. Cette approche peut être indiquée dans le cas des «secteurs multi-institutionnels» qui font intervenir plusieurs ministères responsables.

Autorités infranationales. Compte tenu du partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, il peut être recommandé d'élaborer des CDMT à la fois au niveau du gouvernement central et au niveau des autorités locales et régionales, et d'instituer un mécanisme de coordination entre ces différents CDMT. Cependant, à l'exception des grands États fédéraux, l'élaboration de CDMT locaux nécessite d'abord un CDMT solide au niveau du gouvernement central.

Degré de détail des estimations de dépenses. Il est possible d'envisager différents degrés de détail pour un CDMT. Un CDMT qui ne détaillerait les dépenses que par grands programmes (par exemple, l'enseignement

primaire, l'enseignement secondaire, etc.) présente l'avantage de faire peser moins de pression sur les rares ressources humaines qu'un CDMT plus détaillé. Cependant, les estimations agrégées risquent d'être arbitraires si elles ne sont pas justifiées par des estimations de coûts plus détaillées, notamment pour les projets d'investissement pluriannuels. Un équilibre doit être trouvé entre deux approches extrêmes, qui consistera soit à présenter des projections de dépenses agrégées par ministère, soit à détailler les projections de dépenses par activité ou par réalisation. L'équilibre optimal dépendra de la capacité technique du pays et de l'engagement du gouvernement envers la discipline budgétaire. Définir de nouvelles activités et projets dans un programme pluriannuel pourrait surcharger les budgets futurs si les processus d'élaboration des budgets sont dominés par les marchandages. Parallèlement, les estimations pour l'avenir devraient être indicatives et éviter de devenir des estimations détaillées des dépenses, qui pourraient être interprétées comme des promesses d'activités futures spécifiques (un CDMT doit être en accord avec son nom, c'est-à-dire un «cadre» et non une liste détaillée d'activités). Si les processus ne sont pas rigoureux, des CDMT détaillés risquent de devenir des listes de souhaits. Le CDMT doit fonder le budget sur des choix politiques; par contre, si l'établissement du budget sert à contrôler les détails des dépenses, le CDMT ne servira pas à grand-chose.

Introduction d'éléments de performance. En théorie, détailler les estimations de dépenses pluriannuelles par programme, sous-programme et activité ou réalisation directe pourrait faciliter la mise au point d'une approche de budget fondé sur la performance et renforcer la prévisibilité au niveau de la gestion des programmes. Cependant, ces exercices requièrent d'importantes capacités techniques²⁵.

5.2.4 Limitations du CDMT

Le recours au CDMT est soumis à diverses contraintes, qui doivent être prises en compte lorsque l'on encourage l'utilisation de cet instrument. Quelques-uns des problèmes sont résumés ci-dessous.

Éviter de promouvoir un CDMT lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas. L'étude des expériences de CDMT dans certains pays d'Afrique montre que les résultats sont inégaux, voire parfois décevants²⁶. Selon le FMI²⁷, «l'élaboration de cadres exhaustifs des dépenses à moyen terme peut être un instrument efficace lorsque les circonstances et les capacités le permettent. À défaut, cet instrument peut être un gros consommateur de temps et de ressources et détourner l'attention des besoins immédiats pour améliorer le budget annuel et les processus d'exécution du budget... Avant d'introduire un CDMT, il convient de se poser une question: le pays est-il prêt à s'engager dans un tel exercice, en ce sens qu'il dispose du soutien nécessaire pour remplir les conditions préalables? Alors que ce soutien n'était pas adéquat dans divers pays africains, le CDMT a été introduit prématurément et n'a été qu'un simple exercice administratif».

Il est très souvent nécessaire de d'abord créer des bases solides pour l'élaboration et l'exécution du budget, l'établissement des rapports et la vérification des comptes avant de passer à des plans plus ambitieux contenus dans la préparation d'un CDMT. Souvent, il est possible de garantir un lien raisonnable entre politique et budget au sein du cycle budgétaire annuel lorsque celui-ci fonctionne relativement bien. Dans l'ensemble, ces analyses suggèrent que le CDMT inclura les éléments suivants s'il veut être un instrument efficace d'amélioration de la préparation du budget:

- ➔ des projections macroéconomiques fiables associées à des objectifs budgétaires dans un contexte économique stable;
- ➔ l'établissement d'une phase stratégique claire au début du processus CDMT/budget afin que les ministres s'engagent collectivement sur les priorités politiques et que soit mise en place une procédure budgétaire descendante reflétant les ressources réelles agrégées et les priorités politiques;
- ➔ une classification budgétaire satisfaisante et une comptabilité précise et opportune;
- ➔ un processus décisionnel rigoureux et une discipline politique en matière de gestion budgétaire;

²⁵ La détermination complète du coût des activités et des réalisations directes, qui est parfois envisagée, nécessiterait la mise au point de méthodes d'imputation comptable des coûts (comme la détermination des coûts par activité), qui dépassent la capacité de la plupart des pays, y compris les nations industrialisées.

²⁶ Malcom Holmes et Alison Evans, «A review of Experience in implementing MTEFs in a PRSP context: a synthesis of eight country studies», ODI, 2003. Philippe Le Houerou et Robert Taliercio, «Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa», Banque mondiale, 2002.

²⁷ «Selected African Countries: IMF Technical Assistance Evaluation—Public Expenditure Management Reform», FMI, 2006.

- ➔ l'établissement d'un lien entre l'examen des dépenses de fonctionnement et d'investissement et l'intégration des instruments des bailleurs de fonds, tels que les approches programmatiques pour la fourniture de l'aide;
- ➔ les capacités techniques.

Le recours à des CDMT sectoriels ou «partiels». Dans plusieurs pays partenaires de la Commission, des CDMT n'ont été préparés que pour une poignée de secteurs prioritaires, sans être dûment intégrés dans un cadre des finances publiques à moyen terme. Mettre l'accent sur les secteurs prioritaires peut être plus efficace en termes de coûts que couvrir tous les secteurs, mais on peut se demander si ces CDMT partiels et illimités atteignent réellement les objectifs de discipline budgétaire et d'allocation efficace des ressources intersectorielles cités plus haut. En outre, ces CDMT sectoriels sont souvent considérés comme des plans d'expansion, à la différence des CDMT des pays industrialisés.

Appui politique. Un CDMT ne doit pas être un simple document rédigé par des technocrates ou une simple compilation de feuilles de calcul. Ainsi que cela a été dit plus haut, il doit prendre appui sur une stratégie sectorielle. S'il est bien conçu, il doit inclure une déclaration de politique budgétaire, qui montrera quels sont les liens entre le budget, le CDMT et les stratégies sectorielles et nationales.

Comme cela a été indiqué, les enveloppes financières correspondant aux tranches annuelles d'un CDMT doivent être avalisées au niveau politique le plus élevé. Une fois finalisé, le CDMT ou la partie sectorielle du CDMT doit être examiné et approuvé par le cabinet ou un comité en dépendant directement.

À l'instar du budget, un CDMT sectoriel doit être préparé par le ministère compétent, mais les ministères en charge des finances et de la gestion économique ainsi que le bureau du Premier ministre doivent être régulièrement consultés aux différents stades de son élaboration.

Si le CDMT est bien préparé et est conforme au cadre des finances publiques à moyen terme, il peut être rendu public et transmis pour information au parlement afin de montrer le degré d'engagement du gouvernement. En revanche, il serait contre-productif de rendre public un CDMT qui ne soit pas crédible. Cette question doit être examinée dans le contexte plus général de la définition de la politique de rapportage budgétaire.

Des mécanismes incitant à la consultation et au débat avec le pouvoir législatif et la société civile sont nécessaires pour faire en sorte que toutes les options politiques soient prises en compte avant de choisir la plus rentable en termes de coûts-efficacité. Ces consultations politiques devront, de préférence, se dérouler au début de la formulation ou du réexamen des stratégies.

Participation des bailleurs de fonds. Un CDMT est un instrument essentiellement destiné à soutenir la gestion du budget du gouvernement et à améliorer l'allocation des ressources. Il peut, en outre, servir à coordonner l'aide des bailleurs de fonds et contribuer à renforcer la transparence et la prévisibilité du financement, pour autant que les bailleurs de fonds «jouent le jeu». Des mécanismes de consultation et de coordination des bailleurs de fonds doivent être créés à cette fin. Ces mécanismes doivent être pilotés par le ministère sectoriel compétent pour chacun des secteurs concernés.

La prévisibilité accrue du financement est l'un des objectifs du CDMT. Dans les pays dépendants de l'aide, le CDMT ne sera crédible que si les apports d'aide sont prévisibles. L'engagement de la communauté des donateurs à fournir des fonds en temps utile au budget du gouvernement constituera un élément essentiel de la réussite du CDMT.

5.2.5 Évaluer les processus du CDMT

Lorsqu'un CDMT existe, quelle que soit la forme qu'il revêt, certaines des questions suivantes peuvent être examinées:

- ➔ Le CDMT est-il élaboré dans le contexte d'un cycle budgétaire annuel qui fonctionne? Les fondements de l'élaboration et de l'exécution du budget, de l'établissement des rapports et de la vérification des comptes ont-ils un niveau de qualité satisfaisant?
- ➔ Les liens avec l'allocation des ressources macroéconomiques et intersectorielles doivent être évalués: le CDMT respecte-t-il les contraintes financières définies dans le cadre des finances publiques à moyen terme?

- ➔ Si les documents du CDMT ne couvrent que quelques secteurs, existe-t-il un CBMT (ou un CDMT global), dans lesquels s'inscrivent ces documents conformes au cadre des finances publiques à moyen terme?
- ➔ Si certains «CDMT sectoriels» couvrent des domaines relevant de la responsabilité de plusieurs ministères, les responsabilités de chacun d'entre eux sont-elles clairement établies? Ces «CDMT sectoriels» s'inscrivent-ils dans un CDMT global? Quels sont les mécanismes mis en place pour assurer la coordination au niveau sectoriel?
- ➔ Comment les programmes des autorités locales et régionales sont-ils pris en compte? Quels sont les mécanismes de coordination qui existent entre le CDMT du gouvernement central et ceux des autorités locales et régionales, s'ils existent?
- ➔ Quel est le degré de détail des projets de dépenses du CDMT (par programme ou par activité, par exemple)? Le degré de détail et les méthodes d'imputation des coûts prévues ont-ils été améliorés? Le degré de détail est-il suffisant ou cache-t-il des questions politiques majeures?
- ➔ Le CDMT a-t-il été rendu public? A-t-il été transmis au parlement?

L'analyse du CDMT aidera à déterminer si la politique du gouvernement est mise en œuvre. Voici quelques-unes des questions à examiner. Le CDMT contient-il une déclaration circonstanciée sur la politique budgétaire? Les changements prévus du volume et de la composition du budget sectoriel sont-ils conformes à la stratégie sectorielle? Les estimations des coûts futurs sont-elles fiables?

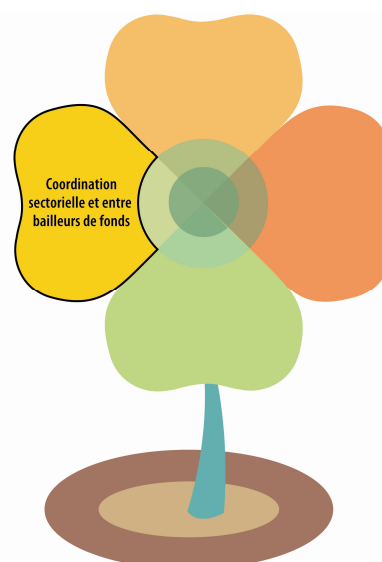
La crédibilité du CDMT peut être évaluée a posteriori en analysant l'écart entre les estimations du CDMT, le budget et l'exécution réelle du budget. La première tranche annuelle du CDMT sectoriel correspond-elle au budget? Quel est la différence entre le budget de l'exercice t et la tranche des CDMT précédents de l'année t (par exemple, CDMT $t-1$ à $t+1$)? On peut également juger du caractère réaliste des estimations et des projections de coûts en comparant le programme actuel avec les tendances des dernières années et en examinant la cohérence interne des projections du CDMT.

Ces études ne devraient pas tendre à comparer le CDMT par rapport aux meilleures pratiques, mais bien à déterminer dans quelle mesure le pays progresse vers la mise en place d'un système sain d'établissement des budgets dans une perspective pluriannuelle, compte tenu de sa situation et de ses capacités techniques actuelles. Dès le départ, les questions les plus importantes consistent à déterminer s'il existe une volonté de renforcer la gestion des finances publiques. Un plan d'action destiné à renforcer la programmation des dépenses pourrait être élaboré, qu'elle qu'en soit la forme. Ces actions ne devraient pas être définies isolément pour un seul secteur, mais être étroitement coordonnées avec les mesures destinées à consolider la gestion des dépenses publiques.

5.3 Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds

Un système efficace de coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds, conduit par le gouvernement, est l'une des caractéristiques déterminantes d'un programme sectoriel. Il marque souvent le point de départ d'un programme sectoriel et, à de nombreux égards, il est l'élément clé qui permet le dialogue sur les autres composantes.

La coordination sectorielle sert ici à définir les mécanismes nationaux de coordination entre le gouvernement et les acteurs non étatiques pour toutes les questions sectorielles pertinentes. La politique sectorielle est le résultat de mécanismes de consultation, de coordination et de décision qui peuvent faire intervenir des acteurs économiques et la société civile, le parlement, le cabinet, les ministères transversaux et les autorités locales. Les processus d'élaboration des budgets annuels et à moyen terme, le suivi de la performance, la redevabilité nationale et le renforcement de la



demande de services publics et de capacités accrues sont autant de domaines dans lesquels la coordination sectorielle entre les différentes parties prenantes est indispensable. Les mécanismes de coordination sectorielle, tels qu'ils sont envisagés ici, constituent donc un élément essentiel de la gouvernance sectorielle (voir section 3.3), parmi d'autres (le cadre juridique, l'autorité formelle des organisations, etc.)²⁸. En tant qu'élément fondamental du processus global d'élaboration d'un programme sectoriel, la coordination sectorielle nationale mérite une attention particulière et fait l'objet d'une discussion séparée.

La coordination de l'aide, quant à elle, couvre les efforts plus rigoureux visant à aligner et à harmoniser l'appui des bailleurs de fonds au secteur. Si les donateurs ont un intérêt légitime et profond pour l'efficacité, l'efficience et la solidité des mécanismes de coordination sectorielle, il convient de séparer les deux domaines de la coordination. La coordination entre les bailleurs de fonds est un moyen d'accroître l'efficacité de l'aide et de réduire les coûts de transaction et, bien qu'elle doive tendre à renforcer la coordination sectorielle, elle ne doit pas la remplacer. Il convient de veiller à éviter le risque que les acteurs sectoriels soient inclus dans les mécanismes de coordination des bailleurs de fonds pour répondre aux besoins de ces derniers. En effet, cette approche pourrait affaiblir plutôt que renforcer les mécanismes permanents de coordination sectorielle, qui doivent être consolidés.

Un système efficace de coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds est important parce qu'il augmente l'efficacité de la mise en œuvre du programme sectoriel et réduit les coûts de transaction, mais aussi parce que le dialogue, qui fait partie intégrante de la coordination, peut être un moyen de développer les institutions et de renforcer les capacités.

Cette section aborde d'abord une série de questions relatives à la coordination sectorielle et se penche ensuite sur les réflexions récentes concernant les bonnes pratiques dans la coordination de l'aide. Étant donné que certains des défis liés à la coordination sont similaires au niveau sectoriel et dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds, les observations formulées sont pertinentes à la fois pour la coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds.

5.3.1 Accent sur la coordination sectorielle

Il n'existe pas de modèle parfait de la meilleure manière de coordonner les acteurs du secteur, de les faire participer et de les consulter. Certains pays ont mis au point des mécanismes relativement centralisés de développement et de gouvernance sectoriels, placés sous le contrôle étroit des ministères nationaux (finances et planification, par exemple). D'autres ont accordé davantage d'autonomie aux ministères responsables, qui peuvent eux aussi suivre une approche plus ou moins «verticale» vis-à-vis des autres agences et des unités décentralisées. La participation d'acteurs non étatiques varie elle aussi considérablement, allant de systèmes plus corporatifs à l'intérieur desquels le gouvernement et les principaux groupes sectoriels organisés négocient des politiques avec un faible contrôle démocratique, à des systèmes où le parlement sert d'intermédiaire entre les différents intérêts en passant par des systèmes où l'exécutif joue un rôle extrêmement dominant.

Aux fins de l'évaluation des mécanismes de coordination sectorielle, il n'y a donc aucune «check-list» à consulter; en revanche, diverses questions doivent être discutées par les partenaires d'un programme sectoriel.

Voici quelques exemples de ces questions:

- ➔ Premièrement, **un avertissement particulier aux bailleurs de fonds**. Au départ, il est souvent relativement aisé d'observer des phénomènes qui tendent à montrer ce qui est étiqueté comme une «mauvaise coordination» entre les acteurs et les organisations. L'étape logique suivante consiste alors à suggérer des «mécanismes en vue d'améliorer la coordination», qui aboutissent souvent à des commissions, des conseils, des comités de pilotage, des task-forces, des groupes de travail, des unités de mise en œuvre du programme, des réunions mensuelles, parfois renforcées par la présence de personnel ou de consultants spécialement recrutés ou détachés à cette fin.

Tout ceci peut convenir à certains stades. Cependant, ces mesures risquent de traiter les symptômes et non les causes. L'absence de leadership, d'incitations et/ou de capacités à prospecter et à créer un réseau efficace ne peut être compensée par des mécanismes de coordination. Les obstacles au

²⁸ Parallèlement à la révision des présentes lignes directrices, EuropeAid prépare un guide méthodologique destiné à aider le personnel des délégations et les partenaires à intégrer et à définir les questions de gouvernance au niveau sectoriel.

partage d'information, par exemple, ne disparaîtront probablement pas avec des déclarations de bonnes intentions. En clair, les incitations à coordonner les acteurs doivent d'abord être adaptées, ce n'est qu'ensuite que les mécanismes de coordination pourront être efficaces – et non l'inverse.

Par conséquent, pour évaluer la coordination sectorielle, il convient d'examiner soigneusement les **incitations à coordonner** (et leur coût).

Il y a lieu de rappeler également que le gouvernement est, en soi, essentiellement un vecteur de coordination; le cabinet est le plus haut niveau de la coordination entre les secteurs et le ministère des finances est censé coordonner l'allocation des ressources. Par ailleurs, les ministères peuvent être officiellement chargés de coordonner les agences sectorielles et les unités décentralisées et des mécanismes d'évaluation régulière devraient assurer la coordination entre les autorités locales et les ministères responsables. En d'autres termes, l'une des tâches essentielles des fonctionnaires, surtout dans les ministères centraux, est, en fait, la coordination. Si celle-ci n'est pas efficace, la première chose à faire pourrait consister à la renforcer et à développer les capacités de coordination, plutôt qu'à établir des unités de coordination parallèles, souvent dirigées par les bailleurs de fonds.

- Deuxièmement, l'**objectif fondamental** de la coordination doit être précisé afin d'aider à déterminer si des mécanismes de coordination sont effectivement en place ou sont renforcés pour que le système national fonctionne mieux. Une coordination peut aussi se révéler nécessaire pour accroître l'efficacité de l'aide, mais il importe que la préoccupation plus secondaire de l'efficacité de l'aide ne l'emporte pas ou ne remplace pas la préoccupation plus large de l'efficacité du secteur proprement dit.
- Troisièmement, les **objectifs immédiats** des processus de coordination doivent être clairement définis afin de permettre d'évaluer l'efficacité des mécanismes alternatifs: l'établissement de réseaux (les événements ayant une dimension sociale peuvent être efficaces), le partage d'information (les grandes réunions sont inefficaces), une analyse commune (les grandes réunions formelles sont peu productives dans ce cas), la négociation (les processus informels et les petites réunions peuvent être fructueux), les conseils et la consultation (des réunions plus importantes peuvent être utiles) ou le processus décisionnel (auquel cas le mode de décision doit être clair).
- Quatrièmement, la définition claire des buts et des objectifs immédiats permettra de déterminer quels sont **les acteurs à inclure** dans les différents mécanismes de coordination. Souvent, il convient d'être modeste: plus le nombre d'acteurs impliqués est réduit, plus la coordination est susceptible d'être efficace.
- Enfin, le renforcement des capacités de coordination d'un secteur est un exercice de longue haleine et les pressions à court terme visant à garantir la mise en œuvre du programme sectoriel peuvent créer des dilemmes et contraindre à intégrer des solutions de second choix dans la perspective à long terme. Cela étant, le renforcement à long terme d'une capacité de coordination durable doit rester un objectif explicite, de sorte que les choix entre les objectifs à long et à court terme soient clairs et fondés sur de bonnes analyses.

5.3.2 Élaboration des mécanismes de consultation des parties prenantes

Il est important de ne pas laisser des acteurs importants, notamment les citoyens, en dehors du processus de coordination et d'élaboration des politiques. Le retour d'information des citoyens sur la performance, par exemple, est indispensable pour alimenter le débat politique. Il existe différents types de mécanismes de consultation pour les faire participer.

Les principales questions à traiter sont notamment:

- Existe-t-il un mécanisme structuré de consultation des bénéficiaires et, dans le cas contraire, existe-t-il un plan concret pour en établir un?
- Le plan distingue-t-il les différentes fonctions possibles que les parties prenantes peuvent remplir et les types d'information qui leur sont alors nécessaires? En particulier, une distinction claire a-t-elle été opérée entre les mécanismes de consultation, qui permettent d'obtenir l'avis des différents intervenants, depuis les intrants jusqu'à la prise de décision, lorsque les parties prenantes sont impliquées dans les décisions d'allocation des ressources ou de gestion des services?
- La structure des mécanismes de consultation est-elle correctement intégrée dans le cadre de la prestation de service? Les bénéficiaires locaux ont-ils été consultés et impliqués comme il se doit?

- Des liens appropriés ont-ils été établis avec les autorités locales?
- Les difficultés à obtenir des contributions représentatives – notamment celles qui sont le plus souvent associées à la représentativité des femmes – ont-elles été correctement résolues?
- Existe-t-il un bon équilibre entre les études quantitatives et les processus de participation plus qualitatifs?

5.3.3 Bonnes pratiques dans la coordination de l'aide

Un bon cadre pour la coordination de l'aide dans les approches sectorielles doit englober les relations entre le gouvernement partenaire et les bailleurs de fonds, ainsi que les relations entre les bailleurs de fonds entre eux et les systèmes des bailleurs de fonds individuels, comme:

- Un accord sur l'information, les forums de discussion, les règles et les calendriers en vue de gérer le dialogue entre le pays partenaire et les bailleurs de fonds;
- Des dispositions entre les différents bailleurs de fonds pour renforcer la coordination et simplifier les procédures lorsqu'il n'est pas possible de recourir aux systèmes du gouvernement partenaire;
- Des règles, des incitations et une culture internes des bailleurs de fonds, de nature à influencer la capacité à constituer des partenariats efficaces avec les gouvernements partenaires et les autres bailleurs de fonds.

Relations bailleurs de fonds – gouvernement partenaire

Aux fins de l'évaluation des relations entre gouvernement partenaire et bailleurs de fonds, il importe de comprendre que le gouvernement doit diriger l'amélioration de la coordination des bailleurs de fonds, mais que sa capacité de leadership peut être limitée par l'histoire des relations entre les donateurs individuels et le gouvernement. Les autorités sectorielles peuvent donc avoir besoin de l'appui d'un «chef de file des donateurs» ou d'un petit groupe leader des donateurs pour que ce processus fonctionne efficacement.

Au départ, une approche sectorielle ne réduira pas les coûts de transaction. Pendant une très longue période, la coordination d'un programme sectoriel nécessitera plutôt plus que moins d'efforts. Les projets bilatéraux existants, qui se déroulent en marge du programme sectoriel, peuvent continuer à requérir beaucoup d'attention et la combinaison des modalités utilisées par les différents bailleurs de fonds pour soutenir le programme sectoriel exigera des consultations bilatérales en plus du mécanisme de coordination commun. Enfin, dans toute approche sectorielle, les bailleurs de fonds accompagneront le processus d'élaboration des politiques, la gestion des finances publiques, la redevabilité et le suivi des processus et des résultats, qui tous nécessitent un dialogue, un appui par le biais d'un travail analytique commun, des groupes de travail ad hoc, etc.

La relation entre les bailleurs de fonds et le gouvernement partenaire s'articule concrètement autour de quatre éléments: l'information / les documents, les forums de discussion, les règles et le calendrier, qui sont détaillés dans l'encadré 5.5.

Encadré 5.5: Éléments du système de gestion d'un programme sectoriel

Les informations et les documents qui permettent de définir le système de coordination incluent la politique sectorielle et/ou la stratégie de développement et le programme des dépenses, l'ensemble convenu des rapports de performance périodiques et annuels, des rapports financiers et d'audit le cas échéant, ainsi que les apports analytiques ad hoc dans les domaines d'intérêt commun.

Les principaux **forums de discussion** peuvent englober:

- Un **comité de liaison du programme sectoriel de haut niveau** chargé de la surveillance globale, du dialogue politique général ainsi que du dialogue concernant l'appui général des bailleurs de fonds au programme sectoriel. Pas plus ce comité que tout autre organe conjoint ne doit jouer un rôle direct dans la mise en œuvre du programme sectoriel. L'instance de haut niveau se compose le plus souvent de membres très divers (ministère sectoriel, commission parlementaire sectorielle, ministère des finances, représentants du gouvernement local, tous les principaux bailleurs de fonds, éventuellement des représentants d'autres parties prenantes, dont des représentants de la société civile) et ne se réunit qu'une ou deux fois par an.

- Un **forum ad hoc de haut niveau gouvernement – bailleurs de fonds** destiné à résoudre les conflits éventuels et composé de hauts fonctionnaires et d'un petit groupe de responsables d'agences, mandatés par les autres bailleurs de fonds.
- Un **organe restreint de coordination gouvernement – bailleurs de fonds**, au sein duquel la coopération opérationnelle et un dialogue politique plus poussé se déroulent (examen des rapports réguliers et analytiques, approbation du calendrier et des termes de référence pour les revues conjointes, négociation du calendrier pour le travail analytique commun, etc.). Un chef de file des donateurs ou un petit groupe leader de donateurs permet de rationaliser efficacement la structure du côté des bailleurs de fonds.
- Des **groupes de travail techniques conjoints** en vue de faciliter un dialogue et/ou une analyse plus approfondis dans des domaines particuliers (par exemple, la dimension de genre dans le programme sectoriel ou la gestion des finances publiques dans le secteur).
- Des **revues conjointes périodiques (probablement annuelles)** en vue d'examiner les progrès réalisés au cours de la dernière période de travail, d'évaluer l'évolution des principaux indicateurs sectoriels et de formuler des recommandations à toutes les parties du programme sectoriel. Ces révisions peuvent être dirigées par le gouvernement, une solution qui favorise l'appropriation, ou par les bailleurs de fonds, qui peuvent avoir l'impression qu'ils ont besoin de leur propre révision pour dissiper leurs préoccupations sur la redevabilité.
- Un **forum consultatif étendu** (qui se tiendra, lui aussi, probablement une fois l'an et peut-être immédiatement avant ou après la revue annuelle conjointe) permettant la participation d'un large éventail d'acteurs nationaux.

Les différents forums doivent disposer d'un **soutien administratif** efficace, mais tous ne doivent pas avoir le même secrétariat. Les services de secrétariat devraient faire partie intégrante des fonctions des autorités sectorielles responsables. Les responsabilités doivent être clairement attribuées, disposer de ressources adéquates et avoir de pleins pouvoirs.

Les règles qui régissent la coordination des bailleurs de fonds couvrent des accords sur la gestion de l'approche sectorielle (par exemple, les protocoles d'accord, les accords de financement conjoint, les codes de conduite, le mandat et les termes de référence des comités de coordination, etc.). Souvent, les accords gagnent à être informels au départ, ce qui permet de développer des relations personnelles de confiance, avant d'être formalisés.

Enfin, un **calendrier** convenu fixe le rythme et les échéances pour les travaux des différentes instances de gestion et des forums de revues. Le calendrier doit correspondre au calendrier budgétaire du gouvernement et tenir compte du calendrier des engagements financiers des donateurs, des réunions, des rapports et revues, d'un calendrier pluriannuel pour le document principal du programme sectoriel glissant et d'un programme de travail pour les revues et la recherche thématiques connexes.

Relations entre les bailleurs de fonds

L'hétérogénéité et l'incompatibilité des pratiques des bailleurs de fonds sont une source de problèmes pour les partenaires. S'il est impossible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, les donateurs peuvent limiter ces inconvénients en harmonisant leurs systèmes et leurs procédures ou en adoptant des dispositions de travail en commun qui intègrent la prise de décision partagée. Cette harmonisation est susceptible de générer des formes plus solides et plus durables de coordination de l'aide, pour autant qu'une consultation approfondie avec le pays partenaire soit prévue.

Certaines de ces dispositions de travail, comme les équipes conjointes de suivi et les réunions conjointes de haut niveau, allègent le fardeau des pays partenaires. D'autres, comme des accords de chef de file des bailleurs pour certains organes de coordination des donateurs, ont le potentiel de décharger les partenaires d'une partie du poids de l'administration de l'aide internationale.

Les bonnes pratiques qui permettent de dégager les avantages d'un travail en commun, lorsque les bailleurs de fonds participent au même programme sectoriel, sont décrites ci-dessous:

- **Partage de l'information:** les informations concernant les activités pertinentes des bailleurs de fonds dans un secteur donné (consultances, propositions de projet, rapports) doivent être communiquées aux autres donateurs ainsi qu'au gouvernement partenaire.
- **Accord explicite sur les rôles respectifs:** lorsqu'une activité fait intervenir plusieurs bailleurs de fonds et que les avantages d'une entente explicite sont supérieurs au coût de la négociation, des accords devraient définir les rôles respectifs, les mécanismes de consultation et les comportements attendus de chaque donateur.

- **Échange d'exemples de procédures harmonisées**: le partage d'exemples de procédures harmonisées de divers pays peut contribuer à une diffusion plus large des bonnes pratiques internationales.
- **Utilisation de procédures communes globales, seulement dans certaines circonstances**: la négociation de procédures communes au niveau global n'est pertinente que si cette démarche ne s'oppose pas à l'adoption des systèmes du gouvernement partenaire et lorsque les avantages d'une telle normalisation dépassent le coût de la négociation.

5.4 Cadre institutionnel et capacités

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.

Ainsi que l'indiquait la section 3.5, dans le droit fil de la Déclaration de Paris, le développement de capacités durables dans le secteur concerné devrait être l'un des objectifs majeurs du programme sectoriel. Ceci requiert une analyse de la structure institutionnelle et des capacités. La présente section se penche exclusivement sur cette analyse²⁹, et non sur la planification d'un appui au 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 et contribuer à préciser l'axe et les résultats escomptés des PAPS. 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 volet³⁰. En tout état de cause, cette analyse contribuera à la définition de l'intérêt premier, des résultats escomptés et des modalités de mise en œuvre des PAPS (voir section 4.3). Lorsque la Commission européenne entend soutenir le développement des capacités par des activités spécifiques, cette analyse apporte aussi des intrants capitaux pour l'élaboration de ces activités et le dialogue avec les principaux acteurs du secteur.

5.4.1 Processus d'analyse

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 développement 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 au 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 renforcement des institutions et des capacités, le leadership du gouvernement partenaire est particulièrement important et que les bailleurs de fonds ne jouent qu'un rôle d'appui. La Commission européenne et les autres partenaires au développement devraient donc, dans la mesure du possible, fonder leur analyse sur le travail analytique existant, réalisé par les partenaires nationaux ou sous leur direction. Une analyse mue par les bailleurs de fonds pourrait ne pas réussir à créer un climat de dialogue ouvert et franc et à

²⁹ Voir également le modèle de termes de référence pour l'évaluation des institutions et des capacités: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activites/adm/capacity_development/guidance_en.htm. Voir également le document de référence sur «Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités» (section sur les références sur le Web).

³⁰ http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activites/adm/capacity_development/guidance_en.htm
Voir, notamment, la liste de contrôle ADM sur l'appui au développement des capacités.

garantir l'appropriation de l'analyse par les principaux acteurs nationaux. Sans cette appropriation, la meilleure et la plus techniquement parfaite des analyses de capacités 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.

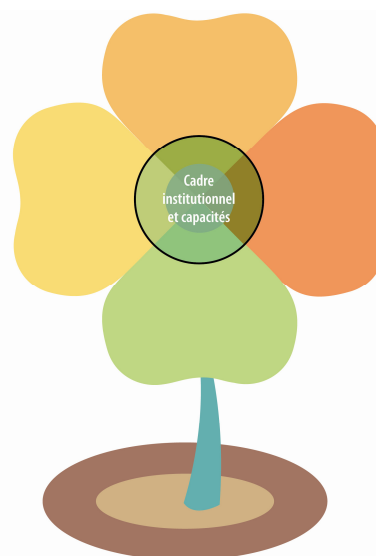
Lorsqu'une évaluation nécessite une assistance technique recrutée par la Commission ou d'autres bailleurs de fonds, les termes de référence doivent, de préférence, être rédigés par le gouvernement et approuvés par les donateurs. L'équipe doit travailler sous l'autorité des organisations sectorielles qu'elle évalue. La participation de consultants locaux ou régionaux spécialisés dans la gestion peut souvent renforcer la capacité d'une équipe d'évaluation à analyser les facteurs contextuels et les aspects informels. Elle peut également faciliter des processus plus longs, qui se prêtent mieux à la promotion de l'appropriation et au respect des priorités quotidiennes des organisations. Les exercices d'analyse concentrés sur une ou deux semaines et conduits essentiellement par des consultants extérieurs auront tendance à créer des tensions entre les parties et peuvent se heurter à des difficultés pour approfondir l'analyse du contexte sectoriel.

5.4.2 Comment aborder les analyses de capacités

Cette section résume les principales étapes de l'approche suggérée pour l'analyse institutionnelle et des capacités. Elle est entièrement décrite dans le document de référence intitulé «*Institutional assessment and Capacity Development (standard terms of reference and checklist)*» (Analyse institutionnelle et Développement des Capacités – termes de référence standard et checklist)³¹ et est accompagnée de plusieurs outils de travail. Ce cadre fondé sur les bonnes pratiques déjà partagées par divers bailleurs de fonds peut faciliter la compréhension des institutions et des questions liées aux capacités, ainsi que le dialogue politique qui s'y rapporte. Il peut également aider à la conception et à la réalisation de l'évaluation proprement dite. Toutefois, dans ce dernier cas, l'application complète ou partielle de cette approche ne doit se faire que dans le respect des principes d'alignement et d'harmonisation décrits plus haut et à la section 3.5.

Les capacités ne sont pas un domaine d'analyse en soi. Elles peuvent être considérées comme le cœur de la fleur, symbole d'un programme sectoriel, et comme un élément essentiel de ses différents pétales. L'analyse peut donc être définie par référence à ces éléments clés (en particulier, la capacité à formuler et à mettre en œuvre une politique sectorielle, le budget sectoriel et ses perspectives à moyen terme, la capacité à gérer le cadre de la coordination et la capacité du système de suivi de la performance).

Dans le cadre de l'évaluation des capacités d'un secteur, les organisations sectorielles peuvent être avantageusement 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 ses performances peut requérir une analyse assez complexe et exhaustive. Ce bref résumé épingle trois éléments particulièrement importants de 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.



³¹ http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/capacity_development/guidance_en.htm. Voir aussi la section sur les références sur le Web.

i. Les réalisations actuelles

Les capacités engendrent des réalisations (biens, services, réglementations). Un tableau précis des réalisations actuelles est un bon indicateur indirect des capacités actuelles. Le développement éventuel des capacités doit également aboutir à une augmentation du nombre des biens/services et/ou à une amélioration de leur qualité et ce processus de développement prendra appui sur ce qui existe déjà. En conséquence, l'analyse doit inclure une cartographie claire des résultats actuels, de leur quantité et qualité et la mesure dans laquelle les usagers visés ont accès aux services ou respectent la réglementation. Ceci servira aussi de point de référence pour discuter du développement des capacités et surveiller si la formation et l'assistance technique, par exemple, aboutissent à une performance accrue.

ii. La structure institutionnelle et le contexte général

En cas d'approche sectorielle, de nombreuses organisations et parties prenantes, qui contribuent ensemble de manière significative aux réalisations du secteur (biens/services) devront être examinées. La performance du secteur sera non seulement fonction des capacités des différents acteurs sectoriels, mais également des facteurs de facilitation ou de contrainte dans le contexte plus large du secteur public, de la situation politique, de l'économie et des normes et valeurs dominantes qui facilitent et entravent la performance actuelle: l'argent arrive-t-il à temps et de manière prévisible; les relations avec le ministère des finances et d'autres ministères sont-elles gérées efficacement; les incitations générales accordées aux fonctionnaires ont-elles un effet bénéfique sur le travail? Ces questions et d'autres relatives aux facteurs contextuels doivent être examinées. Certaines d'entre elles sont peut-être valables pour tous les secteurs et peuvent donc être partagées, mais il importe aussi d'identifier les facteurs contextuels propres au secteur.

La structure institutionnelle comprend des aspects à la fois formels et informels. Le cadre juridique formel constitue un élément important de la structure institutionnelle sectorielle: la mission, les rôles et les tâches des ministères sectoriels, des agences déconcentrées et des unités décentralisées ont-elles été définies de manière suffisamment claire? Sur le plan informel, il convient de déterminer si les normes juridiques définissent efficacement les règles du jeu: sont-elles respectées et appliquées; des sanctions sont-elles prévues en cas de non-respect? Si les normes ne sont pas efficaces, l'analyse doit chercher à comprendre quels sont les obstacles à l'efficacité juridique.

iii. Les capacités des organisations sectorielles clés

Le troisième domaine requérant une attention est l'examen des organisations sectorielles et l'analyse de leurs capacités internes. Plusieurs modèles analytiques peuvent être utilisés dans ce genre d'exercice, la plupart s'appuyant sur des facteurs clés classiques, qui influencent la performance des organisations, tels que le leadership, les incitations destinées au personnel, les relations au sein du personnel, le nombre et les compétences des effectifs, les structures, les processus, les fonds disponibles et la qualité des relations avec d'autres organisations majeures à l'intérieur et à l'extérieur du secteur.

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 les capacités idéales devraient être. Cela pourrait conduire à des analyses dressant l'inventaire de ce qui fait défaut (absence de leadership, de planification, de systèmes, etc.). Cette analyse des carences peut aboutir à ne rien expliquer. Cela reviendrait à poser un diagnostic sur un malade en observant que cette personne n'est pas en état de bien travailler, de manger normalement, de courir, etc., toutes observations pouvant être parfaitement correctes, mais n'apportant aucune information sur la maladie qui entraîne cette situation et sur le traitement qui pourrait y remédier.

Par ailleurs, il faut aussi aller plus loin que ce qui est directement observable dans les organisations. Les organisations et les réseaux ne sont pas constitués uniquement de leur partie visible; ils sont également régis par des règles et des normes informelles. En outre, les organisations ne fonctionnent que si elles sont mues par l'énergie et le pouvoir exercé dans une large mesure au profit de l'organisation, mais ces questions de pouvoir – et les conflits qu'elles impliquent souvent – sont souvent considérées comme sensibles. Une évaluation des capacités ne doit donc pas prendre fin avec l'examen de la partie visible et formelle de l'organisation (organigrammes, descriptions des tâches, mandats), elle doit également analyser ses aspects informels et les questions de pouvoir et de loyauté qui renforcent ou limitent les capacités.

Les principales organisations extérieures au secteur public, dont les capacités influencent la qualité du dialogue politique sectoriel et la coordination sectorielle et qui sont essentielles pour la redevabilité nationale, doivent aussi être analysées. Cet examen est particulièrement important dans les domaines où interviennent de multiples acteurs (comme le développement rural ou le développement du secteur privé) et où elles jouent un rôle important, ainsi que dans la prestation de services.

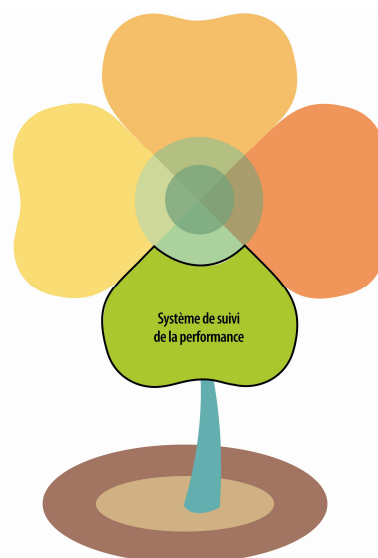
5.5 Systèmes de suivi de la performance

Lorsque la Commission s'engage dans un programme sectoriel ou l'appui budgétaire, l'un de ses objectifs fondamentaux est de pouvoir travailler avec le gouvernement pour se concentrer sur les **résultats** générés par les dépenses de développement. En dehors du paradigme du projet, il est plus simple de passer outre la question des intrants et des réalisations directes pour envisager l'ensemble des facteurs qui influencent les résultats et l'impact des dépenses de développement. Les mécanismes consultatifs du programme sectoriel permettent non seulement de satisfaire aux exigences matérielles nécessaires à l'amélioration des résultats, mais également d'atténuer les contraintes politiques et institutionnelles. De plus, si les structures politiques et de mise en œuvre du programme sectoriel fonctionnent correctement, il est possible de se désengager de la gestion détaillée des intrants et des activités de façon à laisser ces responsabilités au gouvernement – auxquels elles incombent naturellement – pour permettre à la Commission et aux autres partenaires donateurs de concentrer leur attention sur les résultats.

Pour qu'un tel cadre, établi par le ministère responsable, puisse jouer pleinement son rôle, il est crucial que les indicateurs sélectionnés pour le suivi de la performance du programme sectoriel permettent aussi bien d'estimer l'efficacité de la gestion quotidienne que de suivre l'efficacité globale du programme à produire les résultats escomptés, de manière à saisir les changements à court et à plus long terme. Toutefois, la qualité et l'utilité des indicateurs sont nécessairement limitées par les données disponibles et par les moyens existants de collecte des statistiques et de mesure de la performance. L'amélioration continue de ces systèmes doit être l'un des objectifs du programme sectoriel et l'évaluation des systèmes de mesure de la performance doit envisager non seulement ce qui peut être accompli à court terme, mais aussi les moyens d'améliorer la qualité des indicateurs sur la durée.

En outre, pour que l'appui financier de la Commission aux programmes sectoriels prenne la forme d'un appui budgétaire avec des décaissements fractionnés en tranches en fonction de la performance réalisée, il est également important que les objectifs fixés soient audacieux, mais atteignables et que toutes les parties intervenantes comprennent les conséquences de la réalisation de cet objectif sur les ressources.

Le principe de base du suivi de la performance est que les indicateurs sont censés mesurer la performance et fournir des intrants importants pour la prise de décision en matière de gestion et d'allocation des ressources. En d'autres termes, l'évaluation de la performance doit correspondre aux cycles de planification, d'élaboration des budgets et d'établissement des rapports. Chacun de ces aspects de l'analyse est approfondi ci-après.



Encadré 5.6: Cadre d'évaluation de la performance

Un cadre d'évaluation de la performance est un ensemble de mesures périodiques de la performance permettant aux responsables et aux parties prenantes d'évaluer de manière fiable les progrès réalisés dans l'obtention d'une série de résultats qui reflètent toutes les dimensions clés du système objet de l'analyse.

On parle d'évaluation parce qu'elle peut englober à la fois des mesures et des processus de suivi et d'évaluation. On parle de cadre parce que l'évaluation doit avoir une structure logique et refléter l'ensemble du système. Il est question à la fois des responsables et des parties prenantes parce que les responsables ne sont pas les seuls à élaborer la politique et un cadre d'évaluation de la performance est un moyen de renforcer la redevabilité et la transparence. On parle de résultats plutôt que d'intrants et de réalisations directes parce que l'impact est difficilement mesurable et que les réalisations directes ne disent pas si un objectif est atteint. Toutes les dimensions clés sont visées, mais, généralement, on s'efforce de s'en tenir à un nombre gérable de mesures.

5.5.1 Cadres d'évaluation de la performance des programmes sectoriels

La volonté de créer un cadre d'évaluation de la performance vient de:

- la conviction que le suivi de la performance contribue à dégager un consensus sur les priorités au sein du gouvernement et en dehors de celui-ci et facilite les décisions de réallocation des ressources en période d'austérité;
- la transition vers l'esprit d'entreprise au sein du gouvernement, qui mesure la performance de ses agences et se concentre sur les résultats et pas sur les intrants;
- et l'engagement international récent pris par les gouvernements et les pays partenaires de créer un cadre commun des résultats et des mécanismes de suivi. L'indicateur 11 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide suit le «nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels».

Un cadre d'évaluation de la performance est créé par le gouvernement, le cas échéant avec l'aide des bailleurs de fonds. Il contribue à clarifier les objectifs poursuivis par le gouvernement. En règle générale, un gouvernement a une multitude d'objectifs déclarés, mais la décision de sélectionner quelques indicateurs pour en suivre publiquement les progrès contribue à préciser quelles sont les priorités.

5.5.2 Indicateurs du cadre d'évaluation de la performance et du PAPS

Un cadre de mesure de la performance se compose d'une série d'indicateurs choisis parce qu'ils sont considérés comme le meilleur point de comparaison par rapport à la performance souhaitée ou à son absence. Le choix de ces indicateurs doit répondre à des critères à la fois techniques et politiques.

Le schéma ci-dessous illustre les définitions convenues pour les quatre niveaux d'indicateurs d'une chaîne de résultats classique.

Encadré 5.7: Glossaire des indicateurs

Sous l'angle technique, voici quelques-unes des questions à prendre en compte:

- Les indicateurs de performance choisis respectent-ils les principes SMART, à savoir qu'ils sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et disponibles en temps opportun?
- L'indicateur est-il suffisamment fiable pour suivre l'évolution des tendances dans le temps³²?
- Existe-t-il une définition claire et sans équivoque des indicateurs afin d'éviter les erreurs et les malentendus dans leur interprétation postérieure?
- La source des données pour les indicateurs est-elle clairement identifiée? Dans la mesure du possible, elles devraient provenir des données du système statistique national et éviter les indicateurs ad hoc ou liés à des projets.
- Existe-t-il un cadre clair pour l'obtention des informations et la vérification de leur exactitude?
- La méthodologie utilisée pour calculer l'indicateur est-elle clairement définie?
- Le moment et le délai d'attente³³ pour la disponibilité des données en vue d'élaborer les indicateurs sont-ils connus?
- Les indicateurs sont-ils désagrégés par genre, par catégorie socioéconomique ou selon d'autres critères de sorte qu'il soit possible d'évaluer l'impact du programme sur les hommes et les femmes, sur les pauvres et les moins pauvres ou sur des groupes vulnérables particuliers?
- L'ensemble des indicateurs choisis couvre-t-il les exigences nécessaires pour les informations relatives à la gestion à court terme (données sur les intrants et les réalisations directes) et pour la mesure de la performance (résultats et impact)?
- La structure des indicateurs correspond-elle à la manière dont les dépenses sont structurées dans le budget du programme sectoriel? En particulier, présente-t-elle une ventilation cohérente par sous-secteur, par programme et, le cas échéant, par sous-programme?
- La structure des indicateurs est-elle conforme aux exigences plus larges de suivi de la stratégie nationale de développement ou du DSRP?

Le caractère politique du choix des indicateurs se révèle dans les tensions diverses qui influencent ce choix, comme les tensions entre:

- La nécessité de démontrer l'existence de progrès dans la réalisation des engagements internationaux globaux comme les OMD et la fixation des priorités et l'appropriation au niveau local.
- Un ensemble d'indicateurs suffisamment complet pour englober les domaines clés de la performance sectorielle et l'agenda des réformes, tout en limitant le nombre.
- La disponibilité d'indicateurs ayant un sens pour les communautés locales et les citoyens et pourtant utiles à la gestion du secteur et à l'allocation des ressources.
- Le choix d'indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs sectoriels à moyen et long terme (davantage réalisations directes/résultat) et susceptibles de déclencher les décaissements annuels des bailleurs de fonds (davantage processus/réalisations directes).

Une autre dimension politique est la question de l'appropriation du cadre:

- Le cadre d'évaluation de la performance du programme sectoriel a-t-il été mis en place sous la direction du gouvernement?
- L'équipe responsable de cette procédure comprend-elle de hauts responsables du ministère ainsi que des statisticiens et des personnes chargées du traitement des données? En bref, peut-on considérer que les échelons supérieurs ont pris la question au sérieux et qu'elle a fait l'objet d'une consultation interne adéquate?

³² Un indicateur fiable est un indicateur qui donnerait le même résultat si la mesure était reprise de la même manière pour la même population et presque au même moment.

³³ L'intervalle de temps entre le moment où les données sont produites sur le terrain et le moment où le rapport est établi.

- ➔ Les autres principales parties prenantes du programme sectoriel ont-elles été consultées? En particulier, les consultations ont-elles fait intervenir, en plus des bailleurs de fonds et des principales parties prenantes du secteur, le ministère des finances et, en ce qui concerne les unités décentralisées, le ministère du gouvernement local ou son équivalent?

La sélection des indicateurs est étroitement liée à la capacité du système à produire les données nécessaires. En effet, certains éléments du système statistique peuvent se révéler tellement faibles que les informations visées manqueront de fiabilité ou que le coût nécessaire à l'amélioration de leur qualité sera inabordable. Il sera peut-être nécessaire de modifier l'exigence d'information jusqu'à ce que le système soit en mesure de produire les données requises et de soutenir le développement du système. Le choix des indicateurs (et la capacité du système statistique et de mesure de la performance) doit donc être considéré comme un processus itératif.

5.5.3 Soutien à l'amélioration des systèmes

Ainsi que cela a été dit plus haut, le choix des indicateurs du cadre d'évaluation de la performance dépend des capacités du système à produire des données pertinentes de manière fiable et en temps utile. Les systèmes de mesure de la performance du programme sectoriel devront inévitablement s'appuyer dans un premier temps sur les mécanismes existants de collecte et de traitement des données statistiques et des données sur la performance. Ces mécanismes sont parfois plus que satisfaisants, mais généralement, l'affaiblissement des processus d'évaluation de la performance sectorielle est une conséquence négative classique d'une structure de prestation de service fondée sur un grand nombre de projets distincts et mal intégrés. Dès lors, il est probable que l'attention accordée à l'amélioration des systèmes statistiques et de mesure représente une partie importante de la plupart des programmes sectoriels. Tout débute avec l'évaluation de ces systèmes.

Les objectifs généraux classiques de cette évaluation pourraient être notamment:

- ➔ La détermination du niveau de performance d'un ou plusieurs sous-systèmes en termes de production, d'utilisation et de rapportage des données nécessaires pour les indicateurs clés.
- ➔ L'identification des problèmes et des défaillances du système et la soumission d'activités en vue d'améliorer la performance. Il faudra pour ce faire une analyse plus poussée des systèmes, qui montre le flux des données depuis la collecte/acquisition jusqu'à l'utilisation finale et au stockage à long terme en passant par toutes les étapes intermédiaires. Cette description du système identifiera tous les acteurs et institutions intervenant dans le système et la fonction qu'ils remplissent.
- ➔ Garantir aux utilisateurs finaux des données que le système est capable de produire des données fiables dans certains domaines particuliers.

Les exigences précises en vue du renforcement du système dépendront de la situation, mais trois questions clés doivent être posées:

- ➔ Si les systèmes statistiques et de mesure sont défaillants, un plan d'action clair a-t-il été mis en place pour les renforcer?
- ➔ Ce plan d'action semble-t-il réaliste, réalisable et cohérent avec le programme sectoriel? En particulier, s'appuie-t-il sur les forces et les possibilités existantes de manière à garantir le développement et le maintien des capacités à long terme?
- ➔ Résout-il les faiblesses potentielles de la demande d'information? En particulier, prévoit-il la manière dont les gestionnaires et les décideurs peuvent utiliser l'information plus efficacement?

Il convient de préciser clairement les conséquences sur les ressources qu'auront les propositions visant à soutenir la poursuite du développement du système statistique. La clarté des choix et les besoins en ressources pour atteindre un certain degré de fiabilité constituent une base importante en vue d'établir une relation de confiance entre le service statistique et ceux qui le financent. Le gouvernement et les partenaires du développement peuvent ainsi décider de soutenir des améliorations du système statistique et du système d'information afin de fixer des objectifs réalistes pour le niveau de performance qu'ils espèrent atteindre en échange de leur appui.

5.5.4 Fixation des objectifs-cibles: problèmes et principes fondamentaux

Il est probablement inévitable que des problèmes politiques surgiront lors de la fixation des objectifs-cibles. Après tout, affirmer que certains objectifs seront prioritaires et que d'autres seront atteints par les autorités responsables est un processus politique par nature.

L'élaboration d'un cadre équilibré d'évaluation de la performance est une manière de réduire les distorsions éventuelles dues aux pressions politiques ou de supprimer certains aspects du système. Lorsqu'une liste équilibrée de tous les problèmes majeurs est dressée, il est difficile pour le monde politique de préconiser une extension rapide de l'accès à un système sans accepter la nécessité d'engager des ressources professionnelles pour en préserver la qualité.

Les principes fondamentaux à respecter lors de la détermination des priorités consistent à partir d'hypothèses opérationnelles, de tenir suffisamment compte des capacités et des ressources locales pour fixer les objectifs-cibles, d'examiner les tendances passées de la performance sur une période suffisamment longue et d'éviter d'introduire des incitations perverses pour la performance. Les objectifs-cibles doivent être fixés de manière à maintenir le juste équilibre entre l'excès d'ambition et l'excès de prudence. Les objectifs-cibles doivent être audacieux, mais réalisables. En d'autres termes, ils doivent être le résultat d'un engagement actif des responsables et des parties prenantes, qui tiennent compte des réalités du système et de son environnement.

Voici quelques exemples de bonnes pratiques en la matière:

- **Indicateurs clairs:** si les indicateurs sont clairs et simples, il est plus facile d'évaluer objectivement les objectifs fixés.
- **Discuter des hypothèses et pas des prévisions:** en d'autres termes, imposer au groupe qui fixe les objectifs-cibles de réfléchir aux hypothèses, comme les hausses de productivité ou la disponibilité des ressources, qui doivent se produire pour atteindre l'objectif-cible. La participation du ministère des finances est cruciale à cet égard.
- Contraindre ce groupe à modéliser les chiffres par rapport à des **données réelles** et à des **tendances réelles**.
- **Discuter tôt des ressources:** les objectifs dépendent essentiellement de l'engagement de ressources, de sorte que celles-ci doivent être ajoutées à l'équation tout au début du processus.
- **Développer les compétences d'exécution:** les objectifs ont pour but d'inciter toutes les parties impliquées dans le système à fournir davantage d'efforts. Les objectifs doivent s'accompagner de stratégies et de plans de mise en œuvre, qui sont liés à des hypothèses claires et qui, idéalement, montrent comment améliorer les performances pour un coût unitaire stable ou à la baisse. Les responsables sectoriels doivent montrer comment traduire les objectifs en procédures opérationnelles aux différents niveaux du service ou comment structurer les incitations pour qu'elles garantissent que les prestataires de services privés et publics suivent la bonne direction.

Qui doit intervenir dans la fixation des objectifs-cibles?

- Faire intervenir toutes les principales parties prenantes à un moment du processus de sorte que les hypothèses soient débattues de manière approfondie et que des acteurs clés comme les syndicats et les prestataires de services privés s'investissent au plan social.
- Laisser une certaine indépendance aux personnes chargées de fixer les objectifs-cibles afin d'accroître leur objectivité, mais ne pas écarter de la fixation des objectifs-cibles les responsables qui devront les atteindre.
- Intégrer un statisticien professionnel dans le groupe qui fixe les objectifs-cibles. Ainsi que cela a été expliqué plus haut, la fixation d'objectifs-cibles n'est pas une tâche purement technique; elle comporte également de nombreuses difficultés techniques. Sans la participation de professionnels, les objectifs-cibles fixés manqueront probablement de clarté et ne seront pas valables.

Il convient de ne pas considérer la fixation d'objectifs-cibles comme un événement unique, qui ne survient qu'une fois par an ou à plusieurs années d'intervalle. Elle doit faire partie d'un processus permanent de

recherche opérationnelle sur les aspects essentiels de la performance des systèmes et s'appuyer sur une analyse approfondie et des études régulières.

5.5.5 Interprétation et utilisation des indicateurs

Le principe de base du suivi de la performance est que les indicateurs ont pour fonction de mesurer la performance et de fournir des intrants importants pour la prise de décision de gestion et l'allocation des ressources. Les informations provenant des indicateurs doivent donc correspondre aux cycles de planification, d'élaboration des budgets et d'établissement des rapports.

Le gouvernement doit proposer les objectifs-cibles préliminaires pour l'année suivante durant les revues ministérielles, des départementales et des agences, de sorte que ce qui sera présenté lors de la revue annuelle qui fait intervenir un large groupe de parties prenantes sera déjà une proposition bien pensée, fondée sur des propositions d'allocation de ressources et sur une bonne compréhension des causes des tendances des indicateurs.

L'ordre du processus d'analyse du cadre d'évaluation de la performance situe délibérément le début du processus au sein des ministères et entre eux. Une analyse du cadre d'évaluation de la performance doit vérifier si les étapes suivantes d'une revue bien structurée sont respectées:

- ➔ **Examen de la gestion:** L'analyse des indicateurs de performance est présentée pour examen et commentaire aux gestionnaires responsables du ministère sectoriel. Dans la mesure du possible, des données désagrégées doivent être préparées et transmises aux échelons infranationaux responsables. Les gestionnaires doivent expliquer les écarts significatifs par rapport aux objectifs fixés.
- ➔ **Analyse de la gestion:** Lorsque des écarts importants sont observés, il peut être intéressant d'analyser plus en détail la cause de l'écart. (Les ressources étaient-elles disponibles comme prévu? Existe-t-il des raisons exogènes comme une catastrophe naturelle? L'écart est-il dû à des résultats inattendus dans certaines parties du pays?)
- ➔ **Investigation:** Il peut être utile de lancer rapidement des enquêtes sur le terrain afin de mieux comprendre d'où vient l'écart. L'enquête servira également à étudier les facteurs qui sous-tendent les réussites et à élaborer des études de cas afin de partager les bonnes pratiques avec les gestionnaires pertinents dans l'ensemble du système.
- ➔ **Examen par les pairs:** Dès que les gestionnaires ont eu l'occasion d'analyser, d'enquêter et de comprendre les données relatives à la performance, ils devraient pouvoir présenter à leurs pairs ces informations et leurs implications pour les actions futures. Ces examens par les pairs constituent le meilleur cadre pour promouvoir les défis professionnels et garantir que les explications de la performance d'un secteur aient une cohérence interne. Cet examen doit faire intervenir des responsables locaux ou régionaux. Ils seront souvent mieux à même d'expliquer ou de contester les explications avancées.
- ➔ **Examen de la stratégie:** Les hauts responsables³⁴ du secteur doivent digérer ces informations et élaborer des propositions en vue de permettre des changements stratégiques, une efficacité accrue, une réaffectation des ressources et l'ajustement des objectifs futurs. Idéalement, il s'agirait d'un second forum qui assurerait le suivi du travail, plus restreint que celui décrit au paragraphe précédent.
- ➔ **Coordination interministérielle:** Les gouvernements sont généralement organisés de manière à ce que la plupart des ministères fournissant des services ne puissent mettre en œuvre leurs stratégies sans un appui considérable d'autres ministères, comme celui des finances (ressources financières), de la fonction publique (ressources humaines et réformes structurelles gouvernementales), du gouvernement local (coordinateur des autorités locales qui fournissent les services) ou des affaires juridiques (coordinateur de tout programme législatif). Ainsi, dès que le ministère sectoriel a procédé à une analyse approfondie de sa propre performance et a mis au point une série de stratégies de réponse pour améliorer la performance

³⁴ Il est à noter que tout au long du processus, ce sont les gestionnaires qui sont responsables des données. Cela ne signifie pas que les statisticiens ne doivent pas participer au débat, mais leur rôle est celui d'un support technique et critique, en particulier en ce qui concerne la validité des explications sur les résultats des indicateurs. Parfois, un rapport de performance est entièrement préparé par la section Suivi et Evaluation d'un ministère et ensuite présenté lors de la revue annuelle, sans contribution ou appropriation des gestionnaires. Cela réduit pratiquement à néant l'utilité de l'exercice.

future, il doit aller soumettre ses propositions au reste du gouvernement, tant au niveau du cabinet qu'au niveau plus technique des autres ministères.

- **Redevabilité publique:** La dernière étape du processus de revue interne est la présentation des données relatives à la performance au public visé, identifié par la loi ou la Constitution. Il peut s'agir d'une commission parlementaire ou d'une revue parlementaire annuelle des dépenses publiques.

Les étapes décrites ci-dessus doivent intervenir avant la revue annuelle avec les partenaires au développement, de sorte que l'on puisse réfléchir au débat national et l'enrichir, dans la mesure du possible, sans se substituer aux organes constitutionnels et aux canaux de discussion.

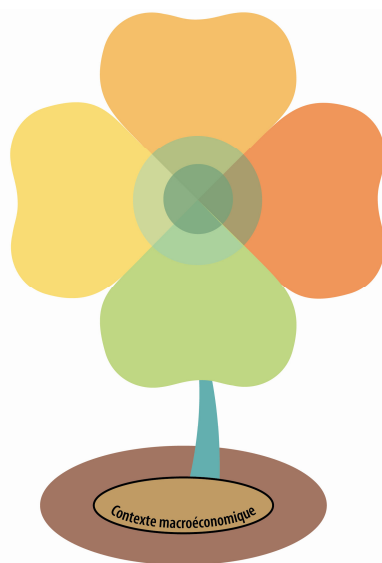
L'idéal serait que la revue annuelle serve de forum de discussion et d'approbation. En cas de préoccupation majeure des partenaires au développement sur la performance en général, les objectifs ou le bien-fondé d'un indicateur particulier, celle-ci doit être formulée au début du processus de sorte que le gouvernement puisse réagir adéquatement à ces questions lors de l'élaboration de la stratégie et de la redevabilité publique.

Lorsque les partenaires au développement qui apportent l'appui budgétaire font de l'évaluation de l'adéquation de la performance l'une des conditions de la libération d'une tranche, il est préférable que cette évaluation se déroule avant la revue. Si elle est postérieure à la revue, il existe un risque de confrontation publique, qui attirera l'attention de la presse. Cela ne sera peut-être pas le cas si les problèmes de performance relèvent de la technique plutôt que d'un manque d'engagement.

5.6 Cadre macroéconomique

5.6.1 Objectifs et portée

L'un des principaux enseignements tirés des expériences d'approche sectorielle est qu'un cadre macroéconomique faible peut aisément faire dérailler les programmes sectoriels, mettre à mal des accords péniblement négociés et saper la confiance des bailleurs de fonds. La plupart des secteurs dans lesquels des programmes sectoriels sont couramment mis en œuvre (éducation, santé, agriculture, routes) représentent un pourcentage non négligeable des dépenses publiques totales et peuvent donc être considérablement affectés par une pénurie de recettes et des problèmes de liquidités. Dans la mesure où l'appui budgétaire a été adopté par la Commission comme mode de financement privilégié des programmes sectoriels, l'analyse de la situation macroéconomique revêt également une importance particulière pour le choix de la modalité de financement du PAPS. En fait, il est l'un des principaux éléments qui déterminent s'il existe une possibilité réaliste de recourir à l'appui budgétaire pour financer 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.

5.6.2 Analyse du cadre macroéconomique

La préoccupation première est d'évaluer la stabilité de la situation macroéconomique et les perspectives des finances publiques et des investissements privés potentiels dans le secteur. Le document de stratégie nationale ou le DSRP incluront normalement une analyse des perspectives, mais celle-ci devra être complétée par un examen plus détaillé de certaines questions. Celles-ci doivent d'abord être discutées avec les autorités nationales, en particulier le ministère des finances et la Banque centrale, et ensuite avec le monde académique,

des groupes de réflexion et des membres des institutions de Bretton Woods et d'autres bailleurs de fonds. Normalement, une grande partie de cette analyse – y compris l'étude détaillée sur les possibilités de développement futur des recettes fiscales – doit s'inscrire dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'appui budgétaire et, pour les pays bénéficiaires d'une aide internationale au développement, des dispositifs de réduction de la pauvreté et de croissance.

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'analyse de ce domaine s'articule autour de trois éléments principaux.

→ **Résumé des principales tendances passées et prévues des variables macroéconomiques.**

On peut utiliser un cadre analytique standard, qui résume les principales tendances escomptées des variables macroéconomiques majeures³⁵, en ce compris les données des deux dernières années et les prévisions/projections pour l'exercice en cours et les deux années suivantes (pour plus de détails voir annexe 4 des lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général). Les résultats antérieurs du pays partenaire en matière de gestion macroéconomique et les perspectives pour que les bons résultats soient maintenus ou que de mauvais résultats soient améliorés doivent être mentionnés. À l'exception de cas exceptionnels, lors de l'examen de ces questions, aucune analyse macroéconomique distincte ne doit être réalisée, mais un avis doit être rendu sur les politiques macroéconomiques tournées vers la stabilité en se fondant sur les documents existants et en prenant pour point de départ les informations du FMI.

→ **Description des relations entre le pays partenaire et le FMI.** Aux fins de l'examen des critères d'éligibilité macroéconomiques susvisés, l'une des questions essentielles concernera la relation entre le pays partenaire et le FMI³⁶. Existe-t-il un programme? Combien de temps va-t-il durer? Le programme suivant est-il en préparation? La nature de cette relation est un outil qui peut permettre à la Commission d'évaluer l'éligibilité à l'appui budgétaire. En effet, la mise en œuvre satisfaisante d'un programme financier ou non financier avec le FMI sera une garantie suffisante de l'existence d'une politique macroéconomique tendant à la stabilité. Toutefois, l'absence d'un programme du FMI ne constitue pas en soi un motif d'inéligibilité à l'appui budgétaire ni une raison de considérer qu'aucune politique macroéconomique tournée vers la stabilité n'existe. Dans ce cas, il importe de se demander pourquoi le FMI n'a pas lancé un programme. (Est-ce parce qu'il y a des problèmes avec le FMI? Ou bien le pays partenaire n'a-t-il pas besoin d'une aide du FMI?) Dans certains cas, on peut prendre appui sur les conclusions des consultations menées au titre de l'article IV, notamment lorsqu'il existe de bons antécédents de stabilité. Dans des cas exceptionnels, la Commission peut être amenée à procéder à sa propre évaluation (voir annexe 25 des lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général pour un modèle de termes de référence).

→ **Existe-t-il des sujets particuliers revêtant un intérêt macroéconomique qui devraient être abordés?** Selon le contexte national, il est possible que certains domaines méritent une attention particulière. Il convient de se concentrer sur les domaines où les risques relatifs au maintien de l'éligibilité et d'une politique macroéconomique tendant à la stabilité sont les plus élevés et où la fourniture d'un appui budgétaire peut elle-même créer divers défis macroéconomiques. Parmi ces domaines peuvent figurer «l'augmentation graduelle» de l'aide extérieure (afin d'atteindre les OMD, par exemple), le timing des dépenses et l'absorption de l'aide extérieure.

³⁵ Comme le taux de croissance globale, le déficit de la balance des paiements, le taux d'inflation, la part des secteurs sociaux dans le budget global, la croissance de l'emploi, le niveau des réserves, le niveau de l'endettement extérieur et le taux de change.

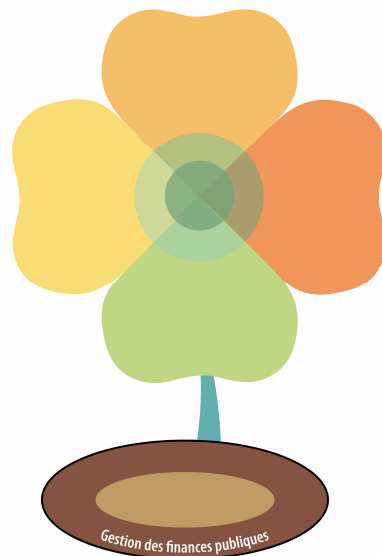
³⁶ Un pays bénéficie d'un programme du FMI lorsqu'il a conclu un accord avec cette institution sur un ensemble de politiques macroéconomiques et structurelles dont la mise en œuvre peut être soutenue financièrement par le FMI (comme une FRPC ou un accord de confirmation), ou d'un programme non financier du FMI (SMP, ISPE). Une autre possibilité est que le FMI ne doive pas avaliser les politiques du pays, mais uniquement les évaluer dans le cadre des consultations au titre de l'article IV.

5.7 Gestion des finances publiques

5.7.1 La GFP en tant que critère d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel

L'un des critères d'éligibilité pour financer un PAPS par un appui budgétaire est qu'un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) existe ou soit mis en œuvre³⁷. 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 (voir section 5.7.2) et
- Une évaluation supplémentaire au niveau de la GFP sectorielle, lorsqu'il existe des règles de GFP spécifiques au secteur (voir section 5.7.3).



5.7.2 Appréciation globale de la GFP

Tout comme pour l'appui budgétaire général, une évaluation 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 européenne³⁸, le «cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques» (PFM-PMF) de l'initiative PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* – dépenses publiques et responsabilité financière). Voici quelques caractéristiques majeures de cette évaluation :

- Le PFM-PMF 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.
- Cette analyse est expliquée et résumée dans un «Rapport sur la performance de la GFP», qui contient également des éléments complémentaires (par exemple, un document sur le cadre juridique et institutionnel), de manière à fournir une évaluation globale de la performance de la gestion des finances publiques dans le pays concerné.

³⁷ La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement couvre également des questions liées à la GFP assorties d'indicateurs de progrès dans trois domaines. Premièrement, le «nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif». Deuxièmement, le «pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif». Troisièmement, le «pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif». Ces indicateurs opèrent une distinction entre la «gestion des finances publiques» et les «systèmes de passation des marchés des pays partenaires», une distinction qui n'apparaît pas dans le présent texte et n'existe pas dans le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du PEFA (PEFA PFM-PMF), dans lequel les systèmes nationaux de passation des marchés sont considérés comme faisant partie intégrante de la gestion des finances publiques.

³⁸ Compte tenu du fait que la coordination avec d'autres bailleurs de fonds est importante, la Commission peut accepter de faire partie ou de contribuer à d'autres initiatives visant à évaluer la qualité des systèmes de GFP, tout en préconisant le recours au diagnostic PEFA.

- En collaboration avec les bailleurs de fonds, les Délégations sont tenues d'utiliser et de promouvoir l'utilisation du PFM-PMF et de décourager le recours à divers outils de diagnostic³⁹ utilisés jusqu'à présent. En effet, le PFM-PMF a été conçu pour garantir un suivi plus efficace grâce à la coordination des bailleurs de fonds autour de diagnostics cohérents et harmonisés.

L'annexe 1.5 des lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général décrit la logique qui sous-tend le PFM-PMF et ses principaux éléments et donne des orientations et des instructions pratiques pour son utilisation. L'annexe 1.20 desdites lignes directrices contient un projet de termes de référence pour une évaluation de la GFP conformément à la méthodologie PEFA.

➔ **Une appréciation du processus de réforme de la GFP.** Le «Rapport sur la performance de la GFP» précité comporte une section sur le processus de réforme mené par le gouvernement, qui résume les réformes et les améliorations récentes et encore en cours. Toutefois, afin de promouvoir l'appropriation du processus de réforme par le pays partenaire, le rapport n'inclut aucune recommandation de réformes à mener ou d'hypothèses concernant l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la GFP. Ce type d'évaluation est gardé pour le dialogue politique entre le pays partenaire et les bailleurs de fonds. Il convient dès lors de compléter les informations provenant du rapport sur la performance de la GFP par une évaluation du programme destinée à améliorer ou à réformer la gestion des finances publiques. Cette évaluation doit se concentrer sur les éléments suivants:

- 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.

Cette évaluation doit prendre appui sur les revues de la réforme de la GFP organisées par les gouvernements (par exemple, dans le cadre des revues annuelles de la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté) ou sur des études/évaluations/audits financés par les bailleurs de fonds et, dans la mesure du possible, sur les rapports du parlement national et de l'institution suprême d'audit⁴⁰.

Il est important de souligner que le recours à l'appui budgétaire en tant que modalité de financement du PAPS requiert une analyse des critères d'éligibilité sur la base des deux éléments précités. S'il est impossible de procéder à une évaluation sur cette base, la condition d'éligibilité à l'appui budgétaire n'est pas remplie et le pays partenaire ne pourra pas bénéficier d'un appui budgétaire pour financer le PAPS. Dans les pays qui bénéficient d'un appui budgétaire général, l'évaluation de l'éligibilité fondée sur ces deux éléments doit déjà avoir eu lieu.

5.7.3 Appréciation de la GFP au niveau sectoriel

Une évaluation 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 (voir encadré 5.6 ci-dessous), 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 évaluation de ces questions spécifiques aux fins de déterminer

³⁹ Dans le passé, un large éventail d'outils diagnostiques a été utilisé pour évaluer la GFP (CFAA, PER, exercice de suivi des dépenses PPT, etc.). C'est dans ce contexte que la Commission et d'autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, FMI, France, Royaume-Uni, Norvège et Suisse) ont entrepris d'élaborer, dans le cadre de l'initiative PEFA, un cadre commun de mesure de la performance, qui a été adopté en juin 2005 et approuvé par le CAD de l'OCDE.

⁴⁰ Manifestement, il n'est pas possible, au début d'un processus de réforme de la GFP, d'aborder les questions liées à la mise en œuvre de la réforme de la GFP ou au développement des capacités. Dans ce cas, l'évaluation ne couvrira pas les questions en rapport avec la mise en œuvre.

l'éligibilité. Ces évaluations réalisées au niveau sectoriel reposent sur les deux éléments visés à la section 5.7.2 (uniquement avec une dimension sectorielle, cette fois), à savoir i) l'évaluation de la qualité du système de GFP sectorielle et ii) l'évaluation du processus de réforme de la GFP sectorielle.

Encadré 5.8: Les fonds d'entretien routier

Les fonds d'entretien routier sont des fonds nationaux spéciaux, essentiellement destinés à fournir des revenus sûrs et prévisibles, financés par les redevances des usagers selon le principe de l'utilisateur payeur, essentiellement par le biais d'une taxe sur les carburants.

Le fonctionnement d'un fonds routier est un processus mené dans une optique commerciale pour financer et gérer l'entretien des routes en externalisant les services et les travaux dans un environnement commercial concurrentiel.

À l'heure actuelle, il existe 27 fonds routiers en Afrique subsaharienne. Chacun a une structure et un mode de fonctionnement différents, mais tous partagent quelques caractéristiques communes, que l'on peut résumer comme suit.

- Les fonds routiers et leurs conseils d'administration ont généralement une base juridique solide (loi adoptée par le parlement).
- Les fonds routiers disposent d'un conseil d'administration, au sein duquel les usagers de la route sont souvent représentés et constituent la majorité des membres.
- Les fonds routiers sont responsables de la perception et de l'affectation des recettes à l'entretien des routes conformément aux programmes d'entretien et d'investissement approuvés par le gouvernement.
- Les procédures de passation des marchés, la comptabilité, l'établissement des rapports et la vérification des comptes sont régis par les systèmes gouvernementaux.
- Une taxe sur les carburants est la principale redevance (90 %) des usagers qui alimente le fonds routier. La taxe sur le carburant est normalement comprise entre 4 et 9 cents US par litre, alors que 10 à 13 cents sont considérés comme suffisants pour couvrir les frais d'entretien des routes.
- Les agences responsables des fonds routiers sont essentiellement des acheteurs de services et non des prestataires de services. La création d'une agence de développement des routes, responsable de l'entretien et du développement du réseau routier, permet de bien séparer les fonctions.

Les évaluations relatives à la GFP au niveau sectoriel ne sont pas aussi structurées et claires que celles du système global de GFP en raison de l'absence d'outils spécifiques. Cependant, des mesures peuvent être prises afin d'utiliser: i) les rapports d'audit spécifiques établis par les autorités d'audit nationales qui ont analysé la performance du secteur; ii) certains indicateurs PEFA applicables au niveau sectoriel (voir plus loin); iii) tout examen sectoriel des dépenses publiques, tel que les revues des dépenses publiques, les études de traçabilité des dépenses publiques ou l'examen des pratiques de passation des marchés dans le secteur.

En dehors des cas particuliers de systèmes sectoriels de GFP, l'évaluation de la gestion des finances publiques dans un secteur ne doit pas servir à établir l'éligibilité à l'appui budgétaire, mais bien plutôt à identifier les faiblesses du système, à fournir des informations sur l'aide à fournir et, le cas échéant, à aider à déterminer les conditions de décaissement associées au programme.

En cas d'utilisation de l'appui budgétaire sectoriel, certaines craintes peuvent apparaître concernant la nature du dialogue relatif au programme sectoriel, qui pourrait limiter la capacité à évaluer et à apporter une contribution efficace à la performance globale de la GFP. Ces craintes peuvent être dissipées de diverses manières, par exemple: i) en reconnaissant que, puisque l'appui budgétaire sectoriel contribue aux ressources globales d'un pays, il est légitime d'évaluer la qualité globale du système de GFP et le programme d'amélioration dudit système; ii) limiter le dialogue sur la GFP aux questions sectorielles sera généralement insuffisant pour résoudre les problèmes; il y aura souvent des problèmes systémiques qui ne pourront être résolus qu'au niveau systémique et le débat aura donc naturellement tendance à s'étendre au système global de GFP; iii) il existe souvent des complémentarités avec d'autres programmes, comme les programmes d'appui budgétaire général, dans lesquels le système global de GFP sera abordé, et des programmes et projets spécifiques visant à renforcer les systèmes de GFP, qu'ils soient soutenus par la Commission ou par d'autres bailleurs de fonds.

Une évaluation supplémentaire de la gestion des finances publiques au niveau sectoriel, par exemple une étude de traçabilité des dépenses publiques, est toujours recommandée dans la mesure où elle permet de mieux connaître la manière dont les réformes de la GFP sont mises en œuvre au niveau sectoriel et dont l'appui budgétaire sectoriel peut soutenir ce processus.

5.7.4 Éléments du PEFA potentiellement utiles à l'examen de la GFP au niveau sectoriel

Bien que la méthodologie PEFA n'ait pas encore été adaptée au diagnostic sectoriel, les indicateurs repris ci-dessous sont potentiellement utiles. Lors de l'utilisation de ces indicateurs dans un contexte sectoriel, il convient de demander conseil au siège.

Crédibilité du budget. Le fait que le budget ne soit pas exécuté conformément aux politiques qu'il énonce est une faiblesse récurrente des systèmes budgétaires. Divers facteurs peuvent expliquer ce phénomène, comme des systèmes décisionnels défaillants qui conduisent à reporter des choix difficiles de la phase d'élaboration à celle d'exécution du budget ou des pressions variées exercées par des groupes d'intérêt durant l'exécution du budget. Les indicateurs PEFA n^{os} 1 et 2 sont utilisés pour évaluer la crédibilité du budget de l'État. L'indicateur PEFA n° 1 compare les dépenses réelles totales au budget initialement approuvé, alors que l'indicateur n° 2 compare la variation du budget⁴¹ sur la base d'une classification administrative ou fonctionnelle. De même, dans le cas d'un budget sectoriel, il est souhaitable d'analyser les taux d'exécution du budget pour l'ensemble du secteur et pour chaque sous-secteur ou grande division administrative du ministère compétent. Ces revues doivent se concentrer sur les dépenses totales, celles financées sur ressources internes et celles financées sur des fonds extérieurs.

Exhaustivité du budget. Il convient de déterminer si le budget est exhaustif. Voici quelques-unes des questions à analyser: le budget ou, à tout le moins, les rapports financiers couvrent-ils toutes les dépenses du gouvernement central dans le secteur (en ce compris les dépenses financées par des fonds extérieurs et les dépenses hors budget). Des mesures sont-elles prévues pour étendre la couverture budgétaire? L'exhaustivité du budget ne signifie pas que tous les programmes de dépenses doivent être administrés par les mêmes procédures. Des dispositifs spéciaux peuvent être requis pour l'administration de certaines activités, comme les projets et programmes financés par des fonds extérieurs et mis en œuvre par des agences semi-autonomes. Néanmoins, aux fins d'une allocation efficace des ressources, tous les programmes doivent être examinés ensemble lors de l'établissement du budget. Les indicateurs PEFA n^{os} 6 et 7 concernent l'exhaustivité du budget.

Unification du budget. Le degré d'unification du budget doit être évalué. Les points suivants doivent être examinés: existe-t-il des revues communes des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement durant l'établissement du budget? Les compromis entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement sont-ils effectifs? Les coûts futurs des projets d'investissement, y compris leurs dépenses de fonctionnement, sont-ils systématiquement revus? L'indicateur PEFA n° 12 concerne ce domaine.

Établissement de rapports sur le budget. Toutes les dépenses du gouvernement central doivent apparaître dans les rapports financiers publiés, quelle que soit leur source de financement. Si le budget n'est pas exhaustif, tout au moins dans un premier temps, des rapports financiers complets doivent être préparés (par exemple, des rapports sur le suivi des dépenses et/ou des documents joints en annexe au budget). Les rapports sur le budget apportent des informations en retour sur l'établissement du budget et le processus décisionnel. Ils peuvent également révéler les «vraies» priorités, qui peuvent être différentes des priorités formellement énoncées dans le budget dans les pays où le système budgétaire est faible. Les rapports sur les dépenses publiques infranationales peuvent se révéler très intéressants dans les secteurs où la prestation de services est décentralisée. En conséquence, la mise en place d'un système solide de rapports budgétaires est indispensable si l'on veut améliorer l'établissement du budget. Le stade auquel les dépenses sont reportées doit être clairement indiqué (engagement, ordre de paiement ou paiement). Les rapports doivent couvrir à la fois les

⁴¹ Aux fins des évaluations PEFA-PFM, la variation du budget est calculée comme la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement budgétisées sur la base d'une classification administrative ou fonctionnelle, en utilisant la valeur absolue de la déviation.

paiements en espèces et les dépenses impayées, le cas échéant. Les indicateurs PEFA n^{os} 24 et 25 portent sur ce point.

Processus d'établissement du budget. Il faut à la fois des procédures rigoureuses et une participation réelle des ministères sectoriels à l'établissement du budget. L'indicateur de performance PEFA n° 11 («caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget») propose une méthode pour déterminer si ces exigences sont satisfaites.

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)

ANNEXES

ANNEXE 1: LE CYCLE OPÉRATIONNEL D'UN PAPS

LES OBJECTIFS DE CETTE ANNEXE SONT LES SUIVANTS:

- ➔ Rappeler les aspects importants de la conception d'un PAPS;
- ➔ Décrire les six phases du cycle d'un PAPS et en présenter les éléments caractéristiques;
- ➔ Expliquer les liens entre le cycle du PAPS et celui plus large du développement du programme sectoriel.

N.B.: La présente annexe traite essentiellement du cycle opérationnel de conception et de mise en œuvre d'un PAPS sous l'angle de la Commission européenne et non du «cycle du programme sectoriel» géré par le gouvernement.

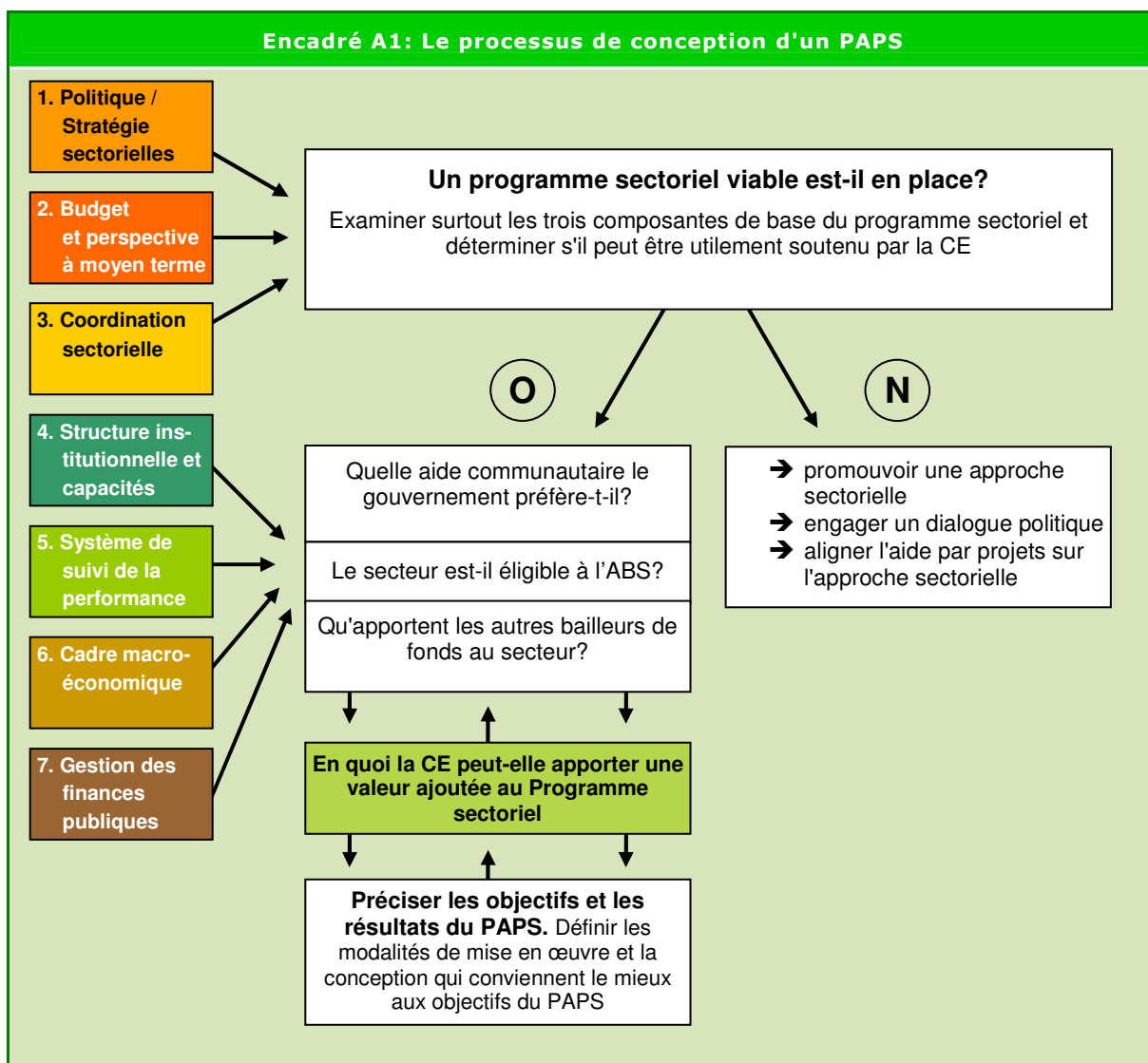
Cette annexe présente le cycle qui doit être suivi par le personnel de la Commission pour la conception et la gestion d'un programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS). Les actions concrètes à réaliser à chaque étape dépendent essentiellement du contexte national et sectoriel. C'est la raison pour laquelle une partie importante de cette section se présente sous la forme de lignes directrices plutôt que d'instructions précises. En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel, les lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général constitue un document de référence essentiel à utiliser conjointement avec les présentes lignes directrices.

Comme le précise l'introduction, les présentes lignes directrices ne prétendent pas présenter de façon exhaustive les procédures à suivre, mais bien les spécificités des appuis aux programmes sectoriels. Elles ne cherchent nullement à se substituer aux documents et instructions officiels pertinents (accord interservices, guide financier, guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE, etc.).

Le processus de conception d'un PAPS

La conception d'un PAPS, ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre, tiennent compte et dépendent du stade de développement du programme sectoriel, tel qu'il a été défini par l'appréciation de ses éléments essentiels.

Le processus de conception d'un PAPS est illustré dans l'encadré A.1. L'appréciation des trois composantes de base du programme sectoriel (politique sectorielle, budget sectoriel, coordination et gestion sectorielles) détermine si un programme sectoriel viable est déjà en place. Si aucun programme sectoriel viable n'est (encore) en place, la Commission engage un dialogue politique, encourage le développement d'une approche sectorielle et s'efforce d'aligner l'aide communautaire aux projets sur l'approche sectorielle en cours d'élaboration (voir chapitre 4, section 4.1). Si le programme sectoriel est jugé viable, la conception du PAPS se poursuit.



Pour qu'un PAPS soit jugé adéquat, il doit être conçu de manière à apporter une forte valeur ajoutée au programme sectoriel dans son ensemble, compte tenu des contributions des autres bailleurs de fonds et des intrants des gouvernements. Il est très important de se demander si la Commission européenne est en mesure de recourir à un appui budgétaire sectoriel (les critères d'éligibilité sont-ils remplis?). La conception détaillée du PAPS est un processus itératif tout au long de la phase d'identification et de formulation. En effet, les modalités de mise en œuvre et d'autres détails de la conception du PAPS sont choisis pour cadrer avec les objectifs spécifiques du PAPS, de manière à optimiser sa contribution à l'ensemble du programme sectoriel.

Durant la phase de mise en œuvre, la performance du programme sectoriel est évaluée et, sous réserve d'ajustements en fonction de l'évolution du programme, la Commission vérifie que le PAPS est mis en œuvre comme prévu, selon les engagements pris dans l'accord de financement conclu entre le gouvernement et la Commission.

Le cycle d'un PAPS

La conception et la mise en œuvre d'un PAPS suivent un cycle analogue, mais non identique, à celui d'un projet. Les phases successives d'un projet présentent une linéarité relativement bien définie, tandis que le cycle opérationnel d'un PAPS est fortement influencé par la nature et l'état d'avancement du programme

sectoriel. Ainsi, le contenu précis de chaque phase du cycle d'un PAPS peut varier d'un cas à l'autre, bien que les points de décision restent les mêmes.

Les six phases, telles qu'elles sont définies dans l'accord interservices, sont les suivantes: programmation, identification, formulation, financement, mise en œuvre et évaluation. Le tableau 5.1 récapitule leur contenu et les sections suivantes fournissent des détails complémentaires.

Cycle opérationnel d'un programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)

Phases	Aspects à évaluer	Questions clés	Produit
1. Programmation	<p>Évaluation de l'état de l'approche sectorielle ainsi que du consensus et de la volonté d'élaborer un programme sectoriel</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Situation macroéconomique globalement stable 2. Politique sectorielle en place ou engagement du gouvernement à l'élaborer ou à l'améliorer 3. Existence d'une coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds ou engagement pris en ce sens et premiers pas effectués 4. Capacité suffisante de leadership du ministère de tutelle 5. Dans le cas où un appui budgétaire sectoriel est envisagé, situation satisfaisante en matière de critères d'éligibilité: politique sectorielle, cadre macroéconomique, systèmes de gestion des finances publiques 	La CE doit-elle appuyer l'approche sectorielle dans l'un des secteurs choisis, identifiés dans le document de stratégie pays (DSP) ?	<p>→ Si oui, définition du processus à suivre pour que la CE s'engage dans l'approche sectorielle</p> <p>→ Ordre de services</p>
2. Identification	<p>Évaluation préliminaire de la qualité du programme sectoriel au travers des sept domaines d'appréciation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Réévaluation de la politique sectorielle et du processus de coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds (examinés pendant la phase de programmation) 2. Qualité du budget et des perspectives à moyen terme pour le secteur 3. Dispositions institutionnelles et de gestion du programme sectoriel 4. Examen préliminaire du système de gestion des finances publiques 5. Examen préliminaire du suivi de la performance 6. Réévaluation de la situation macroéconomique <p>Essai de définition des objectifs, de la finalité et des résultats escomptés du PAPS proposé ainsi que du volume approximatif de financement, et choix préliminaire de la modalité de financement</p>	<p>Le programme sectoriel est-il orienté vers des réformes? La CE doit-elle prendre une décision de principe sur l'appui au programme sectoriel?</p> <p>Quels seraient les objectifs, la portée et l'étendue du PAPS proposé?</p> <p>Est-il conforme à la Déclaration de Paris et aux engagements de l'UE en matière d'efficacité de l'aide?</p>	<p>Définition préliminaire des objectifs, de la portée et de la durée proposés du PAPS, ainsi que proposition de modalité de financement à travers la fiche d'identification⁴²</p> <p>Le cas échéant, présentation des termes de référence au QSG pour avis</p>

⁴² http://www.cc.cec/dqintranet/europeaid/activities/quality_support_groups/tools/identification_fiches_en.htm

3. Formulation	Préparation d'une fiche d'action/proposition de financement: (Ré)évaluation approfondie des sept domaines clés Sur la base des recommandations du QSG, finalisation des objectifs, de la finalité et des résultats escomptés du PAPS; poursuite de l'élaboration des modalités de mise en œuvre du PAPS	En quoi les modalités de mise en œuvre contribueront-elles à une meilleure mise en œuvre du programme sectoriel?	Fiche d'action/proposition de financement du PAPS et documents complémentaires
4. Financement	Évaluation de la fiche d'action/proposition de financement Présentation et acceptation des éventuelles modifications Confirmation de la disponibilité des financements requis auprès du gouvernement et d'autres sources	Le PAPS proposé est-il acceptable pour la CE?	<p>→ Décision de financement de la CE</p> <p>→ Accord de financement de la CE</p> <p>→ Accords nécessaires pour les fonds communs</p>
5. Mise en œuvre et suivi	Exécution du PAPS en tant que contribution au programme sectoriel Examen des avancées du programme sectoriel par rapport aux objectifs convenus Évaluation continue des sept domaines d'appréciation en vue de soutenir les améliorations en cours	La CE doit-elle intervenir pour prendre des mesures correctives ou accepter les modifications?	→ Contribution réussie au programme sectoriel
6. Évaluation	Évaluation avec le gouvernement et les partenaires de la pertinence, de l'efficacité, de l'impact et de la viabilité du programme sectoriel, de la valeur ajoutée du PAPS en ce qui concerne la réalisation des objectifs sectoriels ainsi que de la pertinence des modalités de financement choisies	Des modifications doivent-elles être apportées au PS? La CE doit-elle préparer un nouveau PAPS?	→ Rapports d'évaluation

Au départ, le programme sectoriel peut présenter des lacunes; le PAPS peut toutefois les résoudre. Les activités entreprises durant le cycle d'un PAPS ont pour objectif 1) de déterminer si la qualité du programme sectoriel est suffisante pour justifier un appui financier et 2) de formuler et de mettre en œuvre le PAPS le plus adapté pour contribuer à la réalisation des objectifs et au développement du programme sectoriel.

Étant donné leur rôle capital, les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel doivent être évalués expressément à tous les stades du cycle opérationnel, depuis la programmation jusqu'à la mise en œuvre (voir aussi chapitre 5, section 4.4).

1. La phase de programmation

Le processus de programmation est mené par le personnel de la DG DEV ou RELEX, en collaboration avec le personnel de la Délégation et le gouvernement partenaire. Il nécessite des consultations approfondies avec les acteurs non étatiques et les États membres. Les objectifs de la programmation et les mécanismes à utiliser ont été examinés et mis à jour dans le cadre de la réforme en cours des services de la Commission. Un nouvel ensemble de documents de référence a été publié afin de normaliser les procédures pour toutes les opérations géographiques. Ces documents comprennent les éléments suivants:

- l'accord interservices;
- le cadre harmonisé pour la préparation des documents de stratégie pays (DSP);
- les lignes directrices pour la mise en œuvre du cadre harmonisé pour les DSP, publiées par le groupe interservices d'appui à la qualité (QSG).

Les principes qui guident le processus de programmation sont parfaitement cohérents avec les buts et objectifs de l'approche sectorielle. En effet, les lignes directrices pour la mise en œuvre du cadre harmonisé des DSP précisent que «chaque fois que possible, l'approche axée sur des projets individuels doit progressivement faire place à une approche centrée sur les programmes ou les politiques sectorielles, à l'appui de politiques nationales cohérentes dans chaque secteur ou domaine de la coopération».

Le processus de programmation couvre les domaines suivants:

- la stratégie de développement national du pays en question (ou le DSRP, s'il existe);
- l'analyse du pays, qui comprend un examen de la situation politique, économique et sociale du pays, ainsi qu'une évaluation de la viabilité des politiques en cours, du processus de réforme, de la structure des finances publiques et des principales politiques sectorielles;
- l'état de la coopération au développement, y compris les interventions de la Commission et d'autres bailleurs de fonds.

Sur la base de cette analyse, le processus de programmation définit une «stratégie de réponse» et, le cas échéant, un programme indicatif national (PIN). Cela comprend l'identification de «secteurs de concentration» pour l'aide future de la Commission. Dans chacun de ces secteurs ou domaines d'intervention, les objectifs et les priorités spécifiques sont identifiés avec les résultats et les indicateurs correspondants ainsi que les enveloppes indicatives pour le financement par la Commission. Le DSP identifie également les réformes qui doivent être entreprises par le gouvernement et les mesures visant à intégrer les questions transversales. Des propositions sont émises sur les types d'assistance à fournir par la Commission ainsi que certaines idées de projets ou de programmes spécifiques. Des analyses détaillées des politiques sectorielles sont jointes en annexe au DSP pour les secteurs de concentration sélectionnés.

Le processus de programmation aboutit à un document de stratégie pays et à un ordre de services. Le processus de révision permet la mise à jour du DSP et de l'analyse menée sur les secteurs de concentration. La «fonction de programmation» d'un PAPS peut donc être réalisée soit à travers l'exercice de programmation pluriannuelle soit à travers sa révision ultérieure.

Objet et contenu de la programmation

Le document de stratégie pays ou le rapport de révision fourniront les éléments nécessaires pour décider si le secteur est suffisamment organisé et peut être éligible à un PAPS. Pour en décider, les évaluations préliminaires suivantes des trois composantes de base d'un programme sectoriel doivent être menées à bien:

- Existe-t-il une politique sectorielle adéquate, compatible avec les objectifs de la Commission en matière de coopération au développement, ou, à tout le moins, le gouvernement s'est-il engagé de manière satisfaisante à élaborer une nouvelle politique sectorielle ou à améliorer la politique existante ? (essentiel) La politique sectorielle est-elle orientée vers des réformes?
- Le gouvernement s'est-il engagé à allouer des ressources pour la mise en œuvre du programme sectoriel? Est-il possible de discuter du budget sectoriel et de ses perspectives à moyen terme?

- Existe-t-il un système de coordination des bailleurs de fonds organisé par le gouvernement ou des engagements et des mesures prises en faveur d'un tel système? (souhaitable, mais la question peut être abordée durant la phase d'identification)

Une question de portée générale consiste à savoir si le ministère responsable possède une capacité de leadership suffisante pour conduire et piloter un programme sectoriel ou si la probabilité est grande qu'il en soit capable moyennant une aide supplémentaire. (souhaitable, mais la question peut être abordée durant la phase d'identification)

Conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel durant la programmation

Pour les secteurs déjà identifiés dans la stratégie nationale, une décision est prise durant la phase de programmation afin de déterminer si un programme sectoriel est susceptible de bénéficier d'un appui budgétaire en raison des bénéfices escomptés dudit appui, de l'éligibilité future et du risque de rencontrer des problèmes durant la mise en œuvre.

À l'issue de cette évaluation et ainsi que l'explique le chapitre 4 des présentes lignes directrices, les pays seront probablement classés en plusieurs catégories:

- **Candidats forts:** il s'agit de pays qui possèdent un programme sectoriel solide, qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général ou sectoriel et l'ont bien géré durant le cycle de programmation précédent, et dont la probabilité de rester éligibles est bonne. Le risque de non-utilisation de l'appui budgétaire est très limité.
- **Candidats potentiels:** il s'agit de pays qui gagneraient à demander un appui budgétaire sectoriel pour un programme sectoriel, mais pour lesquels il existe un risque de non-utilisation de cet appui. Ce sont généralement des pays dont la probabilité de devenir ou de rester éligibles est relativement bonne, mais quelque peu incertaine, comme les pays qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général ou sectoriel dans le passé, mais ont rencontré des difficultés de mise en œuvre, ou encore des pays qui n'ont pas encore reçu d'appui budgétaire général ou sectoriel et dont l'éligibilité doit être évaluée. Dans ces cas, la stratégie nationale pourrait indiquer que l'appui budgétaire sectoriel sera le mode de financement privilégié, mais aussi identifier les mesures à prendre pour garantir l'éligibilité à l'avenir (par exemple, l'amélioration de certains aspects du programme sectoriel du pays).
- **Candidats faibles:** il s'agit de pays qui ont bénéficié d'un appui budgétaire général et/ou sectoriel, mais dans lesquels le décaissement a été suspendu, ou bien de pays qui n'ont pas encore reçu d'appui budgétaire général et/ou sectoriel et dont la probabilité de remplir les critères d'éligibilité au cours de la période couverte par le document de programmation est faible. Dans ce cas, qualifier l'appui budgétaire sectoriel de mode de financement privilégié est extrêmement risqué. En effet, à moins que les bénéfices escomptés puissent justifier un niveau de risque élevé, d'autres modes de financement pourraient être jugés plus aptes à soutenir le secteur.

Il est utile d'évaluer l'éligibilité future à l'appui budgétaire sectoriel au stade de la programmation afin d'identifier les faiblesses éventuelles et de préparer la voie à une mise en œuvre future et réussie d'un appui budgétaire sectoriel, en renforçant le dialogue et en identifiant les mesures d'aide éventuelles susceptibles de garantir l'éligibilité future.

2. La phase d'identification

Dès que les directions générales chargées de la programmation ont envoyé l'ordre de services, le processus d'identification peut débuter. L'identification a pour but de confirmer le soutien à l'approche sectorielle durant la programmation, de vérifier que les hypothèses de départ sont toujours valables et de définir, sur la base de l'évaluation du programme sectoriel et de son système de gestion, les objectifs de l'aide communautaire et la modalité de financement.

Si les composantes de base d'un programme sectoriel ne sont pas suffisamment solides, le PAPS ne sera pas le type d'aide le plus approprié pour une approche sectorielle. Dans ce cas, il est préférable de poursuivre la coordination et le dialogue politique avec le gouvernement et, le cas échéant, de continuer de financer des interventions de type projet pertinentes.

La décision de lancer un PAPS implique d'abandonner l'approche essentiellement axée sur les projets pour s'engager dans des processus qui renforcent l'appropriation et la cohérence et encouragent l'harmonisation, en recourant progressivement aux systèmes gouvernementaux. Il s'agit d'une décision politique et technique, fondée sur l'analyse des caractéristiques du programme sectoriel et sur l'évaluation de la qualité de celui-ci, qui sert de base à l'abandon de l'appui par projets.

2.1 Objectifs et produits de la phase d'identification

La phase d'identification a pour objet:

- ➔ d'entreprendre, en étroite collaboration avec le gouvernement et les autres partenaires, une évaluation détaillée du programme sectoriel dans les sept domaines d'appréciation décrits au chapitre 5;
- ➔ de parvenir à une décision de principe sur l'appui éventuel de la Commission au programme sectoriel;
- ➔ de faire connaître cette position de principe au gouvernement et aux autres participants à l'approche sectorielle et de définir en commun un calendrier des travaux;
- ➔ d'élaborer des propositions indicatives sur les dimensions financières d'un futur PAPS et de les adopter conjointement avec le gouvernement. Ces propositions doivent tenir compte de la capacité globale d'absorption du programme sectoriel et de ses besoins financiers;
- ➔ d'élaborer et de convenir avec le gouvernement des termes de référence pour la phase de formulation et, le cas échéant, pour le recrutement d'experts supplémentaires⁴³.

La phase d'identification aboutit à: 1) une fiche d'identification à soumettre à l'approbation du groupe d'appui à la qualité (QSG), 2) un ensemble d'annexes à la fiche d'identification et 3) des termes de référence pour la phase de formulation, le cas échéant.

La décision de principe relative au financement de la Commission ne s'accompagne pas d'un engagement financier. Aucun engagement financier officiel n'est pris avant l'approbation de la fiche d'action/proposition de financement du PAPS⁴⁴. Toutefois, la décision de principe permet à la Commission – tant au niveau de la Délégation que du siège – de planifier un futur PAPS selon son propre calendrier de travaux et de financements. Elle permet également au gouvernement de se préparer à cette évaluation, tant en termes de développement du programme sectoriel que de programmation financière à moyen terme au sein du secteur et du ministère des finances.

2.2 Comment gérer le processus d'identification

Pour lancer le processus d'identification d'un PAPS, l'approche sectorielle doit elle-même avoir atteint un stade de développement raisonnablement avancé. Dans la plupart des cas, le personnel de la Délégation est impliqué dans le processus depuis un certain temps. Il possèdera par conséquent une bonne connaissance du secteur et de ses parties prenantes, du programme sectoriel et des détails des documents et analyses politiques pertinents. La Délégation doit aussi avoir développé une capacité technique interne suffisante pour gérer un PAPS. Ceci pourrait nécessiter le recrutement de personnel supplémentaire et/ou la mise en place d'accords-cadres pour des services de conseil.

Le personnel de la Délégation joue un rôle central dans le processus d'identification. Le siège apportera son soutien, notamment par le biais d'un appui technique et de missions périodiques. En outre, selon les cas, des consultants extérieurs seront recrutés pour soutenir l'ensemble du processus d'identification ou des tâches spécifiques, comme l'évaluation de la gestion des finances publiques. La nécessité de recourir à des consultants extérieurs dépendra des connaissances du contexte et de la structure des contacts de la Délégation ainsi que de la disponibilité d'informations adéquates fournies par les fonctionnaires du gouvernement, l'assistance technique au sein du ministère sectoriel ou d'autres bailleurs de fonds du secteur.

⁴³ Cette phase évalue la faisabilité des propositions indicatives pour le PAPS, envisage les autres options possibles et élabore un modèle détaillé de PAPS. Voir section 5.4 ci-dessous.

⁴⁴ La structure et la présentation du document que le personnel de la Commission prépare pour une décision de financement sont légèrement différentes selon la source de financement (budget ou FED). On parle de fiche d'action pour les interventions financées par le budget et de proposition de financement lorsqu'elles sont financées par le FED.

Le personnel de la Délégation doit respecter cinq «règles d'or» lorsqu'il gère ces processus:

- ➔ Assumer la responsabilité directe de la gestion du processus d'identification du PAPS. Elle ne peut pas être externalisée.
- ➔ Dresser un inventaire exhaustif de toutes les études et de tous les documents de politique pertinents et les utiliser dans toute la mesure du possible. Les nouvelles études analytiques de la Commission doivent s'appuyer sur les documents existants et ne pas faire double emploi avec eux.
- ➔ Planifier le travail analytique nécessaire durant l'identification avec le gouvernement et d'autres partenaires de l'approche sectorielle, diffuser largement les résultats et veiller à ce qu'ils fassent l'objet de discussions approfondies.
- ➔ S'il est possible de combiner la phase d'identification du PAPS avec les travaux préparatoires d'autres bailleurs de fonds, cette approche doit être privilégiée. La réduction des coûts de transaction est un objectif majeur de l'approche sectorielle.
- ➔ Garder à l'esprit que les travaux d'évaluation entrepris au cours de la phase d'identification doivent servir à soutenir le processus d'amélioration continue du programme sectoriel.

En fonction des résultats de l'évaluation et des discussions ultérieures, la Délégation doit convenir avec le gouvernement, et le cas échéant avec d'autres bailleurs de fonds pertinents, de la procédure à suivre pour l'élaboration de la fiche d'action/proposition de financement. Ces étapes, qui comprennent le plan de travail et le calendrier, doivent être décrites dans la fiche d'identification du PAPS et présentées au siège (OQSG) pour un retour d'information.

2.3 Portée de l'analyse requise durant l'identification

Durant la phase d'identification, chacun des sept domaines critiques d'appréciation doit être examiné. Certains d'entre eux auront déjà fait l'objet d'un examen durant la phase de programmation et la plupart le feront à nouveau pendant la phase de formulation, de sorte que ce processus doit nécessairement se répéter. La profondeur de l'analyse à chaque stade sera influencée par les préoccupations du gouvernement et d'autres partenaires ainsi que par le degré de développement atteint par le programme sectoriel. Néanmoins, elle doit satisfaire aux exigences de la Commission.

2.4 Processus d'appui à la qualité

Les mesures d'appui à la qualité de la CE prévoient que la fiche d'identification d'un PAPS soit soumise au groupe d'appui à la qualité (QSG). L'objectif de cette disposition est le suivant:

- ➔ garantir la cohérence entre l'action proposée et le document de stratégie pays;
- ➔ s'assurer que les Délégations sont informées d'opérations comparables et des enseignements qui peuvent en avoir été tirés;
- ➔ dispenser des conseils sur des questions et des problèmes spécifiques qui seront abordés au cours de la phase de formulation;
- ➔ décider quand le stade 2 du processus d'assurance qualité doit être mené à bien en examinant le projet de fiche d'identification/proposition de financement⁴⁵.

⁴⁵ L'appréciation de la fiche d'action/proposition de financement constitue la deuxième étape du processus d'évaluation de la qualité. En fonction de la taille et de la complexité du PAPS, cette appréciation peut être effectuée par le groupe d'appui à la qualité de la direction compétente, présidé par le directeur concerné, ou par le groupe d'appui à la qualité de l'Office (OQSG), présidé par le directeur général adjoint (voir 5.5).

2.5 Rédaction de la fiche d'identification et des termes de référence pour la phase de formulation

Il est recommandé d'élaborer la fiche d'identification progressivement durant l'examen des sept domaines d'appréciation.

La fiche d'identification complétée est ensuite soumise au QSG et au responsable d'EuropeAid. L'examen de la fiche d'identification par le QSG offre l'occasion de parfaire la conception du programme. Les risques et problèmes potentiels ainsi que les réponses proposées doivent être présentés en toute transparence. Le processus d'appui à la qualité n'en sera que plus utile. De la même façon, les commentaires du QSG à la fin de la phase d'identification peuvent également grandement faciliter la présentation ultérieure de la fiche d'action/proposition de financement complétée du PAPS. L'accord du QSG et des responsables de la DG AIDCO sur la fiche d'identification et, le cas échéant, sur les termes de référence pour la formulation donne le feu vert pour achever la phase de conception du PAPS.

Le modèle de fiche d'identification est brièvement décrit dans l'encadré A.2. La fiche d'identification souligne notamment le bien-fondé de l'idée qui sous-tend le programme. Elle doit également montrer que les conditions nécessaires à une mise en œuvre réussie du programme sont réunies. Ces questions et les options envisagées pour la mise en œuvre du PAPS, en ce compris les modalités de mise en œuvre proposées, sont abordées à la section C de la fiche d'identification. La section A de cette fiche est un résumé des «données de base» sur le PAPS, à utiliser dans le cadre du système de suivi global de la Commission, tandis que la section B donne un aperçu du calendrier relatif à la décision de la Commission.

Encadré A.2: La fiche d'identification (FI)

(Longueur maximale: 8 pages, hors annexes)

A – DONNÉES SUR LE PROGRAMME

- Données de base
- Données financières et de mise en œuvre

B – CALENDRIER PROVISOIRE

- Dates de présentation au QSG
- Consultation interservices
- Comité MS

C – CONCLUSIONS DE LA PHASE D'IDENTIFICATION

- Brève description des objectifs, de la finalité et des résultats escomptés du PAPS proposé
- Cohérence avec la politique de la CE, le cadre de programmation et l'agenda sur l'efficacité de l'aide
- Admissibilité
- Questions liées à la mise en œuvre: description préliminaire des modalités opérationnelles et de financement proposées
- Questions et état de la situation dans les sept domaines d'appréciation
 - Politique et stratégie sectorielles
 - Contexte macroéconomique
 - Budget sectoriel et cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)
 - Gestion des finances publiques (GFP)
 - Coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds

- Mesure de la performance
- Analyse institutionnelle et développement des capacités
- ➔ Risques, hypothèses et mesures d'atténuation envisagées
- ➔ Étapes suivantes, plan de travail et calendrier

Il est important de souligner que la fiche d'identification n'est pas une fiche d'action ou une proposition de financement ex ante, mais plutôt un premier bilan, qui jette des bases solides pour passer à l'analyse détaillée du programme en toute confiance. Lors de l'élaboration de la fiche d'identification, les informations pertinentes sont organisées de manière à préparer l'accord du gouvernement sur la proposition finale. La fiche d'identification ne fera donc pas double emploi avec le travail déjà réalisé.

3. La phase de formulation

La phase de formulation doit définir en détail toutes les composantes du PAPS. Cette phase aboutit à une fiche d'action/proposition de financement du PAPS, acceptée par le gouvernement et prête à être présentée au comité de financement compétent de la Commission. Outre une mise à jour de l'appréciation des sept domaines réalisée durant les phases de programmation et d'identification, la formulation doit définir le type de PAPS qui sera choisi. Ce choix dépendra de l'état d'avancement du programme sectoriel, de la position adoptée par les autres bailleurs de fonds sur le financement du programme sectoriel et des sept évaluations réalisées.

De même que pour l'identification, la phase de formulation doit être entreprise en collaboration avec le gouvernement et, dans la mesure du possible, avec les autres partenaires du programme. Autant que faire se peut, elle doit s'inspirer des travaux existants et contribuer à l'élaboration du programme sectoriel. Une attention toute particulière doit être portée au calendrier des activités de formulation afin que les résultats puissent être intégrés dans le processus de planification et de budgétisation du programme sectoriel. Bien que, selon toute probabilité, il conviendra de faire plus largement appel à une expertise extérieure durant la formulation, ce processus doit être géré activement par le personnel de la Délégation, dans le respect permanent des cinq «règles d'or» énoncées dans le processus d'identification (voir 5.3.2).

La phase de formulation comprend la mise à jour de l'évaluation du programme sectoriel reposant sur les sept domaines d'appréciation et menée conjointement avec le gouvernement et d'autres partenaires. Elle fournit des informations sur:

- ➔ le choix définitif des objectifs, des résultats escomptés et des modalités de mise en œuvre du PAPS, sur la base de l'examen des résultats de l'évaluation en collaboration avec le gouvernement et les partenaires du programme⁴⁶ et
- ➔ la conception détaillée du PAPS à la lumière des objectifs et des modalités de mise en œuvre choisies, sur la base du plan d'action du programme sectoriel établi par le gouvernement.

3.1 Mise à jour de l'appréciation du programme sectoriel

En règle générale, un laps de temps assez long peut s'écouler entre la fin de l'identification et le début de la formulation. En effet, il faut du temps pour faire accepter les termes de référence pour la formulation et pour recruter et mobiliser des consultants. En outre, le début de la formulation d'un PAPS dépend souvent de la réalisation d'autres activités par le gouvernement partenaire (par exemple, la finalisation de la présentation du budget sectoriel ou l'achèvement des révisions de la politique sectorielle). C'est surtout le cas lorsque le programme sectoriel n'en est qu'à ses débuts.

⁴⁶ Dans la plupart des cas, cela confirmera le choix préliminaire de la modalité de financement posé durant la phase d'identification, mais des modifications peuvent certainement être introduites durant la formulation, lorsque les circonstances l'exigent. Dans le cas d'une formule «mixte» combinant deux modalités de financement, les détails ne pourront pas être examinés avant le stade de la formulation.

Au cours de cette période intérimaire, le programme sectoriel devrait connaître des améliorations importantes en termes de contenu, de nombre de partenaires et de mise au point des systèmes et des procédures. Il est important d'exploiter les bénéfices de ces améliorations et de veiller à ce que la conception du PAPS repose sur une évaluation mise à jour de l'état d'avancement du programme sectoriel. C'est la raison pour laquelle la formulation commence par une actualisation de l'examen des sept domaines d'appréciation.

3.2 Confirmation du choix de la modalité de financement

L'appréciation des sept domaines détermine le choix de la modalité de financement la mieux adaptée pour le PAPS. Comme l'explique le chapitre 4, le choix entre les trois modalités repose sur les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel. Il convient de garder à l'esprit que ce choix doit être effectué en collaboration avec le gouvernement et les autres partenaires et que ses implications doivent faire l'objet de discussions approfondies. Les implications doivent également être débattues au sein de la DG AIDCO et il convient de rechercher activement des contributions techniques et sectorielles pertinentes. Il est également fortement recommandé de consulter les DG DEV et RELEX, si l'appui budgétaire sectoriel est envisagé.

3.3 Conception détaillée du PAPS et rédaction de la fiche d'action/proposition de financement

La conception et les modalités de mise en œuvre d'un PAPS sont synthétisées dans la fiche d'action/proposition de financement et les détails supplémentaires sont fournis dans les annexes. Dans la plupart des cas, ces annexes seront constituées de documents élaborés pour le programme sectoriel proprement dit, comme le plan d'action, la description des mécanismes de gestion et les méthodes proposées pour l'évaluation de la performance et la consultation des clients.

Le format précis de la fiche d'action/proposition de financement peut varier en fonction de la source de financement au sein de la Commission. Néanmoins, il est recommandé que la fiche d'action/proposition de financement couvre un ensemble défini d'éléments.

L'encadré A2 présente un aperçu de la fiche d'identification. La longueur de la fiche d'action proprement dite ne doit pas excéder X pages bien qu'un certain nombre de documents supplémentaires soit inévitablement nécessaire aux fins de l'assurance qualité.

Au cours de la phase de formulation, la qualité et la valeur ajoutée du PAPS doivent être évaluées, en insistant sur les points suivants:

- **La phase de formulation doit confirmer la pertinence du PAPS proposé**, à la lumière du cadre stratégique national (ou du DSRP), des objectifs de la Commission, des objectifs déclarés au niveau sectoriel et de l'état d'avancement du programme sectoriel. La fiche d'action/proposition de financement et ses annexes doivent permettre de se forger un avis sur cette question.
- **La phase de formulation doit également confirmer la faisabilité du PAPS proposé**, en évaluant notamment si l'intervention proposée est susceptible d'être l'alternative la plus efficace et d'optimiser l'impact sur les objectifs de développement. L'évaluation du programme sectoriel et le choix correspondant des modalités opérationnelles et de financement doivent donc être justifiés dans la proposition de financement.
- **Enfin, la phase de formulation doit confirmer la viabilité du PAPS proposé**, compte tenu de la structure du programme sectoriel et des perspectives financières proposées à moyen terme. La viabilité doit plus particulièrement faire référence: a) à l'appropriation et au leadership du programme sectoriel par le gouvernement; b) à la viabilité financière du programme sectoriel; c) à l'évolution prévisible du programme sectoriel et d) à l'évolution prévisible du PAPS.

Les sept appréciations clés ont un rôle essentiel à jouer dans l'analyse de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité. Le chapitre 6 récapitule les principaux éléments à considérer dans chacun des sept domaines. L'annexe 2 contient des informations complémentaires, et le programme de formation sur les approches sectorielles et l'appui budgétaire apportera des éléments supplémentaires et des lignes directrices sur la manière d'aborder ces appréciations.

Durant la phase de formulation, les questions suivantes doivent être étudiées:

- **Les résultats escomptés de l'aide communautaire** doivent être précisés en termes d'amélioration de la mise en œuvre du programme sectoriel. Ils doivent avoir un rapport avec les réalisations directes et les résultats généraux escomptés du programme sectoriel. Si le gouvernement a mis en place un cadre d'évaluation de la performance pour son programme sectoriel ou est en passe de le faire, la Commission doit veiller à ne pas choisir des indicateurs qui ne s'inscrivent pas dans ce cadre afin de ne pas surcharger un système de collecte de données souvent faible. En outre, il s'agit d'un engagement exprès des donateurs dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁴⁷.
- **Le suivi des résultats** au sein du secteur, qui repose sur un ensemble d'indicateurs communs à tout le programme sectoriel, est une caractéristique essentielle de tout programme sectoriel et, partant, de tout PAPS. Cependant, le suivi de la performance d'un secteur est souvent l'un des maillons les plus faibles d'un programme sectoriel. La conception d'un PAPS doit relever un double défi: comment la Commission peut-elle soutenir au mieux les améliorations du système de suivi de la performance et quels indicateurs choisir pour assurer ce suivi? La section 6.6. précise comment évaluer les indicateurs proposés et comment collaborer avec le gouvernement afin d'apporter progressivement des améliorations au système.
- **Les indicateurs** visés dans la fiche d'action/proposition de financement doivent refléter le programme de réformes sectorielles du gouvernement et être conformes aux politiques de développement de la Commission, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. Ils doivent également intégrer la dimension genre.
- **L'approche suivie en matière de développement des capacités** doit être clairement énoncée, tout comme les modalités de recrutement de l'assistance technique, le cas échéant.
- **Le calendrier de mise en œuvre** du PAPS doit être compatible avec celui prévu pour la mise en œuvre du programme sectoriel global et coïncider parfaitement avec le calendrier budgétaire du gouvernement. Le calendrier de mise en œuvre et le calendrier de décaissements correspondant doivent figurer dans la fiche d'action/proposition de financement.
- En plus de la politique sectorielle et de son plan d'action, **les évaluations de la situation macroéconomique et de la gestion des finances publiques** revêtent une importance particulière pour l'appui budgétaire sectoriel dans la mesure où l'éligibilité en dépend. Le chapitre 4 en détaille les exigences. Les lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général peuvent également fournir des informations sur le cadre général des opérations d'appui budgétaire de la Commission, dont les critères d'éligibilité, et doivent être lues à la lumière des présentes lignes directrices.
- **Les objectifs-cibles à atteindre**, tout au moins à l'issue de la première année de mise en œuvre, doivent être définis pour l'appui budgétaire sectoriel. En effet, la Commission établit un lien entre le décaissement des tranches variables et la réalisation des objectifs-cibles par rapport à des indicateurs de résultats convenus. Bien que les indicateurs de résultats soient plus appropriés, pour les secteurs dans lesquels l'expérience et la disponibilité de ces indicateurs sont limitées ou dans lesquels les indicateurs de résultats réagissent avec un grand décalage dans le temps, on peut recourir aux indicateurs de réalisations directes, qui reflètent les conséquences immédiates des mesures prises et des ressources utilisées. En plus des indicateurs de résultats (réalisations directes), la Commission subordonne généralement le décaissement de ses tranches variables à quelques autres indicateurs, comme le niveau de financement sectoriel ou les mesures destinées à améliorer la gestion des finances publiques ou à renforcer les systèmes statistiques et de mesure à l'échelle sectorielle.
- Le cas échéant, **le degré et le type d'additionnalité financière** que requiert un appui budgétaire sectoriel devront être précisés. Ainsi que l'indique le chapitre 4, l'additionnalité de l'aide communautaire à un secteur donné a pour but de contribuer à atteindre un niveau et une composition adéquats du budget et des dépenses publiques dans ce secteur. Lorsque l'additionnalité est

⁴⁷ «Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.»

souhaitable pour un PAPS particulier, la fiche d'action/proposition de financement doit préciser: i) le niveau de financement sectoriel au-delà de la base de référence prévue dans le contexte de l'aide financière communautaire (additionnalité) et ii) la condition qui concerne l'exigence d'additionnalité (voir section 4.4.4 des lignes directrices pour une discussion de l'additionnalité).

- Lorsqu'un **fonds commun** est proposé, une évaluation préalable des mécanismes opérationnels du fonds, en ce compris la passation des marchés et le financement du fonds, doit être menée à bien et présentée en annexe à la fiche d'action/proposition de financement. Les encadrés 4.11 et 4.12 du chapitre 4 récapitulent ces exigences. Le projet de protocole d'accord entre le gouvernement et les pays partenaires ou le projet d'accord d'administration doivent également être fournis.
- Les **conditions posées aux décaissements** du PAPS doivent idéalement s'inspirer du cadre convenu entre le gouvernement et les autres parties prenantes du programme sectoriel et leur suivi doit être assuré par un mécanisme commun. Sous réserve de la nécessaire harmonisation avec les autres bailleurs de fonds, la Commission privilégie une conditionnalité directement liée à l'amélioration des services fournis aux bénéficiaires finaux. Les conditions convenues doivent être clairement énoncées dans la fiche d'action/proposition de financement.
- Un **cadre logique pour le PAPS** peut être inclus en cas d'adoption de procédures de passation de marchés et d'octroi des subventions spécifiques à la Commission, conformément au Manuel de la Commission sur la gestion du cycle de projet. Le cadre logique doit servir à présenter les différents volets du PAPS déjà identifiés dans le programme sectoriel et à vérifier leur cohérence avec les objectifs de résultats du programme.
- **Les exigences en matière d'audit** du PAPS doivent être convenues et précisées. Les procédures d'audit doivent se conformer aux exigences des modalités de financement choisies. En cas d'aide budgétaire, les instructions contenues dans le guide s'appliquent. Dans le cas d'un fonds commun, il convient d'évaluer la conformité avec les règlements de la Commission (voir encadré 4.11 du chapitre 4).
- **Une stratégie de communication et de visibilité** doit être élaborée. Les orientations en matière de stratégies de communication sont détaillées dans le Manuel sur la communication et la visibilité des actions extérieures de l'UE.

Évaluer les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sectoriel durant la phase de formulation

En cas d'appui budgétaire sectoriel, pour chaque critère d'éligibilité, la phase de formulation inclut et énonce clairement dans la fiche d'action/proposition de financement:

- i. Les bases de l'appréciation des critères d'éligibilité, incluant une description des principaux éléments pris en compte;
- ii. La conclusion de l'appréciation et une confirmation de l'éligibilité;
- iii. La condition générale, qui fera l'objet d'un suivi afin de garantir que les critères d'éligibilité seront réunis durant toute la mise en œuvre.

Encadré A.3: Inclure les critères d'éligibilité dans les conditions générales de la fiche d'action et de l'accord de financement

Pour chaque critère d'éligibilité, il est important que la fiche d'action mentionne clairement si les domaines spécifiques offrent une base suffisante pour un appui budgétaire sectoriel. Cette mention doit être assortie d'une condition générale à inclure dans la fiche d'action et dans l'accord de financement. Voici quelques suggestions de formulation de ces conditions.

Sur la politique sectorielle: «L'analyse de la politique sectorielle et du budget y afférent confirme qu'une politique sectorielle répondant aux défis et aux problèmes rencontrés par le pays partenaire est en place (ou en cours de mise en œuvre). Cette politique sectorielle est donc considérée comme une base adéquate pour la fourniture d'un appui budgétaire sectoriel de la CE».

Une *condition générale* connexe pourrait imposer que soient réalisés des «progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique sectorielle, comme en témoigne(nt) ...». Des revues sectorielles annuelles conjointes pourraient servir de base à l'évaluation de cette condition générale.

Sur la gestion des finances publiques: «L'analyse des diagnostics sur la GFP et du programme de réforme fait apparaître qu'un programme de réforme pertinent et crédible en vue d'améliorer la GFP est en place (ou en cours de mise en œuvre). L'attribution de l'appui budgétaire sectoriel est donc justifiée par rapport aux exigences juridiques concernant les critères d'éligibilité à un appui budgétaire (... , citer par exemple, l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou).

Une *condition générale* connexe pourrait imposer que soient réalisés «des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de réforme et d'amélioration de la gestion des finances publiques, comme en témoigne(nt) ...». La revue annuelle conjointe gouvernement-bailleurs de fonds des programmes de réforme de la GFP ou les audits sectoriels annuels par les instances suprêmes d'audit pourraient servir de base à l'évaluation de cette condition générale.

Sur le cadre macroéconomique: «L'analyse du cadre macroéconomique fait apparaître que la politique macroéconomique est orientée vers la stabilité et ne devrait pas mettre en danger les objectifs sectoriels. L'octroi d'un appui budgétaire sectoriel est dès lors justifié».

Une *condition générale* connexe pourrait exiger «une politique macroéconomique orientée vers la stabilité démontrée par l'évaluation la plus récente du FMI. En cas de dégradation de la situation, la décision de la Commission s'appuiera sur le fait que les objectifs sectoriels sont ou non menacés. La Commission procédera à une évaluation approfondie de cette question après consultation du FMI».

4. La phase de financement

L'objectif de la phase de financement est de parvenir à une décision éclairée sur l'opportunité de financer le PAPS et, ensuite, de conclure un accord de financement avec le pays partenaire. Pour atteindre cet objectif, les étapes suivantes doivent être réalisées:

- ➔ Finalisation de la fiche d'action/proposition de financement, en tenant compte des commentaires du gouvernement et des autres partenaires du programme sectoriel;
- ➔ Evaluation par le groupe d'appui à la qualité de la direction (QSG-d) et par la consultation interservices;
- ➔ Décision de financement par le comité de financement compétent;
- ➔ Préparation et signature de l'accord de financement.

4.1 Finalisation de la fiche d'action/proposition de financement

L'encadré A.4 récapitule les éléments qu'il est recommandé d'inclure dans la fiche d'action/proposition de financement et la section 4.3 énonce les exigences détaillées relatives à la rédaction de la fiche. À la fin de la phase de formulation, la proposition de financement doit être terminée et avoir été discutée avec le gouvernement et les autres partenaires du programme sectoriel. Il est important que les remarques et commentaires éventuels soient intégrés dans la fiche d'action avant sa transmission pour approbation à la Commission. Dans de nombreux cas, de petits amendements devront être apportés à la conception du PAPS

proposé afin de renforcer certains aspects de son contenu, de sa portée et de ses modalités de mise en œuvre.

Le PAPS implique toujours des financements provenant d'autres sources, puisqu'il s'agit d'une contribution à un programme sectoriel, soutenu par le gouvernement et par d'autres bailleurs de fonds. Au cours du processus de finalisation de la fiche d'action/proposition de financement, il convient d'obtenir des garanties appropriées que les fonds de ces autres sources seront engagés. Ces garanties peuvent être relativement informelles – par exemple, un échange de lettres au moment de la diffusion de la fiche d'action/proposition de financement du PAPS; mais, dans certains cas, la disponibilité avérée de ces autres fonds peut être une condition de l'exécution de l'accord de financement de la Commission. Les moyens de vérifier la disponibilité des ressources doivent alors être clairement précisés dans la fiche d'action/proposition de financement.

Dans le cas d'un fonds commun, la finalisation de la base juridique du fonds constitue généralement une condition préalable à l'exécution de l'accord de financement. Une fois encore, la fiche d'action/proposition de financement doit préciser les détails des documents et des accords nécessaires à cette fin.

Encadré A.4: Format d'une fiche d'action relative à un PAPS

Fiche d'action [pays/région bénéficiaire]

1. Identification
2. Justification et contexte national
 - 2.1 Situation économique et sociale
 - 2.2 Politique de coopération du pays bénéficiaire
 - 2.3 Programme sectoriel du gouvernement
 - 2.4 Leçons tirées de l'expérience
 - 2.5 Mesures complémentaires
 - 2.6 Coordination entre les bailleurs de fonds
3. Description
 - 3.1 Objectifs
 - 3.2 Résultats escomptés et activités principales
 - 3.3 Parties prenantes
 - 3.4 Risques et hypothèses
 - 3.5 Questions transversales
4. Problèmes de mise en œuvre

4.2 Évaluation par le groupe d'appui à la qualité et consultation interservices

Aux fins de l'évaluation de la fiche d'action/proposition de financement, la procédure appliquée est la même que pour la fiche d'identification. La fiche d'action/proposition de financement est examinée par le groupe d'appui à la qualité, présidé par le directeur de l'unité opérationnelle compétente.

L'évaluation par le QSG se concentre sur trois points:

- Une évaluation du PAPS proposé par rapport aux critères de pertinence, de viabilité et de durabilité;
- Un avis sur la question de savoir si les exigences des lignes directrices pour l'appui de la CE aux programmes sectoriels sont correctement remplies;
- La vérification de la prise en compte pendant la phase de formulation des commentaires formulés durant la première étape de l'assurance qualité (à la fin de l'identification).

Le directeur géographique, qui préside le QSG, transmet l'avis du groupe à la Délégation de la Commission. Celle-ci finalise ensuite la fiche d'action/proposition de financement en tenant compte des commentaires du QSG et la transmet au siège. Après vérification, le directeur engage la consultation interservices.

4.3 Avis du comité de financement et décision de la Commission

Dès que le comité a rendu un avis favorable sur le programme d'action annuel et ses fiches d'action/propositions de financement, la DG AIDCO s'occupe de la procédure de décision de financement.

La fiche d'action/proposition de financement est diffusée pour commentaire dans le cadre de la consultation interservices. Ensuite, la procédure de décision de la Commission est lancée. En règle générale, la Commission adopte sa décision de financement par procédure écrite ou, dans des cas exceptionnels, par procédure d'habilitation.

Dès l'adoption de la décision par la Commission, la DG AIDCO prépare l'accord de financement et veille à la cohérence parfaite entre la fiche d'action/proposition de financement et l'accord de financement. Ce dernier repose sur un modèle d'accord de financement préparé par la DG AIDCO. Il couvre l'ensemble des dispositions contractuelles contenues dans la proposition de financement. Les lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général, en leur section 4.7, précisent un certain nombre d'exigences contractuelles spécifiques en cas d'appui budgétaire sectoriel.

En règle générale, toutes les modalités de mise en œuvre du PAPS doivent être mentionnées dans l'accord de financement.

5. La phase de mise en œuvre et de suivi

Au cours de la mise en œuvre du PAPS, il convient de veiller simultanément à ce que a) le programme sectoriel progresse comme prévu et que b) sous réserve des ajustements dictés par l'évolution du programme, le PAPS se déroule conformément aux prévisions et que le gouvernement et la Commission respectent les engagements pris dans l'accord de financement.

Le PAPS applique les procédures de planification et de suivi du programme sectoriel. Dans la mesure du possible, les modalités détaillées de mise en œuvre du PAPS (calendrier de décaissement, processus de revue, exigences d'audit, etc.) doivent être intégrées aux modalités de mise en œuvre du programme sectoriel proprement dit.

Au plan procédural, les exigences spécifiques de mise en œuvre d'un PAPS dépendent du mode de financement choisi et de la source précise du financement. Cette section ne couvre pas de manière exhaustive les exigences de procédures et il convient de se référer, le cas échéant, aux documents pertinents et, notamment, au guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE.

5.1 Démarrage du PAPS

Dans le cadre de l'appui à un programme sectoriel, il est particulièrement important d'éviter les retards dans le démarrage du PAPS. Les retards peuvent, en effet, non seulement avoir des répercussions sur d'autres composantes du programme sectoriel, mais la crédibilité de la Commission en tant que partenaire du programme sectoriel risque de s'en trouver affectée négativement. En conséquence, il y a lieu de prendre toutes les précautions nécessaires pour s'assurer que les conditions du démarrage soient réunies dans les plus brefs délais et, si possible, au moment de la signature de l'accord de financement. Par exemple,

- En ce qui concerne la libération de la première tranche, les procédures de suivi des conditions préalables doivent être dûment établies et tous les intervenants concernés doivent être informés des procédures d'autorisation. (Pour l'appui budgétaire sectoriel, voir les lignes directrices pour l'appui budgétaire général). Pour les fonds communs, ces informations doivent apparaître dans le protocole d'accord ou dans la convention de financement du fonds).
- Lorsqu'une assistance technique est prévue, les documents nécessaires au lancement d'un appel d'offres doivent, dans la mesure du possible, être préparés avant la signature de l'accord de financement. Le recrutement d'une assistance technique avec une clause suspensive, avant la signature de l'accord, peut aussi être envisagé dans les cas prévus dans les procédures en vigueur (voir [Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures](#), point 2.4.13).
- Quoi qu'il en soit, il est essentiel que la Commission continue à s'impliquer dans le dialogue politique au cours de la période comprise entre la fin de la phase de formulation et la signature de l'accord de financement. Cela lui permet de se tenir informée des développements qui interviennent dans le secteur, tout en facilitant le démarrage de l'aide communautaire.

5.2 Maintien d'un dialogue politique continu et d'une coordination sectorielle efficace

L'une des clés de la réussite de l'appui communautaire à un programme sectoriel est d'engager un dialogue politique sectoriel fructueux dès le départ et de le maintenir tout au long de l'intervention. Le dialogue sectoriel est un processus complexe, qui se déroule aux niveaux technique, stratégique et de l'économie politique. Les réformes et les changements en faveur de politiques davantage axées sur les pauvres comprennent généralement des mesures qui affectent les intérêts établis et qui peuvent inciter les parties prenantes à intervenir pour les protéger. Ces interventions et leurs causes sous-jacentes ne sont pas toujours aisément identifiables et requièrent une observation continue du secteur ainsi que son évaluation. S'il est important de faire preuve de flexibilité et de réagir aux opportunités qui se présentent, une approche bien planifiée peut permettre d'accroître la compréhension et la faisabilité des initiatives conjointes et aboutir à une meilleure conception, à une meilleure mise en œuvre et à un meilleur suivi du programme.

L'appui à la mise en œuvre des programmes sectoriels est un processus dynamique. En effet, les programmes sectoriels portent sur des réformes, sur des changements dans la manière de faire les choses. Les processus de changement sont, par nature, erratiques, parce que les changements sont conditionnés par la volonté et la capacité des parties prenantes à changer dès lors qu'elles sont convaincues de la nécessité de ce changement. Elles peuvent progresser à des rythmes différents et à des moments différents en se fondant sur un programme de réforme et prendre des directions divergentes et opposées. L'appui aux programmes sectoriels ne se réduit donc pas seulement au lancement d'un processus dynamique, il s'agit aussi d'engager un processus à caractère extrêmement politique. En outre, entamer un dialogue politique sur ces questions peut souvent être une nouveauté pour les partenaires et il est essentiel de prendre le temps d'établir une confiance et une compréhension mutuelle autour d'objectifs partagés.

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. Des résultats décevants lors de l'évaluation des performances, des changements à l'intérieur du ministère responsable, le début d'un processus de décentralisation, la mobilisation de groupes de la société civile, des groupes d'intérêt qui s'écartent de l'agenda fixé, l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds dans le secteur sont autant d'événements imprévisibles 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. La section 4.3.3 décrit certaines modalités de mise en œuvre susceptibles de faciliter un dialogue politique efficace.

Le dialogue politique ne peut pas être sous-traité. Le personnel de la Délégation de la Commission est responsable de sa participation active dans le dialogue et est épaulé, le cas échéant, par des assistants techniques. Le travail d'équipe au sein de la Délégation revêt également une grande importance, étant donné que, par moments, le dialogue peut couvrir des sujets qui dépassent un secteur spécifique, comme la gouvernance au sens large et les réformes économiques. La Délégation doit exploiter au mieux ses divers experts internes afin de participer au débat, de veiller à ce que ces liens soient établis et que le dialogue politique soit une priorité de la gestion des ressources humaines et de la planification du travail au sein de la Délégation de la Commission. Ainsi, il sera possible d'identifier les points d'entrée les plus adéquats dans le dialogue, de saisir les opportunités qui se présentent et de se centrer de manière stratégique sur les domaines dans lesquels la contribution de la Commission au dialogue aura l'impact le plus fort. Compte tenu de ces éléments, il pourrait également être nécessaire de renforcer les capacités et les compétences propres de la Commission, ainsi que celles des partenaires nationaux afin d'entreprendre un dialogue sectoriel fructueux.

5.3 Suivi du programme sectoriel

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:

- revue des progrès dans la réalisation des objectifs sectoriels;
- suivi de la mise en œuvre du plan d'action du programme sectoriel, conformément à la structure convenue pour les activités, les réalisations directes et les résultats;
- examen des progrès réalisés dans l'avancement du programme sectoriel à l'aide des repères convenus au sein du programme;
- 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;
- vérification des montants et du calendrier des décaissements;
- suivi des progrès dans l'alignement sur les systèmes nationaux.
- 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 diagnostiques individuelles.

Et, toujours dans le droit fil de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, il convient d'«intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances».

5.4 Exigences de suivi spécifiques au PAPS

Toutes les Délégations impliquées dans la mise en œuvre d'un PAPS doivent respecter des exigences de suivi spécifiques. Dans la mesure du possible, ces exigences doivent être satisfaites tout en participant au suivi du programme sectoriel.

Ces exigences sont les suivantes:

- Préparer des rapports pour le siège (et pour le dossier de la Délégation) sur l'avancement du programme sectoriel, contenant un résumé des discussions de chaque réunion de revue et des commentaires sur leurs répercussions. Le rapport sur l'état d'avancement du rapport sur la gestion de l'aide extérieure (EAMR) doit se concentrer sur les résultats et mettre en évidence les progrès réalisés en matière de prestation de services, de capacités institutionnelles et de coordination sectorielle et entre les bailleurs de fonds menée sous la conduite du gouvernement.
- Dans ce cadre général, la conception et la mise en œuvre du PAPS doivent être revues sur une base semestrielle et annuelle à la lumière des progrès réalisés dans le programme sectoriel. La révision doit tenir compte des changements intervenus.
- En cas de financement d'un PAPS par un appui budgétaire sectoriel, la Délégation est tenue de préparer un «Rapport annuel sur la gestion des finances publiques»⁴⁸, qui doit être transmis aux DG AIDCO, DEV et RELEX. Le rapport doit respecter les consignes ci-dessous.

⁴⁸ Ce rapport annuel est le seul rapport supplémentaire que les Délégations doivent élaborer de manière systématique en cas de recours à l'appui budgétaire.

- **Une fois par an.** En principe, le rapport doit être produit une fois, en suivant le calendrier national, par exemple après la revue de la mise en œuvre du programme. En l'absence d'un tel calendrier, le rapport doit être publié chaque année à la fin février.
 - **Assurer le suivi et un dialogue structuré sur la GFP.** Ce rapport est exigé parce qu'il est important que, après la signature de l'accord de financement, le siège et les Délégations entretiennent un dialogue structuré régulier sur la situation de la GFP dans le pays partenaire. Son objectif premier consiste à vérifier si la situation de la GFP dans le pays évolue de manière satisfaisante et continue à justifier l'éligibilité à l'appui budgétaire. La Délégation doit se prononcer clairement sur ce point dans le rapport.
 - **La présentation repose sur la note explicative de la fiche d'action/proposition de financement.** Outre cet élément essentiel, d'un point de vue pratique, le rapport constitue une mise à jour des informations sur la GFP contenue dans la fiche d'action/proposition de financement (et dans l'accord de financement ultérieur). Hormis certains détails, la présentation à respecter est similaire à celle utilisée pour l'annexe de la fiche d'action/proposition de financement relative à la GFP. Le rapport peut s'appuyer sur de nombreuses sources, comme une nouvelle évaluation PEFA PFM-PMF, la revue annuelle des indicateurs de performance de la GFP pour une tranche variable, les résultats d'un audit ou un dialogue politique régulier sur la GFP.
 - **Valable au moins six mois.** Dès que le rapport annuel sur la gestion des finances publiques est prêt, il est considéré comme valable pendant au moins six mois pour tous les décaissements nécessitant une évolution satisfaisante de la gestion des finances publiques (par exemple, un PAPS financé par un appui budgétaire). En cas de dépassement de la période de six mois, il n'est pas nécessaire d'élaborer un nouveau rapport sur la GFP; cependant, des commentaires et des observations complémentaires sur les développements intéressants intervenus depuis la publication du dernier rapport sur la GFP doivent être fournis.
- ➔ Dans le cas de fonds communs, il convient de commenter la gestion et l'utilisation des fonds, y compris l'aspect relatif aux exigences d'audit.
- ➔ Dans le cas des procédures spécifiques de la Commission, des rapports semestriels doivent être établis et porter sur l'exécution des contrats et d'autres dispositions de mise en œuvre spécifiques.

En général, le suivi du PAPS et du programme sectoriel doit bénéficier de l'appui du siège, notamment celui des unités sectorielles concernées, qui, à leur tour, assurent la liaison avec les unités de coopération économique sur les questions de macroéconomie et de finances publiques. Des missions mandatées par le siège devraient être organisées si nécessaire. Idéalement, elles devraient coïncider avec les réunions de revue semestrielle ou annuelle du programme sectoriel.

Une revue à mi-parcours du PAPS peut être entreprise par la Délégation avec l'appui des unités compétentes de la DG AIDCO. Cette revue doit, dans la mesure du possible, coïncider avec la revue à mi-parcours (ou au moins avec la revue annuelle) de l'ensemble du programme sectoriel. Outre le fait qu'elle permet de dresser l'inventaire des progrès du programme sectoriel, elle peut également permettre d'examiner dans le détail si la conception du PAPS demeure en phase avec l'évolution du programme sectoriel. Le choix de la modalité opérationnelle est-il toujours adapté ? Le PAPS est-il correctement dimensionné et son calendrier de décaissements reste-t-il raisonnable compte tenu des perspectives financières à moyen terme ? La conception du PAPS peut être modifiée en fonction des résultats de la revue à mi-parcours et des accords signés avec le gouvernement.

6. La phase d'évaluation

En raison de leur nature même, les programmes sectoriels sont mis en œuvre avec d'autres bailleurs de fonds et sous la direction du gouvernement. En conséquence, il est fortement recommandé de participer activement aux évaluations conjointes du programme sectoriel (cofinancement ou participation au comité ou au panel de pilotage).

Une évaluation spécifique du PAPS peut s'avérer nécessaire en fonction du contexte et chaque fois que le PAPS n'est pas inclus dans l'évaluation globale du programme sectoriel. Cet exercice doit être mené en consultation avec le gouvernement et les autres acteurs. Il est donc particulièrement important de se conformer aux principes d'évaluation reconnus au niveau international.

Toute évaluation doit être menée conformément aux exigences qui s'appliquent aux activités de financement de la Commission. Les évaluations sont généralement conduites à deux moments du cycle de vie d'un programme:

- à mi-parcours (avec production de résultats initiaux qui alimenteront les décisions sur l'avenir du programme). L'idée est de tirer les enseignements des premières années de mise en œuvre du programme et d'ajuster le contenu de l'intervention en cours aux réalités du terrain et/ou à l'évolution du contexte. Cette révision à mi-parcours inclut souvent un rapport sur les réalisations directes et une analyse des premiers résultats et impacts obtenus. Elle tend à améliorer l'intervention en cours;

et

- ex-post (en donnant la priorité à l'impact réel par rapport aux objectifs). Cette évaluation se déroule immédiatement après ou un certain temps après l'achèvement de la phase de mise en œuvre. Elle concerne essentiellement le contrôle de l'impact du programme, l'identification et l'évaluation des impacts imprévus et l'évaluation de la viabilité des bénéfices du programme. Elle permet de détecter les changements réels sur le terrain et, lorsqu'ils se produisent suffisamment rapidement, de les analyser pour déterminer lesquels sont imputables à l'intervention. Elle contribue également au transfert de l'expérience acquise dans d'autres pays ou secteurs.

L'objectif global de l'évaluation est d'apporter une appréciation indépendante et fiable avec des conclusions, des recommandations, et des leçons apprises, susceptibles d'aider les décideurs et les responsables à planifier les étapes suivantes du programme et/ou les interventions futures. Les évaluations doivent également rendre compte, de manière transparente, aux parties prenantes et au public de la valeur des activités financées par le passé sur les fonds communautaires. Elles doivent être pertinentes, utiles, de qualité et prêtes à temps par rapport au calendrier de décision. Dans le cas d'un PAPS, il est important de veiller à ce que les évaluations puissent servir à la conception et à la gestion de futurs programmes sectoriels par les gouvernements partenaires.

Les évaluations de l'appui communautaire aux programmes sectoriels doivent porter prioritairement sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et l'impact (effets positifs et négatifs, directs ou indirects, voulus ou non) du programme ainsi que sur la durabilité de ses résultats (probabilité de maintenir les bénéfices à long terme). De plus, dans le cas des programmes sectoriels, l'évaluation de la coordination entre les bailleurs de fonds, des mécanismes de cette coordination, ainsi que de la complémentarité et de la cohérence de leurs approches, revêt une importance particulière, sans oublier la cohérence avec le programme d'aide au développement de la Commission et d'autres politiques communautaires.

La pertinence des modalités de financement choisies doit également faire l'objet d'une évaluation, qui prendra en compte des facteurs comme l'effet de levier, l'additionnalité et l'optimisation des ressources.

Les évaluations doivent tenir compte de la préparation du programme et de sa mise en œuvre, y compris des données pertinentes produites par les systèmes de suivi, de revue, d'audit et de contrôle, tout en mettant l'accent sur l'impact du programme. Elles doivent vérifier que les résultats sont conformes aux objectifs exposés dans l'accord de financement et dans les autres documents stratégiques.

Les lignes directrices d'usage général développées par l'unité Évaluation sont disponibles sur son site Web: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/intro_pages/methods.htm. Ces lignes directrices reposent sur les principes d'évaluation du CAD de l'OCDE utilisés par les principaux bailleurs de fonds internationaux. L'unité Évaluation reconnaît la nécessité – qui n'a jusqu'à présent pas été complètement satisfaite par les agences internationales d'aide au développement – de mettre au point des outils et des méthodes d'évaluation plus spécifiquement conçus pour les programmes sectoriels. Elle a lancé un programme de trois ans afin de rédiger un ensemble concret de lignes directrices, de manuels et de modules de formation afin de relever les défis propres à l'évaluation de l'aide budgétaire et de l'appui aux programmes sectoriels.

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 — 141 p. — 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-07419-6

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.

