

Chapitre 3

L'approche sectorielle

Ce chapitre est consacré à l'**approche sectorielle**. Il fournit des conseils pratiques pour l'établissement, au niveau sectoriel, de partenariats entre les gouvernements et les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de développement et de renforcer la maîtrise exercée par les gouvernements sur les politiques du secteur public et l'affectation des ressources. Lorsque de tels partenariats sont déjà en place, il indique comment les développer et les consolider. Là encore, les implications pour la gestion des finances publiques sont d'une importance cruciale.

Points clés

Le chapitre 1 a mis en évidence l'importance désormais accordée au partenariat dans la réflexion actuelle sur l'efficacité de l'aide. Le présent chapitre se concentre sur l'instauration d'un tel partenariat au niveau sectoriel. Les partenariats ont des objectifs communs qui consistent à :

- Accroître l'appropriation par le pays partenaire des décisions relatives aux politiques, stratégies et dépenses sectorielles.
- Améliorer la cohérence entre la politique suivie, les dépenses consenties et les résultats obtenus au niveau d'un secteur, grâce à une plus grande transparence, un dialogue élargi et une vision globale de ce secteur.
- Renforcer les capacités nationales à toutes les étapes de la planification et de la gestion sectorielles.
- Réduire les coûts de transaction associés à l'aide et améliorer son efficacité.

La terminologie utilisée dans ce domaine peut être source de confusion. En effet, toute une série de termes similaires sont souvent employés dans des acceptions différentes par les différentes organisations. L'encadré 3.1 précise ce que recouvrent les deux expressions clés du présent chapitre : *approche sectorielle (SWAp)* et *programme de développement sectoriel (PDS)*, la première consistant à centrer l'aide consentie par les gouvernements et par les donateurs sur le deuxième.

Le tableau 3.1 met en évidence les caractéristiques qui distinguent une approche sectorielle d'une approche projet classique. Cependant, ni l'approche sectorielle ni le programme de développement sectoriel qui la sous-tend ne constituent en soi un instrument de l'aide : l'approche sectorielle est une méthode de travail, et le PDS peut s'appuyer sur tout un éventail d'instruments d'aide. Les divers instruments d'aide sont plus ou moins adaptés en fonction du contexte, des objectifs et du degré d'avancement de la SWAp. L'important est de choisir et de concevoir les instruments d'aide de manière à

Tableau 3.1. **Qu'est-ce qui distingue l'approche sectorielle de l'approche projet classique?**

Approche sectorielle	Approche projet classique
<ul style="list-style-type: none"> • Une vision globale de l'ensemble du secteur au niveau du pays 	<ul style="list-style-type: none"> • Une concentration sur des projets au service d'objectifs étroitement définis
<ul style="list-style-type: none"> • Des partenariats fondés sur la confiance mutuelle et la responsabilité partagée 	<ul style="list-style-type: none"> • Une obligation de comptes du bénéficiaire à l'égard du donneur
<ul style="list-style-type: none"> • Une coordination des partenaires extérieurs et un dialogue collectif 	<ul style="list-style-type: none"> • Des négociations et des accords bilatéraux
<ul style="list-style-type: none"> • Une utilisation accrue des procédures locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Des dispositifs parallèles de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Un renforcement à long terme des capacités et systèmes du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Des décaissements et une réussite des projets qui s'inscrivent dans le court terme
<ul style="list-style-type: none"> • Une approche axée sur les processus <i>via</i> l'apprentissage par l'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche reposant sur la reproduction de modèles

Source : Adaptation de la présentation PowerPoint de la Banque Mondiale (2004) intitulée « SWAp in Latin America: A World Bank Perspective », Tegucigalpa, 8-10 novembre.

Encadré 3.1. Terminologie relative aux partenariats sectoriels

Les principaux termes utilisés dans ce chapitre sont ceux d'*approche sectorielle* (SWAp) et de *programme de développement sectoriel* (PDS). Ces deux termes sont liés au concept plus large d'*approche fondée sur des programmes ou approches programmes* (AP).

Les AP ont été définies comme suit par le Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (Learning Network on Programme Based Approaches – LENPA) :

Un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique.

Les AP partagent les caractéristiques suivantes :

- conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation;
- cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé;
- existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation des marchés;
- efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. (Lavergne et Alba, 2003)

Une approche sectorielle est une approche-programme appliquée au niveau de l'ensemble d'un secteur.

Un programme de développement sectoriel (PDS) est un ensemble de mesures et d'activités spécifiques, assorties d'un échéancier et d'une évaluation budgétaire, dont l'objet est de soutenir une stratégie sectorielle (autrement dit le « cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé » d'une AP, intégrant les ressources provenant des pouvoirs publics aussi bien que des donneurs).

Les donneurs peuvent utiliser une terminologie particulière pour désigner leurs propres instruments de soutien de programmes de développement sectoriel (la Commission européenne, par exemple, parle de « programme de soutien sectoriel »). Il est cependant important de souligner que ni l'approche sectorielle ni le programme de développement sectoriel ne sont des instruments d'aide. Un programme de développement sectoriel peut s'appuyer (et c'est généralement le cas) sur tout un éventail d'instruments d'aide, allant de projets financés par l'aide à l'assistance technique en passant par le soutien budgétaire sectoriel et le soutien budgétaire général.

optimiser leur efficacité combinée. Le présent chapitre propose des orientations qui s'appliquent à tous les donneurs intervenant dans un secteur et à tous les instruments qui peuvent être déployés.

L'expérience pratique accumulée dans le domaine des approches sectorielles depuis le milieu des années 90 est considérable¹. Avec certes des orientations différentes, toutes les organismes d'aide un tant soit peu importants se sont engagées dans cette voie et désormais on distingue clairement ce qui est plus facile et ce qui l'est moins. C'est dans les secteurs où, dans le pays partenaire, une grande partie des services est assurée par l'État et dont la gestion relève d'un seul ministère sectoriel que le recours à la SWAp s'est le plus développé. De son côté, le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) a mis en évidence les problèmes que soulèvent la conciliation d'une SWAp avec la décentralisation, la

coordination intersectorielle lorsque les résultats dépendent de l'action conjuguée de différents ministères opérationnels, les secteurs « productifs » dans lesquels il est moins évident qu'un ministère opérationnel joue le rôle fort que dans des secteurs plus typiquement axés sur la fourniture de services, et la garantie d'une implication substantielle du secteur privé et de la société civile.

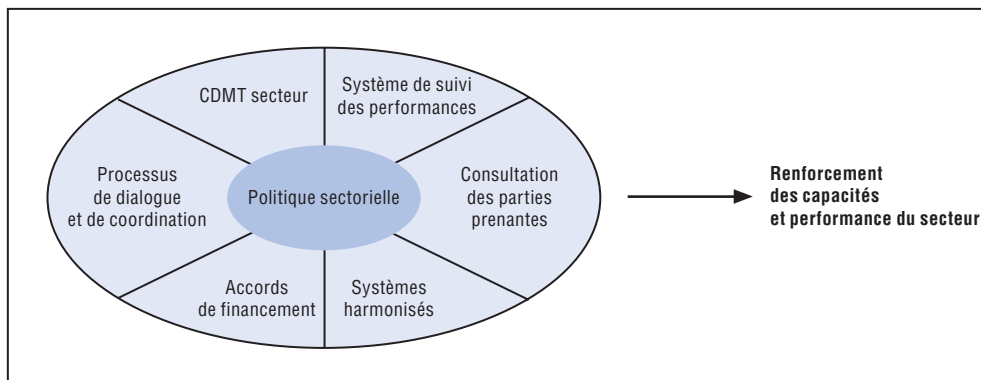
Le contexte est devenu plus favorable à l'approche sectorielle, mais également plus complexe, avec la généralisation des stratégies de lutte contre la pauvreté et de la prise à l'échelle nationale de mesures coordonnées destinées à remédier à des problèmes systémiques (notamment de gestion des finances publiques et de capacités) qui étaient auparavant traités à l'échelle de chaque secteur. Les SWAp et les programmes de développement sectoriel sont en règle générale plus fréquents dans les domaines mis en exergue dans les SLP, à savoir l'éducation, la santé, les transports et l'agriculture. Dans l'idéal, toute SLP devrait intégrer un ensemble coordonné et cohérent de programmes de développement sectoriel. Les gouvernements et les donateurs peuvent mettre à profit l'expérience accumulée au niveau sectoriel pour élaborer un cadre de collaboration pour la SLP tandis que celle-ci peut constituer un cadre utile pour traiter certaines « difficultés » mises en lumière par le PSA.

Les composantes clés d'une SWAp efficace sont les suivantes :

- une politique et une stratégie sectorielles claires que le pays s'est appropriées;
- un programme de dépenses à moyen terme reflétant la stratégie sectorielle;
- des dispositifs systématiques de programmation des ressources à affecter au secteur;
- un système de suivi des performances permettant de mesurer les progrès réalisés et de renforcer l'obligation de rendre compte;
- de vastes mécanismes de consultation associant toutes les principales parties prenantes;
- un processus formalisé, et placé sous la conduite du gouvernement, de coordination de l'aide et de dialogue au niveau du secteur;
- un processus arrêté d'un commun accord d'harmonisation des systèmes d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation des marchés.

Comme le montre le graphique 3.1, il est essentiel que toutes ces composantes soient orientées vers le renforcement durable *des capacités et des institutions sectorielles* et vers l'amélioration des *services rendus par le secteur*.

Graphique 3.1. **Les composantes d'une approche sectorielle**



Source : Les auteurs.

Objet

Le présent chapitre vise à fournir des conseils pratiques pour l'établissement, au niveau sectoriel, de partenariats entre les gouvernements et les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de développement et de renforcer la maîtrise exercée par les gouvernements sur les politiques du secteur public et l'affectation des ressources. Lorsque de tels partenariats sont déjà en place, il indique comment les développer et les consolider, en portant une attention particulière aux répercussions sur la gestion des finances publiques des pays partenaires.

Principes directeurs

Les principes qui ont guidé l'élaboration des bonnes pratiques préconisées dans le présent chapitre sont les suivants :

1. **Il faut favoriser l'appropriation et la conduite des opérations par le gouvernement du pays partenaire.** Les donateurs doivent laisser l'initiative au gouvernement du pays partenaire, tout en lui apportant, selon des modalités souples, soutien, informations et conseils. La coordination de l'aide au niveau national relève de la responsabilité du gouvernement tandis que le partenariat gouvernement-donneur doit reposer sur l'obligation de se rendre mutuellement des comptes. Les donateurs doivent connaître, et prendre en considération, le contexte du pays et ses institutions. Ils doivent rechercher des domaines à propos desquels existe une convergence globale des vues et s'abstenir de s'immiscer dans la microgestion.
2. **Il faut s'employer, en collaboration avec le gouvernement, à renforcer les capacités institutionnelles et les obligations de comptes.** La mise en place de systèmes parallèles est souvent préjudiciable aux dispositifs normaux d'administration et tend à brouiller les responsabilités. Les donateurs doivent donc, dans la mesure du possible, utiliser les systèmes et les procédures du pays partenaire tout en s'employant, en collaboration avec son gouvernement, à remédier aux faiblesses identifiées. Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent penser en termes de capacité nationale et pas uniquement de capacité administrative.
3. **Le programme sectoriel doit être replacé dans son contexte.** Les donateurs doivent s'inquiéter des répercussions de l'approche sectorielle sur la cohérence globale de l'action gouvernementale, notamment la compatibilité du PDS avec la SLP, ainsi que de ses effets sur le rôle des ministères centraux chargés de la coordination et sur les relations entre les échelons central et locaux de l'administration. Il convient d'intégrer les questions transversales, notamment l'égalité entre les sexes, l'environnement, le VIH/sida et la réforme de la fonction publique.
4. **Une vision stratégique à long terme est impérative.** Il convient de reconnaître la nature dynamique des SWAp et d'accepter qu'il faudra du temps pour que se concrétisent tous les avantages potentiels d'un partenariat sectoriel. La maturation d'un programme de développement sectoriel est un long processus qui implique généralement un changement institutionnel et un développement organisationnel à long terme. La mise en œuvre de ce genre de programme s'étale habituellement sur une période d'au moins dix ans, fractionnée en tranches de trois ou cinq ans. Les donateurs doivent adopter un horizon temporel similaire et être prêts à engager des ressources prévisibles sur le long terme. Il convient de tenir compte de toutes les étapes de la planification et du cycle

budgétaire du programme et de se placer dans une optique privilégiant nettement les résultats.

5. Faire preuve de pragmatisme et de souplesse est essentiel. Il faut concevoir des processus qui n'exigent pas que l'administration leur consacre trop de compétences en manière de gestion, de planification et d'élaboration des politiques tout en contribuant à renforcer progressivement les capacités, évaluer les coûts aussi bien que les avantages des innovations proposées, reconnaître qu'il existe, tant du côté du gouvernement que de celui des donateurs, des intérêts concurrents qui doivent être gérés avec tact, analyser le contexte institutionnel et les dispositifs d'incitation en cause, déterminer les risques et les gérer, rechercher quelques « résultats immédiats » susceptibles de renforcer d'emblée l'adhésion au programme (dans le pays partenaire comme dans les pays donateurs), se montrer réaliste et tirer les enseignements de l'expérience (notamment en comparant les résultats obtenus dans différents pays).

Bonnes pratiques

Élaboration d'une approche sectorielle

Quand et dans quel domaine élaborer une approche sectorielle?

Les principes fondamentaux voulant qu'il faille adopter une vision globale, inscrire son action dans un horizon de planification à moyen terme, et établir un lien explicite entre les dépenses et les politiques valent pour tous les secteurs et sont appliqués par les gouvernements efficaces partout dans le monde. L'effort de mise en place d'un partenariat sectoriel formel sera plus probablement payant : i) si les donateurs sont à l'origine d'un part importante des financements destinés au secteur; et ii) s'il s'agit d'un secteur dans lequel les dépenses publiques et la fourniture de services publics jouent un rôle majeur.

L'expérience donne à penser que les facteurs suivants sont déterminants pour le succès :

- **La stabilité politique et macroéconomique.** Faute d'un degré raisonnable de stabilité politique, des problèmes de cohérence des politiques et de gouvernance risquent fort de faire échouer le partenariat entre le gouvernement et les donateurs. La stabilité macroéconomique est quant à elle un préalable à la prévisibilité des budgets sectoriels.
- **Une appropriation large et effective par le gouvernement.** Cela recouvre trois éléments : une prise en main ferme et efficace de la part du ministère sectoriel compétent, l'adhésion au processus des plus hautes sphères politiques, et l'implication active du ministère des Finances. Si ces trois éléments ne sont pas réunis, le processus risque de rester piloté par les donateurs et/ou de se superposer aux systèmes publics de planification et de budgétisation.
- **Un large consensus entre le gouvernement et les donateurs sur la politique sectorielle et les problèmes liés à la gestion du secteur.** La SWAp peut fournir un cadre de dialogue permanent sur les points de désaccord, mais il est difficile de faire avancer le processus si le gouvernement et les donateurs ont des optiques fondamentalement divergentes.

La définition du *secteur* est pragmatique : il peut s'agir par exemple de l'ensemble du système éducatif ou seulement du sous-secteur que constitue l'enseignement primaire. L'expérience montre que le fait de respecter le mandat organisationnel du ministère de tutelle simplifie la gestion et la coordination; il est plus difficile, du moins dans un premier temps, de se donner un champ d'action qui s'étend aux domaines de compétence de

plusieurs ministères. Quelle que soit la définition adoptée, il est important de ne pas perdre de vue les questions transversales d'ordre général (par exemple la réforme de la fonction publique) et les liens spécifiques existant entre le secteur et les autres parties du système (par exemple entre l'enseignement primaire et l'enseignement supérieur, ou entre les routes et l'agriculture).

Les premières SWAp étaient largement issues d'initiatives prises au niveau d'un secteur dans des domaines familiers, bien circonscrits et relevant de la compétence d'un seul ministère opérationnel. À mesure que les programmes de développement sectoriel gagnent en maturité et sont mieux intégrés aux SLP, il peut se présenter des possibilités d'élargir les SWAp existantes et de « combler les lacunes », d'autres secteurs se montrant désireux d'imiter ceux qui ont ouvert la voie. L'encadré 3.2 montre comment des SWAp efficaces peuvent amorcer une dynamique qui influence d'autres secteurs. Nombre de caractéristiques des SWAp peuvent se retrouver dans des approches fondées sur des programmes thématiques (cas, par exemple, de nombreux partenariats pour la lutte contre le VIH/sida et des partenariats qui se mettent en place en Éthiopie dans les domaines de la sécurité alimentaire et du renforcement des capacités du secteur public).

Encadré 3.2. **Le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public en Ouganda**

En Ouganda, le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public fait intervenir un nombre particulièrement important d'organismes publics, notamment les ministères de la Justice et de l'Intérieur, les échelons locaux de l'administration, le pouvoir judiciaire, la commission des services judiciaires, la commission sur la réforme juridique, le ministère public, l'administration pénitentiaire, la police et le ministère en charge de l'Égalité entre les sexes, du Travail et du Développement social. Le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique joue également un rôle clé, notamment en considérant la justice, le droit et l'ordre public comme formant un seul secteur de sorte qu'ils font l'objet d'un plafond unique dans le CDMT.

Il est primordial de noter que le programme est une initiative du gouvernement ougandais : il se voulait une réponse aux SWAp lancées dans d'autres secteurs, lesquelles lui servaient en parallèle de modèle. La plupart des composantes du programme ne relèvent pas du Fonds d'action contre la pauvreté et leur part dans les dépenses a donc diminué à mesure de l'augmentation des crédits alloués aux secteurs réputés importants pour la lutte contre la pauvreté ; elles ont également supporté l'essentiel des compressions budgétaires contrairement au Fonds d'action contre la pauvreté dont le budget a été épargné. La préparation d'un programme de développement sectoriel a contribué à attirer l'attention sur le rôle de la justice et de la sécurité dans un développement économique et social équitable. L'approche globale favorise un recentrage sur des problèmes d'envergure nationale qui débordent le champ de compétence d'un seul organisme (par exemple, la réduction du nombre des affaires en attente nécessite une action de nombreux organismes).

Plusieurs donateurs ont mis en place un fonds commun, formule qui constitue pour eux un compromis entre le soutien budgétaire pur et leur désir d'assurer un suivi et un contrôle de l'emploi de leurs apports. Certains donateurs ont choisi de continuer à fonder leur soutien sur des projets, mais ces projets sont également pris en compte dans le plan d'investissement sectoriel. Le secteur bénéficie ainsi maintenant d'une certaine protection contre les réaffectations budgétaires en cours d'exercice.

L'ordonnement

Une SWAp est un partenariat dynamique à long terme qui contribue au fil du temps au renforcement, à la mise en œuvre et l'amélioration d'un programme de développement sectoriel. La politique et la stratégie sectorielles en constituent le point d'ancrage (voir graphique 3.1), et un cadre de dépenses rigoureux est également primordial, mais tous les éléments sont importants et tous se consolideront en boucle à mesure de l'avancement du programme. Dès lors :

- **Il convient d'éviter d'être trop ambitieux.** Chercher d'emblée à entrer dans les détails risque de nuire au dynamisme du processus en suscitant des attentes irréalistes qui ne seront pas satisfaites. Les composantes essentielles sont une *déclaration de politique sectorielle* à laquelle puissent souscrire tous les partenaires et un *cadre convenu de coordination et de dialogue* au travers duquel le programme de développement sectoriel puisse être élaboré puis géré. Le principe d'un programme global, chiffré et hiérarchisé doit être posé dès le départ afin d'imposer une certaine discipline tant au gouvernement qu'aux donateurs. Ces composantes, et les autres, pourront être progressivement affinées à mesure de la montée en puissance du partenariat.
- **Il faut soutenir les efforts d'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles du gouvernement partenaire.** Les grands axes de la politique et de la stratégie sectorielles doivent certes être définis par le gouvernement, mais les donateurs peuvent l'aider dans cette tâche en finançant des études préparatoires (pour lesquelles ils feront appel, dans la mesure du possible, aux compétences locales en matière de recherche et de conseil). Il convient d'éviter de précipiter le processus d'évaluation stratégique, ainsi que de permettre et faciliter une large consultation des parties prenantes nationales. Une des toutes premières choses à faire est de dresser un état des lieux du secteur, à commencer par un inventaire exhaustif de toutes les activités soutenues par les donateurs, dont bon nombre risquent de ne pas être inscrites dans le budget ou de passer par des partenaires non gouvernementaux. Les donateurs devraient aider à faire en sorte qu'une information complète soit disponible (y compris sur les résultats des projets et programmes qu'ils ont mis en œuvre dans le secteur).
- **Les mécanismes de mise en œuvre sont importants.** Cela dit, il ne faut pas focaliser tous les efforts initiaux sur l'élaboration de la politique et de la stratégie sectorielles. Il convient de travailler en parallèle sur les mécanismes possibles de mise en œuvre (en analysant les systèmes et les procédures du partenaire), afin d'éviter que le cadre de mise en œuvre soit encore à l'état embryonnaire lorsqu'on sera parvenu, non sans mal, à s'entendre sur la politique et la stratégie, ce qui provoquerait une rupture dans le processus. Il est essentiel que le ministère des Finances² soit associé à ces travaux, ainsi que des spécialistes des questions financières et de la passation des marchés représentant les deux parties. L'élaboration du programme doit se fonder sur des évaluations approfondies des capacités, afin que celui-ci serve dès le départ le renforcement des capacités et les objectifs fixés en termes de fourniture de services.
- **Les dispositifs communs peuvent être très délicats à manier.** Il ne faut pas trop insister au départ sur la mise en place d'instruments d'aide unifiés, par exemple un mécanisme de financement commun. Cela risquerait de créer des attentes irréalistes de la part du gouvernement partenaire, car ce sont des dispositifs sur lesquels il est par nature difficile de s'entendre, et qui peuvent accentuer les divisions entre les donateurs du fait de préférences ou de contraintes différentes quant au choix des instruments d'aide. Il

n'en est pas moins utile que le gouvernement et les donateurs concluent un protocole d'accord en vue de l'adoption d'une approche sectorielle à l'appui d'un programme de développement sectoriel. Cet accord doit ébaucher les grandes lignes des mécanismes de consultation convenus pour le secteur, mais aussi souligner le fait que tous les aspects du partenariat seront affinés et précisés au fil du temps.

- **Une collaboration entre donateurs est indispensable.** Les donateurs se doivent de mettre en place et perfectionner les mécanismes de liaison eux. Le gouvernement partenaire en ressentira peut-être une certaine inquiétude de voir les donateurs « s'allier », mais des mécanismes transparents (par exemple des groupes de travail sectoriels des donateurs) facilitent l'échange d'informations et la formation d'une communauté de vues entre les donateurs. Le rôle du chef de file (vraisemblablement le président du groupe des donateurs) doit être défini d'un commun accord et, dès le départ, les donateurs devraient s'efforcer de minimiser leurs ponctions individuelles sur le budget temps des fonctionnaires du pays partenaire.

Politique et stratégie sectorielles

Une politique sectorielle cohérente et appliquée avec rigueur est la pierre angulaire de toute SWAp fructueuse et incite le gouvernement partenaire, les donateurs et les autres parties prenantes à œuvrer ensemble au service d'objectifs communs. La politique sectorielle doit être dérivée des objectifs stratégiques globaux et du cadre stratégique du gouvernement partenaire (notamment la SLP), et compatible avec ces derniers. Elle doit également être raccordée à des projections à moyen terme fiables des ressources et de leur utilisation prévue (voir la section suivante consacrée au cadre de dépenses sectoriel).

Il faut viser l'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles qui fonctionnent, même si elles ne sont pas parfaites. L'énoncé de politique sectorielle n'est pas gravé dans le marbre. Il fixe les principes fondamentaux, les objectifs et les stratégies pour le secteur. Il y est admis que les modalités d'action précises et la répartition des ressources continueront d'évoluer. Dès lors, il convient de définir un processus et un calendrier d'actualisation régulière du document. Un processus transparent d'examen et de révision contribuera à établir un cycle tenant compte des impératifs tout à la fois de la planification et de la mise en œuvre.

Un bon énoncé de politique sectorielle est un document qui présente les caractéristiques suivantes :

- **Avoir été élaboré par le gouvernement** (et non par les donateurs) et avoir incontestablement sa place dans le système national d'orientation de l'action et de planification; et aussi être aligné sur la SLP nationale et avalisé par les plus hautes sphères politiques.
- **Traiter explicitement du rôle de l'État dans le secteur** – en distinguant les fonctions réglementaires de la fourniture de services et en évoquant les rôles complémentaires des communautés, des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé.
- **Définir la répartition des responsabilités au sein du gouvernement** [entre i) le principal ministère compétent, les autres ministères opérationnels éventuellement concernés et les ministères chargés de la planification centrale et des finances; et ii) les différents échelons de l'administration centrale et locale], mettre en évidence les contraintes de capacités au niveau de la mise en œuvre, et recenser les principaux impératifs en matière de réforme institutionnelle et de renforcement des capacités.

- **Mettre en évidence les besoins en ressources de l'ensemble du secteur**, pour financer les dépenses courantes aussi bien que les dépenses d'équipement, et démontrer la viabilité des dépenses publiques proposées; il devra s'interroger sur l'efficacité des politiques et des dépenses existantes et ne pas se ramener à une liste d'activités complémentaires à financer par les donateurs.
- **Être nettement axé sur les résultats**, afin de fournir le cadre général du suivi ultérieur, en privilégiant la réduction de la pauvreté mais sans négliger pour autant les questions transversales fondamentales (égalité entre les sexes, environnement, VIH/sida, renforcement des institutions publiques et de leur obligation de rendre des comptes).
- **Définir clairement les modalités de suivi, d'évaluation et d'actualisation de la politique**, et préciser les principaux domaines dans lesquels un approfondissement des recherches et de l'analyse pourrait être nécessaire.

Cadre de dépenses sectoriel

Le cadre de dépenses constitue la partie opérationnelle du PDS. Il garantit que les propositions du plan d'action sectoriel ont été dûment chiffrées et hiérarchisées au regard d'une estimation réaliste des ressources (publiques et extérieures) disponibles (voir encadré 3.3). Il fournit ainsi le gage de la viabilité financière du programme et incite les donateurs à se concentrer sur les priorités du gouvernement partenaire. Le soutien des donateurs est primordial pour l'élaboration d'un cadre de dépenses.

Encadré 3.3. Le cadre de dépenses à moyen terme

Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est un système permettant de planifier les actions et de programmer les dépenses sur une période de trois à cinq ans. Il permet de concilier la réalisation d'objectifs stratégiques avec le respect de plafonds globaux de dépenses.

Un CDMT sectoriel doit être :

- **Exhaustif** : il doit couvrir l'ensemble des sources de financement du secteur et l'ensemble des dépenses proposées.
- **Réaliste**, de sorte que les besoins de financement ne soient pas surestimés ni les coûts sous estimés.
- **Explicite** quant à **la manière dont les ressources seront utilisées** et quant aux résultats souhaités qui devront faire l'objet d'un suivi; il doit reposer sur un plan d'action clair.
- **Avalisé par les plus hautes sphères politiques.**

Dans certains pays, l'ensemble du processus budgétaire est déjà géré via un CDMT. Dans d'autres, la formule n'est appliquée que pour certains secteurs et le CDMT sert uniquement à orienter les décisions de dépenses. Des améliorations au niveau sectoriel sont importantes pour le renforcement du système national de planification et de budgétisation (voir encadré 3.4).

- **S'appuyer sur un tableau complet des flux de ressources à destination du secteur.** Une tâche importante consistera dresser un inventaire exhaustif des dépenses sectorielles, tenant compte des dépenses des donateurs, dont certaines peuvent ne pas transiter par le budget, ainsi que des contributions des clients, des ONG et du secteur privé.

- **Construire le cadre de dépenses sectoriel avec méthode.** Il n'est pas utile de tenter d'établir un cadre de dépenses très élaboré dès le départ. Un nouveau programme sectoriel ne pourra que rarement s'appuyer sur une planification solide des dépenses publiques à moyen terme. Le plus souvent la première étape sera d'améliorer le chiffrage des dépenses publiques existantes (les examens des dépenses publiques ou PER peuvent être utiles à cet égard), mais aussi l'évaluation du coût des objectifs proposés, notamment ceux résultant des OMD; suivant qu'il est ou non possible de financer les objectifs souhaités, l'optique à adopter à l'égard du rapport qualité/prix ne sera pas la même. L'élaboration et l'utilisation d'outils d'analyse et de planification des dépenses sont des processus itératifs (voir encadré 3.4 pour un exemple).

Encadré 3.4. Premiers pas vers un CDMT pour le secteur de l'éducation au Viêt-nam

Au Viêt-nam, la mise en place d'approches sectorielles a été freinée par les déficiences de la planification des dépenses publiques (horizon temporel trop rapproché et manque d'intégration entre les dépenses courantes et les dépenses d'équipement, notamment). Entre autres initiatives, le gouvernement vietnamien a entrepris d'élaborer, à titre expérimental, des CDMT s'appuyant sur une approche ascendante pour quatre secteurs et quatre provinces.

Le premier de ces CDMT concerne le secteur de l'éducation. À ce jour, les travaux sont davantage centrés sur l'élaboration d'un outil d'analyse que sur la création d'une plate-forme de dialogue entre le ministère de l'Éducation et de la Formation, le ministère des Finances et le ministère de la Planification et de l'Investissement. Cela dit, de précieux renseignements commencent à se dégager de l'analyse de la structure actuelle des coûts dans le secteur et de l'interaction entre les politiques en place et les tendances démographiques. Ceux-ci confirment pleinement le bien-fondé de l'approche intégrée et prospective adoptée pour la planification des dépenses courantes et des dépenses d'équipement. Le fruit des travaux sur le CDMT pour le secteur de l'éducation sera vraisemblablement de plus en plus intégré dans la planification des investissements, l'élaboration du budget national et le dialogue politique. Il est probable qu'une approche similaire sera adoptée pour les autres secteurs. Le CDMT sectoriel fournira un point d'ancrage essentiel pour le soutien budgétaire sectoriel qu'envisagent actuellement un certain nombre de donateurs.

- **Veiller à ce que le cadre de dépenses sectoriel couvre tout.** Un programme global de développement sectoriel englobera l'ensemble des financements publics (devant servir à couvrir les dépenses courantes aussi bien que les dépenses d'équipement et émanant du gouvernement aussi bien que des donateurs). Il replacera les dépenses publiques dans le contexte des autres ressources échéant au secteur, par exemple à travers des activités du secteur privé et des contributions de la collectivité mais devra apporter la preuve que les missions reconnues de l'État peuvent être financées et menées à bien. Ces missions seront financées sur tout un éventail de sources : le principal bailleur de fonds sera généralement la puissance publique elle-même qui financera l'essentiel des dépenses courantes. Les ressources publiques seront complétées par l'aide acheminée par divers canaux – soutien budgétaire général ou sectoriel, fonds communs affectés au secteur et projets individuels. L'assistance technique et les autres ressources en nature sont également à prendre en considération.

Mécanismes de programmation des ressources sectorielles

Même lorsque les financements nécessaires sont « en principe » disponibles pour couvrir l'ensemble des coûts d'un programme de développement sectoriel, la mise en œuvre n'ira pas pour autant sans problèmes. Les fonds doivent avoir fait l'objet d'une répartition précise et avoir été portés au budget d'activités spécifiques avant que tout élément du programme de développement sectoriel puisse être mis en œuvre. Dès lors, le concept de **programmation** revêt une importance capitale : *il convient de raccorder clairement les projets et les activités aux sources acquises de financement, et à des programmes d'action détaillés fondés sur le calendrier de mise en œuvre convenu.* En pratique, même lorsque les paramètres en termes de ressources d'un programme de développement sectoriel sont globalement réalistes, il y a toujours un risque que le coût des activités prévues dépasse les budgets disponibles; c'est pourquoi l'affectation des fonds impose une hiérarchisation de ces activités en fonction de leur degré de priorité. L'ensemble du processus est encore compliqué par la nécessité de combiner des financements provenant d'une multitude de sources.

Un programme d'investissement public (PIP) classique, centré uniquement sur les dépenses d'accroissement des équipements, pourrait être financé grâce à la prise en charge individuelle par les donateurs du coût des différents projets listés. L'approche sectorielle vise à pallier le défaut de cohérence et de durabilité des PIP classiques, mais cela suppose une programmation budgétaire beaucoup plus sophistiquée. Un programme global de développement sectoriel implique des dépenses (d'équipement) ponctuelles, mais également de nombreuses dépenses récurrentes qui doivent bénéficier d'un financement suivi, ses composantes sont interdépendantes (par exemple, il ne sert à rien de financer la construction d'écoles si l'on ne finance pas la formation des professeurs qui seront affectés à ces écoles) et sa mise en œuvre fait intervenir de nombreuses instances se situant à différents échelons de l'administration, qui doivent chacune obtenir l'autorisation budgétaire appropriée. Sans compter que les décisions de financement relatives aux différents secteurs sont elles aussi interdépendantes, considération qui vaut non seulement pour les fonds propres des pouvoirs publics mais également les apports croissants consentis par les donateurs au titre du soutien budgétaire. De ce fait, la planification et la programmation des financements destinés à chaque secteur doivent s'intégrer dans un système global de répartition des ressources entre les différents secteurs. Les donateurs ont un rôle clé à jouer pour encourager une programmation efficace et intègre des ressources par les gouvernements partenaires.

- **Encourager la discipline budgétaire.** L'efficacité d'un CDMT sectoriel dépend de la qualité générale de la gestion des dépenses publiques. Le ministère chargé du secteur se fiera au CDMT si un minimum de discipline et de prévisibilité prévaut dans l'élaboration des budgets publics et dans le déblocage des fonds budgétés. Il est essentiel que les donateurs n'ébranlent pas la discipline budgétaire en mettant des fonds à la disposition des ministères sectoriels par des circuits autres que les procédures normales d'attribution des ressources gérées par le ministère des Finances.
- **Soutenir et utiliser les systèmes de gestion des dépenses publiques.** Il est important de soutenir les systèmes publics (voir encadré 3.5) au stade de la programmation, et pas uniquement du décaissement. Les donateurs devraient encourager l'implication active du ministère des Finances et l'intégration des programmes de développement sectoriel dans un cadre national de dépenses à moyen terme et ainsi la cohérence de la

Encadré 3.5. Le principe d'Addis Abeba

Comme l'a noté le PEFA :

En exigeant que les autorités nationales utilisent des procédures différentes pour la gestion des fonds d'aide, on détourne des capacités de la gestion des systèmes nationaux. Les choses se compliquent encore lorsque les donateurs ont des exigences différentes. En revanche, l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs peut contribuer à recentrer les efforts sur le renforcement et le respect des procédures nationales. L'utilisation des procédures nationales ne signifie pas nécessairement que les sommes émanant des donateurs ne peuvent plus être séparées des fonds publics, mais simplement que les mécanismes bancaires, d'autorisation, de comptabilisation, de décaissement et d'établissement de rapports sont identiques à ceux utilisés pour les fonds publics (PEFA, 2004 [annexe A]).

Le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) a ainsi adopté ce que l'on appelle le principe d'Addis Abeba, en vertu duquel :

[...] l'aide des donateurs doit être acheminée dans son intégralité par le biais des systèmes publics, sauf raison impérieuse; lorsque cela n'est pas possible, les mécanismes de substitution ou mesures de sauvegarde doivent être limités dans le temps, et contribuer à renforcer les systèmes publics et non les affaiblir ou les contourner. Cela vaut notamment pour les processus budgétaires et les systèmes de passation des marchés (PSA, 2001).

planification et de la budgétisation à moyen terme à l'échelle de l'ensemble des secteurs. Surtout, les donateurs devraient reconnaître qu'il est important de rehausser la prévisibilité et la fiabilité de leur aide en s'appliquant à achever la programmation des enveloppes avant le début de l'exercice budgétaire du pays partenaire. Dans l'idéal, il faudrait que la totalité des apports d'État à État puisse être intégrée dans le budget du gouvernement partenaire. Même s'il n'est pas possible, pour le versement des fonds, de respecter les procédures normales du pays partenaire, ces sommes devraient être : i) « prévues » : c'est-à-dire que leur disponibilité devrait être notifiée à l'avance de sorte qu'elles puissent être pleinement prises en compte dans les décisions du gouvernement concernant l'enveloppe globale des ressources allouées au secteur, et que les donateurs ne devraient pas chercher à les affecter à des activités ne correspondant pas aux priorités fixées par le gouvernement; et ii) comptabilisées dans le budget et les documents de dépenses tant *ex ante* que *ex post*. Les donateurs contribueraient également à favoriser l'intégrité du CDMT sectoriel en fournissant une information complète sur leurs versements avec une ventilation correspondant aux postes budgétaires³.

- **Examiner l'impact de tous les instruments d'aide sur la programmation des ressources et sur la gestion des finances publiques en général.** Les principales obligations des donateurs qui soutiennent un secteur sont de veiller à : i) ce que leur soutien soit ciblé sur les priorités définies dans le PDS; et ii) l'efficacité d'acheminement de leur aide, selon des modalités propres à renforcer les capacités et l'appropriation de l'aide par le gouvernement. Le soutien budgétaire est la modalité qui permet la meilleure intégration aux systèmes publics, les fonds étant alors entièrement assujettis aux procédures du pays partenaire. Cependant, l'enjeu pour les donateurs qui recourent au soutien budgétaire (voir chapitre 2) consiste à assurer la prévisibilité de leurs versements et à soutenir les efforts du gouvernement pour assurer la prévisibilité des financements

sectoriels. En outre, il faut s'interroger sur l'impact de tous les instruments d'aide sur les systèmes publics. Différents facteurs doivent être pris en considération :

- ❖ La *préaffectation* des fonds réduit la marge de manœuvre budgétaire et rend difficile, pour le gouvernement, de parvenir à l'équilibre souhaité des financements effectivement alloués au secteur. Le principe fondamental d'une approche sectorielle est de dégager un consensus sur le niveau global et la structure générale des financements destinés au secteur et non de protéger les activités financées par chacun des donateurs. Les coûts de la préaffectation se trouvent encore majorés, si en outre les procédures de programmation manquent de réalisme : ainsi, la programmation séparée en cours d'exercice budgétaire des fonds émanant des donateurs aboutit souvent à une sous utilisation de ces fonds en raison du temps que demande la programmation, qui doit être achevée avant que les dépenses puissent être encourues.
- ❖ Les *versements* peuvent s'effectuer par le canal des procédures normales du pays partenaire, un canal qui échappe totalement à la comptabilité publique, ou un canal gouvernemental ne respectant pas les procédures normales (par exemple, lorsque les fonds sont remis directement au ministère chargé du secteur, et non au ministère des Finances). D'une manière générale, les donateurs devraient travailler avec le ministère des Finances et passer par son intermédiaire, même lorsqu'ils exigent que leurs fonds soient individualisés. Le choix du canal de versement revêt une importance capitale lorsque la fourniture de services est décentralisée et il doit être adapté aux systèmes nationaux (voir encadré 3.6).
- ❖ La capacité d'utiliser l'aide de manière efficace dépend également de l'imposition de procédures particulières en matière de *passation de marchés*. Les donateurs doivent s'efforcer d'utiliser au maximum les règles applicables aux marchés publics et de contribuer à leur renforcement.
- ❖ Les *exigences en matière de rapports et de comptabilité* constituent un autre domaine dans lequel les donateurs imposent souvent des conditions particulières aux gouvernements. Le coût de ces exigences supplémentaires, notamment mais pas uniquement lorsqu'il faut le multiplier par le nombre de donateurs, a souvent été sous-estimé, et une priorité des programmes sectoriels doit être de rationaliser les dispositions en matière de rapports et de comptabilité. Là encore, les exigences des donateurs doivent prendre en compte le degré de décentralisation (voir encadré 3.6).

La préaffectation des fonds (à un projet ou à un secteur ou un sous-secteur) restera la modalité privilégiée par un certain nombre des donateurs apportant leur soutien à nombre de programmes de développement sectoriel. Dans ce cas, les règles suivantes de bonne pratique doivent être observées :

Toutes les ressources allouées au secteur doivent incontestablement aller dans le sens des dispositions et des priorités du programme de développement sectoriel. Le gouvernement ne doit pas demander, et les donateurs ne doivent pas proposer, des fonds ou des projets n'entrant pas dans le champ du PDS ou ne correspondant pas à ses priorités.

- La documentation relative aux projets ou programmes doit exposer les raisons pour lesquelles une mise en réserve de fonds est nécessaire ou souhaitable et en quoi le projet ou le programme est conçu pour soutenir le PDS et s'y intégrer.
- Les coûts doivent toujours être ventilés selon la classification type du gouvernement (laquelle doit aussi être employée dans les principaux documents relatifs au PDS).

Encadré 3.6. **Décentralisation – l'importance de l'adaptation aux systèmes nationaux**

Les exemples de l'Éthiopie et de l'Ouganda illustrent l'importance de la dimension « autorités territoriales » pour les programmes sectoriels. Même si ces deux pays ont engagé des programmes radicaux de décentralisation, ils diffèrent considérablement dans leur culture institutionnelle et leur approche d'où l'importance pour les donateurs de s'adapter, dans les faits et pas seulement sur le principe, à l'environnement institutionnel du pays dans lequel ils interviennent.

L'Ouganda finance les services fournis par les autorités locales par le biais d'une série de subventions spécifiques dont l'utilisation est étroitement contrôlée, de sorte qu'il est facile de déterminer les budgets alloués à la santé, à l'éducation, etc., à l'échelle de tous les échelons de l'administration, et d'opérer une préaffectation sectorielle rigoureuse des apports des donateurs. L'Éthiopie, pour sa part, a un régime fédéral et un système de subventions globales dont l'utilisation n'est pas spécifiée, ce qui donne une plus grande marge de manœuvre aux régions et aux districts. En fait, cela implique que les budgets globaux des secteurs ne sont pas connus tant que les budgets des 11 régions et des quelques centaines de districts n'ont pas été fondus avec le budget fédéral.

Les donateurs soutiennent fermement la décentralisation dans les deux pays, mais doivent adopter des modalités différentes d'acheminement des fonds destinés à favoriser la fourniture de services à l'échelon local, de manière à tenir compte des approches différentes de ces deux pays et à les appuyer. Cela a des conséquences tant sur le mode de versement des fonds que sur les exigences en matière de rapports : d'une part, il ne faut pas que la préaffectation des fonds par les donateurs réduise la marge de manœuvre et l'obligation de rendre des comptes des autorités locales et, d'autre part, les exigences et les calendriers de production des rapports doivent faire preuve de réalisme quant au temps nécessaire pour que les rapports des autorités locales parviennent aux autorités centrales. Lorsque, comme en Éthiopie, les administrations régionales ne se bornent pas à fournir des services mais participent à l'élaboration des politiques, elles deviennent des acteurs essentiels de l'approche sectorielle.

- Les procédures nationales de passation des marchés doivent être respectées chaque fois que c'est possible (si ce n'est pas, les documents relatifs au projet ou au programme doivent indiquer pourquoi et les mesures qui seront prises pour limiter les frais administratifs additionnels encourus pour se conformer aux exigences des donateurs).
- Une projection pluriannuelle des apports (ou de préférence un engagement ferme) doit être fournie.
- Les documents relatifs aux projets ou aux programmes doivent exposer les dispositions visant à garantir la présentation, dans les meilleurs délais, au gouvernement de rapports sur le budget et les dépenses.
- Les mécanismes convenus d'examen conjoint au niveau du secteur doivent constituer le principal canal de suivi et de supervision.

Le principe de la mise en commun des apports des donateurs afin de minimiser les coûts directs et indirects supportés par le gouvernement partenaire est tout à fait valable, mais ces mécanismes doivent être conçus avec le plus grand soin. On risque en effet de créer des systèmes provisoires « hybrides », par exemple si les versements passent par le ministère des Finances, mais sont assortis d'exigences supplémentaires en matière

d'établissement de comptes et de rapports et de passation des marchés, qui feraient passer au second plan la tâche plus importante qu'est le renforcement des systèmes sous-jacents.

Système de suivi et de reddition des comptes au niveau sectoriel

Un dispositif de suivi des performances arrêté d'un commun accord est un élément essentiel de l'approche sectorielle. Il fournit au gouvernement partenaire et aux donateurs les moyens d'apprécier si les objectifs sectoriels ont été atteints et si les stratégies sectorielles sont efficaces. Il constitue également le fondement de la responsabilité partagée. Les donateurs, qui exercent souvent une influence importante sur les systèmes de suivi, devraient observer les bonnes pratiques suivantes.

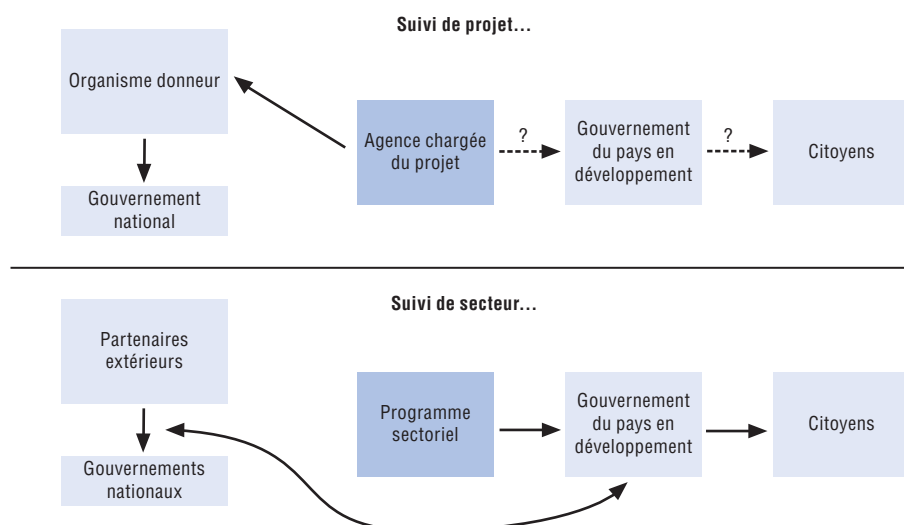
Faciliter les liens entre planification et suivi, éviter les demandes excessives et contribuer au renforcement des systèmes statistiques nationaux. Les plans sectoriels doivent fournir une articulation claire des buts et objectifs pouvant faire l'objet d'un suivi. Les principaux objectifs et cibles d'un PDS seront forcément définis à un niveau d'agrégation élevé (moyennes nationales pour des indicateurs clés), et constitueront un petit sous-ensemble des éléments devant faire l'objet d'un suivi aux niveaux inférieurs du système. L'assise du suivi sectoriel devant être le système statistique du gouvernement partenaire, le dispositif de suivi des performances sectorielles doit trouver un juste milieu entre :

- Le centrage sur quelques indicateurs globaux et la nécessité de favoriser l'émergence d'un système national de suivi cohérent qui réponde aux besoins des praticiens (et soit utilisé par eux) à tous les niveaux.
- Les cibles à long terme et des indicateurs dont la mesure ait un sens (et qui renvoient dès lors à des intervalles plus courts, par exemple l'année).
- Le suivi financier (pour des raisons fiduciaires et pour vérifier les entrants) et l'utilisation d'indicateurs non financiers des résultats, processus et réalisations.

Insister sur la diffusion et l'utilisation des conclusions. Le processus de diffusion et d'utilisation des conclusions constitue un aspect important de tout système de suivi et d'évaluation. La conception d'un système de suivi sectoriel ne se limite pas à la spécification des données à collecter; doivent également être précisés un calendrier de diffusion et d'examen des résultats, à tous les niveaux, du secteur et les instances auxquelles ces tâches incomberont. À cet égard, un lien avec les mécanismes de coordination et de dialogue prévus dans le cadre de la SWAp doit notamment être établi.

Faire en sorte que le suivi contribue à renforcer l'obligation de rendre compte à la nation. Les modalités de suivi des programmes sectoriels doivent aider le gouvernement du pays partenaire à mieux rendre compte à ses citoyens. Les donateurs doivent s'appliquer à renforcer et, dans la mesure du possible, utiliser les systèmes de suivi et de reddition de comptes du gouvernement (voir graphique 3.2). Les considérations qui précèdent découlent des bonnes pratiques déjà préconisées par le CAD de l'OCDE en matière de compte-rendu et de suivi, lesquelles veulent que :

- Les donateurs s'efforcent, en coopération avec les pays partenaires, de faire confiance aux systèmes de compte-rendu et de suivi de ces pays et de s'appuyer sur ces derniers.
- Lorsque les systèmes des pays partenaires permettent d'obtenir les informations voulues, les donateurs s'emploient, en collaboration avec ces pays, à les améliorer par la mise en place d'une stratégie nationale clairement définie et pilotée par les autorités locales de renforcement de ces systèmes.

Graphique 3.2. **Concilier les exigences en matière de reddition de comptes**

Source : Adapté de Schachter, Mark (2000), « Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendations », Institut sur la gouvernance, Ottawa, Canada; document préparé pour la direction générale des politiques de l'Agence canadienne de développement international, octobre.

- Les donateurs évitent de créer des systèmes parallèles de compte-rendu et de suivi qui pourraient nuire à la capacité durable des pays partenaires de produire des informations de qualité répondant à leurs propres besoins.
- Les donateurs qui cofinancent des activités diverses – projets, programme sectoriel ou soutien budgétaire – s'efforcent de s'entendre, en consultation avec les pays partenaires, sur la forme, le contenu et la fréquence d'un rapport périodique unique qui puisse répondre aux besoins de tous les partenaires. Les rapports doivent couvrir l'ensemble des activités déployées dans un domaine donné et répondre aux besoins d'information des principales parties prenantes dans le pays aussi bien que des différents donateurs.
- Outre qu'ils doivent s'aligner sur les systèmes nationaux et se coordonner entre eux, il est important que les donateurs simplifient, dans la mesure du possible, leurs propres exigences en matière de rapports afin d'alléger la charge imposée aux systèmes des gouvernements partenaires.
- Les donateurs s'appliquent à réduire le nombre de leurs missions et examens en s'assurant que ceux-ci se fondent sur un besoin mutuellement reconnu de faciliter l'apprentissage et de respecter les obligations de comptes. (OCDE, 2003).

De nombreux programmes sectoriels prévoient des missions d'évaluation conjointes et/ou des réunions annuelles d'évaluation à l'occasion desquelles l'ensemble des donateurs et le gouvernement examinent les progrès réalisés dans le secteur et en débattent (voir encadré 3.7). La date des examens sectoriels doit être fixée de manière que les résultats de ces derniers puissent être pris en compte dans l'examen annuel global de la mise en œuvre du CSLP.

Les examens conjoints peuvent jouer un rôle utile au plan international comme au niveau des pays. À cet égard, l'exercice de suivi du groupe de travail sur le soutien sectoriel du PSA s'est avéré être un outil efficace pour entreprendre des analyses transversales et opérer un suivi de la mise en œuvre des approches sectorielles.

Encadré 3.7. **Les missions et examens conjoints des donateurs**

Les missions et examens conjoints des donateurs se sont avérés très utiles pour la préparation et la gestion des programmes de développement sectoriel. Ils constituent une mise en pratique du principe de la collaboration entre donateurs et permettent de réduire les ponctions exercées par chaque donneur sur le budget-temps du gouvernement.

Par exemple, dans le secteur de la santé en Tanzanie, les nombreux examens individuels et distincts réalisés dans le passé par les partenaires au développement ont été remplacés par un examen annuel conjoint, conduit par le ministère de la Santé et le Bureau de l'administration régionale et locale de la Présidence en étroite collaboration avec les autres secteurs de l'administration, les partenaires au développement, les autres parties prenantes du secteur de la santé et la société civile. L'examen conjoint est aujourd'hui reconnu comme le principal moyen de rassembler les parties prenantes du secteur de la santé pour évaluer les performances de l'année écoulée, débattre des questions difficiles, étudier les principales contraintes, tirer des conclusions et prendre des engagements pour l'année à venir.

Ce dispositif reprend le modèle adopté avec succès dans le cadre de nombreuses autres approches sectorielles (notamment en Ouganda ou en Éthiopie). En l'espèce, l'Ouganda va plus loin que beaucoup d'autres pays, invitant les donateurs à participer à des groupes dont les travaux sont directement pris en compte dans le budget annuel et le cycle de planification.

L'implication du gouvernement comme des donateurs dans ce type d'examen est essentielle et il peut être utile de prévoir un processus en deux étapes, avec une évaluation indépendante du secteur suivie d'un dialogue formel sur ses conclusions entre les donateurs et le gouvernement du pays partenaire.

Entre autres avantages, la participation à de tels examens permet aux donateurs de rester en contact avec les réalités du terrain, même lorsqu'ils ne soutiennent pas de projets individuels.

Des mécanismes de dialogue et de coordination sectoriels

Une SWAp nécessite des mécanismes formels de coordination et de dialogue au niveau sectoriel, placés sous la conduite du gouvernement. Il est généralement possible de remédier à une défaillance de toute autre composante dès lors que l'on dispose d'un système de coordination solide et que le gouvernement exerce une autorité adéquate sur le secteur. En revanche, lorsque la coordination est lâche, les problèmes rencontrés dans d'autres domaines deviennent plus difficiles à résoudre. Cependant, le principe de base est que ces mécanismes ne doivent pas se substituer aux structures de gouvernement, avec les responsabilités qui leur incombent, ou prévaloir sur ces dernières. Ainsi, le budget national doit constituer le principal canal d'affectation des ressources publiques (y compris l'aide) et le Parlement national doit être le siège du pouvoir de décision concernant les politiques, les plans et les budgets nationaux. Lorsqu'un État déficient et une forte dépendance à l'égard de l'aide ont conduit à une érosion de ce principe, l'un des principaux objectifs des SWAp et autres dispositifs de coordination de l'aide devrait être de concourir à rétablir une chaîne normale de commandement au niveau national.

Établir le mécanisme sectoriel de coordination en collaboration avec le gouvernement partenaire. En plus d'être placé sous la conduite du gouvernement, le dispositif de coordination sectoriel doit être compatible avec la structure de l'administration et la

répartition des responsabilités en son sein. Cela signifie en particulier que : i) le ministère des Finances (et le ministère chargé de la planification s'il s'agit de deux ministères distincts) doit y être associé et son rôle clairement défini; et ii) les champs de compétence et la chaîne de commandement définis dans le système de décentralisation nationale doivent être respectés (voir encadré 3.6); et iii) dans la mesure du possible, le mécanisme sectoriel de coordination doit être relié au cadre plus large de coordination et de dialogue autour de la SLP (voir encadré 3.8 pour un exemple).

Encadré 3.8. Aligner les mécanismes sectoriels de coordination et le cadre de coordination pour la stratégie de lutte contre la pauvreté : le cas de l'Éthiopie

L'Éthiopie s'est dotée depuis un certain temps déjà de plusieurs programmes de développement sectoriel (dans les domaines de l'éducation, de la santé et des routes). Chacun de ces programmes est étayé par un cadre durable, constitué de documents de stratégie et de programmes de dépenses, de mécanismes de consultation et d'un système annuel de suivi et d'évaluation. Depuis l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté – le programme de développement durable et de réduction de la pauvreté (PDDRP) – le gouvernement et les donateurs s'emploient ensemble à établir un cadre de consultation destiné à faciliter les apports de soutien budgétaire général à l'appui du PDDRP. Cela suppose d'intégrer les dispositifs associés aux PDS dans le cadre global : i) en veillant à ce que les indicateurs et les objectifs sectoriels soient compatibles avec les priorités du PDDRP et, dans la mesure du possible, en découlent; ii) en adaptant leurs calendriers annuels de manière que leurs conclusions puissent être prises en compte dans les consultations relatives au soutien budgétaire, dont la date est liée à l'exercice comptable et au calendrier de planification de l'Éthiopie; et iii) en prévoyant le traitement des questions d'ordre systémique, telles que la gestion financière et la passation des marchés, au niveau national et non plus au niveau de chaque programme sectoriel.

Ne négliger aucune composante d'un système de coordination dynamique. Il est important de ne pas adopter une perspective trop étroite, se limitant à un « comité directeur » lorsque la SWAp atteint sa pleine vitesse de croisière. Le système de coordination se définit de manière plus large, par tout un ensemble de documents et d'instances assujettis à un calendrier :

- Parmi les *documents* qui aident à définir le système de coordination, figurent la stratégie de développement et le programme de dépenses sectoriels, les divers accords relatifs à la gestion de l'approche sectorielle (par exemple les éventuels protocoles d'accord ou codes de conduite, les mandats des comités de coordination, tout manuel de procédure, etc.), ainsi que l'ensemble convenu des rapports de performance périodiques et annuels.
- Les principales *instances* comprennent, en plus des comités directeurs ou comités de liaison de haut niveau entre le gouvernement et les donateurs, les organes techniques destinés à faciliter le travail sur le terrain, les organes de coordination des donateurs, les groupes de travail *ad hoc* chargés de questions spécifiques, les missions d'évaluation conjointe périodiques (probablement annuelles), et un forum de consultation plus large (lui aussi, probablement à caractère annuel) permettant la participation de tout un éventail de parties prenantes. Ces instances doivent pouvoir compter sur un soutien efficace en termes de secrétariat. Ce dernier ne doit pas donner lieu à l'établissement de

structures parallèles indépendantes de l'administration, mais une répartition claire des tâches doit être opérée et des ressources adéquates prévues à cet effet.

- Un *calendrier* doit être convenu pour assurer une correspondance entre les réunions des différentes instances et la production des documents périodiques, et déterminer le rythme et les échéances des travaux du partenariat. Le calendrier doit comprendre : un échéancier annuel adapté au cycle budgétaire du gouvernement pour les réunions, rapports et examens; un échéancier pluriannuel pour l'actualisation du principal document relatif au programme sectoriel (lié au cycle de planification du gouvernement); et un programme de travail pour les examens et les recherches thématiques connexes.

Des mécanismes de consultation ouverts associant toutes les parties prenantes

Il a parfois été reproché aux SWAp d'être trop centrées sur le rôle du gouvernement en tant que fournisseur de services et sur la relation entre le pouvoir central et les donneurs extérieurs, et de ne pas prendre suffisamment en compte les intérêts des autres parties prenantes. Or, les autres parties prenantes au niveau national sont importantes pour un certain nombre de raisons. À l'évidence, l'intérêt des services pour les clients devrait être au centre des préoccupations car c'est un souci que se doit d'avoir tout gouvernement se voulant comptable devant ses citoyens. Il est également important de prendre en compte et de consulter les autres fournisseurs de services opérant dans le secteur, notamment les ONG, les organisations communautaires et le secteur privé. Dans un certain nombre de pays où des SWAp ont été couronnées d'un succès relatif (souvent dans les secteurs de la santé et de l'éducation), les organisations de la société civile sont de longue date des partenaires actifs et ont pris part à toutes les étapes du développement sectoriel. Ces organisations (par exemple les hôpitaux et les écoles gérés par les missionnaires), qui bien souvent reçoivent depuis des décennies un soutien financier des gouvernements et des donneurs, adhèrent tout naturellement aux SWAp, jouent un rôle actif au sein des comités directeurs, participent à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation à tous les niveaux. Quelle que soit la place que les acteurs non gouvernementaux occupent déjà dans le secteur, il convient d'examiner dans la stratégie sectorielle la possibilité de sous-traiter des activités aux partenaires offrant le meilleur rapport coût-efficacité, tout en maintenant un degré adéquat d'assurance-qualité, de coordination, de supervision et de contrôle sur la ligne d'action générale. L'association bien dosée des administrations locales intéressées est également importante.

Des modes de consultation ouverts doivent être présents à toutes les étapes du cycle du PDS, du stade initial de la planification et de l'élaboration des politiques jusqu'à ceux du suivi, de l'évaluation et de la reddition de comptes. Même lorsque se manifeste un souci d'impliquer d'autres parties prenantes, la consultation peut être conçue de manière trop étroite, en termes de participation aux différents organes formels sectoriels ou instances de partenariat, par exemple aux examens annuels ou aux comités techniques. De tels mécanismes participatifs sont importants mais en faire partie est parfois onéreux pour les participants et ils ne constituent pas toujours la manière la plus efficace d'associer les clients et autres parties prenantes ou de faire entendre leur voix. Parmi les formules susceptibles d'être adoptées en complément, on peut citer les enquêtes auprès des clients, les études de suivi, les pilotes, la mise à profit des résultats de projets de recherche indépendants. Des groupes de la société civile, des instituts de recherche, des ONG et des entités du secteur privé peuvent être sollicités pour fournir un avis indépendant sur les politiques, opérer un suivi de vérification, assurer une surveillance indépendante ou

participer aux instances nationales ou locales d'élaboration des politiques. En outre, il peut exister des moyens d'encourager une plus forte participation au niveau local, par le biais de mécanismes tels que les associations de parents-enseignants dans le secteur éducatif ou de consultations avec les organisations communautaires. Ce qui est important, c'est que les préoccupations des usagers des services, publics et autres, soient entendues et prises en compte dans l'élaboration des politiques et des stratégies sectorielles (et donc également dans le suivi des performances). Si l'on veut que ces systèmes fonctionnent de manière satisfaisante, il faut porter une attention particulière aux questions d'égalité entre les sexes.

Une approche de la consultation favorisant la participation et l'implication d'un large éventail de parties prenantes au niveau national a des répercussions importantes : d'une part, elle renforce l'obligation de comptes vis-à-vis des bénéficiaires ultimes des programmes sectoriels et, d'autre part, elle contribue au développement des capacités nationales et pas seulement des capacités du secteur public. Elle sera d'autant plus facile à adopter si la transparence prévaut dans la mise en œuvre de l'approche sectorielle. Des mesures de suivi sont par ailleurs essentielles pour maintenir la crédibilité du processus de consultation.

Développement institutionnel et renforcement des capacités

L'une des principales raisons qui conduit à l'adoption d'une approche sectorielle est le désir de briser le cercle vicieux par lequel la faiblesse des capacités nationales amène les donateurs à recourir à des systèmes parallèles pour l'acheminement de leur aide, ce qui sape et affaiblit davantage encore les systèmes publics. L'approche sectorielle est censée reposer sur l'utilisation des systèmes nationaux de planification, de gestion, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, et contribuer au renforcement de ces systèmes au fil du temps. Ce dernier est supposé résulter jusqu'à un certain point d'un processus d'apprentissage par l'action et de la suppression des pratiques qui ont affaibli ces systèmes par le passé. Cependant, il peut aussi être nécessaire d'adopter des mesures plus volontaristes. Pour faire en sorte que ces mesures soient intégrées au programme de développement sectoriel, les donateurs doivent encourager l'élaboration pour le secteur d'une stratégie cohérente de développement des capacités placée sous la conduite du gouvernement, afin de faciliter la coordination du soutien des donateurs en faveur de cette activité essentielle. Dans cette perspective, il est impératif de procéder à une analyse approfondie des problèmes de capacités et des besoins en la matière afin que ceux-ci puissent être intégrés dans le PDS dès le stade initial de sa préparation et dans les systèmes de suivi permanent y afférent.

Les partenaires extérieurs peuvent œuvrer de manières très diverses en faveur de la réforme institutionnelle et du développement des capacités. L'approche sectorielle permet l'union de leurs forces selon des modalités intégrées. Dans cette dernière, et plus généralement dans toute approche fondée sur des programmes, l'accent n'est plus mis sur le transfert de connaissances grâce à des activités de formation et d'assistance technique mais sur l'apprentissage par l'action et le dialogue sur les mesures à prendre. Dans ce contexte, la fourniture de ressources supplémentaires, sous la forme par exemple d'un soutien budgétaire sectoriel, dans le cadre d'un processus de dialogue peut en soi constituer un puissant moteur de changement, ces ressources additionnelles pouvant plus facilement que les fonds publics classiques être utilisées à des fins d'innovation ou de soutien des réformes.

Cette formule sera vraisemblablement d'autant plus efficace qu'elle s'accompagnera d'un véritable dialogue visant notamment à débattre de politiques spécifiques et des réformes institutionnelles, mettre en place des approches axées sur les résultats, renforcer l'obligation de rendre des comptes aux bénéficiaires et encourager la participation des parties prenantes et la transparence. En facilitant l'établissement d'un lien entre les approches sectorielles et les processus nationaux de réforme, les donateurs peuvent également contribuer au traitement de questions transversales telles que les niveaux de rémunération et les mesures d'incitation dans le secteur public, ou d'autres aspects de la réforme de la fonction publique et de la gouvernance.

Habituellement le dialogue implique directement des représentants des donateurs et le gouvernement du pays partenaire. Cependant, les donateurs ont également d'autres moyens d'œuvrer au renforcement des capacités, par exemple en facilitant l'accès à la connaissance, aux technologies, aux idées ou aux nouvelles approches de gestion ou en contribuant à la mise en place de réseaux, à l'établissement de nouvelles relations ou à l'émergence d'un consensus afin de stimuler le changement. À cet effet, le mieux est souvent de recourir à l'assistance technique sans perdre de vue que les acteurs nationaux qui auront besoin d'un soutien risquent d'être très nombreux.

Par le passé, l'assistance technique et les efforts en matière de renforcement des capacités étaient bien souvent déterminés par l'offre et reposaient sur des initiatives fragmentées et peu coordonnées des donateurs. Les choses commencent à changer : c'est ainsi que dans le domaine de la gestion des finances publiques la systématisation d'études de diagnostic davantage fondées sur la collaboration (entre les gouvernements et les donateurs) favorise une plus grande cohérence des efforts de renforcement des capacités (voir chapitre 4). Les donateurs doivent être prêts à repenser leurs pratiques traditionnelles et à adhérer à un processus d'apprentissage fondé sur une approche systémique du changement et du développement des capacités, centrée sur le renforcement de l'appropriation par le pays partenaire.

Les bonnes pratiques pour le développement des capacités et le recours à l'assistance technique à l'appui des programmes sectoriels consistent notamment à :

- *Faire du développement des capacités un objectif explicite et transversal* et veiller à ce que les apports des donateurs soient dictés exclusivement par les stratégies et les priorités nationales.
- Éviter de surcharger les capacités du gouvernement par un trop grand nombre d'initiatives de réforme simultanées; *fixer des priorités et un ordonnancement.*
- *Trouver un juste équilibre* entre : i) le souci de combler les lacunes et d'accélérer l'obtention de résultats; et ii) la nécessité d'inscrire dans la durée les efforts de renforcement des capacités institutionnelles du gouvernement.
- *Ne pas mélanger les rôles dévolus à l'assistance technique* et éviter les objectifs contradictoires qui ne font que rendre la tâche plus compliquée (par exemple, le recours à des experts est parfois nécessaire pour combler des lacunes à court terme, mais il est rare qu'on puisse compter sur les mêmes experts pour assurer la formation de leurs successeurs).
- *Exploiter, dans la mesure du possible, les compétences disponibles au niveau national et régional.*

- Utiliser les procédures locales pour la fixation des priorités et la gestion de l'assistance technique et contribuer à les renforcer, et laisser aux autorités locales une plus grande liberté quant à l'utilisation des ressources d'assistance technique.
- Intensifier la collaboration entre les donateurs en matière d'aide au renforcement des capacités (notamment par la coordination et la mise en commun des ressources).
- Reconnaître qu'en matière de développement des capacités et d'assistance technique l'efficacité est souvent problématique et veiller, dans les examens et le dialogue sectoriels, à porter une attention particulière à l'apprentissage et à (l'amélioration de) l'efficacité.

Processus d'harmonisation et de rationalisation

L'un des objectifs fondamentaux de l'approche sectorielle est d'améliorer l'harmonisation entre les donateurs et l'alignement de l'aide sur les stratégies nationales. L'utilisation de dispositions communes en matière de budgétisation, de versement, de comptabilité, de passation des marchés et de rapports est un but essentiel de toute SWAp, et souvent le plus important aux yeux des gouvernements partenaires. En pratique, l'harmonisation ne va généralement pas sans problème, nécessite que l'administration du pays partenaire y consacre beaucoup de temps et coûte cher en termes d'assistance technique et de frais préparatoires. Cela vient souvent du fait qu'on recherche d'emblée des « solutions idéales » permettant le règlement de tous les aspects de l'harmonisation dans le cadre d'un processus unifié, habituellement structuré autour de l'établissement d'un fonds commun unique pour le financement du programme par les donateurs. L'expérience montre que ce n'est pas la manière la plus efficace de progresser sur la voie de l'harmonisation. Au contraire, il est important de se demander :

- Quels sont les aspects de l'harmonisation qui sont susceptibles de générer le plus d'avantages?
- Quels sont les coûts relatifs de mise en œuvre des différents aspects de l'harmonisation?
- À la lumière des réponses aux deux questions qui précèdent, comment ordonner au mieux le processus d'harmonisation?

L'expérience accumulée à ce jour avec l'approche sectorielle conduit à formuler les conseils suivants pour l'harmonisation (lesquels font écho à nombre des bonnes pratiques déjà recensées pour les diverses composantes d'une SWAp) :

- **L'existence d'une stratégie et d'un programme sectoriels ralliant l'assentiment général et placés sous la conduite du gouvernement est le fondement même de l'harmonisation** et un préalable au transit des apports des donateurs par le budget et/ou à l'harmonisation des systèmes et des procédures des différents donateurs.
- De même, **la mise en place d'un cadre formel de coordination sectorielle** peut susciter pour toutes les parties une puissante incitation à l'harmonisation.
- **La coordination entre les donateurs constitue un facteur clé de l'efficacité d'une approche sectorielle.** Comme on l'a déjà souligné, des mécanismes transparents (par exemple des groupes de travail sectoriels des donateurs) facilitant l'échange d'informations et l'élaboration d'une position commune entre les donateurs sont l'une des pierres angulaires d'une SWAp. L'examen collégial des problèmes qui se posent et la préparation de réponses conjointes aux projets du gouvernement peuvent aider les donateurs à trouver un consensus, les forcer à se concentrer sur les éléments essentiels et éviter au gouvernement d'avoir à réagir à une multiplicité de réponses similaires.

- La désignation d'un **chef de file**, et d'une délégation restreinte des donateurs au comité de coordination de haut niveau, peut grandement simplifier les relations entre le gouvernement partenaire et les donateurs. Il est important que le chef de file ait la confiance à la fois des autorités locales et de l'ensemble des donateurs et que nul ne puisse penser qu'il profite de son accès privilégié aux instances gouvernementales pour promouvoir les intérêts de son propre pays.
- **Renforcer les systèmes de gestion des finances publiques, de manière à en faire le vecteur de l'harmonisation, demeure l'approche à privilégier.** Le plus souvent, ce sont les aspects fiduciaires des systèmes de budgétisation, de comptabilité, de contrôle financier et de passation des marchés qui mobilisent l'attention, et habituellement ils ne connaissent pas les frontières sectorielles. La communauté des donateurs a bien avancé dans l'élaboration de critères types pour les évaluations fiduciaires (voir annexe annexe). Les donateurs participant à une SWAp devraient s'appliquer dans la mesure du possible à s'appuyer sur des analyses fiduciaires communes ainsi qu'à œuvrer, en collaboration avec le gouvernement partenaire, à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des systèmes publics et à la soutenir (ces thèmes sont développés au chapitre 4 et dans l'annexe annexe).
- **La mise en commun des fonds destinés à l'ensemble du secteur ou à ses composantes** peut également contribuer utilement à la coordination des donateurs et à la réduction des coûts de transaction pour le gouvernement mais, comme on l'a noté précédemment, une attention particulière doit être portée à la conception du dispositif de manière que les avantages soient supérieurs aux coûts. Les résultats sont meilleurs lorsque le fonds commun regroupe des donateurs affichant des points de vue et des approches similaires (coalition de la flexibilité) que lorsqu'il faut tenir compte des contraintes de tous les donateurs. Dans l'optique du gouvernement, des modalités plus souples de financement, même si elles portent sur des sommes modestes, peuvent être très précieuses pour atténuer la rigidité et l'absence de marge de manœuvre qui caractérisent souvent implicitement l'aide-projet.
- Les donateurs peuvent également **s'employer à limiter les coûts de transaction résultant pour les gouvernements du nombre même des organismes donateurs et de la diversité de leurs systèmes.** Chaque donateur devrait s'interroger soigneusement sur les secteurs et sous secteurs dans lesquels il souhaite intervenir directement. Le recours au cofinancement et au partenariat silencieux pourrait être renforcé.
- **Les rapports et le suivi constituent un domaine où des avantages rapides** sont à attendre de l'harmonisation : l'adoption de formats, de calendriers et de processus communs pour le suivi d'une SWAp peut épargner au gouvernement des coûts de transaction, et ce dans un délai très bref, et en même temps contribuer à concentrer l'action sur l'obtention des résultats convenus. De plus, un processus d'examen annuel auquel tout le monde adhère renforce l'idée que le programme de développement sectoriel est un instrument souple et pérenne, qui est adapté en fonction des enseignements de l'expérience.
- S'agissant des **exigences de fond en matière de suivi**, les donateurs devraient, dans leurs efforts d'harmonisation, s'appliquer à :
 - ❖ Éviter de multiplier le nombre des indicateurs clés et tenir compte dans leurs objectifs de performance et leurs exigences en matière de rapports de l'environnement institutionnel et des capacités du pays partenaire.

- ❖ *Faire preuve de réalisme dans la détermination du calendrier des rapports, y compris des rapports financiers, surtout en cas de décentralisation, laquelle a pour effet d'allonger la chaîne des rapports à présenter.*
- ❖ *Minimiser le nombre de leurs examens et missions d'évaluation séparés et s'échanger systématiquement les informations recueillies à l'occasion de leurs exercices de suivi et d'évaluation.*
- ❖ *Repenser la notion d'obligation de comptes, en favorisant les mécanismes qui renforcent la transparence horizontale et réduisent l'obligation de rendre des comptes détaillés aux échelons supérieurs de l'administration et aux donneurs eux-mêmes.*
- Les donneurs désireux de soutenir le renforcement des différents aspects des systèmes de gestion publique doivent **opérer dans le cadre d'une stratégie globale, arrêtée d'un commun accord, de développement des capacités**, qui tienne compte de l'ordre dans lequel il convient de procéder et de la capacité de l'administration d'absorber un programme de réformes et de le consolider.
- Enfin, dans un souci de réciprocité des obligations de comptes, les donneurs participant à une SWAp devraient opérer un suivi transparent de leurs propres progrès en matière d'harmonisation et d'alignement.

Notes

1. Le rapport de 1995 de la Banque mondiale sur les « Sector Investment Programmes » (Harrold, et al.) a fait école mais à l'évidence les gouvernements qui se veulent efficaces mènent une réflexion et des actions à l'échelle sectorielle depuis bien plus longtemps.
2. Et le ministère chargé de la planification lorsqu'il s'agit de ministères distincts.
3. La révision de la classification budgétaire et du plan comptable constitue souvent un aspect important de la réforme de la GFP.

Références

- Commission européenne (2003), *Lignes directrices pour l'appui de la Commission européenne aux programmes sectoriels*, version 1.0, Office de coopération EuropeAid, février.
- Lavergne, Réal et Anneli Alba (2003), « Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI », Agence canadienne de développement international (ACDI), 5 août, www.sti.ch/pdfs/swap315e.pdf, consulté le 13 janvier 2005.
- OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- PSA (2001), « Conclusions of the Joint Meeting of the ECA PRSP Learning Group and the SPA Technical Group », Addis Abeba, 7 novembre, p. 2.

ANNEXE

Mieux œuvrer à la consolidation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires : vers une approche renforcée du soutien de la réforme de la GFP

Document consultatif du groupe de travail conjoint Banque mondiale/FMI/PEFA sur les dépenses publiques

Introduction

Des systèmes efficaces de gestion des finances publiques sont essentiels pour progresser sur la voie de la réduction de la pauvreté. L'adoption, il y a quelques années, de l'initiative relative à l'allègement de la dette des PPTE a braqué les projecteurs sur la relation existant entre les systèmes de GFP et la réduction de la pauvreté. La plupart des SLP élaborées par les pays partenaires reconnaissent qu'une bonne gestion des finances publiques facilite l'exercice d'un contrôle global et la hiérarchisation des priorités, et concourt à la responsabilité et l'efficacité de la gestion des ressources publiques et de l'offre de services publics, autant d'éléments qui sont déterminants pour la réalisation des objectifs assignés aux politiques publiques, notamment des OMD. En outre, des systèmes sains de gestion des finances publiques sont indispensables pour garantir une utilisation appropriée et efficace de l'aide des donateurs dans la mesure où cette dernière passe de plus en plus par des canaux tablant sur le bon fonctionnement des mécanismes d'élaboration, d'exécution et de contrôle des budgets.

Une décennie de travaux intensifs de diagnostic et d'analyse entrepris par les IFI, les donateurs et les pays partenaires eux-mêmes¹ a permis de générer une masse sans précédent d'informations et de connaissances sur le fonctionnement des systèmes de GFP à travers le monde. Désormais, il faut se concentrer davantage sur la mise en œuvre de réformes. Le travail de diagnostic avait pour but d'étayer les programmes de réformes de la gestion des finances publiques qui ont désormais été élaborés dans différents pays du monde entier, mais aussi de fournir aux donateurs les informations dont ils avaient besoin pour évaluer les risques fiduciaires, prendre des décisions judicieuses sur les modalités de leur aide et concevoir des mesures de sauvegarde appropriées. Des progrès ont certes été accomplis, mais les audits de la CE et les exercices de suivi des dépenses des PPTE menés conjointement par la Banque mondiale et le FMI, pour ne citer qu'eux, montrent que des faiblesses importantes subsistent dans de nombreux pays. Les efforts d'amélioration des

systèmes de gestion des finances publiques entrent donc dans une nouvelle phase. Maintenant que des programmes de réforme sont en place, l'approche proposée reflète la nécessité de recentrer l'attention, au niveau des pays partenaires comme des donateurs, sur la mise en œuvre des réformes et l'amélioration des performances et non plus sur la compréhension des points forts et des points faibles des systèmes de gestion des finances publiques.

- **Des innovations en matière d'aide à l'établissement de systèmes efficaces de gestion des finances publiques voient le jour dans différents pays.** Ces innovations incluent, notamment, une plus grande implication des gouvernements dans les processus de diagnostic, une meilleure intégration et une coordination accrue des évaluations, le soutien de plans d'action intégrés et, depuis peu, une meilleure prise en compte de l'impact de la gouvernance et des incitations sur la performance et la réforme de la GFP. Les approches en matière d'évaluation des risques fiduciaires évoluent également. Chaque donneur conserve ses propres critères et ses propres seuils pour l'évaluation des risques fiduciaires et la prise de décisions quant aux modalités et au volume de son aide mais, depuis peu, une attention accrue est portée à l'intérêt pour les pays partenaires d'un renforcement de leurs systèmes de GFP et aux progrès effectivement réalisés et non plus uniquement au niveau de performance de la GFP à un moment donné.

Il faut exploiter les innovations utiles qui ont vu le jour dans des cadres favorisant une collaboration effective entre la communauté internationale et les gouvernements. Les modifications intervenues dans les approches adoptées à l'égard du soutien de l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la satisfaction des exigences fiduciaires ont été certes importantes mais partielles. Des progrès ont été accomplis pour ce qui est de la participation des pays mais les instruments de diagnostic sont encore trop souvent déployés en vertu de calendriers fixés par les donateurs et les institutions financières internationales (IFI). Le recours grandissant au soutien budgétaire est à l'origine d'un ensemble entièrement nouveau d'évaluations et d'analyses fiduciaires spécifiques qui alourdissent la charge pesant sur l'administration des pays partenaires et menacent de créer de nouvelles sources d'avis qui pourraient donner lieu à des recommandations contradictoires. En conséquence, le problème tient désormais moins à l'absence de programmes de réformes qu'à leur prolifération, chaque plan de soutien étant assorti d'un ensemble de conditionnalités variées imposées par les différents donateurs et les IFI, et d'une assistance technique connexe, noyées dans un foisonnement d'arguments contradictoires tendant à légitimer les exigences des donateurs et à montrer qu'elle concourent à l'appropriation par le pays. Dans de nombreux pays, il n'est pas inhabituel de trouver cinq plans d'action voire plus à différents stades de mise en œuvre, tous conçus pour améliorer la gestion financière. Si les pays parlent de plus en plus de l'obtention de résultats, il n'existe aucun cadre cohérent leur permettant à eux ou aux donateurs d'évaluer le fonctionnement de leurs systèmes ou les progrès accomplis en termes d'amélioration des performances. En résumé, il faut créer une plate-forme qui pourrait servir de socle commun de dialogue entre le gouvernement et les donateurs, et entre les donateurs, et qui aiderait à gérer la dimension « développement » et la dimension fiduciaire de la réforme de la gestion des finances publiques.

- **La présente annexe propose une approche du soutien de l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques reposant sur l'alignement de l'aide des donateurs et des IFI sur des programmes d'action pilotés par les pays partenaires.** Cette approche a été conçue par la Banque mondiale et le FMI en

collaboration avec le Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA)², et en consultation avec l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques du CAD-OCDE. Elle privilégie une démarche souple, fondée sur la construction, entre les pays, les donateurs et les IFI, de partenariats ciblés sur l'obtention de résultats sur le terrain.

Au vu des enseignements et bonnes pratiques se dégageant des travaux existants, l'approche renforcée s'articule autour de trois principes centraux :

1. Moderniser et accroître l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques est une activité qui incombe aux gouvernements. Les donateurs peuvent soutenir les efforts dans ce sens mais ne sauraient remplacer le leadership des gouvernements et ils doivent veiller à ne pas saper les mécanismes nationaux de responsabilité.
2. Améliorer la capacité et la performance des systèmes de gestion des finances publiques suppose une stratégie conduite par le gouvernement qui soit adaptée au contexte national, qui prenne en compte les problèmes institutionnels, managériaux et techniques et qui bénéficie d'un soutien cohérent et coordonné des donateurs, se fondant sur des programmes.
3. Assurer une évaluation et un suivi rigoureux et réguliers des progrès réalisés est essentiel pour la gestion des réformes, la naissance d'une réelle responsabilité quant au succès des réformes et une bonne appréciation par les donateurs de l'évolution des risques fiduciaires.

L'approche renforcée :

- **L'approche renforcée intègre les principes qui doivent guider toute aide internationale au développement.** Au Sommet de Monterrey en 2002, a été proposé un nouveau type de partenariat entre pays développés et pays en développement, fondé sur la responsabilité et l'obligation mutuelles de rendre des comptes, en vue de favoriser des politiques saines, une bonne gouvernance et la primauté du droit³. Il a aussi été souligné que chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social.

L'approche renforcée repose sur trois éléments :

- Un programme piloté par le pays, c'est-à-dire un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés par le pays.
- Un programme coordonné de soutien, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné (IFI-donneurs) destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par le gouvernement et aligné sur cette dernière.
- Un fonds d'information commun, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.
- **Un programme piloté par le pays, c'est-à-dire un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés par le pays.** Le point de départ de toute réforme de la gestion des finances publiques est un programme de réforme⁴ et une structure de gestion du processus de réforme que le pays s'est approprié. Pour que le processus de réforme soit couronné de succès, il est indispensable que le pays se l'approprie et assure la conduite des opérations. L'approche renforcée repose donc sur l'établissement, entre le gouvernement et les donateurs, d'un véritable partenariat à l'appui de cette

appropriation. Lors de l'élaboration du programme de réforme par le pays, toutes les parties prenantes doivent veiller à ce que soit établie une hiérarchisation des priorités, et aussi à ce que le programme soit réaliste et adapté aux capacités et au contexte nationaux.

- **Un programme coordonné de soutien, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné (IFI-donneurs) destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par le gouvernement et aligné sur les processus budgétaires du gouvernement.** Le programme de réforme élaboré par le pays doit constituer le socle du soutien des IFI et des donateurs. Ce soutien, qui portera sur l'établissement du diagnostic, l'élaboration de plans d'action réalistes et ordonnés et leur mise en œuvre, aura expressément pour objectif le renforcement des capacités. Le programme de soutien doit être intégré au programme de réforme de la GFP. Un mécanisme efficace de coordination doit être mis en place pour simplifier le dialogue entre le gouvernement et les donateurs, faciliter le soutien par les donateurs du budget de l'État et du processus de réforme de la GFP, maximiser le partage des connaissances, et fournir un cadre collectif pour la gestion des activités des donateurs. Un tel mécanisme suppose que les donateurs reconnaissent leurs compétences respectives afin qu'ils puissent se répartir les tâches en évitant les doubles emplois. La collaboration entre IFI et donateurs doit mettre à profit les compétences particulières des différents organismes et se fonder sur un programme cohérent dont la mise en œuvre est confiée à une équipe pluridisciplinaire. Dans des pays comme le Cambodge, le Viêt-nam et l'Indonésie, des progrès considérables sont actuellement enregistrés sur la voie d'un consensus quant aux rôles des différents donateurs.
- **Dans l'idéal, un programme annuel de soutien sera défini sur la base d'un dialogue entre le gouvernement et les donateurs dans un cadre placé sous l'égide du gouvernement;** cette pratique a actuellement cours dans des pays comme le Mozambique et la Tanzanie. Les programmes de soutien utiliseront tous les outils à la disposition des IFI/donneurs : peaufinage des diagnostics, analyses ou conseils, assistance technique, prêts ou dons, aide en nature, etc. Un approfondissement des travaux d'analyse peut certes être prévu dans le plan d'action du gouvernement, mais ces travaux seront alors centrés sur le renforcement des capacités. Il est probable également que l'accent mis sur le développement à long terme des capacités influera sur les modalités de l'aide, dans lesquelles une place accrue sera faite à des techniques comme le partenariat, le jumelage et les autres méthodes conçues pour faciliter le changement organisationnel et l'acceptation par les institutions d'être jugées sur la performance.
- **En plus d'adhérer à un programme coordonné à l'appui de la stratégie nationale de réforme de la GFP, les donateurs utiliseront dans toute la mesure du possible les systèmes financiers nationaux pour l'acheminement de toutes les formes d'aide.** L'alignement du soutien des donateurs et des IFI sur les stratégies nationales peut aussi être servi par le mode d'acheminement de l'aide financière, de même que par les dispositions financières relatives à l'aide étrangère. Il est important de rationaliser et de coordonner les pratiques des donateurs, par exemple en n'exigeant plus de mécanismes financiers et comptables distincts pour les fonds des donateurs, de manière à libérer les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques.

- **Un fonds d'information commun. Le dernier aspect de l'approche est un système de suivi fournissant des informations objectives et cohérentes sur l'évolution dans le temps de la performance de la gestion des finances publiques.** Jusqu'à présent, il n'existait pas de cadre permettant aux pays ou aux IFI et aux donateurs de déterminer le degré d'amélioration des performances obtenu grâce aux réformes. L'absence d'informations fiables reposant sur un ensemble cohérent d'indicateurs a soulevé des problèmes pour la gestion des réformes et empêché de mettre rapidement en évidence les réformes qui avaient porté leurs fruits et d'en tirer les enseignements. En outre, le manque d'informations objectives a conduit les donateurs et les IFI à multiplier les diagnostics pour satisfaire leurs propres exigences fiduciaires. Pour mettre un terme à ces pratiques coûteuses, un système capable de fournir ce type d'informations de manière crédible est donc nécessaire.
- **Les mécanismes d'évaluation et de suivi des performances en matière de GFP peuvent différer selon le contexte national et les exigences des donateurs pour ce qui est de la reddition de comptes.** Certains pays, à revenu intermédiaire notamment, sont vraisemblablement dotés de systèmes raisonnablement solides d'évaluation et de suivi des résultats, auxquels les donateurs pourraient se fier. Dans de nombreux autres, par contre, il faut encore assurer la mise en place progressive de tels systèmes, d'où la nécessité d'une évaluation crédible, et validée par des experts extérieurs, des performances en matière de GFP. À cet effet, les IFI et les donateurs ont élaboré conjointement un cadre intégré de mesure de la performance de la GFP couvrant tous les aspects du cycle budgétaire, de la formulation et l'exécution du budget à la passation des marchés, en passant par l'établissement des comptes, l'audit et le contrôle interne et externe. Ce cadre renvoie à une série d'indicateurs (voir appendice) devant servir de fils conducteurs à un rapport analytique qui pourrait fournir une plate-forme commune pour le dialogue entre les gouvernements et les donateurs sur les performances actuelles, les progrès récents et l'élaboration d'un plan d'action unique pour la réforme de la GFP et le renforcement des capacités. Ce rapport est censé décrire le contexte national, analyser les performances au regard des différents indicateurs, faire le point sur l'avancement du programme de réforme et en évaluer les retombées probables⁵. Il est supposé faire fond, dans toute la mesure du possible, sur les travaux d'analyse déjà réalisés sur les systèmes de GFP des pays partenaires. Si la coopération du gouvernement constitue dans tous les cas un élément essentiel, la nature de son implication peut varier en fonction de ses préférences et des circonstances : le gouvernement peut réaliser une auto-évaluation initiale, les donateurs et le gouvernement peuvent entreprendre le processus ensemble, ou le gouvernement peut se borner à fournir des informations. L'évaluation doit être validée par les donateurs pour garantir sa crédibilité et son objectivité. L'avis des donateurs doit être communiqué au gouvernement et les éventuelles divergences de vue clairement rapportées. Pour compléter les grands indicateurs, il peut le cas échéant être fait référence dans le rapport à des indicateurs plus fins renvoyant à des aspects spécifiques du système de GFP. Par exemple, la passation des marchés est un domaine pour lequel des sous-indicateurs ont été élaborés (voir appendice). Les indicateurs et la structure du rapport seront modifiés et adaptés, si nécessaire, au vu des résultats de leur expérimentation sur le terrain et des enseignements qui se dégageront au fil du temps de leur application. Face à la diversité des situations nationales, une certaine individualisation peut être acceptée (y compris pour les niveaux infranationaux, lorsque

nécessaire), mais il est important que les indicateurs utilisés restent les mêmes d'un exercice à l'autre pour permettre un suivi des progrès.

Faire de l'approche renforcée une réalité

L'approche proposée pourrait entraîner une évolution substantielle du soutien aux systèmes de GFP le quel, de la pose de diagnostics, passerait ainsi à l'action concrète.

L'étape suivante est sa mise en œuvre sur le terrain. Celle-ci implique de l'adapter au contexte national pour soutenir la réforme conduite par le pays, de reconsidérer les relations pays/donneurs, et d'opérer au sein des organismes donneurs les changements nécessaires à une amélioration des pratiques sur le terrain. Un dialogue renforcé avec les pays partenaires et les donneurs devrait se mettre en place. Pour donner corps à cette approche, les principaux défis que devront relever les pays partenaires et les donneurs sont notamment les suivants :

- Aligner l'aide des donneurs sur les priorités nationales, ce qui suppose d'examiner comment accroître la flexibilité des interventions des donneurs.
- Adapter le travail d'analyse aux besoins du pays, ce qui implique de réduire et de rationaliser les exercices d'analyse pour éliminer les doublons et éviter la standardisation.
- Rationaliser le contenu et la coordination des conditionnalités et du soutien des donneurs, ce qui nécessite l'établissement de structures efficaces de collaboration entre les donneurs mais également la mise en place d'incitations organisationnelles propres à favoriser une meilleure intégration de l'assistance technique ou consultative.
- Assurer une évaluation crédible de l'évolution au fil du temps des performances de la GFP afin de dégager une masse d'informations dans laquelle les donneurs pourront puiser pour leurs évaluations fiduciaires.

Notes

1. Notamment les évaluations de la redevabilité financière des pays (CFAA), les rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR) et les examens des dépenses publiques (PER) de la Banque mondiale, les audits de la CE et les rapports du FMI sur le respect des normes et codes; de nombreux pays en développement ont en effet été soumis à plusieurs de ces exercices, si ce n'est tous.
2. Le PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international (DFID), le Secrétariat d'État suisse à l'Économie, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA).
3. Voir le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002 (Nations Unies, A/CONF.198/11).
4. Celui-ci ne peut être saisi dans un document unique, en particulier au début des réformes lorsque le gouvernement peut souhaiter commencer par s'attaquer à un domaine spécifique avant d'envisager un programme de réforme plus vaste. Le point important, dans l'optique de la cohérence entre les différents éléments et de l'alignement des donneurs, n'est pas l'exhaustivité dans la mesure où elle risque de conduire à une planification excessive mais l'appropriation des réformes par les gouvernements et leur détermination à les mener à bien.
5. Des questions spécifiques au pays, par exemple les industries extractives ou tel aspect du système de GFP nécessitant une attention particulière, pourraient également y être abordées.

APPENDICE

Grands indicateurs de la performance de la gestion des finances publiques

Présentation générale

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Encours et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
B. SPÉCIFICITÉS TRANSVERSALES : Exhaustivité et transparence	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires entre échelons de l'administration
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
C. CYCLE BUDGÉTAIRE	
<i>i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</i>	
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
<i>ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</i>	
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles dans la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité du contrôle interne des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système d'audit interne
<i>iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</i>	
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité d'informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports sur l'exécution du budget produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
<i>iv) Surveillance et vérification externes</i>	
PI-26	Étendue et nature des audits externes et suites données à leurs conclusions
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Présentation générale (suite)

D. PRATIQUES DES DONNEURS

D-1	Prévisibilité du soutien budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les donateurs pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et l'établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Outre les indicateurs de performance des pays en matière de GFP, le cadre comprend trois indicateurs renvoyant aux pratiques des donateurs qui ont un impact sur les systèmes de GFP des pays.

Pour chacun des grands indicateurs énumérés ci-dessus, des explications et des orientations détaillées pour la notation (qui doit se faire sur une échelle ordinale à quatre niveaux allant de A à D) ont été élaborées et sont incorporées dans le *Cadre de mesure de la performance de la GFP*, paru en juin 2005 et consultable à l'adresse www.pefa.org.

Ces grands indicateurs peuvent être complétés, si nécessaire, par des indicateurs plus fins renvoyant à des aspects spécifiques du système de GFP. Le jeu d'indicateurs élaboré et présenté à la Table ronde sur la passation des marchés, organisée par l'OCDE/CAD et la Banque mondiale, en est un bon exemple.

Table des matières

Liste des sigles	7
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	8
Chapitre 1. Introduction	19
Chapitre 2. Le soutien budgétaire	29
Chapitre 3. L'approche sectorielle	41
Chapitre 4. Le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques	67
Annexe. Mieux œuvrer à la consolidation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires : vers une approche renforcée du soutien de la réforme de la GFP	89
Appendice. Grands indicateurs de la performance de la gestion des finances publiques	95
Liste des encadrés	
2.1. Évaluation des performances en matière de GFP.....	34
2.2. Alignement des processus au Mozambique.....	35
2.3. Cadre conjoint d'un partenariat en Tanzanie.....	35
2.4. Exemples d'accords pluriannuels existants.....	37
2.5. Système de « décote » appliqué en Ouganda pour l'établissement des prévisions du soutien budgétaire.....	37
2.6. L'initiative PPTE renforcée et la conditionnalité en forme de seuil.....	38
2.7. Application d'une tranche fixe et d'une tranche variable : les exemples de la Commission européenne et de la Suisse.....	40
3.1. Terminologie relative aux partenariats sectoriels.....	43
3.2. Le programme relatif au secteur de la justice, du droit et de l'ordre public en Ouganda.....	47
3.3. Le cadre de dépenses à moyen terme.....	50
3.4. Premiers pas vers un CDMT pour le secteur de l'éducation au Viêt-nam.....	51
3.5. Le principe d'Addis Abeba.....	53
3.6. Décentralisation – l'importance de l'adaptation aux systèmes nationaux.....	55
3.7. Les missions et examens conjoints des donneurs.....	58
3.8. Aligner les mécanismes sectoriels de coordination et le cadre de coordination pour la stratégie de lutte contre la pauvreté : le cas de l'Éthiopie.....	59
4.1. Soutenir l'appropriation : l'exemple du Viêt-nam.....	72
4.2. Soutenir les « agents de changement » : l'exemple du Liban.....	75
4.3. Assainir les bases du système.....	78
4.4. Raccorder entre elles les composantes du système de GFP du pays partenaire....	79

4.5. Apporter un soutien aux services fiscaux : l'exemple du Rwanda	80
4.6. Gestion de l'aide et de la dette : l'exemple du Ghana	82
4.7. La réforme de l'administration fiscale au Pérou	83
4.8. L'union des forces au Népal	85

Tableau

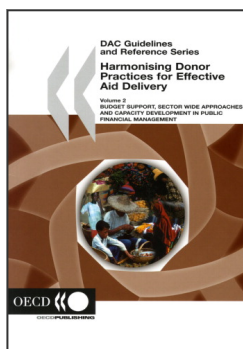
3.1. Qu'est-ce qui distingue l'approche sectorielle de l'approche projet classique?	42
---	----

Graphiques

3.1. Les composantes d'une approche sectorielle	44
3.2. Concilier les exigences en matière de reddition de comptes	57

Liste des sigles

AP	Approche fondée sur les programmes ou approche-programme
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
GSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GFP	Gestion des finances publiques
IFI	Institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PDS	Programme de développement sectoriel
PEFA	Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière »
PER	Examen des dépenses publiques
PIP	Programme d'investissement public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PPTE-AAP	Évaluation des capacités de suivi de l'exécution de dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTE (FMI/Banque mondiale)
PRSC	Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique
SIGF	Système d'informations sur la gestion financière
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
SWAp	Approche sectorielle



Extrait de :

Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2

Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264035843-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « L'approche sectorielle », dans *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036253-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.