



Aide sectorielle dans la pratique

Enseignements et perspectives pour l'AFD
Réflexions conduites à partir d'expériences africaines

Les notes de synthèse *ExPost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expérience tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé par
Lionel Cafferini et Hugo Pierrel.



Agence Française de Développement
Département de la Recherche
5, rue Roland Barthes 75012 Paris
www.afd.fr

Depuis la Déclaration de Paris, l'engagement des pays en développement et des bailleurs de fonds en faveur du développement des aides sectorielles constitue une inflexion majeure par rapport aux pratiques passées en matière d'acheminement de l'aide.

Dans ce contexte, l'AFD a décidé d'approfondir sa réflexion pour mieux orienter son action dans les approches sectorielles et mobiliser plus efficacement ses instruments de financement en soutien des politiques publiques des pays partenaires. La direction de la Stratégie a conduit un travail d'analyse rétrospective à partir de quatre études de cas en Afrique de l'Ouest : éducation en Mauritanie, santé et éducation au Niger, éducation au Burkina Faso.

L'objectif de cette capitalisation est de faire le point sur l'expérience de l'AFD en matière d'aide sectorielle et dégager des pistes de travail pour en améliorer la pratique. A titre de synthèse, cette note rappelle le contexte de ce travail, propose une définition et une typologie de l'aide sectorielle. Elle présente les principaux constats de ces expériences et tire quelques éléments de perspectives pour l'AFD. Le rapport complet et les rapports pays sont disponibles sur le site internet de l'AFD.

CONTEXTE

Si plusieurs organismes d'aide ont accumulé une solide expérience dans les approches sectorielles depuis le milieu des années 1990, c'est surtout dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en décembre 2005 que la communauté internationale s'est engagée à recourir plus largement aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes. A Accra, en septembre 2008, les donateurs se sont engagés : « (i) à fournir 66 % de l'aide sous forme d'approche-programme à l'horizon 2010 et (ii) à acheminer au moins 50 % de l'aide d'Etat à Etat en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays ».

Le recours à l'aide sectorielle suscite de nombreuses attentes au sein de la communauté internationale, notamment en termes d'appropriation accrue de

l'aide par les pays bénéficiaires, de renforcement de la coordination et de l'harmonisation entre bailleurs, d'alignement des donateurs sur les stratégies et les procédures des pays bénéficiaires, de dialogue centré sur les politiques et les résultats, et, enfin, de réduction des coûts de transaction.

Côté français, la croissance des aides sectorielles au sein de l'aide publique au développement constitue un objectif fixé par le Comité interministériel pour la coopération internationale de mai 2005 et repris dans le plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de décembre 2006. L'Agence Française de Développement a décliné cet engagement dans son plan d'orientation stratégique 2007/2011 et dans ses principaux cadres d'intervention sectoriels.

Depuis 2003, environ deux tiers des engagements de l'AFD s'inscrivent dans des approches-programmes et un cinquième des concours octroyés est mis en œuvre sous forme d'aide sectorielle. Les aides sectorielles auxquelles l'AFD contribue jusqu'à présent se retrouvent principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'environnement.

Dans ce contexte, la direction de la Stratégie a conduit un travail d'analyse rétrospective à partir de quatre études de cas.

L'objectif principal de cette capitalisation est de faire le point sur l'expérience de l'AFD en matière d'aide sectorielle, plus particulièrement dans les secteurs sociaux, et d'identifier des pistes de travail pour améliorer la pratique de cette modalité d'intervention et de financement.

Tableau 1. Les études de cas ayant servi de support au travail d'analyse

Pays Secteur	Mauritanie Education	Niger Santé	Niger Education	Burkina Faso Education
Programme sectoriel	Programme national de développement du secteur de l'éducation PNDSE	Plan de développement sanitaire PDS	Plan décennal de développement de l'éducation PDDE	Plan décennal de développement de l'éducation de base PDDEB
Période couverte par le programme sectoriel	2000/2009	2005/2010	2003/2012	2000/2010
Partenaires	AFD (NB : la Banque mondiale et la Banque africaine de développement utilisent un financement parallèle dans le cadre d'une aide projet intégrée à l'approche programme)	Banque mondiale + AFD	Banque mondiale (<i>Fast Track Initiative</i>) + AFD+ Pays-Bas + Norvège + DFID	Banque mondiale + AFD + Pays-Bas + Belgique + Danemark + Suède + Unicef + Commission européenne

Source : AFD.

DÉFINITION ET TYPOLOGIE

L'approche-programme a été définie par le réseau d'apprentissage sur les approches-programmes comme « un moyen d'engager une coopération sur la base de principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie de lutte nationale contre la pauvreté, un

Notion d'approche programme selon le CAD

Elle est généralement définie comme un cadre de relations entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds, reposant sur quatre critères :

1. Le pays ou l'organisation bénéficiaire exerce un contrôle sur le programme financé par les donateurs.
2. Un cadre unique intégré de budgétisation et de programmation.
3. Un processus formel a été mis en place pour assurer une coordination et l'harmonisation des procédures des donateurs pour au moins deux des éléments suivants : (i) en matière de rapports ; (ii) de budgétisation, (iii) de gestion financière et (iv) de passation de marché.
4. Dans le cadre du soutien apporté, les donateurs utilisent les systèmes locaux pour au moins deux des éléments suivants : (i) conception ; (ii) mise en œuvre ; (iii) gestion financière et (iv) suivi et évaluation.

programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique ».

L'approche sectorielle est la déclinaison de l'approche programme au niveau d'un secteur.

Elle vise à formuler, programmer, exécuter et suivre un plan de développement sectoriel englobant tous les aspects du secteur et toutes les sources de financement. Elle est généralement définie comme un cadre de relations entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds reposant en principe sur les caractéristiques suivantes :

- une politique sectorielle cohérente, réaliste et exhaustive ;
- un budget sectoriel basé sur une programmation financière à moyen terme englobant toutes les ressources financières disponibles pour le secteur ;
- une planification des activités et des investissements exhaustive et cohérente ;
- des indicateurs et cibles clairs, mesurables et réalistes pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- un système de suivi et d'évaluation couvrant toutes les activités du secteur ;
- un dispositif institutionnel pour coordonner et harmoniser les approches et les activités dans le secteur, auquel participent toutes les parties prenantes sous la responsabilité des autorités nationales.

L'aide sectorielle est une modalité de financement de l'approche sectorielle que l'on peut définir comme un financement qui :

- vient en soutien d'un ensemble d'actions structurées et chiffrées pour atteindre des résultats globaux et durables à l'échelle d'un secteur (ou d'une thématique), et qui s'inscrit dans un dialogue politique/stratégique sur le secteur ;

- est aligné sur les procédures budgétaires et comptables du pays bénéficiaire ou est harmonisé avec celles d'autres bailleurs.

Elle recouvre deux principaux types de modalités de financement : l'aide budgétaire sectorielle, qui peut être non ciblée ou ciblée, et le fonds commun non budgétaire. L'aide-projet qui s'inscrit dans une approche sectorielle n'est pas assimilée à une aide sectorielle.

L'aide budgétaire sectorielle (ABS) est destinée à financer les dépenses du budget de l'Etat découlant de la mise en œuvre de la politique sectorielle. Elle emprunte le canal budgétaire et utilise les procédures nationales en matière de finances publiques. A la différence de l'aide budgétaire globale, elle utilise les cadres de dialogue et de coordination existants au niveau d'un secteur et non ceux qui concernent le suivi des appuis budgétaires globaux intervenant en soutien des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. L'ABS peut prendre deux formes distinctes : **l'aide budgétaire sectorielle non ciblée (ABS-NC)** et **l'aide budgétaire sectorielle ciblée (ABS-C)**.

- L'ABS-NC est directement versée sur le compte courant du Trésor public. Les ressources allouées au secteur considéré sont totalement fon- gibles avec les autres ressources bud- gétaires.

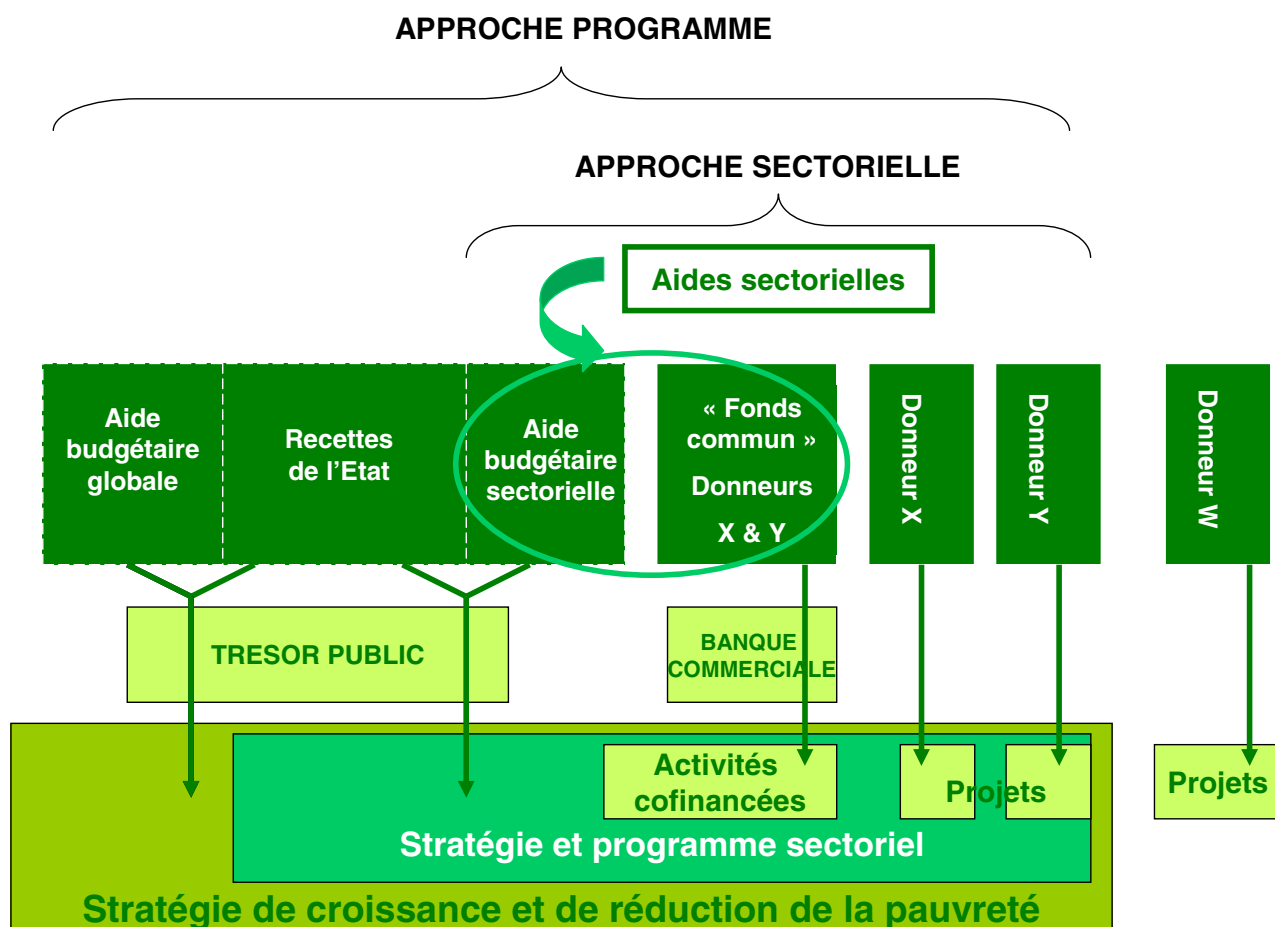
- L'ABS-C est consacrée directement au financement de dépenses d'un sec- teur. Le ciblage permet d'assurer une affectation des ressources au secteur considéré et une traçabilité de l'utilisa-

tion des ressources du partenaire tech- nique et financier.

L'aide sectorielle non budgétaire (AS-NB), au travers de laquelle les par- tenaires décident de mutualiser leurs financements par la mise en place d'un fonds commun ad hoc, ou en recourant à une structure intermédiaire dont les comptes sont logés dans une banque commerciale. Les ressources et

dépenses de ce fonds peuvent être ins- crites au budget de l'Etat, mais elles sont exécutées en dehors des procé- dures budgétaires et des règles de comptabilité publique du pays. Les pro- cédures financières et de passation de marchés sont généralement définies spécifiquement pour le fonds en ques- tion. Le contrôle est en général effectué à partir d'audits périodiques indépen- dants et spécifiques.

Graphique 1. Approche programme et modalités d'aide



Source : AFD et présentation du réseau Train4Dev.

CONSTATS

Les principaux faits marquants observés sur le terrain mettent en exergue le caractère particulièrement ambitieux de la démarche dans les pays étudiés, notamment en matière de définition et de pilotage des politiques sectorielles. Les constats effectués sont le reflet des écarts observés, d'une part, entre les attentes (voire les impatiences) placées dans ces nouvelles approches et fondées sur des caractéristiques idéales de mise en œuvre, et, d'autre part, la situation constatée dans les différents cas étudiés. Ils traduisent également la complexité de la démarche et l'apprentissage nécessairement progressif de ce nouveau mode de partenariat.

Ces constats sont à relativiser compte tenu du caractère limité de l'échantillon examiné qui concerne des pays pauvres d'Afrique de l'Ouest et porte uniquement sur des secteurs sociaux.

L'approche sectorielle prend forme

La démarche initiée depuis le début des années 2000, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé, marque une rupture importante par rapport aux pratiques passées véhiculées par l'approche projet. Elle s'est notamment concrétisée par :

- **l'adoption d'une vision plus globale des secteurs qui s'inscrit dans une démarche gouvernementale** de long terme, avec comme ligne de mire l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement et qui s'appuie sur des instruments transversaux de

stratégie, de pilotage et de gestion des politiques publiques (stratégie sectorielle décennale déclinée en programmes pluriannuels, cadrage financier de moyen terme, budget par programmes, etc.) ;

- **la mise en place de dispositifs de coordination de plus en plus organisés** et inclusifs (accords formalisés de partenariat, instruments conjoints de suivi, désignation d'un chef de file, implication de « nouveaux acteurs » etc.) ;

Les aides sectorielles sont incontestablement à l'origine de progrès majeurs longtemps inaccessibles dans le cadre de l'aide projet, en particulier : (i) une **réhabilitation de la légitimité de certains ministères sectoriels**, et ce faisant, une maîtrise accrue par les pays bénéficiaires de la définition et du pilotage des politiques sectorielles, (ii) un **renforcement de la coordination** entre partenaires et des progrès en termes d'harmonisation et d'alignement, (iii) la mise en place de **mécanismes de dialogue** placés sous la conduite des gouvernements du Sud et associant un large panel de parties prenantes et (iv) une **prise en compte plus importante de l'environnement institutionnel global** dans les pays d'intervention et de ses impacts sur le secteur (gestion des finances publiques, décentralisation, soutenabilité de la politique sectorielle, etc.).

La séquence logique entre les phases d'analyse stratégique, de décisions politiques et de mise en œuvre opérationnelle est souvent

contrariée dans la pratique (décision en matière de gratuité de certains soins de santé au Niger non prévue et non répercutée dans le cadrage sectoriel, révision des objectifs de la politique éducative au Burkina Faso en vue de l'éligibilité à l'initiative Fast Track un an seulement après l'adoption du programme sectoriel, etc.). Cela entraîne une certaine confusion quant aux objectifs poursuivis, aux cibles à atteindre et au degré de fiabilité des hypothèses contenues dans les documents sectoriels fondateurs. En outre, les politiques sectorielles sont la plupart du temps insuffisamment intégrées aux stratégies connexes et aux évolutions du contexte global d'intervention (décentralisation, réforme de la fonction publique, capacités du secteur privé...).

En dépit du caractère fédérateur incontestable des aides sectorielles, le degré d'harmonisation entre bailleurs de fonds progresse encore lentement. La part de l'aide extérieure ne transitant pas par des financements harmonisés demeure majoritaire. En complément du budget de l'Etat, de multiples modes opératoires (aides projets, aide sectorielle, fonds verticaux, financements ONG, etc.) cohabitent dans tous les cas étudiés. Il ressort ainsi que :

- les organismes onusiens sont généralement absents des aides sectorielles ainsi que quelques coopérations bilatérales comme l'USAID et la coopération japonaise ;

- certaines grandes initiatives internationales, notamment dans le domaine de la santé (GAVI, fonds mondial, etc.), ne s'insèrent pas dans les aides sectorielles mises en œuvre sur le terrain ;

- la Banque mondiale et quelques bilatéraux (Pays-Bas, Danemark, France, etc.) s'efforcent d'inscrire leurs financements dans des modes d'intervention harmonisés ou alignés ;

- la Commission européenne semble avoir du mal à trouver sa place dans les aides sectorielles compte tenu des modes de financement qu'elle privilégie, à savoir l'aide projet ou l'aide budgétaire globale non ciblée. Une autre interprétation possible de ce positionnement serait de considérer que la CE a déjà dépassé le stade de l'aide sectorielle.

Les coûts de transaction générés par la formalisation du cadre institutionnel et instrumental (documents stratégiques, programmatiques, opérationnels, budgétaires et partenariaux) se sont ajoutés en grande partie à ceux liés à la gestion traditionnelle des projets, dont le portefeuille reste considérable. Au cours de cette phase de construction progressive des fondations de l'approche et de l'aide sectorielles, les coûts de transaction ont donc été maintenus à des niveaux élevés, d'autant que la division du travail et la mutualisation des compétences entre bailleurs s'avèrent être des processus complexes, qui s'organisent de manière progressive et parfois chaotique. Cette situation est liée : (i) à la variété des modes d'organisation et d'intervention des bailleurs de fonds et (ii) à des agendas financiers propres à chaque bailleur de fonds.

Enfin, les avancées relatives à l'**alignement** sur les systèmes nationaux sont encore timides. Elles dépendent pour une large part de la forme d'aide sectorielle mise en place (budgétaire ou non). Si les objectifs des aides sectorielles sont globalement identiques à ceux des stratégies nationales, l'alignement des aides sectorielles sur le cycle budgétaire s'avère relativement faible, tant dans la phase de préparation du budget que dans sa phase d'exécution. L'alignement sur les outils de reporting nationaux reste fortement dépendant des formes d'aide sectorielle pratiquées, en particulier en cas de ciblage des dépenses, et parfois tributaire des

bailleurs impliqués et de leurs procédures internes.

Les performances sont en deçà des objectifs

Confrontés à la réalité du terrain, **les objectifs intermédiaires des programmes sectoriels examinés dans le cadre de cette étude sont, jusqu'à présent, rarement atteints.**

Le tableau 2 illustre la situation de la Mauritanie, du Niger et du Burkina Faso au regard de l'évolution de quelques indicateurs clés en matière d'accès et de qualité dans l'éducation de base.

Tableau 2. Degré d'atteinte des objectifs des programmes sectoriels Education

 Progrès très fort / cible atteinte  Léger progrès  Stagnation ou repli	Mauritanie 2001 - 2006	Niger 2001 - 2006	Burkina Faso 2001 - 2006
Taux brut de scolarisation (%)			
Taux d'achèvement (%)			
Ratio élèves / maîtres			
Ration élèves / livres de lecture	-		
Niveau d'acquisition des élèves			

Source : AFD.

Les progrès réalisés portent principalement sur des indicateurs reflétant des volumes de services (taux brut de scolarisation primaire, taux brut d'admission, nombre de classes, etc.), alors que dans le même temps les indicateurs reflétant la qualité ne connaissent pas d'avancées significatives (taux d'achèvement, nombre d'élèves par enseignant, nombre de livres par élèves, etc.).

La capacité des systèmes à retenir les enfants jusqu'à la fin du cycle primaire afin qu'ils puissent être durablement alphabétisés demeure relativement faible. Les niveaux d'acquisition des élèves restent extrêmement bas.

En dépit des spécificités et des contextes propres à chaque pays, tout semble se passer comme si les objectifs quantitatifs relatifs à l'accès à l'éducation de base primaient dans tous les programmes sectoriels étudiés, au détriment des objectifs d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des enseignements, lesquelles stagnent voire se détériorent.

Le dispositif instrumental est mal maîtrisé car trop ambitieux et, en définitive, centré sur l'aide sectorielle

On observe un décalage récurrent entre, d'une part, le dispositif instrumental élaboré *ex ante* de manière souvent idéalisée pour favoriser la mise en œuvre et le suivi des programmes sectoriels, et, d'autre part, la réalité du pilotage effectué et de l'utilisation des outils de gestion qui le composent.

En effet, les instruments de programma-

tion financière mis en place, en particulier les cadres sectoriels de dépenses à moyen terme, ne sont pas régulièrement mis à jour et sont, la plupart du temps, produits avec retard et sans articulation avec les processus de préparation du budget de l'Etat et de cadrage pluriannuel des dépenses au niveau global.

De même, les outils utilisés par les administrations pour la planification des activités sont de plus en plus complexes et connaissent des retards de production et de validation préjudiciables à leur bonne mise en œuvre. Ils s'appuient sur des démarches et des nomenclatures souvent déconnectées de celles utili-

sées pour la préparation budgétaire et s'avèrent difficiles, voire impossibles à suivre en exécution.

Par ailleurs, ces outils suivent une approche quantitative et financière et ne prennent pas suffisamment en considération les dimensions techniques et institutionnelles nécessaires à la bonne exécution des programmes sectoriels.

Les bilans annuels présentés à l'occasion des revues sectorielles fournissent rarement des données précises sur le taux d'exécution du budget de l'Etat au niveau sectoriel, malgré son poids dans le financement des programmes.

Le processus de planification dans le secteur de la santé au Niger

Dès le démarrage du plan de développement sanitaire (PDS) en 2005, le ministère de la Santé a mis en place un dispositif de planification ascendante annuelle des activités visant à décliner le plan de travail quinquennal (PTQ). Dans ce cadre, chaque entité administrative élabore elle-même son plan annuel d'activités (PAA) en se conformant à la structure et aux orientations du PTQ (objectifs, stratégies, activités, coûts, indicateurs). On recense 42 PAA pour le niveau central (directions centrales, programmes nationaux, hôpitaux et offices...), 8 PAA pour les directions régionales et 42 PAA pour les districts. L'ensemble des activités planifiées est répertorié et agencé dans un tableau récapitulatif par programme (objectif) et sous-programme (résultat).

Cette planification couvre une variété croissante d'activités et de sources de financement (budget de l'Etat, partenaires du fonds commun, aides projets, fonds verticaux). Dans la pratique, ce processus enregistre de nombreux retards du fait des ambitions de la démarche et de la complexité de l'exercice, ce qui en limite son utilité. Il ne prend pas en compte les coûts inhérents aux ressources humaines mobilisées. Il est déconnecté du cycle de préparation du budget en raison de la nomenclature spécifique qu'il utilise et de son pilotage par des services différents de ceux qui sont en charge des aspects budgétaires. Enfin, le suivi en exécution des 7 275 activités programmées en 2007 s'avère impossible.

Ces constats amènent à s'interroger sur le véritable degré d'adaptation des instruments promus aux contextes d'intervention et aux acteurs concernés, et cela en dépit de l'investissement considérable consenti en temps et en ressources humaines pour les maîtriser, à la fois par les administrations nationales et par les bailleurs de fonds.

Les raisons de cette situation sont multiples : complexité des programmes et des outils, contextes mal appréhendés, capacités des acteurs (y compris celles des bailleurs de fonds) surestimées et/ou insuffisantes, processus de transformation des moyens en performance peu maîtrisé, etc. Dans plusieurs cas, ces outils paraissent avoir été développés dans le seul but de satisfaire aux exigences de bailleurs de fonds.

Ces situations peuvent parfois friser l'absurdité, notamment dans le cadre des fonds communs, lorsqu'elles se traduisent *in fine* par la mise en place de systèmes de gestion parallèles et rigides qui bloquent la mise en œuvre des actions et plongent l'administration dans un processus perpétuel de programmation et de planification dont le suivi devient impossible.

De tels dispositifs rencontrent des difficultés considérables de mise en œuvre. Ils produisent la plupart du temps peu d'externalités sur les systèmes nationaux et s'avèrent faiblement catalyseurs pour le dialogue sectoriel.

Le dialogue porte peu (ou mal) sur les résultats sectoriels

Les approches sectorielles ont favorisé la mise en place de mécanismes réguliers de dialogue et de coordination placés sous la conduite des administrations locales. Ce dialogue a certes permis aux différentes parties prenantes de se doter d'une vision globale et partagée de la politique sectorielle et de ses objectifs à long terme. Néanmoins, dans la mise en œuvre des politiques, le dialogue reste la plupart du temps centré sur les moyens mis à disposition des programmes, leur gestion et les instruments de contrôle y afférant. Il porte en définitive peu et mal sur les résultats.

Les discussions sur la programmation financière et la planification opérationnelle des activités paraissent avoir un effet d'éviction sur un dialogue de nature plus stratégique et sur les résultats. Les bilans annuels d'exécution des programmes comportent peu d'analyses qualitatives et mettent peu en perspective les activités conduites, les financements mobilisés, les réformes en cours et les performances atteintes. L'ensemble de ces éléments est rarement synthétisé et analysé dans un cadre plus global, propice à l'évaluation des performances et à un dialogue à haut niveau axé sur les aspects stratégiques et prioritaires du secteur appuyé.

Par ailleurs, l'absence de mécanisme définissant plus clairement les réponses à apporter à court ou moyen terme, en cas de non atteinte des résultats initiale-

ment affichés, ne favorise pas toujours un dialogue critique sur ces derniers. En effet, la prise de décision sur les décaissements est fortement liée à l'évolution des processus (tenue des revues, production de documents...) et à la bonne utilisation des ressources mises à disposition.

Enfin, la réalisation d'évaluations rétrospectives indépendantes et régulières ne constitue pas une préoccupation fréquente, tant du côté des bailleurs que des pays bénéficiaires. L'existence de dispositifs institutionnels de suivi relativement lourds (revues conjointes périodiques, production de rapports d'exécution, etc.), les agendas parfois décalés des différents acteurs (renouvellement des financements, formulation d'une nouvelle phase d'un programme, etc.) et la complexité à organiser un exercice conjoint d'évaluation d'une politique publique peuvent expliquer cette situation.

Dans la pratique, les évaluations sont rarement réalisées ou alors sont conduites avec retard par rapport aux engagements figurant dans les documents de stratégie ou de partenariat. En outre, les formats adoptés ne présentent pas toutes les garanties d'objectivité et d'indépendance propres à ce type d'exercice (auto-évaluation par les acteurs impliqués eux-mêmes). Ils ne satisfont pas toujours aux standards internationaux de l'évaluation sur le plan des objectifs poursuivis et des critères évaluatifs utilisés.

Tableau 3. Travaux d'évaluations rétrospectives conduits ou programmés

Pays/Secteurs	Burkina Faso Education	Mauritanie Education	Niger Education	Niger Santé
Période couverte par le programme sectoriel	2000/2009	2000/2010	2003/2012	2005/2010
	Oui	Non	Non	Oui
Evaluation réalisée depuis le démarrage du programme sectoriel	Evaluation externe Rapport produit en 2007 Format ne répondant pas aux standards internationaux d'évaluation	Evaluation externe prévue en 2008 mais non réalisée jusqu'à présent	Bilan à mi-parcours réalisé en 2007 par les autorités nigériennes	Rapport d'auto-évaluation produit en 2008 par les autorités nigériennes. Travaux complémentaires du consultant externe programmés (enquêtes de satisfaction et enquêtes épidémiologiques)

Source : AFD.

En définitive, la propension des bailleurs de fonds à focaliser leur attention sur leurs ressources et sur les systèmes de mise en œuvre et de gestion des programmes, les capacités souvent insuffisantes des acteurs nationaux à piloter les programmes sectoriels complexes et enfin les modalités de décaissement adoptées aboutissent à se détourner d'un des objectifs majeurs recherchés dans le cadre des aides sectorielles, à savoir un dialogue axé sur les résultats.

Tout le système semble finalement mobilisé pour la poursuite en continu des financements sectoriels, même lorsque les résultats escomptés ne sont pas atteints.

Ciblage et traçabilité conduisent à une gestion étriquée de l'aide

La mise en œuvre des aides secto-

rielles soulève un dilemme récurrent entre, d'une part, une exigence légitime de contrôle et de résultats des partenaires sur leurs financements, et, d'autre part, la responsabilisation des bénéficiaires et l'alignement progressif sur les systèmes de gestion nationaux. De multiples facteurs plaident pour le maintien d'un contrôle rapproché des ressources octroyées, en particulier :

- les contextes d'intervention au niveau sectoriel et/ou global au regard notamment :
 - des performances limitées des procédures nationales en matière : (i) d'exécution budgétaire ou de passation des marchés et (ii) de système de contrôle interne et/ou externe ;
 - des tensions de trésorerie, qui peuvent affecter le financement du secteur appuyé ;

- de la faible capacité de gestion et d'absorption des ressources au niveau sectoriel.

• les contraintes et préférences des partenaires comme :

- le besoin d'assurer une certaine visibilité à leur action ;
- le désir de focaliser leurs ressources sur certaines de leurs priorités ;
- la capacité de contrôler et de pouvoir rendre compte formellement de l'utilisation des ressources ;
- l'aversion au risque fiduciaire.

Dans les cas étudiés, l'arbitrage final a le plus souvent abouti à la mise en place d'un ciblage de l'aide, de modalités spécifiques de contrôle, et à certains arrangements fiduciaires pour limiter les risques à court terme.

Tableau 4. Types d'aide sectorielle et alignement

Pays	Mauritanie	Niger	Niger	Burkina Faso	
Secteur	Education	Santé	Education	Education	
Forme d'aide sectorielle	Aide budgétaire sectorielle ciblée	Fonds commun non budgétaire	Aide budgétaire sectorielle ciblée	Après 2005 : Aide budgétaire sectorielle ciblée Avant 2005 : Fonds commun non budgétaire	Aide budgétaire sectorielle non ciblée par la Commission européenne
Commentaires complémentaires	Financement <i>via</i> le Trésor des dépenses de lignes budgétaires du ministère de l'Education	Financement <i>via</i> un compte d'une banque commerciale des dépenses du plan d'action annuel	Financement <i>via</i> le Trésor des dépenses de lignes budgétaires du ministère de l'Education	Contribution à un compte d'affectation spécial du Trésor dédié à des dépenses du ministère de l'Education	Versement au trésor sans point d'affectation
Utilisation des procédures budgétaires et comptables nationales	Forte	Faible	Forte	Assez forte	Forte
Intervention des PTF en matière de passation de marchés	Non	Oui	Avant 2005 : Non Entre 2005 et 2009 : Oui (suite à un audit défavorable) Depuis 2009 : Non	Avant fin 2008 : Non Depuis fin 2008 : Oui	Oui
Utilisation d'un audit externe annuel	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Rapports de suivi spécifiques pour l'aide sectorielle	Non	Oui	Non	2005-2007 : non Depuis 2008 : oui	Oui

Source : AFD.

Il se matérialise généralement par :

- une traçabilité dans l'utilisation des ressources octroyées, en amont de la dépense (validation *a priori* du plan de dépenses), parfois au moment de la dépense (avis de non-objection sur l'attribution des marchés), et dans tous les cas *a posteriori* (audit externe).
- une durée des conventions de financement relativement courte (3 ans en moyenne) ;
- des financements annuels annon-

cés et versés tardivement pour limiter les risques.

Cette façon de faire ne va pas sans poser de difficultés sur la cohérence et l'efficacité des modes de gestion adoptés par rapport aux ambitions affichées dans le cadre de l'approche sectorielle. Elle se traduit souvent par une gestion bureaucratique et étriquée de l'aide, se caractérisant par :

- une prévisibilité médiocre qui nuit à la qualité de la programmation et de l'exé-

cution financière au niveau sectoriel ;

- un suivi de l'exécution technique et financière des programmes sectoriels centré sur les ressources extérieures ;
- un dialogue sur les moyens et leur gestion, au détriment du dialogue sur les résultats ;
- des rigidités dans l'utilisation des ressources octroyées ;
- des coûts de transaction élevés ;
- des externalités sur les systèmes nationaux très faibles.

ENSEIGNEMENTS

Les fortes attentes suscitées par le recours à l'aide sectorielle semblent avoir contribué à en idéaliser la démarche et à en sous-estimer les implications opérationnelles. Après quelques années de mise en pratique, les principaux acteurs sont donc confrontés à de nombreux défis inhérents à la complexité de l'approche et au nécessaire apprentissage d'un nouveau mode de partenariat.

- L'AFD s'est, jusqu'à présent, employée à mieux harmoniser ses interventions avec celles d'autres bailleurs de fonds, et, dans certains cas, à les aligner sur les procédures nationales. En particulier, elle a recherché à articuler de manière pragmatique les orientations et enjeux de l'aide française avec les priorités stratégiques des pays et avec les stratégies de coopération des autres partenaires. Dans ce cadre, elle a opté pour des démarches flexibles et s'est efforcée d'adapter ses instruments aux contextes et aux dynamiques partenariales en place. Pour ce faire, l'AFD est l'un des rares bailleurs de fonds à pouvoir s'appuyer sur une gamme d'instruments de financement aussi diversifiés (financement de fonds communs non budgétaires, d'aides budgétaires sectorielles ciblées ou non ciblées, d'aides budgétaires globales ou encore contribution à des actions de soutien au renforcement des capacités

sous forme d'assistance technique résidente, de formations, de missions d'expertise de courte durée, etc.).

- Les synergies entre les différents instruments à sa disposition sont toutefois encore insuffisantes. Les actions destinées à soutenir le renforcement des capacités sont souvent mises en place avec beaucoup de retard, alors qu'elles sont considérées comme primordiales lors de l'instruction des concours pour assurer un bon fonctionnement des approches sectorielles et atténuer certains risques. Ces appuis n'adoptent pas les mêmes mécanismes que ceux empruntés par l'aide sectorielle, en particulier en ce qui concerne les processus de planification et de validation des activités. Une telle pratique ne manque d'ailleurs pas d'interpeller les partenaires locaux qui se retrouvent confrontés à des mécanismes différents selon le mode opératoire utilisé. S'agissant de l'articulation entre aides budgétaires globales et aides sectorielles, les situations diffèrent selon les pays, mais elles montrent que les interactions entre les deux outils restent à construire pour en renforcer la cohérence et la complémentarité.

- Les temps passés par les équipes AFD pour l'instruction et le suivi des concours sous forme d'aide sectorielle sont en général largement supérieurs

aux temps médians de référence que l'AFD consacre aux concours financés sous forme d'aide projet classique. Ce constat s'explique par le changement de paradigme opéré dans le cadre de l'approche sectorielle qui amène l'AFD à s'intéresser aux multiples dimensions des politiques publiques. Cette évolution est aussi à rapprocher du temps consacré par l'AFD pour contribuer aux processus de coordination entre bailleurs, dans des contextes où la division de travail apparaît souvent limitée.

- Les risques liés aux aides sectorielles sont souvent plus nombreux et moins bien maîtrisés que dans l'aide projet classique. Cela tient à plusieurs raisons : (i) la dimension et la complexité des programmes sectoriels ; (ii) les changements culturels, politiques et parfois sociétaux majeurs dont les programmes sectoriels sont parfois à l'origine ; (iii) la forte interrelation de ces programmes avec les stratégies transversales de l'Etat ; (iv) l'alignement parfois « volontariste » (et donc risqué) sur des procédures nationales encore fragiles ; (v) le caractère consensuel de la coordination et de l'harmonisation avec les autres partenaires ; (vi) la préoccupation parfois audacieuse de promouvoir une gestion axée sur les résultats, alors que les moyens et les processus sont mal maîtrisés.

PERSPECTIVES

Cette analyse confirme l'intérêt pour l'AFD d'approfondir la réflexion initiée dans le cadre de son plan d'orientation stratégique 2007/2011 en vue de participer activement aux engagements de la Déclaration de Paris et de mobiliser plus efficacement ses instruments de financement en soutien aux politiques publiques des pays partenaires. Dans ce cadre, l'AFD devrait poursuivre ses efforts pour adopter une attitude, des principes et des méthodes qui favorisent une certaine vision de l'aide sectorielle auprès des autres parties prenantes, accompagnent le changement et les réformes nécessaires et laissent de l'espace aux pays partenaires, tout en intégrant les garde-fous et la sélectivité nécessaires en fonction des contextes. Cette note propose plusieurs pistes de travail regroupées en deux catégories : d'une part, promouvoir quelques principes directeurs pour guider l'action de l'AFD dans les approches sectorielles, et, d'autre part, faire évoluer ses méthodes de travail face aux exigences des aides sectorielles.

Promouvoir quelques principes directeurs pour guider son action dans les approches sectorielles

Afin d'améliorer la pratique générale des approches sectorielles mais aussi caractériser son rôle dans les aides sectorielles, l'AFD pourrait promouvoir les quatre principes suivants :

- défendre le réalisme des politiques publiques et le pragmatisme des outils de suivi en s'appuyant sur sa connaissance du terrain, en encourageant les processus d'actualisation des stratégies, en prévenant les dérives technocratiques des instruments et en opérant la sélectivité nécessaire dans ses interventions ;
- se positionner systématiquement sur l'analyse des politiques et des résultats en jouant un rôle actif pour mettre les résultats et les réformes au cœur du dialogue, et en contribuant à la mise en place, dans les documents de financement et de partenariat, de mécanismes de *feed back* en cas de non atteinte des objectifs fixés ;
- promouvoir la mise en œuvre

d'évaluations régulières, systématiques, indépendantes et partenariales dans les programmes sectoriels soutenus ;

- privilégier l'alignement et limiter autant que possible le contrôle *a priori* et le ciblage, en recherchant un arbitrage plus performant entre un risque acceptable et une meilleure inclusion de l'aide dans les procédures nationales. Lorsque l'absence de ciblage est considérée comme prématurée, l'AFD devrait de manière systématique : (i) argumenter son choix à partir d'un diagnostic approfondi ; (ii) établir avec ses partenaires un consensus sur les dysfonctionnements justifiant l'adoption de procédures non alignées à court terme ; (iii) considérer la pratique comme transitoire et engager une démarche de changement pour remédier aux faiblesses identifiées ; (iv) limiter les effets négatifs et rechercher des options susceptibles de générer des externalités positives sur les méthodes et sur les procédures nationales.

Faire évoluer les méthodes de travail de l'AFD face aux exigences des aides sectorielles

Le renforcement de l'action de l'AFD en soutien aux politiques publiques, au travers d'un recours plus intensif à l'aide sectorielle, devrait impérativement reposer sur une démarche construite et organisée, tant sur le plan des volumes financiers à mobiliser, des modalités et des géographies d'intervention que sur le plan des moyens à mettre en place pour renforcer les capacités en interne, améliorer les mécanismes de suivi/évaluation et optimiser les coûts de transaction.

Dans cette perspective, cette note recommande notamment à l'AFD de :

- faire évoluer ses stratégies d'intervention en raisonnant dans le cadre d'un continuum de financements (horizon temporel, stratégie pays, programmation des moyens, etc.), en inscrivant son action dans une logique plus systémique et globalisante à l'échelle d'un secteur (dimensions politiques, techniques, institutionnelles, renforce-

ment des capacités, etc.), et en adaptant ses méthodes (modalités d'instruction, indicateurs de suivi, évaluations rétrospectives, etc.). Il lui faut ainsi passer du temps discret des projets au temps continu des politiques publiques ;

- mieux articuler les instruments de financement à sa disposition (aide-projet, assistance technique, aide sectorielle, aide budgétaire globale, etc.) ;

- renforcer ses capacités internes en revisitant ses procédures et l'organisation du travail au sein des équipes projet, en se dotant d'outils tel qu'un guide sur l'aide sectorielle et en consolidant l'offre de formation de ses agents ;

- progresser sur la pratique de la fonction de chef de file sectoriel sur le terrain (intérêt de la fonction, valeur ajoutée pour l'AFD, analyse des risques, moyens à mobiliser, modalités d'organisation de la division du travail entre bailleurs, définition d'un mandat et d'une feuille de route, etc.) ;

- maîtriser et optimiser les coûts de gestion inhérents à l'aide sectorielle par

la recherche d'un meilleur équilibre entre les fonctions qu'elle peut exercer (chef de file, mandat de gestion déléguée, partenariat silencieux, division du travail, etc.) et le dimensionnement souhaitable des opérations (montant, durée, etc.) ;

- consolider l'analyse et le suivi des risques, d'une part, en adoptant une matrice adaptée aux spécificités de l'approche et de l'aide sectorielles, et, d'autre part, en organisant, en tant que de besoin, des revues bilatérales sur la contribution/valeur ajoutée de l'AFD à l'approche sectorielle soutenue dans un pays donné. ■

Publications de la Division Evaluation et Capitalisation

Série Notes de synthèse

N° 1. L'efficacité énergétique dans la construction au Liban - mars 2007

N° 2. Aménagement de bas-fonds en Guinée forestière - septembre 2007

N° 3. L'assistance technique résidente financée par l'AFD - novembre 2007

N° 4. Quelle microfinance pour l'agriculture des pays en développement ? - septembre 2008

N° 5. Appui aux organisations paysannes en Guinée - novembre 2008

N° 6. À la rencontre du troisième type - décembre 2008

Série Notes méthodologiques

N° 1. A Comparative Study of Evaluation Policies and Practices in Development Agencies, Marta Foresti with Christina Archer, Tammie O'Neil and Richard Longhurst - décembre 2007

N° 2. Fostering Impact Evaluations at the Agence Française de Développement: a Process of Building in-house Ownership and Capacities, J-D. Naudet and J. Delarue - décembre 2007

N° 3. Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions », J. Delarue, J-D. Naudet et V. Sauvat - janvier 2009

Série Analyses d'impact

N° 1. Coton et pauvreté en Afrique de l'Ouest : analyse comparée des conditions de vie des ménages au Mali et au Burkina Faso, S. Mesplé-Somps, A-S. Robillard, J. Gräb, D. Cogneau et M. Grimm, DIAL-AFD - décembre 2008

N° 2. Poverty, Access to Credit and the Determinants of Participation in a New Micro-credit Program in Rural Areas of Morocco, B. Crépon, F. Devoto, E. Duflo and W. Pariente, EEP- J-PAL-AFD, décembre 2008

Série Evaluation et Capitalisation

Dernières parutions

N° 22. Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG, P-M Rosner - décembre 2008

N° 23. Étude d'évaluation de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie, G. Horenfeld - mars 2009

N° 24. Synthèse de l'évaluation rétrospective, C. Hugues et S. Fahmy - mai 2009

N° 25. Évaluation rétrospective du projet FFEM d'efficacité énergétique dans la construction en Afghanistan, A. RIÈS - mai 2009

N° 26. L'appui à l'hévéaculture familiale - Capitalisation sur l'expérience de l'AFD, J. Delarue - septembre 2009

Le contenu de ce document n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas nécessairement la position de l'AFD ou de ses partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel Severino.

Directeur de la rédaction : Jean-David Naudet.

ISSN : 1957-1232

Dépôt légal : octobre 2009

Mise en page : Anne-Elizabeth Colombier