

Série Évaluation et capitalisation



*exPost*  
**ExPost**

## Pratique de l'aide sectorielle

## Enseignements et perspectives pour l'AFD

Réflexions conduites à partir d'études de cas

Lionel CAFFERINI, division Evaluation et capitalisation, AFD  
Hugo PIERREL, division Animation et prospective, AFD

Département de la Recherche  
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1958-590X

Dépôt légal : septembre 2009

Crédits photos de couverture : P. Kabré / C. Regnault / F. Mazzeo, AFD.

Mise en page : Anne-Elizabeth COLOMBIER

Pratique de l'aide sectorielle

Enseignements et perspectives pour l'AFD



## SOMMAIRE

<b>Résumé</b>	<b>7</b>
<b>Introduction</b>	<b>13</b>
<b>1. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la théorie : de la définition à l'énoncé des bonnes pratiques</b>	<b>15</b>
1.1. Définitions et typologie	15
1.2. Orientations et attentes	19
<b>2. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la pratique : principaux constats autour de quatre cas</b>	<b>23</b>
2.1. Politique sectorielle	23
2.2. Cadre partenarial	33
2.3. Aide sectorielle et autres modalités de soutien au secteur	39
2.4. L'AFD dans l'aide sectorielle	46
<b>3. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la pratique : premiers enseignements généraux</b>	<b>53</b>
3.1. Enseignements généraux	51
3.2. Enseignements et perspectives pour l'AFD	58
<b>Conclusion</b>	<b>65</b>
<b>Liste des sigles et acronymes</b>	<b>67</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>71</b>



## Résumé

1. La croissance des aides sectorielles dans l'Aide publique au développement (APD) est une orientation que la France s'est fixée dans son plan d'actions pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'Agence Française de Développement a repris cet axe dans son Plan d'orientation stratégique (POS) 2007-2011 et dans ses principaux cadres d'intervention sectoriels.

2. Le recours à cette nouvelle modalité d'intervention 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.

3. L'objectif de ce travail de capitalisation est de faire le point sur l'expérience de l'AFD en matière d'aide sectorielle et d'identifier des pistes de travail pour en améliorer la pratique. Dans ce cadre, quatre études de cas (éducation en Mauritanie, santé et éducation au Niger, éducation au Burkina Faso) ont fait l'objet d'une analyse croisée à partir d'une grille de lecture articulée autour des thèmes suivants : politique sectorielle ; cadre partenarial ; instruments de financement ; spécificités de l'AFD.

### Définitions et typologie

4. L'approche sectorielle 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 fondé 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.

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

- vient au 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.

Compte tenu de ses caractéristiques, l'aide sectorielle s'inscrit donc par définition dans une approche sectorielle. L'aide sectorielle 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.

### Principaux constats

6. Les principaux faits marquants observés sur le terrain mettent en exergue le caractère particulièrement ambitieux de la démarche, notamment en matière de définition et de pilotage des politiques sectorielles. Les constats peuvent parfois paraître sévères. Ils sont le reflet des écarts observés entre, d'une part 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 observée dans les différents cas étudiés. D'une certaine manière, ils traduisent également la complexité de la démarche et le caractère nécessairement progressif de l'apprentissage de ce nouveau mode de partenariat. Ces constats sont également à relativiser compte tenu du caractère limité de l'échantillon examiné, qui concerne des pays d'Afrique francophone et porte sur des secteurs sociaux.

7. *Au niveau des politiques sectorielles*, il ressort notamment que :

- les stratégies décennales élaborées par les autorités nationales, déclinées en programmes pluriannuels et centrées sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), constituent de véritables cadres de référence au sein desquels les parties prenantes ont inséré leurs interventions ;
- les politiques sectorielles effectivement mises en œuvre restent toutefois difficiles à décrypter tant la séquence logique entre les phases d'analyse stratégique, de décisions politiques et de mise en œuvre opérationnelle est contrariée dans la pratique. Elles sont en outre la plupart du temps insuffisamment intégrées aux stratégies sectorielles connexes et au contexte global d'intervention ;
- les objectifs intermédiaires sont jusqu'à présent rarement atteints. Les principaux progrès portent sur des indicateurs quantitatifs alors que dans le même temps les indicateurs qualitatifs ne connaissent pas d'avancées significatives ;
- les dispositifs de pilotage institutionnel peinent à trouver leurs marques. Les outils de gestion et de suivi sont

complexes, peu maîtrisés et parfois en décalage avec les exigences que nécessiterait une gestion axée sur les résultats ;

- l'évaluation des politiques publiques est encore embryonnaire et peu satisfaisante.

8. *Au niveau du cadre partenarial*, cet état des lieux a montré que :

- les dispositifs de coordination se sont progressivement organisés autour de quelques outils structurants : un cadre de dialogue et de concertation formalisé au niveau sectoriel entre les autorités, les bailleurs de fonds, les organisations non gouvernementales (ONG) et certains représentants de la société civile, qui s'appuie sur des revues périodiques de la mise en œuvre de la politique sectorielle ; la désignation d'un chef de file au sein des partenaires techniques et financiers ; l'adoption d'un mécanisme de financement harmonisé entre autorités nationales et certains partenaires ;
- la division du travail et la mutualisation des compétences semblent limitées et à géométrie variable. Cette situation est liée à la variété des modes d'organisation et d'intervention des bailleurs de fonds ainsi qu'à des agendas financiers propres à chaque bailleur de fonds.

9. *Au niveau des instruments de financement*, l'analyse met notamment en évidence que :

- en dépit du caractère fédérateur de l'aide sectorielle, le niveau d'harmonisation reste limité et le financement sectoriel prend encore des formes multiples parmi lesquelles l'aide-projet occupe une place encore importante ;
- les avancées en matière d'alignement s'avèrent inégales, en particulier en ce qui concerne l'alignement sur le cycle budgétaire et sur les outils de *reporting* nationaux ;
- dans le cadre des aides sectorielles examinées, les bailleurs ont privilégié les mécanismes de traçabilité de l'utilisation des ressources ;
- les bailleurs ont systématiquement mis en place un volet spécifiquement dédié au renforcement des capa-



cités en complément de l'aide sectorielle, considérant que pour le moment les partenaires du Sud n'ont pas encore les capacités suffisantes pour concevoir et mettre en œuvre les programmes sectoriels. Dans la pratique, ces appuis sont souvent circonscrits aux formations de masse et aux équipements et sont mis en œuvre avec retard et de manière peu coordonnée ;

- l'articulation entre les aides sectorielles et les aides budgétaires globales (ABG) est limitée et leur gestion respective paraît cloisonnée.

**10. Au niveau des spécificités de l'AFD, il apparaît que :**

- l'AFD s'est employée à mieux harmoniser ses interventions avec celles d'autres bailleurs de fonds et dans certains cas à les aligner sur les procédures nationales. Elle a opté pour des démarches plutôt flexibles et s'est efforcée d'adapter les instruments utilisés aux contextes et aux dynamiques partenariales en place ;
- les synergies entre les différents instruments à sa disposition (aide sectorielle, aide budgétaire globale, aide-projet de soutien au renforcement des capacités) sont encore insuffisantes ;
- les coûts de gestion sont en moyenne plus élevés pour les aides sectorielles que pour les autres formes de concours. Cette situation peut notamment s'expliquer par les nombreuses dimensions à prendre en compte dans le cadre du dialogue sur les politiques publiques ou encore par les efforts à consentir pour la coordination des partenaires, surtout lorsque l'AFD est chef de file du secteur ;
- les risques liés aux aides sectorielles sont souvent plus nombreux et moins bien maîtrisés que dans l'aide-projet classique.

**Premiers enseignement généraux**

**11.** Cet état des lieux confirme que l'approche sectorielle prend forme. La démarche engagée s'est en effet concrétisée par :

- 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.) ;

- l'adoption d'une vision plus globale des secteurs qui s'inscrit dans une démarche gouvernementale et s'appuie sur des instruments transversaux de stratégie, de pilotage et de gestion des politiques publiques.

**12.** Cette évolution marque une rupture importante par rapport aux pratiques passées en matière d'acheminement de l'aide. Les aides sectorielles sont incontestablement à l'origine de progrès majeurs longtemps inaccessibles dans le cadre de l'aide-projet, en particulier : une maîtrise accrue par les pays bénéficiaires de la définition et du pilotage des politiques sectorielles ; un renforcement de la coordination entre partenaires et des progrès en termes d'harmonisation et d'alignement ; la mise en place de mécanismes de dialogue placés sous la conduite des gouvernements du Sud et associant un large panel de parties prenantes ; 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, fonction publique, etc.).

**13.** Les fortes attentes suscitées par le recours à ces nouvelles modalités d'intervention semblent toutefois avoir contribué, d'une certaine manière, à en idéaliser la démarche et à en sous-estimer les implications opérationnelles.

**14.** Après quelques années de mise en pratique, les principaux acteurs sont donc naturellement confrontés à de nombreux défis inhérents à la complexité de l'approche et au nécessaire apprentissage d'un nouveau mode de partenariat. Ce rapport a montré en particulier que :

- le dialogue est principalement 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 politiques et les résultats. Cette

situation est le fruit de plusieurs facteurs :

- la propension des bailleurs de fonds à focaliser une large partie de leur attention sur les systèmes de mise en œuvre (programmation, suivi, contrôle) et de gestion des programmes ;
- les capacités souvent insuffisantes des acteurs nationaux à piloter les systèmes complexes mis en œuvre dans les approches sectorielles ;
- les modes opératoires qui privilégient ciblage et traçabilité des ressources ;
- les modalités de décaissement principalement axées sur l'évolution des processus de coordination et de dialogue et la bonne utilisation des ressources ;
- l'absence de mécanisme définissant clairement les réponses à apporter à court ou moyen terme dans les cas où les résultats atteints ne seraient pas conformes aux objectifs initialement fixés ;
- le faible intérêt accordé à la réalisation d'évaluations rétrospectives indépendantes et régulières.
- le dispositif instrumental complexe élaboré *ex ante* autour des outils de planification et de suivi est parfois porteur de dérives technocratiques de nature à déstructurer l'approche sectorielle au lieu de la consolider. Certains dispositifs aboutissent en effet à une véritable overdose de planification, rencontrent des difficultés considérables de mise en œuvre et produisent peu d'externalités sur les systèmes nationaux ;
- au cours de cette phase de construction progressive des fondations de l'approche sectorielle, les coûts de transaction engendrés par la formalisation du cadre institutionnel et instrumental (documents stratégiques, programmatiques, opérationnels, budgétaires et partenariaux) demeurent 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 ;

- le dilemme récurrent entre d'une part, une exigence légitime de contrôle et de résultats des partenaires sur leurs financements et, d'autre part, leur désir de responsabilisation des bénéficiaires et d'alignement progressif sur les systèmes de gestion nationaux aboutit le plus souvent à la mise en place d'un ciblage des financements, synonyme dans bien des cas d'une gestion étriquée de l'aide, centrée sur les financements fournis et non sur la politique conduite.

### Recommandations et perspectives pour l'AFD

**15.** Ce rapport confirme l'intérêt pour l'AFD d'approfondir la réflexion entamée dans le cadre du POS II sur les modalités d'une participation active aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et, partant, d'un renforcement de sa présence dans les approches sectorielles et d'une mobilisation plus efficace de ses instruments de financement en soutien aux politiques publiques des pays partenaires.

**16.** L'AFD devrait 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.

**17.** Ce rapport propose plusieurs pistes de travail pour l'AFD, regroupées en deux catégories : d'une part, promouvoir quelques principes directeurs pour guider son action 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*

**18.** Afin d'améliorer la pratique générale des approches sectorielles et de préciser 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 ;
- se positionner systématiquement sur l'analyse des politiques et des résultats ;
- être « le champion » de l'évaluation ;
- privilégier l'alignement et limiter autant que possible le contrôle *a priori* et le ciblage.

Une telle démarche nécessite toutefois un important investissement des équipes et une organisation interne adaptée pour favoriser une bonne synergie entre services du siège, entre siège et agence, entre secteurs, mais aussi entre pays.

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

**19.** Le renforcement de l'action de l'AFD en soutien aux politiques publiques à travers 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 limiter les coûts de transaction.

**20.** D'un point de vue opérationnel, ce rapport 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, renforcement 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 ;

- rechercher une meilleure articulation entre les instruments de financement à sa disposition (aide-projet, aide sectorielle, aide budgétaire globale, etc.) ;
- renforcer ses capacités internes en revisitant ses procédures et l'organisation du travail à encourager au sein de ses équipes, en se dotant d'un guide sur l'aide sectorielle et en consolidant la formation de ses agents ;
- mieux encadrer la pratique de la fonction de chef de file sectoriel (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.) ;
- privilégier une plus grande maîtrise des 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, 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 spécifiques sur la contribution/valeur ajoutée de l'AFD à l'approche sectorielle soutenue dans un pays donné.



## Introduction

La croissance des aides sectorielles dans l'aide publique au développement (APD) est une orientation que la France s'est fixée dans son plan d'actions pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (décembre 2006). L'Agence Française de Développement (AFD) a repris cet axe dans son Plan d'orientation stratégique (POS) 2007-2011 et dans ses principaux cadres d'intervention sectoriels.

Le recours à cette nouvelle modalité d'intervention suscite de nombreuses attentes au sein de la communauté internationale, tant au niveau des donateurs que des pays bénéficiaires, notamment en termes d'appropriation accrue de l'aide par ces pays, de renforcement de la coordination et de l'harmonisation entre bailleurs, d'alignement des donneurs sur les stratégies et les procédures des pays bénéficiaires, de prévisibilité des financements, d'efficacité dans l'allocation des dépenses publiques, de dialogue centré sur les politiques et les résultats, et enfin de réduction des coûts de transaction.

Pour l'AFD, l'aide sectorielle représente une évolution considérable par rapport à l'aide-projet, tant au niveau de l'instruction des concours, des conditionnalités de mise en œuvre, du contenu des appuis, de la nature du dialogue à instaurer avec les pays bénéficiaires, des ententes à construire ou à renforcer avec les autres bailleurs que des modalités administratives, financières et opérationnelles d'exécution, de suivi et d'évaluation des financements mis en place.

Depuis 2003, environ deux tiers des engagements de l'AFD s'inscrivent dans des approches-programmes (AP) et un cinquième des concours octroyés est mis en œuvre sous forme d'aide sectorielle.

À titre d'illustration, les aides sectorielles auxquelles l'AFD contribue se retrouvent principalement dans quatre secteurs : l'éducation (Burkina Faso, Sénégal, Mali, Niger, Cameroun, Burundi, Maroc, etc.), la santé (Mozambique, Niger, Maroc, Cambodge, etc.), l'eau (Bénin...) et l'environnement (Cameroun, Ghana, Indonésie, etc.).

Dans ce contexte, la direction de la Stratégie<sup>1</sup> a conduit un travail d'analyse rétrospective à partir de quatre études de cas (éducation en Mauritanie, santé et éducation au Niger, éducation au Burkina Faso) dont les rapports sont disponibles sur le site internet de l'AFD (portail consacré à l'évaluation : <http://evaluation.afd.fr/>).

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. Au-delà des spécificités des secteurs étudiés, les analyses qui suivent peuvent alimenter les réflexions pour les autres secteurs<sup>2</sup>.

Ce travail a aussi pour objectif d'amorcer la réflexion sur les spécificités de l'évaluation rétrospective des aides sectorielles et d'en esquisser quelques principes méthodologiques directeurs.

<sup>1</sup> Division de l'évaluation et de la capitalisation (EVA) et Division de l'animation et de la prospective (APR).

<sup>2</sup> Ce travail s'est également appuyé sur l'étude cofinancée par l'AFD et le ministère des Affaires étrangères du royaume des Pays-Bas dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), qui s'intitule « Appui budgétaire sectoriel dans la pratique : expériences africaines ». Cette étude a plus particulièrement porté sur l'examen détaillé de quatre expériences (éducation au Bénin, forêt/environnement au Cameroun, éducation au Burkina Faso et environnement au Sénégal).

Cet exercice comporte des limites au regard de l'échantillon examiné, qui concerne l'Afrique francophone (Afrique de l'Ouest) et porte uniquement sur des secteurs sociaux, en particulier celui de l'éducation (trois cas sur quatre).

Le présent rapport est structuré de la manière suivante :

- la première partie rappelle les caractéristiques de l'approche sectorielle et propose une typologie des différentes formes de financement qui relèvent de l'aide sectorielle. Elle revient ensuite sur les attentes de la communauté internationale par rapport à l'approche sectorielle et sur les bonnes pratiques préconisées en la matière par le Comité d'aide au développement (CAD) ;

- la deuxième partie présente les principaux faits marquants observés sur le terrain à partir d'une grille de lecture établie autour des points suivants : politique sectorielle, cadre partenarial, instruments de financement, spécificités de l'AFD ;
- dans une troisième partie, l'accent est mis sur :
  - quelques points saillants d'analyse issus du croisement des expériences étudiées pour faire ressortir certains sujets qui nourrissent un questionnement général sur l'approche sectorielle et son financement.
  - les premiers enseignements pour l'AFD en vue de mieux structurer et améliorer sa pratique de l'aide sectorielle.

## 1. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la théorie : de la définition à l'énoncé des bonnes pratiques

Afin de stabiliser la terminologie employée dans ce document, cette partie propose tout d'abord une définition des notions d'approche-programme, d'approche sectorielle et d'aide sectorielle. Elle se fonde sur les lignes directrices proposées par le CAD sur ces problématiques<sup>3</sup>.

Elle présente ensuite une typologie des aides sectorielles en distinguant trois modalités : l'aide budgétaire sectorielle non ciblée (ABS-NC), l'aide budgétaire sectorielle ciblée

(ABS-C) et le fonds commun non budgétaire.

Elle rappelle enfin les principales attentes de la communauté internationale par rapport à l'accroissement de la place des aides sectorielles dans l'aide publique au développement et les bonnes pratiques préconisées par le CAD pour améliorer l'efficacité de ce type d'aide et renforcer la maîtrise des politiques publiques par les États bénéficiaires.

### 1.1 Définitions et typologie

#### 1.1.1 Définitions

L'approche-programme a été définie par le réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (*Learning Network on Programme-Based Approaches – LENPA*) 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 programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique ». Cette définition a été reprise par le Comité d'aide au développement<sup>4</sup>.

Une approche-programme (*Programme-Based Approach*) s'apparente donc à un cadre de relations entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires reposant sur les quatre principes directeurs suivants :

- une conduite assurée par l'organisation ou le pays bénéficiaire ;
- un cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ;
- l'existence d'un processus formalisé pour la coordina-

tion entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ;

- des 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.

Une approche sectorielle (*Sector Wide Approach – SWAP*) est une approche-programme centrée sur 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.

<sup>3</sup> *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Volume 2 (2006).

<sup>4</sup> DCD/DAC(2007)39/FINAL/CORR2 du 15/10/2008 – Ce document complète cette définition à partir des critères d'éligibilité suivants :

- 1 Le pays ou l'organisation bénéficiaire exerce un contrôle sur le programme financé par les donneurs.
- 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 donneurs pour au moins deux des éléments suivants : en matière de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation de marché.
- 4 Dans le cadre du soutien apporté, les donneurs utilisent les systèmes locaux pour au moins deux des éléments suivants : conception, mise en œuvre, gestion financière et suivi et évaluation.

Tableau 1. Qu'est ce qui distingue l'approche sectorielle de l'approche projet ?

Approche sectorielle	Approche projet classique
• Une vision globale de l'ensemble du secteur au niveau du pays	• Une concentration sur des projets au service d'objectifs étroitement définis
• Des partenariats fondés sur la confiance mutuelle et la responsabilité partagée	• Une obligation de comptes du bénéficiaire à l'égard du donneur
• Une coordination des partenaires extérieurs et un dialogue collectif	• Des négociations et des accords bilatéraux
• Une utilisation accrue des procédures locales	• Des dispositifs parallèles de mise en oeuvre
• Un renforcement à long terme des capacités et systèmes du secteur	• Des décaissements et une réussite des projets qui s'inscrivent dans le court terme
• Une approche axée sur les processus via l'apprentissage par l'action	• Une approche reposant sur la reproduction de modèles

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

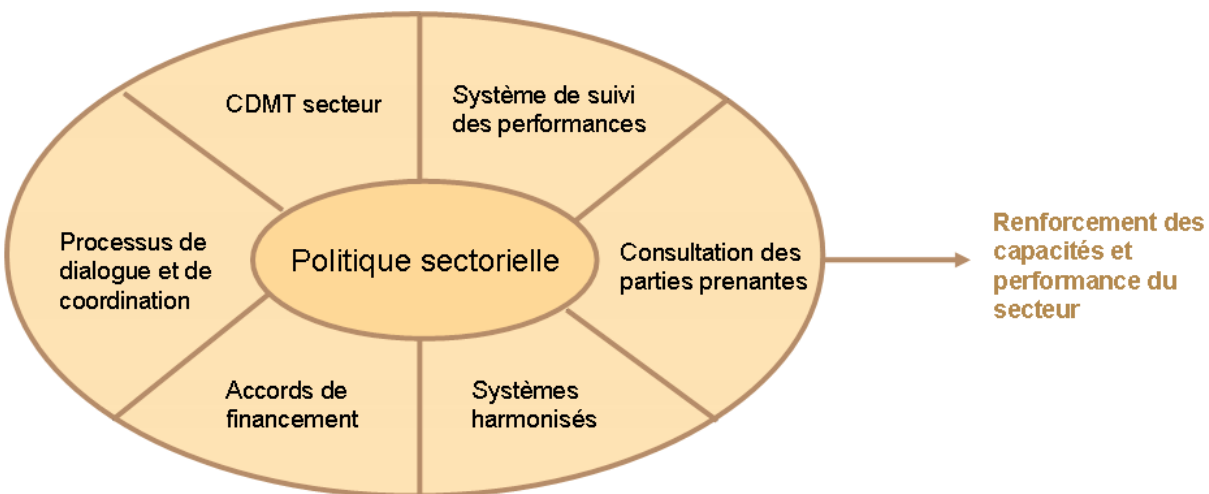
Les donateurs utilisent parfois une terminologie spécifique pour désigner leurs propres instruments de soutien à des approches sectorielles. La Commission européenne parle par exemple de « programme de soutien sectoriel ». Il est cependant important de souligner que l'approche sectorielle est une méthode de travail et un cadre de relations entre les parties prenantes, mais que ce n'est pas un instrument de financement.

Par analogie avec l'approche-programme, l'approche sectorielle 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 fondé 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.

Graphique 1. Les composantes d'une approche sectorielle



Source : CAD.



Par ailleurs, l'aide sectorielle est une modalité de financement de l'approche sectorielle que l'on définit, de manière générique, comme un financement qui :

- vient au 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 harmonisé avec d'autres bailleurs.

Compte tenu de ses caractéristiques, l'aide sectorielle s'inscrit donc par définition dans une approche sectorielle. Au regard de la définition, l'aide-projet intégrée dans une approche sectorielle n'est pas assimilée à une aide sectorielle.

### 1.1.2. Typologie des aides sectorielles

L'aide sectorielle recouvre deux principaux types de modalités de financement : l'aide budgétaire sectorielle (ABS), qui peut être ciblée ou non ciblée, et le fonds commun non budgétaire.

Ces deux formes d'aides sectorielles peuvent être caractérisées comme suit :

- **l'aide budgétaire sectorielle** est destinée à financer les dépenses du budget de l'État 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 (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle). Elle répond à un souci d'alignement sur les procédures des administrations locales dans une logique d'appropriation, de diminution des coûts de transaction et de renforcement de ces administrations. À la différence de l'aide budgétaire globale (ABG)<sup>5</sup>, 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 fongibles avec les autres ressources budgétaires. Le suivi de ce type d'aide se fait à travers le niveau d'exécution du budget de l'État et les résultats de développement, et non à travers la vérification comptable de l'abondement de certaines lignes du budget. Elle constitue la forme ultime de financement harmonisé d'une politique sectorielle, car elle est parfaitement alignée sur les procédures nationales.

L'ABS-C est consacrée directement au financement des dépenses d'un secteur. Le ciblage permet d'assurer une affectation des ressources au secteur considéré et une traçabilité de l'utilisation des ressources du partenaire technique et financier. Elle emprunte le canal budgétaire et utilise les procédures nationales en matière de finances publiques.

Le caractère « ciblé » peut être conféré aux aides budgétaires sectorielles de deux manières :

- par le financement de dépenses identifiées de lignes de la loi de finances se rapportant au secteur concerné ;
- par une contribution à un compte d'affectation spéciale du Trésor dédié au financement du secteur. Dans ce cas, il peut exister une mutualisation des ressources entre bailleurs. Les dépenses restent ciblées sur le secteur même si les ressources des différents bailleurs peuvent être fongibles.

Le recours au ciblage des fonds peut notamment se justifier par le faible niveau d'exécution du budget de l'État dans le secteur concerné (capacité d'absorption, difficulté globale de trésorerie), une confiance limitée dans les

<sup>5</sup> La finalité d'une ABG est de soutenir la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la stabilisation du cadre macroéconomique et l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques, en soutenant de manière globale les politiques publiques menées par l'État bénéficiaire. L'ABG peut être ciblée ou non ciblée. Elle peut être annuelle ou pluriannuelle.

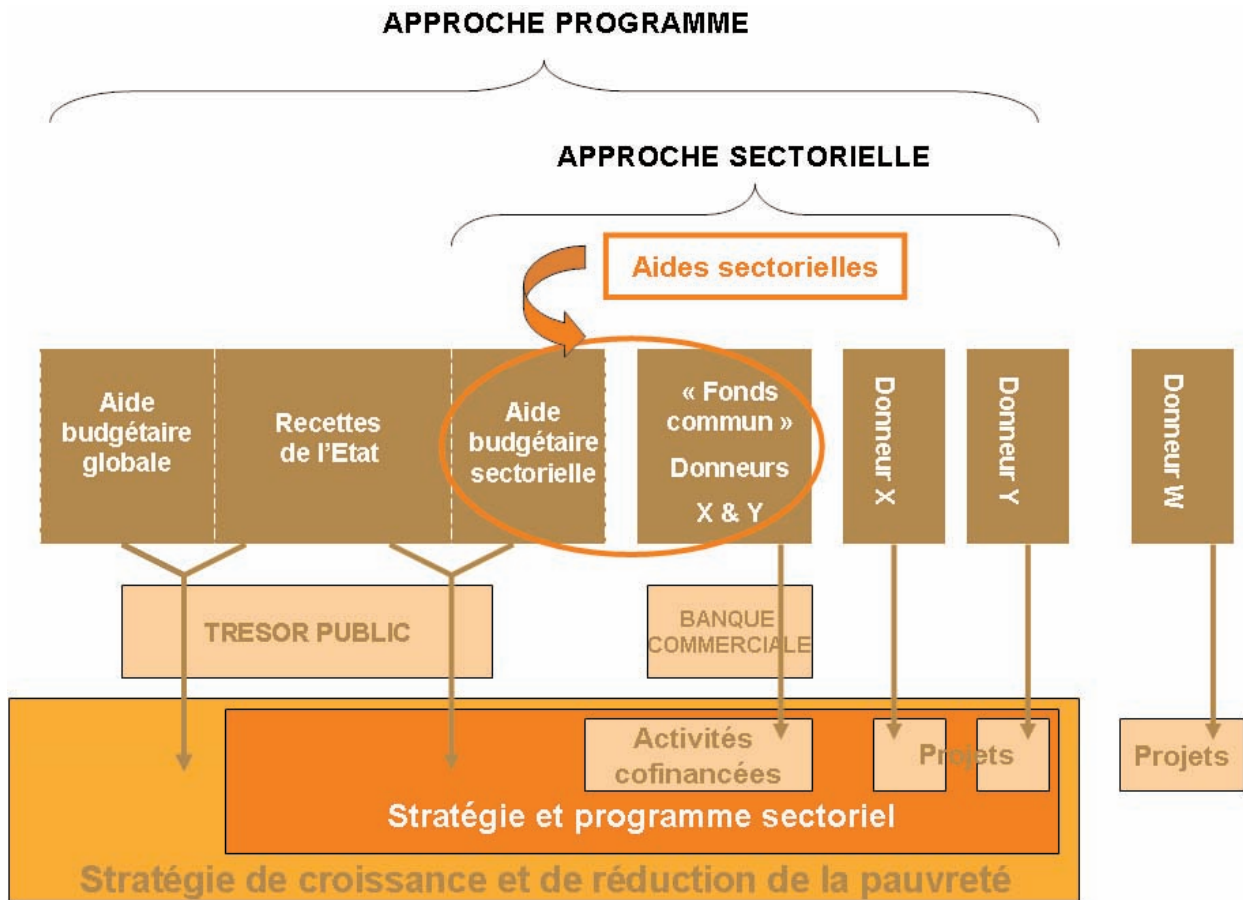
mécanismes de contrôle et/ou le besoin de contrôler l'affectation des ressources à des fins précises.

- À travers l'aide sectorielle non budgétaire (AS-NB), les partenaires 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 inscrites au budget de l'État, mais elles sont exécutées en dehors des procédures budgétaires et des règles de comptabilité publique du pays. Les procédures financières et de passation de marchés sont généralement définies spécifiquement pour le fonds en question. Elles peuvent être adossées aux procédures d'un des partenaires concernés

ou à celles d'une structure dédiée à la gestion des ressources mutualisées. Le contrôle est en général effectué à partir d'audits périodiques indépendants et spécifiques. Par rapport à l'aide budgétaire sectorielle, les partenaires jouent un rôle accru dans la planification, l'affectation et l'utilisation des ressources au profit des politiques sectorielles. Les raisons qui amènent les partenaires à utiliser ce mécanisme sont en général un risque fiduciaire élevé, un budget irréaliste ou souffrant d'un manque de cohérence entre objectifs et ressources, ou encore le manque de capacité de planification, de programmation budgétaire et/ou de gestion de la part du bénéficiaire.

Les aides sectorielles sont généralement pluriannuelles (durée moyenne de trois à cinq ans). Elles peuvent être versées sous forme de dons ou de prêts.

Graphique 2. Approche programme et modalités d'aide



Source : AFD et présentation de T4DEV.

## 1.2 Orientations et attentes

Si plusieurs organismes d'aide ont accumulé une solide expérience dans les domaines des 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 que « la communauté internationale s'est engagée à recourir plus largement aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes ». Cet engagement a été renouvelé à Accra en septembre 2008 lors du dernier forum de haut niveau sur l'aide du CAD. Le programme d'action d'Accra précise que « les donateurs gardent à l'esprit et réaffirment l'engagement qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris : (i) de fournir 66 % de l'aide sous forme d'approche-programme à l'horizon 2010 (indicateur n° 9) et (ii) d'acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à État en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays ».

Le CAD de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) souligne à ce propos que « 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 en matière de gestion des finances publiques et de capacités) qui étaient auparavant traités à l'échelle de chaque secteur. Les approches sectorielles sont en outre plus fréquentes dans les domaines mis en exergue dans les SLP, à savoir, l'éducation, la santé, les transports et l'agriculture ».

Côté français, plusieurs orientations stratégiques récentes ont fait du renforcement de la place des aides sectorielles au sein de l'aide publique au développement un objectif majeur :

- le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement de mai 2005 a indiqué que « la part des aides budgétaires globales, inscrites au budget du ministère de l'Économie et des finances, ainsi que des aides sectorielles, inscrites au budget du ministère des Affaires étrangères, est appelée à croître, conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris » ;
- le plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris prévoit que la France accroîtra le rôle des aides budgétaires globales et des aides sectorielles et fera transiter l'aide destinée au secteur public par les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires lorsque les conditions sont réunies.

Dans son deuxième Plan d'orientation stratégique (2007-2011), l'AFD s'est engagée à respecter les objectifs de la Déclaration de Paris. Selon ce document, « dans les pays en développement de la ZSP [Zone de solidarité prioritaire], suite à la réforme du CICID [Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement], comme dans les pays émergents, l'Agence renforcera sa présence sur les approches sectorielles (...). Les modalités d'intervention (aide-projet, aide sectorielle ou aide budgétaire globale, assistance technique) seront également adaptées à la demande et aux capacités du partenaire. (...) En Afrique, l'Agence contribuera activement aux engagements du forum de Paris sur l'efficacité de l'aide, en favorisant l'appropriation, en alignant son aide sur les priorités des pays partenaires, et en intervenant dans le cadre d'approches sectorielles. Elle utilisera à cet effet la gamme complète de ses modalités d'intervention ».

Le recours à l'approche-programme constitue ainsi un des axes clés de la programmation 2008-2010 des opérations, mais aussi de plusieurs cadres d'intervention sectoriels.

Les principales attentes qui motivent actuellement la communauté internationale pour promouvoir l'aide sectorielle et les évolutions opérationnelles à mettre en place peuvent être résumées par les cinq principaux points suivants :

- *accroître l'appropriation de l'aide* par les pays en développement par une maîtrise accrue des pays bénéficiaires dans la définition et le pilotage des politiques sectorielles ;
- *favoriser l'alignement des donateurs* sur les stratégies et les procédures des pays bénéficiaires ;

- *renforcer la coordination et l'harmonisation* des interventions entre bailleurs, et, de ce fait, réduire les coûts de transaction ;
- *améliorer la prévisibilité des financements*, et favoriser en conséquence l'efficacité dans l'allocation et la planification des dépenses publiques ;
- *promouvoir une gestion axée sur les résultats* de façon à améliorer les processus de décision et de suivi, ren-

forcer les capacités nationales et recentrer le dialogue bailleurs/pays bénéficiaire sur les politiques et les résultats plutôt que sur les moyens.

Dans le but de consolider et développer les partenariats autour d'approches sectorielles entre États bénéficiaires et donateurs, le CAD de l'OCDE préconise un certain nombre de bonnes pratiques, élaborées à partir de cinq principes directeurs.

### Encadré 1. Les cinq principes directeurs énoncés par le CAD de l'OCDE pour développer et consolider les approches sectorielles

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. Le partenariat gouvernement-donneur doit reposer sur l'obligation de se rendre mutuellement des comptes. Les donateurs doivent rechercher des domaines où existe une convergence globale de vue 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 de l'administration et tend à brouiller les responsabilités. Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent penser en termes de capacité nationale et pas uniquement en termes 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, ainsi que de ses effets sur le rôle des ministères centraux chargés de la coordination et sur les relations entre les échelons centraux et locaux de l'administration.

4) Une vision stratégique à long terme est impérative. 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. Les donateurs doivent adopter un horizon temporel similaire et être prêts à engager des ressources prévisibles sur le long terme.

5) Faire preuve de pragmatisme et de souplesse. Il faut concevoir des processus qui n'exigent pas que l'administration leur consacre trop de compétences en matière de gestion, de planification et d'élaboration des politiques tout en contribuant à renforcer les capacités.

Ces principes directeurs invitent notamment les bailleurs de fonds à :

- viser l'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles qui vont dans le bon sens, 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 est admis que les modalités d'actions précises

continueront d'évoluer. Dès lors, il convient de définir un processus et un calendrier d'actualisation régulière du document et un processus transparent d'examen de révision ;

- promouvoir un système de programmation, de suivi et de reddition des comptes performant qui constitue le fondement de la responsabilité partagée. À cet effet, il est recommandé de faciliter le lien entre planification, programmation, budgétisation et suivi, d'éviter les demandes excessives et de contribuer au renforcement des systèmes nationaux ;
- encourager la mise en place des mécanismes de dialogue et de coordination sectoriels placés sous la conduite des gouvernements et associant toutes les

parties prenantes. L'harmonisation entre les donateurs et l'alignement sur les stratégies nationales constituent à ce titre des objectifs fondamentaux de l'approche sectorielle ;

- privilégier des modalités de financement qui encouragent la discipline budgétaire et utilisent les systèmes de gestion des dépenses publiques. Les donateurs doivent veiller à examiner l'impact des instruments de financement sur la programmation des ressources et la gestion des finances publiques.

Pour plus de détails, le lecteur est invité à se référer à l'ouvrage intitulé *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Volume 2 (2006) et aux conclusions du forum d'Accra.



## 2. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la pratique : principaux constats autour de quatre cas

La volonté affichée dans le cadre du développement de l'approche sectorielle et des aides sectorielles constitue une réelle inflexion par rapport aux pratiques passées en matière d'acheminement de l'aide et de dialogue sur les politiques publiques.

Comme dans tout processus de changement, elle se heurte à de nombreuses résistances et à des difficultés.

Cette partie présente les principaux constats observés sur le terrain à partir d'une grille établie autour de quatre angles d'analyse : *politique sectorielle* (2.1), *cadre partenarial* (2.2), *instruments de financement* (2.3) et *spécificités de l'AFD* (2.4).

Elle examine comment les principes directeurs de l'approche sectorielle ont été opérationnalisés dans la pratique.

Leur présentation détaillée met en exergue le caractère particulièrement ambitieux de la démarche, notamment en

matière de définition et de pilotage des politiques sectorielles. Certains constats rapportés dans cette partie peuvent paraître sévères. Ils 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 observée dans les différents cas étudiés. D'une certaine manière, ils traduisent également la complexité de la démarche et le caractère nécessairement progressif de l'apprentissage de ce nouveau mode de partenariat.

Le même exercice appliqué à plusieurs pays occidentaux serait certainement riche d'enseignements sur ce qui est exigé des pays en développement.

La grille d'analyse a été appliquée aux quatre cas d'approche sectorielle repris dans le tableau 4, auxquels l'AFD a contribué.

**Tableau 2. Quatre cas d'approche sectorielle**

Burkina Faso	Mauritanie	Niger	Niger
Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB)	Programme national de développement du secteur de l'éducation (PNDSE)	Plan de développement sanitaire (PDS)	Plan décennal de développement de l'éducation (PDDE)
2000-2010	2000-2009	2003-2012	2005-2010

Source : AFD.

### 2.1 Politique sectorielle

La politique sectorielle sera abordée sous différents volets : ses objectifs, les performances atteintes, le pilotage institutionnel et les outils de gestion (planification, suivi et évaluation).

#### 2.1.1 Des stratégies sectorielles centrées sur les OMD

Les études de cas ont montré que les autorités nationales ont adopté des stratégies sectorielles décennales. Celles-ci

ont été formalisées dans des documents qui ont constitué de véritables cadres de référence dans lesquels les bailleurs de fonds, mais aussi d'autres acteurs moins institutionnels (ONG), ont inséré leurs interventions et leurs financements.

Ces stratégies ont été déclinées en programmes pluriannuels (de trois ou quatre ans) qui s'articulent autour d'objectifs et d'actions prioritaires et hiérarchisés et mis en œuvre selon des phases successives.

Construits la plupart du temps à partir d'une analyse des enjeux et des dysfonctionnements du secteur concerné, les programmes sectoriels définissent des cibles, des objectifs et des réformes techniques, organisationnelles et institutionnelles à mettre en place pour opérationnaliser les orientations stratégiques retenues.

Il apparaît que les objectifs fixés dans ces documents sont déterminés par référence aux Objectifs du millénaire pour le développement.

Dans le secteur de l'éducation, par exemple, l'OMD n° 2 consiste à assurer une éducation primaire pour tous. La cible associée vise, d'ici à 2015, à donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle

complet d'études primaires. Trois indicateurs doivent permettre de suivre les progrès : le taux net de scolarisation dans le primaire, la proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième et le taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans.

Dans le secteur de la santé, au Niger, le Plan de développement sanitaire vise notamment à réduire la prévalence de la malnutrition (OMD n° 1), à réduire le taux de mortalité infantile, infanto-juvénile et maternel (OMD n° 4 et 5) ainsi qu'à stopper la transmission du VIH/sida et inverser sa tendance, et à réduire la transmission du paludisme et de la tuberculose (OMD n° 6).

**Tableau 3. Récapitulatif des objectifs prioritaires poursuivis dans les stratégies éducatives de la Mauritanie, du Niger et du Burkina Faso**

	Mauritanie	Niger	Burkina Faso
Objectifs prioritaires affichés dans les politiques sectorielles	a) Renforcement et développement de l'accès aux enseignements fondamental et secondaire de 1er cycle b) Amélioration de la qualité et de l'efficacité des enseignements fondamental et secondaire de 1er cycle c) Renforcement des capacités de gestion et de pilotage	a) Expansion de l'offre d'éducation de base et réduction des inégalités d'accès b) Amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'éducation de base c) Renforcement des capacités (RC) de pilotage et de gestion des structures centrales et déconcentrées	a) Expansion de l'enseignement de base b) Amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation de base c) Intensification et amélioration de la qualité des actions d'alphabétisation d) Amélioration des capacités de planification et de gestion

Source : AFD.

### 2.1.2 Des performances en deçà des objectifs, surtout au niveau qualitatif

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

Le tableau 4 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.

Les progrès réalisés portent principalement sur des indicateurs quantitatifs (taux brut de scolarisation primaire, taux brut d'admission, nombre de classes, etc.), alors que dans le

même temps les indicateurs qualitatifs ne connaissent pas d'avancées significatives (taux d'achèvement, nombre d'élèves par enseignement, nombre de livres par élèves, etc.).

La capacité des systèmes à retenir les enfants jusqu'à la fin du cycle primaire (taux d'achèvement) afin qu'ils puissent être durablement alphabétisés demeure relativement faible.

Enfin, il est préoccupant de constater que les niveaux d'acquisition des élèves restent extrêmement bas. En Mauritanie, le niveau d'acquisition a diminué de façon constante entre 2000-2001 et 2006-2007. L'enquête de suivi des acquis scolaires de 2005 au Niger a mis en



Tableau 4. Évolution des indicateurs clés en matière d'éducation

	Mauritanie	Niger	Burkina Faso
Taux brut de scolarisation (%)	Réal. : 88,1 (2001/2002)	Réal. : 37,1 (2000/2001)	Réal. : 44,4 (2000/2001)
	Cible : 91 (2004/2005)	Cible : 57 (2005/2006)	Cible : 69 (2004/2005)
	Réal. : 97,9 (2006/2007)	Réal. : 66 (2007/2008)	Réal. : 66,6 (2006/2007)
Taux d'achèvement (%)	Réal. : 45,1 (2001/2002)	Réal. : 23,7 (2000/2001)	Réal. : 28,1 (2000/2001)
	Cible : 60 (2004/2005)	Cible : 53 (2005/2006)	Cible : 48 (2004/2005)
	Réal. : 43,3 (2005/2006)	Réal. : 39,8 (2005/2006)	Réal. : 36,4 (2006/2007)
Ratio élèves/maîtres	Réal. : 39 (2001/2002)	Réal. : 41,8 (2000/2001)	Réal. : 52,2 (2000/2001)
	Cible : 44 (2004/2005)	Cible : 43 (2005/2006)	Cible : 47 (2004/2005)
	Réal. : 47 (2006/2007)	Réal. : 39,8 (2006/2007)	Réal. : 54,1 (2006/2007)
Ratio élèves/livres de lecture	ND	Réal. : 0,33 (2000/2001)	Réal. : 0,55 (2000/2001)
		Cible : 1 (2005/2006)	Cible : 1 (2004/2005)
		Réal. : 0,41 (2005/2006)	Réal. : 0,58 (2006/2007)
Niveau d'acquisition des élèves	Les élèves assimilent entre 33 % et 50 % des acquisitions prévues au secondaire (réal. 2006)	La majorité des élèves du primaire est en situation d'échec (réal. 2005)	Moins de 60 % des élèves savent lire couramment au terme du primaire (réal. 2007)

Source : ministères en charge de l'éducation de base – Mauritanie / Niger / Burkina Faso.

évidence que la majorité des élèves du primaire était en situation d'échec. Au Burkina Faso, selon des enquêtes récentes, moins de 60 % des élèves savent lire couramment au terme du primaire.

En dépit des spécificités et des contextes propres à chaque pays, tout semble se passer en définitive 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, laquelle stagne, voire se détériore. À mi-parcours des stratégies décennales, ces dernières présentent donc des résultats décevants au regard de la capacité des systèmes à produire des services de qualité croissante pour leurs usagers.

### 2.1.3 Des politiques sectorielles souvent peu lisibles

Si les stratégies sectorielles fournissent un cadre stratégique de référence, les politiques sectorielles effectivement mises en œuvre restent toutefois difficiles à décrypter.

Les documents sectoriels fondateurs cohabitent avec de multiples autres documents de politiques et de stratégies dont la cohérence et, surtout, la primauté des uns sur les autres ne sont pas toujours aisées à saisir.

La séquence logique entre les différentes phases d'*analyse stratégique*, de *décisions politiques* et de *mise en œuvre opérationnelle* est souvent contrariée, ce qui entraîne dans la plupart des cas étudiés une certaine confusion quant aux objectifs poursuivis, aux cibles à atteindre et au degré de fiabilité des hypothèses de politiques contenues dans les documents fondateurs des stratégies.

### Encadré 2 - L'éducation au Burkina Faso : un enchevêtrement de travaux stratégiques

Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) a été lancé en 1999, mais son démarrage a connu de multiples reports en raison notamment des délais de mise en place des financements extérieurs coordonnés.

Peu de temps après l'adoption et le démarrage effectif du PDDEB (2002), le gouvernement burkinabé a soumis une requête à l'initiative IMOA-EPT (Initiative pour la mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous) en 2003, qui a été approuvée la même année. Les objectifs de politique éducative présentés dans cette requête étaient plus ambitieux que ceux du PDDEB et nécessitaient des réformes structurelles importantes, notamment sur le plan salarial et sur celui des coûts unitaires des constructions scolaires. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs sur le plan des réformes de la phase 1 du PDDEB n'ont pas pour autant été ajustés en conséquence.

L'évaluation de la première phase du PDDEB (2002-2005) a été insuffisamment anticipée et les travaux ont été conduits avec retard (fin 2005-2006), si bien que les résultats ont été mis à la disposition des autorités en juillet 2006, alors que ceux-ci devaient servir d'inputs à la formulation de la deuxième phase du PDDEB. Le document de référence du PDDEB 2 n'a pu être proposé en version provisoire qu'en avril 2007 et a été validé par le Conseil des ministres en octobre 2007. Dans l'intervalle, la loi portant réforme du système éducatif a revu le concept d'éducation de base pour l'élargir au post-primaire, ce qui a induit des ajustements sur le champ couvert par la phase II et son coût financier.

Parallèlement, une analyse sectorielle de type RESEN (Rapport d'Etat d'un système éducatif national) a été engagée en 2007. Ses résultats partiels ne devaient être disponibles qu'au deuxième semestre 2008, et utilisés pour formuler une nouvelle requête de financement à l'initiative IMOA-EPT, qui devait être examinée en septembre 2008. Cette dernière devrait affecter certaines hypothèses opérationnelles de la phase II du PDDEB et pourrait donc conduire à de nouveaux ajustements dès 2009.

Des réformes majeures sont par ailleurs engagées par les décideurs politiques sans qu'elles figurent pour autant parmi les priorités des cadres sectoriels. Pour y faire face, les acteurs de terrain doivent souvent faire preuve de créativité et concevoir des stratégies opérationnelles non prévues dans les documents de politique, alors qu'elles ont parfois un impact majeur sur le secteur concerné au plan organisationnel, technique ou financier. À cet égard, on peut notamment citer, à titre d'illustration, les décisions en matière de gratuité de certains soins de santé au Niger, ou la loi portant réforme du système éducatif au Burkina Faso en 2007 (élargissement du concept d'éducation de base au post-primaire nécessitant des ajustements sur les stratégies du programme sectoriel et son coût financier).

Les politiques sectorielles étudiées sont encore partielles et

insuffisamment intégrées aux autres stratégies sectorielles et à l'environnement global d'intervention.

Les politiques sectorielles sont dans bien des cas centrées sur des sous-secteurs, comme c'est par exemple le cas au Burkina Faso et au Niger, où les programmes sectoriels ont jusqu'à présent principalement concerné l'éducation de base, ce qui a défavorisé la mise en place d'une approche globale et systémique du secteur éducatif intégrant les différents niveaux d'enseignement (primaire, secondaire général, formation professionnelle et technique, supérieur).

Des politiques dont les évolutions peuvent fortement influencer le contexte d'un secteur sont parfois engagées et conduites sans être véritablement mises en cohérence avec la stratégie de ce secteur. À titre d'exemple, au Niger, les politiques en faveur de l'accès à l'eau potable ou de la

sécurité alimentaire ne sont pas articulées avec le plan de développement sanitaire.

Enfin, la situation et l'évolution de l'environnement institutionnel global (réformes de la gestion des finances publiques, réformes de la fonction publique, et processus déconcentration/décentralisation, etc.), sont faiblement prises en considération.

Il en est de même pour l'environnement économique. En Mauritanie comme au Niger, les programmations des constructions scolaires apparaissent souvent largement surestimées par rapport aux capacités effectives de réalisation du secteur privé.

#### 2.1.4 Des processus de programmation budgétaire et de planification opérationnelle complexes et souvent disjointes

Pour mettre en œuvre ces stratégies, les autorités nationales s'appuient sur une panoplie de plus en plus élargie d'instruments, notamment en matière de programmation financière à moyen terme et d'outils de planification d'activités.

À travers des instruments tels que les cadres de dépenses à moyen terme<sup>6</sup> (CDMT), au niveau global comme au niveau sectoriel, elles se sont efforcées de donner un cadrage financier pluriannuel aux prévisions de dépenses globales et sectorielles.

#### Encadré 3. Le processus de préparation budgétaire dans le secteur de l'éducation au Burkina Faso

Le processus d'élaboration du budget de l'État (N+1) démarre au premier trimestre (N) avec la conception d'un scénario macroéconomique de référence et l'établissement d'un CDMT global, qui fournit un cadrage financier pluriannuel en matière de prévisions de ressources, de dépenses globales et sectorielles.

La préparation budgétaire débute officiellement chaque année au mois de mai (N) avec la signature de la circulaire budgétaire par le président du Burkina Faso. Celle-ci est adressée à tous les ministères, institutions et établissements publics, et donne des directives sur la préparation du budget en s'appuyant sur le CDMT global (notamment enveloppe financière disponible, structure du budget, prix unitaires, calendrier de préparation, etc.). Toutes les propositions de budgets sectoriels doivent être soumises au ministère de l'Économie et des finances (MEF) avant mi-juillet (N). L'avant-projet de la loi de finances est élaboré au terme de discussions en commission budgétaire entre mi-juillet et début août (N). Il est ensuite examiné par le Conseil des ministres qui donne, après arbitrage, des directives pour l'élaboration du projet de loi de finances, lequel doit être déposé auprès de l'Assemblée nationale au plus tard le dernier mercredi du mois de septembre (N). Enfin, la loi de finances (N+1) est votée avant la fin de l'année (N). La préparation du budget du CAST/FSDEB<sup>7</sup>, qui est une annexe du budget de l'État, suit le même calendrier que ce dernier.

Depuis 2005, le ministère de l'Éducation de base (MEBA) utilise pour sa programmation financière un CDMT sectoriel sur une période de trois années (programmation glissante), cohérent avec le CDMT global produit par le MEF. Toutefois, ce CDMT sectoriel est produit avec plusieurs mois de retard et ne remplit dès lors pas pleinement sa fonction de répartition pluriannuelle du budget intrasectoriel en amont de la préparation budgétaire.

<sup>6</sup> Un CDMT est un programme pluriannuel de dépenses glissant, préparé tous les ans, qui permet une allocation intersectorielle de ressources (enveloppes de ressources par secteur ou ministère = CDMT global) ou intra-sectorielle de ressources (plafonds de dépenses par programme dans un secteur = CDMT sectoriel).

<sup>7</sup> CAST/FSDEB : Compte d'affectation spéciale du Trésor/Fonds de soutien au développement de l'enseignement de base. Il s'agit d'un financement budgétaire harmonisé de plusieurs bailleurs en appui au Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB).

Le budget du MEBA est établi selon la nomenclature objet en vigueur (répartition des dépenses de services, de fournitures et d'investissements selon les structures administratives) mais il est aussi présenté sous la forme d'un budget-programme triennal (objectifs/programme).

Si les CDMT globaux fournissent des enveloppes pluriannuelles dédiées au secteur, les CDMT sectoriels ont en outre cherché à couvrir l'ensemble des axes prioritaires retenus dans les politiques sectorielles et à prendre en compte les allocations programmées par l'État et par les financements annoncés des bailleurs de fonds.

Ces processus ont permis, tout au moins au démarrage des programmes, d'élaborer un cadrage financier préalable s'appuyant, d'une part, sur un chiffrage et une hiérarchisation des activités issues de ces programmes, et, d'autre part, sur l'examen de plusieurs scénarios relatifs à l'évolution de la croissance économique, à la part des ressources internes allouées au secteur concerné et au degré de mobilisation des ressources extérieures.

Les études de cas ont montré que ces instruments, qui ont pourtant nécessité des investissements importants en temps et en ressources humaines, ne sont pas régulièrement mis à jour. Ils ne sont généralement pas actualisés pour tenir compte des évolutions constatées au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme (capacité d'absorption, exécution budgétaire, mobilisation effective des financements extérieurs, performances réalisées, coûts unitaires observés, etc.). La plupart du

temps, ils n'intègrent pas les implications techniques, financières et institutionnelles de certaines décisions politiques non prévues dans le programme sectoriel initial (gratuité de certains soins au Niger, élargissement du concept d'éducation de base au Burkina, etc.).

Dans la majorité des cas, les cadres de dépenses au niveau sectoriel sont produits :

- sans articulation claire avec le cadre de dépenses au niveau global et avec un gap de financement (ils ne tiennent pas compte de la contrainte de financement global) ;
- avec retard et sans processus formel et lien effectif avec la préparation budgétaire sectorielle annuelle.

En complément des travaux de programmation budgétaire à moyen terme, l'administration sectorielle s'appuie sur un processus de planification annuelle des activités du programme concerné.

Cette planification peut parfois être relativement détaillée, comme au Burkina Faso dans le secteur de l'éducation et au Niger dans le secteur de la santé. Dans ce dernier cas, on recense ainsi 42 Plans d'actions annuels (PAA) pour le niveau central, 8 PAA pour les directions régionales et 42 PAA pour les districts.

Tableau 5. Caractéristiques des CDMT sectoriels

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Existence d'un CDMT global	Oui	Oui	Oui	Oui
Existence d'un CDMT sectoriel	Oui depuis 2007	Oui depuis 2005	Oui depuis 2005	Oui depuis 2006
Production régulière et à temps du CDMT sectoriel	Prévue en 2009	Non	Non	Non
CDMT sectoriel avec un gap de financement	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : AFD.

#### Encadré 4. 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) sur la base, d'une part, des besoins recensés par les structures d'exécution des niveaux central, régional (8 régions) et de district (42 districts), et, d'autre part, d'un cadrage financier prenant en considération les allocations programmées de l'État et les financements annoncés des PTF.

Chaque entité élabore elle-même son Plan annuel d'activités en se conformant à la structure et aux orientations du PTQ (objectifs, stratégies, activités, coûts, indicateurs). On recense ainsi environ 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. Le PAA est l'instrument de programmation annuel des activités et de leur financement. Elaborés par chaque district, ces plans sont ensuite consolidés et complétés par les niveaux régional et central. L'ensemble des activités planifiées sont répertoriées et agencées par programme (objectif) et sous-programme (résultat) dans un tableau récapitulatif. Pour chacune d'entre elles sont précisés le volume et l'origine du financement.

Ce processus de planification couvre une variété croissante d'activités et de sources de financement (budget de l'État, partenaires du Fonds commun, aides-projets, fonds verticaux) et devient donc de plus en plus exhaustif : 7 275 activités ont ainsi été programmées en 2007.

Au Burkina Faso, le Plan d'actions annuel agrégé suit une nomenclature fonctionnelle spécifique articulée autour de quatre niveaux de structuration : 3 composantes du plan décennal (objectif stratégique), 18 sous-composantes (programme associé à des résultats observables), 40 activités (actions du programme) et 403 sous-activités (tâches dans une activité). Pour chaque composante, cela se décline comme suit :

- pour la première composante, « Amélioration de l'accès à l'éducation de base » : 5 sous-composantes, 10 activités et 75 sous-activités ;
- pour la deuxième composante, « Amélioration de la qualité » : 9 sous-composantes, 20 activités et 99 sous-activités ;
- pour la troisième composante, « Amélioration de la gestion, du pilotage et renforcement des capacités » : 4 sous-composantes, 30 activités et 229 sous-activités.

Les processus de planification rencontrent la plupart du temps d'importantes difficultés et de nombreux retards, du fait des ambitions de la démarche (démultiplication des plans d'actions décentralisés au Niger dans le secteur de la santé, et au contraire plutôt centralisés au Burkina Faso

et en Mauritanie), mais aussi de la complexité de l'exercice.

Les plans d'actions s'avèrent très détaillés et croisent une nomenclature fonctionnelle et une nomenclature par nature de dépenses. Ils dépassent le champ du budget sur ressources propres puisqu'ils peuvent intégrer toutes les sources de financement. Ce sont des programmes d'activités établis selon une approche financière. Ils se focalisent sur les activités ayant un coût direct. Le coût des ressources humaines, qui constitue pourtant un élément important, en particulier dans le secteur de l'éducation, n'est pas indiqué ou n'est pas ventilé par programme ou par activité.

La production et la validation des plans d'action ont connu plusieurs mois de retard, ce qui limite leur utilité.

Enfin, les processus de planification des activités et de préparation du budget sont encore très souvent disjoints en raison de leurs nomenclatures différentes (et difficilement réconciliables) et de la fragmentation des responsabilités entre les services chargés de les conduire. De façon schématique, l'exercice « plan d'actions » est la plupart du temps conduit par les directions de la planification tandis que

la préparation du budget au niveau sectoriel est assurée par les directions administratives et financières.

### 2.1.5 Des outils de suivi peu adaptés à une gestion axée sur les résultats

Le suivi des programmes sectoriels est la plupart du temps fondé sur une matrice d'indicateurs de performance destinée à rendre compte de la mise en œuvre, des réalisations et des résultats du programme sectoriel. Les dispositifs de suivi doivent permettre d'examiner à la fois le degré d'exécution technique et financière des programmes et le niveau d'atteinte des performances.

Les études de cas ont révélé que les outils de suivi et de *reporting* sont souvent en décalage avec les exigences que nécessiterait une gestion axée sur les résultats.

Les bilans annuels d'exécution des programmes sectoriels portent parfois sur des années civiles incomplètes et ne permettent pas d'appréhender les performances annuelles. C'est le cas par exemple dans le secteur de la santé au Niger (fonds commun extrabudgétaire financé par l'AFD et la Banque mondiale), où le bilan porte sur les dix premiers mois de l'année.

L'exécution technique et financière s'avère en outre souvent non exhaustive et n'intègre pas ou pas suffisamment le niveau d'exécution du budget de l'État dédié au secteur, en dépit de sa prépondérance dans le financement du programme sectoriel.

Par ailleurs, il est apparu que ces bilans mettent peu en perspective les activités conduites, les performances atteintes et les réformes en cours. Ils comportent peu d'analyses qualitatives sur l'évolution des indicateurs, sur le financement du secteur et sur l'état d'avancement des réformes clés. L'ensemble de ces éléments n'est en définitive pas synthétisé et analysé dans un cadre global

propice à l'évaluation des performances.

Dans un autre registre, il est récurrent de constater qu'en dépit de l'importance accordée au processus de planification annuelle, le suivi en exécution des plans d'actions n'est pas réalisé. Le suivi en exécution même partiel se fait en effet, la plupart du temps, sur la base de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire selon une nomenclature par objets, alors que le suivi des plans d'actions se fait par fonctions et par activités.

Dans certains cas, le suivi s'avère même impossible, comme au Niger dans le secteur de la santé, où 7 275 activités avaient été programmées en 2007 !

Dans le secteur de l'éducation au Niger, où l'instrument de financement est une aide budgétaire ciblée (à laquelle contribuent le Danemark, la Belgique et les fonds catalytiques Fast Track gérés par la Banque mondiale), le ministère de l'Éducation reconnaissait dans son rapport d'exécution à mi-parcours, en juin 2007, que « le suivi de l'exécution des activités est quasiment inexistant et les outils nécessaires pour le faire n'ont pas été conçus » !

Enfin, les systèmes statistiques présentent souvent des faiblesses importantes en ce qui concerne tant les dispositifs de collecte que le traitement des données, ce qui constitue une réelle limite à la connaissance des résultats et à leur analyse.

Toujours au Niger, mais dans le secteur de la santé, l'étude a permis de constater que certains indicateurs paraissaient avoir été surestimés, en raison notamment de changements intervenus dans le mode de calcul des données démographiques.

La qualité des statistiques produites souffre en outre bien souvent de problèmes liés au caractère parfois incomplet des données et aux délais de leur transmission par les structures chargées de les collecter.

### Encadré 5. Outil de gestion — Un contre-exemple : le Burkina Faso

Le dispositif unique de suivi du PDDEB s'articule autour d'indicateurs pour chacune des trois composantes du PDDEB, à savoir l'accès à l'éducation de base, la qualité de l'éducation de base et les mutations institutionnelles.

Les indicateurs rendent compte de la mise en œuvre, des réalisations et des résultats des actions exécutées. Certains sont calculés selon le sexe, pour apprécier la réduction des inégalités filles/garçons, et d'autres tiennent compte de la dimension géographique pour suivre la réduction des disparités éducatives dans les provinces.

Dans ce cadre, le MEBA produit semestriellement (31 juillet et 31 janvier de chaque année) des rapports d'avancement, qui font le bilan de la mise en œuvre du PDDEB et des résultats obtenus. Cette dynamique a indéniablement stimulé la production de statistiques plus fiables, plus régulières et plus exhaustives. Difficilement en mesure de produire dans des délais raisonnables des informations statistiques sur l'état du système éducatif et ses performances, la DEP/MEBA a pu renverser la tendance en l'espace de quatre années même si des efforts restent à fournir pour que cette production soit davantage mise à profit à des fins de pilotage et de planification.

La DEP dispose ainsi de plusieurs outils :

- l'annuaire statistique de l'année N, élaboré à partir des questionnaires remplis par les écoles, disponible vers la fin du mois de mars N+1 ;
- la carte scolaire (réalisée en 2004), qui rapproche les besoins et la situation du système de production au niveau local et permet d'améliorer la qualité de planification. Elle est gérée au niveau des provinces ;
- l'enquête annuelle sur les acquis scolaires ;
- le tableau de bord statistique, qui permet de faire une lecture sur les cinq dernières années des évolutions des indicateurs quantitatifs et qualitatifs du système éducatif formel et non formel.

#### 2.1.6 Un pilotage institutionnel qui peine à trouver ses marques

Les différentes études de cas ont montré que les dispositifs de pilotage et de suivi sont censés s'appuyer sur des pratiques de management fondées sur l'utilisation régulière de techniques et d'instruments tels que : un système d'information global comprenant base de données, modèles de simulation, etc. ; des plans d'actions opérationnels ; des manuels de procédures normalisées ; un ensemble de textes réglementaires cohérents ; la mise en place de structures et de mécanismes de coordination entre les différents intervenants.

Dans la pratique, les systèmes éprouvent des difficultés à mesurer les résultats des stratégies conduites. Les mécanismes de pilotage prévus ne sont pas mis en place ou, lorsqu'ils existent, peinent à jouer pleinement leur rôle.

qu'ils existent, peinent à jouer pleinement leur rôle.

Cela se traduit par des reports et des retards dans la tenue des revues sectorielles, la présentation de bilans d'exécution incomplets, des outils peu satisfaisants, des instances de pilotage peu opérationnelles et une grande instabilité institutionnelle (modification de la répartition des responsabilités entre les intervenants, changement de textes et de personnes, etc.).

Dans certains cas, comme au Niger dans le secteur de l'éducation, les autorités imputent ces lacunes au manque de moyens, à la difficulté d'organiser des programmes efficaces en matière de renforcement de capacité, à la faiblesse de la coordination des partenaires sur cette problématique mais aussi, et peut-être surtout, à l'absence de cadre de pilotage et d'exercice des responsabilités.

**Encadré 6. Extrait du rapport d'exécution de la première phase du Programme décennal de développement de l'éducation (rédigé par les autorités nigériennes)**

Certaines structures prévues dans le cadre du pilotage du programme (Secrétariat technique du programme, comités techniques de coordination) n'ont pas été mises en place. Les activités des organes créés jusqu'à présent se limitent à la préparation des sessions des conseils. Les plans d'actions, les rapports d'activités, les stratégies de développement du secteur sont élaborés par la portion centrale, ces instances étant réduites à valider les documents. Les structures centrales et déconcentrées sont peu opérationnelles car leurs missions ne sont pas clairement définies et les cadres chargés de les animer n'ont pas toujours le profil requis.

Le suivi de l'exécution des activités est quasiment inexistant et les outils nécessaires pour le faire n'ont pas été conçus. Le programme de renforcement des capacités des structures centrales et déconcentrées en matière de programmation, d'élaboration de budget-programme et de conception d'outils de pilotage n'a pas été conduit de manière systématique. Ce « programme » n'existe pas aujourd'hui, ce qui se traduit par une absence de logique globale et cohérente de gestion du renforcement des capacités tant au niveau central que déconcentré.

**2.1.7 Des dispositifs d'évaluation encore embryonnaires**

L'état des lieux a révélé qu'une seule évaluation rétrospective a été réalisée jusqu'à présent dans le cadre des différents cas examinés. Il s'agit de l'évaluation menée en 2006 au Burkina Faso à l'issue de la première phase de quatre ans du programme sectoriel. Elle a été commanditée par les autorités burkinabés, réalisée par un consultant externe et conduite en partenariat entre l'administration burkinabé et ses partenaires techniques et financiers. Elle a permis de faire un point sur : l'état d'avancement du programme ; les résultats atteints ; l'efficacité et l'efficience de la gestion du plan décennal ; les facteurs explicatifs des performances atteintes.

Les travaux conduits n'ont semble-t-il pas complètement donné satisfaction aux différentes parties prenantes : rapport peu aisé à lire (290 pages sans résumé), trop narratif, insuffisamment analytique et peu convaincant sur le plan des enseignements et recommandations. La méthode et la qualité sont donc certainement à améliorer. Le processus engagé apparaît toutefois prometteur en termes de transparence, de redevabilité et de partenariat.

Dans les autres cas, il ressort qu'il est généralement prévu « sur le papier » d'effectuer une évaluation rétrospective. Cet engagement figure soit dans les documents de référence

des programmes sectoriels, soit dans les accords de partenariat passés entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds (Burkina Faso, Niger, Mauritanie). La périodicité fluctue selon les pays et les programmes concernés (à chaque fin de phase au Burkina Faso et en Mauritanie, à mi-parcours au Niger dans la santé).

En Mauritanie, l'évaluation de la première phase du programme sectoriel prévue en 2008 n'a pas encore été réalisée.

Au Niger, les autorités ont elles-mêmes effectué un bilan du programme en 2007 dans le secteur de l'éducation. Ce bilan ne constitue pas une évaluation proprement dite mais plutôt une revue approfondie à mi-parcours de l'état d'avancement du programme sectoriel. Il a été présenté et discuté dans le cadre du dispositif sectoriel partenarial entre autorités nationales et bailleurs de fonds.

Dans le secteur de la santé, l'évaluation à mi-parcours du Plan de développement sanitaire (2005-2010), démarrée en juillet 2008, ne devrait semble-t-il pas s'achever avant l'été 2009. Cette évaluation a pour principaux objectifs d'évaluer les progrès et les performances enregistrées dans la mise en œuvre du programme ainsi que de formuler des recommandations pour la phase suivante. Elle a pour partie pris la forme d'une autoévaluation, sous une forme participative, par les principaux acteurs du système (groupes de travail



Tableau 6. Exemples d'évaluations conduites

Pays/secteurs	Burkina Faso éducation	Mauritanie éducation	Niger éducation	Niger santé
Période couverte par le programme sectoriel	2000-2009	2000-2010	2003-2012	2005-2010
Évaluation réalisée depuis le démarrage du programme sectoriel	Oui	Non	Non	Oui
	Évaluation externe Rapport produit en 2007	Évaluation externe prévue en 2008 mais non réalisée jusqu'à présent	Bilan à mi-parcours réalisé en 2007 par les autorités nigériennes	Rapport d'autoévaluation produit en 2008 par les autorités nigériennes Travaux complémentaires du consultant externe non disponibles (enquête de satisfaction et enquêtes épidémiologiques)

Source : AFD.

thématiques constitués de l'administration, des bailleurs et des partenaires de la société civile). Elle devait également pour partie s'appuyer sur les travaux externes d'un consultant, plus particulièrement chargé de réaliser une série d'en-

quêtes épidémiologiques ainsi qu'une enquête de perception auprès des structures de santé et des partenaires techniques et financiers. Les résultats de ces travaux ne sont pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

## 2.2 Cadre partenarial

Les principaux constats relatifs aux dispositifs de coordination seront examinés au regard de la nature du dialogue sectoriel et des modalités de collaboration entre partenaires.

### 2.2.1 Des dispositifs de coordination de plus en plus structurés et inclusifs

L'état des lieux a permis de montrer que des cadres partenariaux organisés et fonctionnels ont été mis en place

dans tous les cas étudiés. Ils ont été formalisés de manière progressive à partir d'un noyau dur d'éléments structurants articulé autour des instruments suivants :

- un cadre de concertation formalisé dans un document appelé « cadre partenarial » (Burkina Faso) ou « accord de partenariat » (Niger) ;
- la désignation d'un chef de file au sein des partenaires techniques et financiers ;
- l'adoption d'un dispositif de financement conjoint entre les autorités nationales et certains partenaires.

Tableau 7. Cadre de coordination et de gestion de l'aide sectorielle

Pays secteur éducation	Mauritanie santé	Niger éducation	Niger éducation	Burkina
Cadre partenarial qui régit l'approche sectorielle	Oui	Oui	Oui	Oui
	Protocole de financement concerté signé en 2007	Cadre de partenariat signé en 2005	Accord de cadre partenarial signé en 2003	Cadre partenarial signé en 2002 et révisé en 2007
Cadre de gestion de l'aide sectorielle	Non (1 seul bailleur)	Oui	Oui	Oui
		Lettre d'entente signée en 2006	Lettre d'entente signée en 2005 et révisée en 2008	Protocole de financement conjoint signé en 2005

Source : AFD.

Le cadre partenarial définit le cadre général de collaboration et de concertation entre les autorités nationales et la communauté des partenaires impliqués dans le secteur quelles que soient les modalités de financement utilisées par ces derniers. Il s'agit, dans tous les cas, d'un cadre peu contraignant, sans valeur juridique et s'appuyant avant tout sur la volonté des parties prenantes. Il traduit ainsi essentiellement les intentions : d'une part, des autorités nationales à accroître leur appropriation de l'aide par une maîtrise accrue du pilotage de la politique sectorielle ; d'autre part, des partenaires signataires à s'aligner sur la stratégie et les procédures du pays, à favoriser l'harmonisation de leurs interventions, et, de ce fait, à réduire les coûts de transaction.

Le cadre partenarial indique également la conduite à suivre, tant pour les autorités nationales que pour les partenaires signataires, pour mieux s'informer mutuellement et renforcer leur coordination. À cet effet, il s'appuie dans tous les cas examinés sur des revues conjointes organisées sous la responsabilité des autorités nationales.

Par rapport aux pratiques passées, ces revues conjointes rationalisent considérablement les relations entre les

autorités nationales et les partenaires en créant une certaine homogénéité de dialogue et d'échange. Elles permettent en effet et de partager une information régulière, selon un format harmonisé, entre les différents intervenants du secteur, et de faire un point régulier et concerté sur l'état d'avancement des programmes et l'utilisation des fonds alloués à leur financement, sur la programmation des activités de l'année à venir et des financements requis pour leur réalisation, et enfin sur les performances enregistrées au regard d'un certain nombre d'indicateurs.

Elles font en outre l'objet d'aide-mémoire rédigés et signés conjointement par les autorités nationales et les partenaires, dont la qualité s'améliore nettement au fur et à mesure de l'expérience acquise et de l'avancement des programmes. Dans le cas du Burkina Faso, le format des aide-mémoire a considérablement évolué, pour mieux identifier les points de dialogue et se concentrer sur un nombre réduit de recommandations qui découlent chacune d'un constat et d'une analyse. Chaque aide-mémoire s'apparente ainsi à une véritable feuille de route entre deux revues.

### Encadré 7. Les Missions conjointes de suivi (MCS) au Burkina Faso

Le MEBA organise deux missions conjointes de suivi par an selon des termes de référence partagés avec les partenaires techniques et financiers (PTF). Celles-ci comprennent généralement : une mission de terrain, un atelier technique et une rencontre politique pour la signature de l'aide-mémoire.

Les MCS réunissent les structures du MEBA au niveau central et déconcentré, les syndicats, les principales ONG, et les partenaires techniques et financiers du PDDEB, quel que soit le mode de financement retenu, ce qui représente environ une quarantaine de participants.

La première MCS de l'année se déroule normalement en mars/avril. Elle est consacrée à dresser un bilan de l'exécution technique et financière du PDDEB de l'année précédente. La deuxième MCS, organisée en septembre/octobre, permet de procéder au bilan de l'exécution du budget du PDDEB sur le premier semestre de l'année, à l'analyse des résultats éducatifs de l'année scolaire précédente, à l'examen du plan d'actions du PDDEB de l'année suivante et à la préparation de la rentrée scolaire de l'année en cours.

Les documents suivants doivent être produits :

- pour la première mission conjointe de l'année
  - ▶ le projet de plan d'actions annuel budgétisé du MEBA pour l'année suivante aux fins d'éclairer la préparation du budget du MEBA ;

- ▶ l'actualisation du cadre des dépenses à moyen terme sur la base des plans d'actions et des budgets-programmes ;
- ▶ le rapport annuel d'activités du PDDEB de l'année précédente ;
- ▶ le rapport annuel d'exécution du budget du PDDEB de l'année précédente selon les formes requises par la législation en vigueur pour les situations périodiques ;
- ▶ les rapports d'audit financier et de passation des marchés de l'année précédente ;
- ▶ le tableau des indicateurs mis à jour.
- pour la deuxième mission conjointe de l'année, avec remise aux participants au plus tard quatre semaines avant sa tenue
  - ▶ le rapport d'exécution du budget du PDDEB pour le premier semestre de l'année en cours ;
  - ▶ le rapport d'activités du PDDEB pour l'année scolaire écoulée ;
  - ▶ le plan d'actions annuel pour l'année à venir revu et corrigé pour adoption lors du conseil d'administration du secteur ministériel (CASEM) prévu à cet effet ;
  - ▶ le plan de trésorerie et le plan de passation des marchés, qui devront être annexés au plan d'actions budgétisé ;
  - ▶ un état du budget de l'exercice à venir.

Les conclusions de chaque mission conjointe de suivi du PDDEB sont consignées dans un aide-mémoire préparé et approuvé conjointement par le MEBA et les PTF, puis cosigné par le MEBA et le chef de file.

Les cadres partenariaux mis en place dans le secteur de l'éducation au Niger et au Burkina Faso ont en outre permis à de « nouveaux » acteurs de s'impliquer dans le suivi des politiques sectorielles. En effet, les ONG internationales et nationales, les associations de parents d'élèves et les syndicats d'enseignants sont désormais représentés dans les instances de dialogue (Comité national de pilotage du programme au Burkina et Conseil national de l'éducation au Niger) et participent régulièrement aux revues conjointes.

Beaucoup plus que par le passé, ces nouveaux acteurs ont accès à des informations structurées sur le système et son évolution. Ils peuvent aussi exprimer librement leurs points de vue sur les orientations du programme et sa mise en œuvre. Ils n'ont toutefois pas encore complètement trouvé leur place au sein de ce dispositif pour pouvoir contribuer activement au dialogue sectoriel. Ils n'ont en effet quasiment aucun contact avec les autres partenaires entre deux revues, ont rarement les moyens de se concerter au sein de leur

propre structure pour préparer leurs contributions aux débats, et n'ont pas encore acquis tous les « automatismes » indispensables à l'organisation efficace de leur participation dans ces nouvelles instances de concertation.

Enfin, en plus des cadres généraux de partenariat (accords de partenariat, cadre de partenariat) qui réunissent la majeure partie des partenaires impliqués dans un secteur, il ressort de cette étude que des documents complémentaires et spécifiques régissent les relations entre les autorités nationales et les partenaires qui interviennent dans le cadre de financements harmonisés en soutien aux programmes sectoriels. Ces documents peuvent prendre des formes diverses : protocole de financement commun au Burkina Faso, protocole de financement concerté en Mauritanie, lettres d'entente au Niger. Dans tous les cas, ils sont destinés à préciser et à définir les modalités et procédures de concertation, de gestion et de suivi des financements communs.

### 2.2.2 Un dialogue centré sur les moyens

Les outils de suivi des programmes sectoriels présentés dans les paragraphes 2.1.3 à 2.1.5 ne favorisent pas l'organisation et l'animation d'un dialogue axé sur les aspects stratégiques et prioritaires du secteur.

Le dialogue entre autorités nationales et partenaires est en effet la plupart du temps centré sur les moyens mis à disposition dans le cadre des financements extérieurs, la validation des plans de dépenses, la gestion de ces moyens et les instruments de contrôle y afférents.

Même si des différences notables existent selon les contextes et selon les secteurs considérés (faible concertation des bailleurs entre les revues sectorielles au Niger et en Mauritanie, réunions mensuelles de groupes thématiques au Burkina), les modes opératoires pluriels utilisés par la communauté des partenaires dans son ensemble (qui sont abordés en détail dans le paragraphe 2.2.3) amènent les bailleurs à être absorbés par des préoccupations souvent différentes et très liées à la bonne mise en œuvre de leurs propres financements, ce qui ne favorise pas le dialogue stratégique.

#### Encadré 8. L'exemple du Niger dans le secteur de l'éducation : un dialogue centré sur les moyens

À la suite des conclusions défavorables de l'audit des dépenses effectué par l'administration nigérienne entre 2004 et 2005 sur les comptes relatifs au fonds commun, les partenaires impliqués ont gelé leurs financements sur la période 2006-2007 et adopté avec le gouvernement un protocole d'accord régissant la période transitoire de fonctionnement des appuis budgétaires.

Cette situation de « crise » a focalisé le dialogue entre gouvernement et PTF sur la gestion financière de la phase transitoire et la préparation d'un consensus de reprise des décaissements.

Le dialogue sur les politiques et les performances du secteur semble avoir marqué le pas au cours de cette période. Les rencontres PTF/ministère de l'Éducation nationale (MEN) se sont espacées entre les revues (mise entre parenthèses et moindre fréquence des réunions des groupes thématiques et des missions conjointes de terrain, et des rencontres conjointes de concertation entre les revues). Certains acteurs considèrent que les partenaires du Fond commun éducation (FCE) ont eux-mêmes circonscrit le dialogue sectoriel à des échanges trop financiers et technocratiques ; d'autres considèrent que c'est davantage la faiblesse générale des compétences des PTF qui a progressivement abouti à la dégradation du dialogue.

### 2.2.3 Une division du travail et une mutualisation des compétences limitées et à géométrie variable

Au regard de la complexité des analyses à conduire et de la multiplicité des champs à couvrir, le dialogue sur les politiques est un processus continu qui requiert de la part des partenaires techniques et financiers de la cohérence, de la réactivité, mais aussi des compétences pluridisciplinaires.

Les études de cas ont montré que les partenaires techniques et financiers ont systématiquement désigné un chef de file. Selon les cas, le mandat peut être plus ou moins pré-

cis et formalisé, mais il y est toujours fait référence dans les cadres partenariaux (lettre d'entente dans le secteur de l'éducation au Niger, cadre de partenariat au Niger dans la santé, cadre partenarial et protocole de financement conjoint au Burkina Faso), excepté en Mauritanie.

Le chef de file n'a pas de responsabilité juridique. Il joue un rôle d'interface entre partenaires et autorités nationales, coordonne la diffusion des informations (documents, réunions, etc.) et veille à la bonne organisation de la concertation entre PTF et autorités nationales (revues sectorielles, groupes thématiques, etc.). Selon les cas, il joue un rôle

d'impulsion en matière de réflexion stratégique et de pilotage du secteur.

Au-delà de celui du chef de file, le rôle des autres partenaires dans le cadre du dialogue sectoriel n'est pas formalisé.

Deux démarches méritent d'être soulignées :

- dans le cas du Burkina Faso, les partenaires s'organisent progressivement pour faire face à la multiplicité des thématiques abordées dans le dialogue sectoriel et à l'abondance des instances de concertation mises en place (groupes thématiques, concertation mensuelle, revues sectorielles semestrielles, réunions *ad hoc*, etc.) ;

### Encadré 9. La division du travail en ordre de marche au Burkina Faso

Le tableau ci-dessous illustre la participation actuelle des partenaires aux différents groupes thématiques pilotés par le MEBA et le partage du leadership selon le domaine concerné (en caractère gras : partenaire assurant le leadership).

Groupe thématique	Partenaires
Accès	<b>Unicef/Pays Bas/Canada</b>
Qualité	<b>AFD/Danemark / Unicef/Pays Bas/Coopération Suisse/Canada</b>
Pilotage	<b>Canada/Danemark / Commission européenne / Unicef/AFD</b>
Gestion financière	<b>Danemark / UNICEF/Canada /Banque mondiale</b>

Ces groupes ont été mis en place, à titre consultatif, d'une part, pour animer les réflexions sur les préoccupations majeures mises en avant dans chacune des composantes du PDDEB, et, d'autre part, pour faciliter le suivi des recommandations issues des MCS et contribuer à la préparation des MCS.

Bien que perfectible, la répartition du travail en fonction de l'expertise disponible au sein de chaque partenaire, de la nature des analyses à conduire et de la multiplicité des champs à couvrir semble s'améliorer au fil du temps. De la même manière, les compétences extérieures mobilisées par tel ou tel partenaire pour apporter une expertise sur une question spécifique ou un appui technique sur une thématique particulière semblent progressivement mieux partagées avec les autres partenaires et de manière plus systématique. On peut citer, à titre d'illustration, les consultants mobilisés par la coopération canadienne dont les travaux sont régulièrement mis à la disposition des autres partenaires pour préparer les revues semestrielles.

- dans le cas du Niger, un chef de file des PTF au niveau national (la coopération belge depuis 2005) coordonne la diffusion des informations, veille à l'organisation de la concertation entre PTF et ministère de la Santé publique (MSP). Il est le point focal des

PTF pour le MSP. En 2007, les PTF et le MSP ont également décidé d'expérimenter la mise en place de chefs de file régionaux pour renforcer la coordination et la complémentarité des interventions au niveau déconcentré.

#### Encadré 10. Coordination limitée au Niger dans le secteur de la santé

Sur la base d'un diagnostic partagé en 2004, la Banque mondiale (BM) et l'AFD ont opté pour la mise en place d'un fonds commun non budgétaire géré par le ministère de la Santé publique avec l'appui d'une équipe d'experts nigériens placés sous la responsabilité du secrétariat général. La gouvernance du fonds commun est assurée selon des procédures administratives, comptables et financières spécifiques définies dans un manuel d'exécution. Le suivi du fonds commun santé (FCS) se fait dans le cadre des dispositions contenues dans ce manuel et dans la lettre d'entente signée par ces deux partenaires et les autorités nigériennes.

Le suivi s'effectue également au regard des engagements pris dans le cadre de l'accord de partenariat et le plan décennal sanitaire (revue périodique, indicateurs prioritaires).

La Banque mondiale effectue toutefois unilatéralement et en dehors de ce cadre partenarial des missions régulières de supervision portant sur l'ensemble des financements accordés dans les secteurs de la santé, de la nutrition et de la population.

Dans ce cadre, elle assure le suivi du projet de renforcement institutionnel et d'appui au secteur de la santé (PRIASS, contribution de la BM au FCS), du projet démographique multisectoriel (PRODEM) et des programmes Paludisme et Sida. Elle passe également en revue la composante santé de son programme d'aide budgétaire globale (RSRC) et saisit cette opportunité pour aborder, avec les autorités nigériennes, les questions relatives au dialogue stratégique (avancement des réformes clés) et au financement du secteur de la santé.

Les études de cas ont en outre montré que les bailleurs ont des modes d'organisation (degré de déconcentration des responsabilités), d'intervention (instruments de financements) et de gestion (expertise technique interne/consultant) très différents, qui peuvent être des sources de tensions de nature à handicaper fortement une division du travail efficace.

Par ailleurs, les missions effectuées par chaque partenaire pour suivre et instruire de nouveaux financements sont principalement dictées par les agendas respectifs de chacun (disponibilité des ressources financières, contraintes d'engagement, achèvement du financement précédent) et ne semblent pas guidées par un réel souci de mutualisation des expertises.

#### Encadré 11. Éducation – Niger : des divergences sur les priorités dans le dialogue

Au Niger, en réaction à la conduite par le chef de file d'un dialogue ministère de l'Éducation/partenaires jugé trop « financier »<sup>8</sup> par quelques partenaires, ces derniers ont constitué en 2007-2008 un groupe « dissident » de bailleurs, en dehors de la coordination « formelle ». Ce groupe s'est réuni mensuellement pendant plusieurs mois pour évoquer les actions qu'ils conduisent, les difficultés d'exécution du PDDEB, et pour échanger sur quelques thématiques de préoccupations communes (implication des comités de gestion des écoles et des collectivités locales, refonte des curriculums, encadrement pédagogique...).

Enfin, certains partenaires peuvent avoir une stratégie institutionnelle voire « diplomatique » qui peut parfois

rendre la discipline entre bailleurs relativement complexe.

<sup>8</sup> En vue de résoudre les problèmes de gestion liés à l'audit, de gérer la période transitoire et de définir un nouveau mode opératoire.

## 2.3 Aide sectorielle et autres modalités de soutien au secteur

Les principales caractéristiques des aides sectorielles sont présentées et analysées, d'une part, par rapport aux bonnes pratiques énoncées dans la première partie de ce rapport, et, d'autre part, par rapport à leur articulation avec d'autres modalités d'intervention, notamment les soutiens au renforcement des capacités et les aides budgétaires globales.

### 2.3.1 Une diversité d'aides sectorielles

L'échantillon examiné ne comprend qu'un cas d'aide budgétaire sectorielle non ciblée : celui de la Commission européenne (CE) au Burkina Faso.<sup>9</sup>

Les aides budgétaires sectorielles ciblées sont majoritaires et prennent des formes différentes. Le mécanisme de ciblage s'effectue en effet selon deux options :

- par une contribution à un compte d'affectation spéciale du Trésor (CAST) (*Burkina Faso, éducation*)
- par le financement de certaines lignes budgétaires du ministère soutenu par le Trésor (*Niger, éducation et Mauritanie, éducation*).

Deux cas de fonds commun non budgétaire ont par ailleurs été recensés : un au Niger dans le cadre de la santé et un au

Burkina Faso pour l'éducation (jusqu'en 2005, puis transformé en aide budgétaire sectorielle ciblée).

Les études de cas confirment ainsi la diversité des modes opératoires rencontrés en matière d'aide sectorielle, qui s'inscrivent dans la typologie présentée dans la première partie de ce rapport<sup>10</sup>.

### 2.3.2 Aide sectorielle : vecteur d'une harmonisation encore partielle

En fédérant plusieurs partenaires autour de processus et de modes opératoires communs, l'aide sectorielle constitue un vecteur d'harmonisation à géométrie variable. Dans tous les cas, la part de l'aide destinée au secteur ne transitant pas par l'outil harmonisé demeure très importante.

Dans les cas de l'éducation au Burkina et au Niger, l'aide sectorielle fédère un nombre significatif de partenaires (au moins sept partenaires). Ces groupes de partenaires représentent environ 15 % des financements apportés au secteur dans le cadre du Plan d'action pour l'éducation au Burkina Faso pour 2007-2008 (y compris le budget national) et 8 % dans l'éducation au Niger sur la période 2004-2007.

Tableau 8. Modes opératoires utilisés

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Forme d'aide sectorielle	Aide budgétaire sectorielle ciblée	Fonds commun non budgétaire	Aide budgétaire sectorielle ciblée	>2005 : Aide budgétaire sectorielle ciblée <2005 : Fond commun non budgétaire
Commentaires complémentaires	Financement <i>via</i> le Trésor des dépenses de lignes budgétaires du ministère de l'Éducation	Financement <i>via</i> un compte d'une banque commerciale de dépense du plan d'action annuel	Financement <i>via</i> le Trésor des dépenses de lignes budgétaires du ministère de l'Éducation	Contribution à un CAST dédié à des dépenses du ministère de l'Éducation Versement au Trésor sans point d'affectation

Source : AFD.

<sup>9</sup> Cette forme d'aide est toutefois utilisée par l'AFD au Mali et au Sénégal (éducation) depuis peu de temps ainsi qu'au Ghana (environnement) et en Indonésie (changement climatique).

<sup>10</sup> Aide budgétaire sectorielle non ciblée, aide budgétaire sectorielle ciblée, aide sectorielle non budgétaire ou fonds commun non budgétaire.

**Tableau 9. Nombre de partenaires participant à l'aide sectorielle**

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Nombre de partenaires	1 (ABS-C)	2	7	7 (ABS-C)
Partenaires	AFD (NB : la BM et la BAD utilisent un financement parallèle dans le cadre d'une aide-projet intégrée à l'approche-programme)	BM + AFD	BM (FTI) + AFD + PB + Norvège + DFID	BM + AFD + PB + Belgique + Danemark + Suède + UNICEF
				CE

Source : AFD.

Si l'aide sectorielle constitue ainsi l'instrument financier le plus important en volume (en dehors du budget de l'État), elle représente moins de 50 % des financements extérieurs.

Les fonds de l'initiative IMOA-EPT, dont la gestion est assurée par la Banque mondiale, sont intégrés au financement harmonisé au Niger. Le choix de l'option harmonisée devrait aussi être retenu dès sa mise en place au Burkina Faso.

Dans le cas de la santé au Niger, seuls deux partenaires ont harmonisé leurs procédures (AFD et Banque mondiale) jusqu'à présent. En dépit de l'intérêt manifesté, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et la Belgique continuent pour le moment à intervenir selon des modalités spécifiques. Aucune des grandes initiatives internationales en matière de santé (Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation – GAVI –, Fonds mondial sida...) ne participe au financement harmonisé.

De manière générale, on peut noter que sur l'échantillon examiné :

- la Banque mondiale et quelques bilatéraux (Pays-Bas,

Danemark et AFD) inscrivent quasi systématiquement leurs financements dans des modes d'intervention harmonisés ;

- les organismes onusiens sont généralement absents des financements harmonisés, à l'exception de l'UNICEF, qui contribue depuis 2008 au CAST/FSDEB au Burkina Faso ;
- la Commission européenne privilégie l'aide budgétaire globale non affectée, décaissée sous forme de tranches variables basées sur les performances sectorielles (santé, éducation, gestion des finances publiques). Le cas du Burkina Faso où elle combine ABG et ABS semble être une exception. Elle intervient aussi sous forme de projets en soutien au renforcement des capacités au niveau sectoriel.

En dépit du caractère fédérateur de l'aide sectorielle, on observe que le degré d'harmonisation reste limité et que le financement sectoriel prend encore des formes multiples parmi lesquelles l'aide-projet continue d'occuper une place importante.

### Encadré 12. Pluralité des interventions en Mauritanie, au Burkina Faso et au Niger

En Mauritanie, les principaux bailleurs du secteur continuent d'intervenir selon des modalités non encore complètement harmonisées (seuils et modalités des avis de non-objection, modalités de décaissement des fonds mis à disposition, modalités de passation des marchés, audits individualisés de leurs concours...). On distingue essentiellement :

- la Banque mondiale, qui intervient sous forme d'aides-projets dans le cadre de l'approche programme (manuel d'exécution, revues conjointes) ;
- la Banque islamique de développement (BID), la Banque africaine de développement (BAD), l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM) et la coopération espagnole, qui octroient des aides-projets visant des composantes spécifiques du programme avec des procédures qui leur sont propres ;
- la France, qui octroie une aide budgétaire sectorielle ciblée.



Au Burkina Faso, le financement extérieur du PDDEB est assuré par de multiples sources :

- le fonds commun CAST/FSDEB (Banque mondiale, Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas, Suède et UNICEF) ;
- l'aide budgétaire sectorielle non affectée 2006-2008 de la Commission européenne ;
- des aides-projets en appui au PDDEB (JICA, BAD, USAID, BID, UNICEF, PAM...) ;
- des aides-projets versées au fonds d'alphabétisation (Suisse, Suède, Danemark, Pays-Bas) ;
- des interventions des ONG internationales (Plan, Catholic Relief Service...) et nationales ;
- des initiatives de la coopération décentralisée.

### 2.3.3 Un alignement aux multiples facettes

L'alignement recouvre plusieurs acceptions :

- l'alignement des objectifs de l'aide sectorielle sur ceux de la stratégie sectorielle ;
- l'alignement des prévisions de financement et des versements des partenaires techniques et financiers par rapport au cycle budgétaire ;
- l'alignement des procédures de gestion de l'aide sectorielle par rapport aux systèmes de gestion des finances publiques locales ;
- l'alignement des outils de suivi de l'aide sectorielle sur ceux utilisés dans le cadre du suivi de la politique par les autorités nationales.

#### L'alignement sur les stratégies sectorielles

Les aides sectorielles soutiennent globalement les stratégies sectorielles. Toutefois, dans la majorité des cas (Mauritanie, Niger, Burkina Faso), les ressources sont

affectées à certaines catégories de dépenses (dépenses d'investissements ou dépenses courantes hors salaires). Les dépenses de salaires sont exclues du financement extérieur. Dans le cas de la santé au Niger, l'aide sectorielle prévoit de ne soutenir que certains des objectifs spécifiques du projet de développement santé et nutrition (PDSN) et donc de cibler les dépenses les concernant.

#### L'alignement sur le cycle budgétaire

L'alignement sur le cycle budgétaire s'avère incomplet, aussi bien pour les prévisions annuelles dans le cadre de la préparation budgétaire que pour les décaissements opérés dans le cadre de la programmation.

Dans la plupart des cas, les informations nécessaires au cadrage budgétaire sont données trop tardivement. Par conséquent, les dotations inscrites au budget national ne reflètent pas toujours les intentions des partenaires.

#### Encadré 13. Niger, santé - Contributions des PTF au FCS

Les dépenses du fonds commun santé au Niger pour l'année 2007 ont été confirmées après validation du plan d'action 2007 en mai 2007 et celles de 2008 ne l'avaient toujours pas été en mai 2008.

Les prévisions financières fournies paraissent en outre peu fiables. En effet, les décaissements s'avèrent systématique-

ment en deçà des prévisions. Le cas du Burkina Faso est illustratif de cette situation.

#### Encadré 14. Burkina Faso, éducation - Contributions des PTF au CAST/FSDEB

Dans le cadre de son processus de planification et de budgétisation, le MEBA demande aux PTF du CAST/FSDEB (au cours du deuxième trimestre de l'année) de lui fournir des indications sur les enveloppes annuelles que chacun envisage de mobiliser pour l'année suivante. La fiabilité des informations sur les enveloppes n'est pas satisfaisante

et la mobilisation des ressources n'est que rarement à la hauteur des annonces faites lors de la préparation budgétaire : 75 % en 2005, 83 % en 2006 et 64 % en 2007, alors même qu'il n'existe pas de difficultés particulières dans le secteur. La crédibilité des annonces varie selon les partenaires. La fin de l'année 2007 a été plus délicate et le MEBA a dû ralentir le rythme d'exécution de certaines dépenses et renoncer à d'autres pour s'adapter au rythme de décaissement des PTF. Le déficit de ressources pour couvrir les dépenses prévues dans le plan d'actions 2007 et non exécutées s'élève à environ 3,6 milliards FCFA. En 2008, la situation semble évoluer favorablement, puisque 88 % de l'enveloppe annuelle programmée était déjà mobilisés en juin 2008. Globalement, le MEBA fait face à des problèmes de prévisibilité des enveloppes destinées au CAST/FSDEB.

Comme le montre le tableau 10, les décaissements effectués par les PTF interviennent majoritairement au deuxième semestre de l'année, c'est-à-dire assez tardivement au

cours de l'exercice budgétaire. Cette situation nuit au processus de planification des activités par les départements ministériels.

**Tableau 10. Répartition des décaissements de l'aide sectorielle effectués en cours d'année**

	Burkina - Education			Niger santé		
	2005	2006	2007	2006	2007	
1T		8%	0%	1T		
2T		21%	46%	2T		33%
3T		21%	37%	3T		46%
4T	100%	50%	17%	4T	100%	21%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%

NB : les années 2005 pour le Burkina Faso et 2006 pour le Niger sont particulières dans la mesure où elles concernaient la mise en place du mode opératoire.

Source : AFD.

**Tableau 11. Utilisation des procédures nationales de gestion**

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Degré d'utilisation des procédures budgétaires et comptables nationales	Forte	Faible (manuel de procédures spécifique)	Forte	Assez forte (ajout de procédures spécifiques pour la gestion des dotations au niveau périphérique)
Intervention des PTF en matière de passation de marchés	Non	Oui	<2005 : non [2005-2009] : oui (période transitoire après un audit défavorable) >2009 : non	<fin 2008 : non > fin 2008 : oui
Utilisation d'un audit externe annuel	Oui	Oui	Oui	Oui
Dépenses effectuées : TTC ou HT	TTC	HT (bien que prévues TTC dans la convention)	TTC	TTC

Source : AFD.

### L'alignement sur les procédures budgétaires et comptables nationales

Sur les quatre cas examinés, trois témoignent d'un fort alignement sur les procédures budgétaires et comptables nationales. Ils appartiennent à la catégorie aide budgétaire sectorielle.

Dans le cas de la santé au Niger, les procédures de gestion de l'aide sectorielle ne sont pas alignées sur celles de l'État mais ont été formalisées dans un manuel spécifique. Les ressources sont gérées par une équipe projet placée au sein du ministère de la Santé. L'approche sectorielle de la santé a été développée dans un contexte de méfiance vis-à-vis des procédures nationales à la suite des résultats négatifs d'un audit de l'aide budgétaire sectorielle « éducation ». Le non-alignement sur les procédures nationales a été présenté comme un moyen de pallier, de manière harmonisée et ponctuelle, certaines faiblesses afin notamment de :

- transférer davantage de ressources au niveau des structures sanitaires périphériques pour financer des activités difficiles à prendre en charge dans le cadre des délégations de crédit sur le budget de l'État ;
- mettre en place une comptabilité analytique et un suivi rigoureux des immobilisations ;
- favoriser des conditions de mise en concurrence transparentes à l'aide de la procédure des avis de non-objection ;
- garantir un niveau satisfaisant de contrôle *a posteriori* (audits annuels).

Dans le cadre du CAST/FSDEB au Burkina Faso, les procédures de passation de marchés étaient parfaitement ali-

gnées et sans contrôle *a priori* jusqu'en 2008. Trois ans après la mise en place du CAST/FSDEB, la Banque mondiale a souhaité que les procédures de passation de marchés évoluent (seuils, avis de non-objection...), considérant que ces dernières ne fournissaient en définitive pas toutes les garanties de transparence et de rigueur nécessaires.

Dans tous les cas observés, les aides sectorielles font l'objet d'un audit externe annuel financé par les bailleurs de fonds participant à l'aide sectorielle. Ces audits, lorsqu'ils ont montré des défaillances, ont conduit dans plusieurs cas à des sanctions financières et à des remboursements (2006 au Niger et 2005 au Burkina Faso).

Dans les cas d'aide budgétaire sectorielle, les dépenses sont effectuées toutes taxes comprises et sont donc alignées sur le régime fiscal national.

### L'alignement sur les outils de reporting nationaux

Le monitoring de l'aide sectorielle s'effectue à partir des documents fournis dans le cadre des revues sectorielles, notamment les programmes d'activités annuels au niveau du secteur et les rapports d'exécution du programme sectoriel. L'aide sectorielle s'appuie dans ce cadre sur les données produites par le système statistique sectoriel pour analyser les progrès et effectuer le suivi des performances du secteur.

Toutefois, dans le cas des aides sectorielles où il existe une traçabilité de la dépense, les partenaires demandent des informations complémentaires, sous la forme notamment des rapports de suivi financier (RSF) selon le format de la Banque mondiale, en particulier lorsque cette dernière est impliquée dans l'aide sectorielle.

Tableau 12. Utilisation des outils de suivi spécifique à l'aide sectorielle (hors audit)

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Rapports de suivi spécifiques pour l'aide sectorielle	Non	Oui	Non	2005-2007 : non Depuis 2008 : oui

Source : AFD.

Ces derniers se focalisent principalement sur les ressources de l'aide sectorielle, leur utilisation (bilan physique et financier) et les mouvements de la trésorerie sur les comptes utilisés au Trésor ou dans les banques commerciales.

En définitive, l'aide sectorielle s'est dotée de plusieurs types d'outils complémentaires à ceux utilisés par le ministère sectoriel pour le suivi de sa politique. Cette situation paraît largement corrélée avec la mise en place de mécanismes de traçabilité.

#### 2.3.4 Des modes de décaissement fortement dépendants de la bonne utilisation des ressources

Dans les cas étudiés, la prise de décision en matière de décaissement est fortement liée à une bonne utilisation des ressources mises à disposition. En complément, l'aide sectorielle peut parfois être conditionnée par une appréciation globale des progrès au niveau sectoriel.

Dans le cadre du fonds commun santé au Niger, les conditions de décaissement portent principalement sur les modalités de gestion et la situation des ressources relatives au FCS (rapport de suivi financier du FCS, rapport d'audit financier du FCS, plan de passation de marchés du FCS, validation des dépenses des PAA éligibles au FCS...). Elles focalisent de ce fait l'essentiel des échanges sur les moyens mis à disposition par le FCS et les modalités de leur gestion, et occultent largement les questions relatives aux performances sectorielles, au dialogue stratégique et au financement du secteur (évolution de la part du budget de l'État allouée au secteur de la santé, taux d'exécution du budget).

Dans les cas du Burkina Faso et du Niger dans l'éducation, les décisions de décaissement sont prises au terme des revues périodiques sur la base d'une appréciation collégiale des performances sectorielles (réformes sectorielles, allocations/exécution budgétaire, indicateurs de produits et de résultats), de l'état de mise en œuvre des recommandations précédentes, ainsi que la mise à disposition des documents sectoriels. Ces critères ne sont toutefois pas formalisés dans une matrice de suivi sectoriel, qui donnerait une vision claire et synthétique des éléments déterminants du processus de déci-

sion. Mais dans ces deux cas, le suivi et la bonne utilisation des ressources mises à disposition (rapport de suivi financier et audit) sont omniprésents dans les décisions de décaissements. Le suivi des conclusions des audits au Niger depuis 2005 et au Burkina depuis 2004 témoigne de cette prégnance.

Enfin, les déboursements s'effectuent sur la base de tranches fixes (tout ou rien). Dans aucun des cas étudiés il n'a été prévu d'apporter une réponse éventuellement graduée en fonction du niveau des résultats atteints (tranches conditionnelles).

#### 2.3.5 La boîte noire du soutien au renforcement des capacités

Le renforcement des capacités est une préoccupation majeure des parties prenantes à l'approche sectorielle. Ce sujet est récurrent dans le dialogue sectoriel et lors des revues. Les expériences en cours conduisent au constat que les partenaires du Sud ne semblent pas, pour le moment, avoir développé suffisamment de capacités internes leur permettant de concevoir, mettre en œuvre et évaluer les programmes sectoriels complexes.

Les bailleurs ont donc tendance à encourager l'introduction systématique d'un volet spécifiquement dédié au renforcement des capacités dans le cadre de leurs financements. Mais, faute de disposer de capacités suffisantes, les administrations parviennent difficilement à en concevoir le contenu et les priorités. Les administrations et les bailleurs manquent en outre d'un référentiel d'analyse complet et structuré en la matière susceptible de fédérer les initiatives.

Sa mise en œuvre souffre la plupart du temps d'un manque de volonté politique des bénéficiaires pour opérer les changements nécessaires. En effet, l'impact potentiel de ces programmes de renforcement de capacités sur les méthodes de travail, la recherche d'efficacité et la répartition des pouvoirs suscite parfois de fortes résistances au sein des administrations concernées. La mise en œuvre se heurte encore souvent à une offre d'expertise inadaptée par rapport à la complexité des analyses à conduire et à la multiplicité des champs à couvrir.

Les partenaires interviennent certes avec une gamme de plus en plus élargie d'outils multifformes (assistance technique mise à disposition du maître d'ouvrage, assistance technique sous double commande maître d'ouvrage/bailleurs de fonds, assistance technique pilotée par le bailleur de fonds, expertise externe de courte durée, financements de programmes de formation, etc.) mais, la plupart du temps, de façon ponctuelle et dispersée et avec des mécanismes de financements spécifiques différents de ceux de l'aide sectorielle.

Les soutiens en renforcement des capacités s'effectuent à différents niveaux (stratégique, gestion, technique).

Dans la pratique, les évolutions sont lentes, avec une tendance des bailleurs à circonscrire dans l'immédiat les plans de renforcement des capacités au plus facile, à savoir les équipements et les formations de masse. Les appuis apportés sont en outre mis en œuvre avec beaucoup de retard et de manière peu coordonnée.

Dans le cas du Burkina Faso, par exemple, les parties prenantes avaient souhaité aborder dès 2003 la problématique du renforcement des capacités et du soutien à y apporter de manière globale et harmonisée. Cette option n'avait toujours pas abouti courant 2008.

### 2.3.6 Une faible articulation entre aides sectorielles et aides budgétaires globales

Au Niger et au Burkina Faso, les programmes d'aide sectorielle coexistent avec des financements sous forme

d'aide budgétaire globale.

La mise en œuvre des programmes d'aide budgétaire globale intègrent en outre des éléments propres aux secteurs, qui se matérialisent par :

- une prise en charge de certaines dépenses sectorielles, comme dans le cas de l'aide budgétaire globale ciblée de la France au Niger, laquelle finance certaines lignes du budget du ministère de la Santé ;
- l'adoption de conditions de décaissement sectorielles dans le cadre des aides budgétaires globales non ciblées, comme par exemple :
  - des indicateurs de réformes (Banque mondiale) ou de résultats (CE) dans le domaine de la santé au Niger ;
  - des indicateurs relatifs au secteur de l'éducation (réformes, gestion ou résultats) au Burkina Faso (Banque mondiale, CE, France...).

Le tableau 13 montre que ces différentes modalités (aide sectorielle et aide budgétaire globale) sont souvent mises en œuvre par les mêmes partenaires.

Aucun des cadres partenariaux sectoriels ne fait référence à la modalité d'aide budgétaire globale et à l'articulation avec cette dernière.

Le seul cadre de coordination des aides budgétaires globales existant (Burkina Faso) ne fait pas référence aux aides sectorielles.

En définitive, l'articulation entre ces modalités paraît bien limitée.

Tableau 13. Coexistence des aides sectorielles et des ABG

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger santé	Niger éducation	Burkina Faso éducation
Partenaires pratiquant l'aide sectorielle	AFD  (NB : la BM et la BAD utilisent une aide-projet intégrée à l'approche sectorielle)	BM + AFD	BM (FTI) + AFD + PB + DFID + Norvège	BM + AFD + PB + Belgique + Danemark + Suède + UNICEF+ CE (ABS-NC)
Partenaires pratiquant l'ABG	Non	AFD => ABG ciblée BM + CE => ABG non ciblée		BM + AFD + PB + Belgique + Danemark + Suède + Allemagne + BAD + CE => ABG non ciblée

Source : AFD.

## 2.4 L'AFD dans l'aide sectorielle

### 2.4.1 Une démarche pragmatique et flexible

Les cas examinés témoignent de la volonté de l'AFD d'insérer ses appuis dans des dispositifs de dialogue et de coordination sectoriels, placés sous la conduite des gouvernements nationaux et en soutien au financement des politiques publiques.

L'AFD s'est activement employée à renforcer l'harmonisation de ses interventions avec celles d'autres bailleurs de fonds et dans certains cas à les aligner sur les procédures nationales.

En effet, à la suite de premiers concours octroyés sous forme d'aide-projet dans l'éducation au Burkina Faso et au Niger, l'AFD a progressivement évolué à la faveur des programmes sectoriels élaborés par les autorités nationales au début des années 2000, de l'élection de ces pays à l'initiative Fast Track et d'une relative bonne coordination entre les bailleurs impliqués dans le secteur vers la mise en place de financements harmonisés avec d'autres partenaires. Au Niger dans la santé, l'AFD a cherché d'emblée, lors de sa première intervention dans le secteur, en 2006, à s'appuyer sur les expertises mobilisées par la Banque mondiale pour instruire son

propre concours, puis soutenir le plan de développement sanitaire à l'aide d'un financement harmonisé avec la Banque mondiale, seul bailleur en mesure de se coordonner à cette époque-là.

En Mauritanie, l'AFD a directement aligné ses financements sur les stratégies et procédures nationales dès son premier financement dans le secteur de l'éducation, en 2002.

L'AFD a aussi recherché à articuler de manière pragmatique les orientations et enjeux de l'aide française (orientations du CICID, POS II, documents cadres de partenariat par pays, cadres d'intervention sectoriels de l'AFD, engagements internationaux de la France) avec les priorités stratégiques des pays (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – CSLP –, OMD, politiques sectorielles) et avec les stratégies de coopération des autres partenaires au développement.

Pour ce faire, elle a contribué à la conception et l'utilisation d'aides sectorielles multiformes<sup>11</sup>, comme en témoigne le tableau 14.

Cette pluralité des modes opératoires reflète le fait que l'AFD s'est insérée dans l'approche sectorielle avec pragmatisme.

**Tableau 14. Instruments de financement mobilisés pour soutenir les programmes sectoriels**

Pays secteur	Mauritanie éducation	Niger éducation	Niger santé	Burkina Faso éducation
		- Aide budgétaire sectorielle ciblée (6,5 M€)		- Aide budgétaire sectorielle ciblée (35 M€ correspondant à 3 concours)
Instruments de financement mobilisés par l'AFD en soutien aux programmes sectoriels	- Aide budgétaire sectorielle ciblée (9,76 M€) - Assistance technique (5,5 M€)	- Aide-projet centrée sur des actions de soutien au renforcement des capacités (1,8 M€)	- Fonds commun non budgétaire (13 M€) - Assistance technique (2 M€)	- Aide-projet centrée sur des actions de soutien au renforcement des capacités (2 M€)
		- Assistance technique (1,5 M€)		- Assistance technique (1,5 M€)

Source : AFD.

<sup>11</sup> Se reporter au tableau 8 sur la diversité des aides sectorielles pour davantage de détails.

Par ailleurs, l'AFD a également combiné l'aide sectorielle avec une gamme variée d'instruments de financement complémentaires pour répondre à des besoins considérés comme spécifiques.

#### Encadré 15. Niger, éducation : une combinaison de multiples instruments

Au Niger, dans le secteur de l'éducation, l'AFD a mobilisé une gamme élargie d'instruments :

- une *aide sectorielle sous forme d'aide budgétaire sectorielle ciblée*. Cette intervention s'inscrit dans la droite ligne du CSLP et de l'initiative Fast Track, et contribue ainsi à l'atteinte des OMD n° 2 et 3 ;
- une *aide-projet centrée sur le soutien au renforcement des capacités*. Ce volet vise à réunir les conditions d'une mise en œuvre efficace de l'aide sectorielle en participant sur le plan institutionnel au renforcement du dispositif de formation initiale et continue des enseignants du primaire et à celui des capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du système ;
- une *expertise technique sous forme d'assistance technique résidentielle*, pour mettre à disposition du ministère de l'Éducation une expertise spécifique dans le secteur primaire et l'accompagner pour la mise en place d'outils de programmation de planification et de suivi.

Les principaux outils mobilisés en complément des aides sectorielles ont généralement pris la forme d'aides-projets dédiées à des actions de soutien au renforcement des capacités (formations, études, mobilisation de mission d'expertise de courte durée) et à de l'assistance technique résidente. Ce

panachage des modalités est quasi systématique.

En définitive, l'AFD a opté pour des démarches flexibles et s'est efforcée d'adapter les instruments utilisés aux contextes et aux dynamiques partenariales en place.

#### Encadré 16. L'aide sectorielle au Burkina Faso : pragmatisme et flexibilité

L'aide sectorielle dans le secteur éducatif au Burkina Faso s'est alignée sur le mode opératoire harmonisé dominant et a pu s'adapter aux évolutions successives.

En effet, l'AFD a tout d'abord inséré ses financements dans le mode de gestion pratiqué par le bureau des projets éducation (BPE), auquel plusieurs partenaires étaient déjà adossés selon des procédures convenues entre eux et les dispositions d'un manuel spécifique de procédures financières, administratives et comptables. Dès la suppression du BPE, l'AFD a utilisé le canal de l'aide budgétaire sectorielle via le compte d'affectation spéciale du Trésor/fonds de soutien au développement de l'éducation de base, retenu conjointement par l'administration burkinabé et les partenaires de l'ex-BPE comme dispositif de financement harmonisé (avec manuel de gestion s'appuyant sur les procédures nationales).

Faute d'avoir pu mettre en place ses appuis en matière de renforcement de capacités dans un cadre global et harmonisé, l'AFD a mis en place une aide-projet cohérente avec les orientations du programme sectoriel et susceptible d'apporter des solutions adaptées aux besoins du ministère de l'Éducation de base sur cette problématique, en particulier pour les structures de pilotage. Cette intervention a en outre été construite de manière à, d'une part, assurer une coordination étroite avec les autres partenaires, et, d'autre part, pouvoir à terme reverser les financements AFD dans un fonds global de renforcement de capacités si un tel instrument venait à être créé.

#### 2.4.2 De multiples instruments aux complémentarités apparentes souvent mal concrétisées

En complément des actions de soutien au renforcement des capacités mentionnées dans le paragraphe précédent, on peut également ajouter au panorama des instruments de financement mobilisés par l'AFD, directement ou indirectement, en faveur des secteurs concernés par les aides sectorielles, les aides budgétaires globales octroyées au Niger et au Burkina Faso, ainsi que les contributions françaises ver-

sées au bénéfice de l'initiative IMOA-EPT et de certains fonds verticaux dans le domaine de la santé<sup>12</sup>.

Dans la pratique, les actions destinées à soutenir le renforcement des capacités sur financement AFD 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 ainsi certains risques pris dans le cadre de l'aide sectorielle.

#### Encadré 17. Éducation, Niger : faible mobilisation des composantes « renforcement de capacités »

En complément de l'aide budgétaire sectorielle ciblée d'un montant de 6,5 millions d'euros, l'AFD apporte également sous forme d'aide-projet des appuis spécifiques visant à réunir les conditions d'une mise en œuvre efficace de l'aide-programme à travers deux composantes :

- une première composante, d'un montant de 1,8 million d'euros, destinée à participer sur le plan institutionnel au renforcement du dispositif de formation initiale et continue des enseignants du primaire (formation initiale et continue des instituteurs dans les écoles nationales d'instituteurs, formation initiale des inspecteurs et conseillers pédagogiques, dispositif d'évaluation des acquis scolaires pour le primaire, etc.) et à celui des capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du système (amélioration du système d'information, mise en œuvre de la carte scolaire, amélioration de la gestion des personnels, etc.). Presque trois ans après la signature de la convention de financement, cette composante n'avait été mobilisée qu'à hauteur de 10 % ;
- une seconde composante, d'un montant de 1,5 million d'euros, destinée au financement de six postes d'assistants techniques résidents (coordonnateur, planificateur, gestionnaire, spécialistes de l'enseignement primaire) pour les années 2006 et 2007. Sur cette période, seuls deux postes d'assistants techniques sur les six prévus ont été effectivement pourvus.

Cette situation illustre aussi les difficultés rencontrées de manière générale pour concevoir et mettre en œuvre des appuis efficaces en matière de renforcement des capacités. Elle apparaît d'autant plus préoccupante que les financements mobilisés portent souvent sur les actions les plus simples à mettre en place (mise à disposition d'experts, formations, etc.). Comme l'expérience du Burkina Faso l'a démontré, les autres types de besoins fréquemment cités, qui relèvent des processus de changement, sont quant à eux encore plus difficiles à traiter<sup>13</sup> et à opérationnaliser.

La majorité des appuis mis en place pour soutenir le renforcement des capacités n'adoptent pas les mêmes méca-

nismes que ceux empruntés par l'aide sectorielle, en particulier en ce qui concerne les processus de planification et de validation des activités (programme spécifique d'activités à présenter par les autorités en vue d'un contrôle *a priori* par l'AFD en sus de la validation des plans d'actions annuels par

<sup>12</sup> La question de la cohérence et de l'articulation des financements sectoriels mobilisés dans les pays couverts par cette étude avec ces *trust funds* auxquels l'AFD contribue n'est pas traitée dans ce rapport.

<sup>13</sup> Par exemple, le diagnostic participatif ; la sensibilisation aux avantages du changement ; les réformes organisationnelles favorisant la délégation de responsabilités ; la mise en place de conditions de sélection et de motivation des personnels plus efficaces et plus incitatives ; le renforcement des autres acteurs du système éducatif ; la résorption des facteurs de blocage interinstitutionnels.



l'ensemble des partenaires lors des revues, termes de référence de certaines activités soumis à avis de non-objection préalable, etc.). Ceci ne manque d'ailleurs pas d'interpeller les autorités locales, qui se retrouvent en effet confrontées à des mécanismes différents selon le mode opératoire utilisé.

S'agissant de l'articulation entre aides budgétaires globales<sup>14</sup> et aides sectorielles, les situations diffèrent selon les pays. Mais elles montrent que les relations entre les deux outils restent largement à construire pour en renforcer la cohérence et la complémentarité.

Au Niger, par exemple, le volume financier en 2007-2008 de l'aide budgétaire globale de stabilisation macroéconomique, avec comme points d'affectation certaines lignes du budget de la santé, est supérieur aux autres financements mobilisés par l'AFD en faveur de ce secteur (financement apporté au fonds commun sectoriel, assistance technique) au cours de la même période. Cette ABG a pris en charge les subventions des hôpitaux et des écoles de formation ainsi que le financement de la réforme de la gratuité de certains soins, dont les répercussions sur le secteur ont été considérables (croissance importante de la demande de soins, charge de travail additionnelle des personnels soignants, impact sur le financement du secteur, etc.). En dépit de cette forte contribution financière, le ciblage de l'ABG sur des dépenses de santé n'a pas fait l'objet d'un dialogue suffisamment construit avec les autorités nationales pour apprécier les orientations prévues par ces dernières sur cette problématique. Il n'a pas non plus donné lieu à une analyse approfondie, d'une part, de la cohérence et de la complémentarité (objectifs, conditionnalités, modalités de décaissement, cadre de suivi, etc.) de ce financement par rapport aux autres instruments mobilisés par l'AFD, d'autre part, des implications pour l'AFD dans le dialogue stratégique sur le secteur (modalités de pérennisation, d'accompagnement et de contrôle de la stratégie nationale de gratuité, évolution de la politique de subventions aux hôpitaux et aux écoles de formation, etc.).

Au Burkina Faso, l'ABG 2006-2008 non ciblée a été décaissée dans le cadre de tranches fixes et de tranches additionnelles, qui pour ces dernières sont libérées sur la base des

performances de critères relatifs au secteur de l'éducation (part de l'allocation budgétaire au ministère de l'Éducation de base, taux d'exécution du budget, taux d'achèvement du primaire). Les indicateurs propres au secteur de l'éducation sont cohérents avec les indicateurs utilisés dans le cadre de l'aide sectorielle puisqu'ils sont issus de la matrice d'appui au CSLP préparée à la suite des revues sectorielles. Si certains paraissent pertinents, d'autres suscitent des interrogations en termes de valeur ajoutée.

Les indicateurs relatifs aux allocations budgétaires et au taux d'exécution budgétaire sont de nature à renforcer le dialogue entre le ministère chargé des Finances et celui de l'Éducation de base et à les inciter à respecter leurs engagements de financement sectoriel sur le budget national. Par ce biais, la France n'entend pas délivrer la totalité de son ABG en appui au budget du Burkina Faso si le gouvernement ne respecte pas ses engagements budgétaires en faveur de l'éducation de base, secteur qu'elle appuie par ailleurs avec l'aide sectorielle. Deux des trois indicateurs sectoriels présentent un manque de cohérence et de complémentarité entre l'ABG et l'aide sectorielle.

Toutefois, l'utilisation dans le cadre de l'ABG d'indicateurs sectoriels comme le taux d'achèvement suscite des interrogations en termes de pertinence et de valeur ajoutée, alors que ce dernier est aussi utilisé dans le cadre de l'aide sectorielle, que l'articulation entre ABG et aide sectorielle n'est pas formalisée et que la compréhension de son évolution nécessite une bonne connaissance sectorielle.

### 2.4.3 Des temps de gestion relativement élevés

Le tableau 15 présente les temps passés par les équipes AFD pour instruire et suivre les différentes aides sectorielles étudiées dans ce rapport et les rapproche du montant total des engagements concernés et des décaissements opérés après trois, quatre ou cinq années d'exécution, selon les concours.

<sup>14</sup> Il s'agit ici d'ABG financées sous forme de subventions, instruites de manière tripartite par le ministère de l'Économie et des finances, le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'AFD, et gérées par l'AFD.

Tableau 15. Temps de gestion

	Temps passés en hommes/jours <sup>15</sup> par l'AFD	Période considérée (comprenant instruction et suivi)	Montant du ou des concours octroyés, en millions d'euros	Montant des versements	Période de versement considérée
Niger, éducation	288,8	2004-févr. 2008	9,8 M€	0,7 M€	2004-févr. 2008
Niger, santé	468,5	2005-févr. 2008	15 M€ (fonds commun et aide-projet)	4,6 M€	2006-févr. 2008
Burkina Faso, éducation	646,5	2003-févr. 2008	35 M€ (3 concours)	27,5 M€	2004-juin 2008
Mauritanie, éducation	256,1	2002-déc. 2006	9,76 M€	8 M€	2003-déc. 2007

Source : AFD.

Les temps passés par les équipes de l'AFD pour l'instruction et le suivi des concours étudiés sont globalement très largement supérieurs aux temps médians de référence que l'AFD consacre généralement aux concours financés sur subvention<sup>16</sup> (environ 181 h/j).

Après quelques années d'exécution, les niveaux de décaissement apparaissent relativement faibles au Niger mais ils sont conséquents au Burkina Faso et très élevés en Mauritanie.

Ces constats méritent toutefois d'être nuancés selon les cas.

Au Niger, la relative faiblesse des capacités du ministère de la Santé publique (MSP), la complexité et la rigidité du processus de planification adopté dans le cadre du fonds commun sectoriel (dispositif de validation des Plans d'actions annuels par les bailleurs) et l'arrivée tardive en poste des experts prévus pour accompagner le MSP ont conduit à une forte implication des équipes AFD, notamment au niveau local. Le partage insatisfaisant des responsabilités entre l'AFD et la Banque mondiale (seuls partenaires du fonds commun) et le manque d'uniformité dans les conditions de décaissement n'ont pas favorisé l'efficacité du partage des tâches et la bonne maîtrise de l'implication opérationnelle de chaque partenaire. Cette situation a même certainement contribué à accroître encore davantage le temps passé par l'AFD sur ce concours au regard notamment de l'énergie déployée pour tenter d'améliorer l'harmonisation des procédures et la coordination des points de vue avec la Banque mondiale.

Dans le secteur de l'éducation au Niger, l'analyse des problèmes de gestion, la négociation d'un consensus pour la reprise des versements au fonds commun par les partenaires techniques et financiers, ainsi que la gestion opérationnelle de la période transitoire, ont considérablement pesé sur le temps consacré par l'AFD à la gestion de ce concours, d'autant que l'AFD a assuré le rôle de chef de file du secteur de mi-2006 jusqu'au premier trimestre 2008. Le faible niveau de décaissement à fin juin 2008 est dû à l'arrêt des nouveaux décaissements pendant la période transitoire. Depuis début 2009, la situation s'est normalisée.

Au Burkina Faso, l'AFD a exercé la coordination des partenaires du secteur de 2005 à 2006, au cours d'une période particulièrement riche et dense en ce qui concerne tant le dialogue sectoriel entre bailleurs que l'interface avec les autorités burkinabés (gestion liquidative des activités du bureau des programmes d'éducation, mise en place du compte d'affectation spéciale du Trésor, reprise des décaissements des principaux partenaires, appui à l'organisation du processus d'évaluation de la phase 1 du programme sectoriel et à la préparation de la phase 2). De

<sup>15</sup> Il s'agit du temps passé pour l'instruction et le suivi du concours aussi bien par les équipes des agences que par celles du siège de l'AFD.

<sup>16</sup> Ces données doivent être examinées avec précaution dans la mesure où trois des quatre cas étudiés dans ce rapport concernent le secteur de l'éducation, dans lequel le nombre de projets à suivre pour chaque chef de projet est en proportion moindre que pour d'autres secteurs où l'AFD intervient depuis plus longtemps. Les chefs de projet de ce secteur ont donc tendance à consacrer en moyenne plus de temps au suivi d'un projet que les chefs de projet relevant des autres secteurs.

plus, l'AFD a elle-même réalisé l'instruction de son financement sans recours à de l'expertise extérieure et sans véritablement pouvoir mutualiser ses travaux avec d'autres partenaires, principalement pour des raisons calendaires.

En Mauritanie, c'est surtout le temps consacré à l'instruction qui explique la forte mobilisation des équipes AFD. Cette situation est certainement en grand partie liée, d'une part, à la spécificité de l'instrument C2D<sup>17</sup>, et, d'autre part, au fait qu'il s'agissait d'une première intervention dans le secteur éducatif en Mauritanie pour l'AFD.

En cas de dysfonctionnements suivant des audits négatifs ou de division du travail mal calibrée, ces coûts de transaction se doublent d'une relative faiblesse des décaissements, voire d'un certain blocage des financements harmonisés.

Au regard du changement de paradigme engagé dans le cadre de l'approche sectorielle, cette évolution paraît pourtant logique, tout au moins à court terme. En effet, l'approche sectorielle amène les équipes AFD à s'intéresser, beaucoup plus que dans le cadre de l'aide-projet classique, à des domaines qui dépassent la simple sphère technique, en particulier la mise en œuvre des politiques publiques, l'examen des capacités des acteurs et l'analyse de la qualité des missions transversales assurées par l'État, ses services déconcentrés ou ses démembrements.

Cette évolution s'explique également par le temps consacré par l'AFD à contribuer aux efforts de coordination dans le cadre des approches sectorielles étudiées. En tant que chef de file (Burkina et Niger, éducation) ou en tant que partenaire actif (Niger, santé, Mauritanie), l'AFD s'est fortement impliquée au moment de l'instruction des concours pour définir les mécanismes d'harmonisation (manuels de procédures, lettres d'entente, examen et choix des modes opératoires, etc.) et au cours du suivi pour organiser et animer la concertation entre bailleurs et avec les autorités nationales (participation aux revues, rédaction des aide-mémoire conjoints, propositions de positions communes, etc.). Compte tenu de l'organisation du travail à l'AFD, cette implication a été importante tant au niveau local qu'au niveau des équipes du siège.

En revanche, l'AFD semble mobiliser relativement moins

son budget « consultants » dans le cadre de la préparation ou du suivi des aides sectorielles. Elle semble s'appuyer de plus en plus sur les éléments produits par les autres partenaires ou par des experts financés par d'autres partenaires, en particulier la Banque mondiale, qui dispose de fonds dédiés à la réalisation d'études préparatoires et de suivi des programmes sectoriels (notamment lorsqu'elle gère les ressources Fast Track). Cette tendance à une meilleure mutualisation des moyens humains et financiers reste toutefois encore à confirmer. L'agenda propre à chaque bailleur pour pouvoir engager et renouveler ses financements à bonne date s'avère être un sérieux handicap à une mutualisation efficace des moyens et des compétences.

Par ailleurs, pour l'AFD, la baisse du temps consacré aux aspects purement techniques paraît très largement surcompensée par le temps investi dans l'organisation et l'animation de la coordination/harmonisation entre bailleurs, la concertation avec les autorités nationales, ainsi que la prise en compte, encore partielle, des dimensions transversales ou connexes inhérentes à toute stratégie de soutien à une politique publique.

#### 2.4.4 Des risques nombreux et faiblement maîtrisés

Les études de cas ont montré que les équipes AFD en liaison avec les autres bailleurs de fonds avaient procédé à une évaluation *ex ante* relativement approfondie des risques.

Ces risques sont de différentes natures : politiques, institutionnels, financiers, techniques, fiduciaires, juridiques ou encore sociaux.

Ils sont souvent plus nombreux et moins bien maîtrisés que dans l'aide-projet classique. Cela tient certainement à plusieurs raisons : la dimension et la complexité des programmes sectoriels ; les changements culturels, politiques et parfois sociétaux majeurs dont les programmes sectoriels sont parfois à l'origine ; la forte interrelation de ces

<sup>17</sup> Le Contrat de désendettement et de développement (C2D), qui est un mécanisme développé par la France en complément de l'initiative PPTE, permet de refinancer par dons des créances d'APD non prises en compte dans le cadre de PPTE. La doctrine en matière de C2D prévoit une utilisation orientée vers l'atteinte des OMD dans le cadre d'approche-programme s'appuyant sur les systèmes nationaux. Ce mécanisme était relativement récent en 2002 lors de l'instruction du concours en faveur de la Mauritanie.

programmes avec les politiques et missions transversales de l'État ; l'alignement parfois « volontariste » (et donc risqué) sur des procédures nationales encore fragiles ; le caractère consensuel de la coordination et de l'harmonisation avec les autres partenaires ; la préoccupation parfois audacieuse de promouvoir une gestion axée sur les résultats alors que les moyens et les processus sont mal maîtrisés.

Force est de constater dans les différents cas étudiés que des risques parfaitement identifiés en amont n'ont que rarement pu être évités, en particulier sur les plans politique (choix politiques en cours de programme parfois en

contradiction avec les engagements pris dans les programmes sectoriels : mesures de gratuité de certains soins au Niger, mise en œuvre de la réforme du bilinguisme en Mauritanie), fiduciaire (tensions de trésorerie et rupture des relations avec le FMI en Mauritanie en 2004, audit insatisfaisant au Niger dans l'éducation), institutionnel et organisationnel (faiblesse des capacités nationales et provinciales de programmation, de mise en œuvre, de gestion et de pilotage au Burkina Faso), et technique (difficultés à trouver des bureaux d'études et des entreprises capables de répondre aux cahiers des charges pour les constructions scolaires ou sanitaires, par exemple).

#### Encadré 18. Mauritanie, éducation : des facteurs de risque faiblement maîtrisés

En Mauritanie, les mécanismes mis en place pour corriger les facteurs de risque identifiés dès le démarrage du programme sectoriel semblent avoir été relativement inopérants au cours de la première phase.

- Au niveau politique et social : la mise en œuvre de la réforme du bilinguisme, la responsabilisation de cadres issus des minorités ethniques, la part des ressources nationales affectées au secteur de l'éducation et la réduction des disparités régionales ne paraissent pas avoir fait l'objet d'une volonté politique suffisamment forte pour atteindre les résultats escomptés entre 2004 et 2007.

- Aux niveaux institutionnel et organisationnel : le bilan de la première phase du programme sectoriel montre que la relative faiblesse des capacités nationales et régionales (de mise en œuvre, de gestion et de pilotage) a pu constituer un frein à une mise en place efficace et efficiente des actions prévues. La répétition des changements intervenus au niveau des principaux responsables du système a certainement accentué la vulnérabilité du dispositif de pilotage. L'expertise technique apportée en particulier par la France n'a, semble-t-il, pas permis d'améliorer significativement la situation. Les difficultés rencontrées entre les principaux bailleurs de fonds pour mieux se coordonner et harmoniser leurs procédures ont également handicapé la bonne marche du PNDSE tout au long des cinq premières années.

- Au niveau fiduciaire : les retards enregistrés en 2004, dans un contexte macroéconomique délicat pour la Mauritanie (tensions de trésorerie, rupture des relations avec le FMI), n'ont pas amené l'AFD à revoir le mode opératoire utilisé pour le C2D. Les retards dans l'acheminement des ressources entre le Trésor et la direction des projets et des programmes éducation ont pourtant certainement constitué des goulots d'étranglement dans la mise en œuvre du programme.

- Au niveau technique : de nombreux handicaps n'ont pas été levés, notamment en ce qui concerne les insuffisances de coordination au sein des structures responsables de la mise en œuvre du PNDSE, les faiblesses et la complexité de la gestion des ressources humaines (recrutement, formation, affectation et maintien d'enseignants bilingues compétents dans les zones rurales défavorisées) et les difficultés à trouver des bureaux d'études et des entreprises fiables et capables de répondre aux demandes dans les délais et selon les cahiers des charges définis.

### 3. Approche sectorielle et aide sectorielle dans la pratique : premiers enseignements généraux

Dans cette troisième partie, l'accent est mis sur les points saillants d'analyse issus du croisement des études de cas tant au niveau général qu'au niveau des pratiques de l'AFD.

L'objectif est de faire ressortir certains sujets pour nourrir un

questionnement général sur l'approche sectorielle et son financement (3.1.), ainsi que des enseignements et des perspectives pour l'AFD (3.2.), afin de mieux structurer sa pratique de l'aide sectorielle.

#### 3.1 Enseignements généraux

##### 3.1.1 L'approche sectorielle prend forme

L'état des lieux a montré que de nombreux bailleurs de fonds ont pris le parti, depuis le début des années 2000, de s'engager de manière volontariste sur la voie de l'approche sectorielle, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé, et de recourir dans ce cadre à des instruments de financement harmonisés et davantage alignés sur les procédures nationales. La démarche engagée s'est notamment concrétisée par :

- 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.) ;
- l'adoption d'une vision plus globale des secteurs qui s'inscrit dans une démarche gouvernementale et s'appuie sur des instruments transversaux de stratégie, de pilotage et de gestion (stratégie sectorielle, cadrage financier, etc.) des politiques publiques.

Cette évolution marque une rupture importante par rapport aux pratiques passées véhiculées par l'approche-projet et constitue un progrès majeur sur le plan de la coordination et de la mise en place de mécanismes de dialogue placés sous la conduite des gouvernements et associant un large panel de parties prenantes.

Dans ce cadre, les aides sectorielles contribuent à réhabiliter la légitimité des départements ministériels chargés de définir et mettre en œuvre les politiques nationales. Par une maîtrise accrue des pays bénéficiaires dans la définition et le pilotage des politiques sectorielles, elles ont un effet déterminant sur l'appropriation de l'aide.

Elles amènent également les bailleurs de fonds à s'intéresser davantage à des problématiques qui dépassent celles qui sont traditionnellement discutées dans le cadre de l'aide-projet classique, en particulier en ce qui concerne :

- les choix stratégiques et la soutenabilité de la politique sectorielle ;
- les modalités du dialogue institutionnel et la prise en compte de stratégies de soutien au renforcement des capacités ;
- les choix budgétaires sectoriels (contrainte macroéconomique, volume et cohérence des allocations sectorielles et intrasectorielles...) ;
- le cadre institutionnel global (fonction publique, décentralisation, gestion des finances publiques, statistiques) et ses implications sur le secteur.

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 importante (plus de 50 %). Des modes opératoires pluriels (aides-projets, aide sectorielle, fonds verticaux budget de l'État, financements ONG, etc.) cohabitent en effet dans quasiment tous les cas étudiés. Il ressort des études de cas que :

- les organismes onusiens sont généralement absents des financements harmonisés ;
- certaines grandes initiatives internationales, notamment dans le domaine de la santé (GAVI, fonds mondial, etc.), ne s'insèrent pas dans les financements harmonisés pratiqués 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 avec d'autres partenaires, ce qui en fait souvent des acteurs clés dans la définition des modes opératoires retenus ;
- la Commission européenne semble avoir du mal à trouver sa place dans les aides sectorielles compte tenu de ses modes de financement traditionnels qui privilégient, à côté de l'aide-projet, l'aide budgétaire globale non ciblée. Une autre interprétation possible de ce positionnement serait de considérer que la CE a déjà dépassé l'aide sectorielle.

En outre, les aides sectorielles ont nécessité la définition et la mise en place d'une multitude de documents stratégiques, programmatiques, opérationnels, budgétaires et partenariaux, dont la rédaction et l'actualisation se sont échelonnées sur plusieurs années et se sont traduites par un investissement humain considérable, tant de la part des administrations nationales que des bailleurs de fonds.

Les coûts de transaction engendrés par la formalisation de ce cadre institutionnel et instrumental se sont ajoutés en grande partie (et non substitués) à ceux liés à la gestion traditionnelle des projets, dont le portefeuille reste considérable dans les secteurs de la santé comme de l'éducation. Au cours de cette phase de construction progressive des fondations de l'approche sectorielle et de l'aide sectorielle, 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. Les expériences prometteuses observées dans certains pays devraient sans doute être davantage partagées et mises à profit entre partenaires pour dégager un ensemble de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer concrètement les façons de faire sur le terrain.

Enfin, les avancées portant sur l'alignement sont encore timides. Elles dépendent pour une large part des formes d'aide sectorielle mises en place (budgétaires ou non). Quoi qu'il en soit, si l'alignement sur les procédures budgétaires et comptables nationales apparaît d'autant plus élevé que les aides sectorielles sont de nature budgétaire, il n'en demeure pas moins que l'alignement des objectifs de l'aide sectorielle sur les objectifs des stratégies nationales est globalement satisfaisant. L'alignement 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, comme c'est souvent le cas avec la Banque mondiale.

### 3.1.2 Un dispositif instrumental complexe et parfois porteur de dérives technocratiques

Cet état des lieux a relevé une tension récurrente entre, d'une part, des stratégies sectorielles ambitieuses, fortement influencées par l'approche « quantitative » des OMD, par les initiatives internationales et par les instruments de pilotage et de suivi promus par les bailleurs de fonds, et, d'autre part, la réalité des politiques mises en œuvre sur le terrain qui s'écartent souvent des orientations initiales et n'atteignent que très rarement les objectifs qualitatifs recherchés.

On observe ce même décalage entre un dispositif instrumental élaboré *ex ante* de manière souvent idéalisée pour favoriser la mise en œuvre et le suivi des programmes sec-

toriels et la réalité du pilotage effectué et de l'utilisation des outils de gestion qui le composent.

En effet, les instruments de programmation 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'État et de cadrage pluriannuel des dépenses au niveau global.

De même, les outils de plus en plus complexes utilisés par les administrations pour la planification des activités connaissent des retards de production et de validation préjudiciables à leur bonne mise en œuvre, relèvent d'approches et de nomenclatures souvent déconnectées de la préparation du budget et s'avèrent dans la plupart des cas difficiles voire impossibles à suivre en exécution.

Les bilans annuels présentés à l'occasion des revues sectorielles fournissent rarement des données précises sur le niveau d'exécution du budget de l'État au niveau sectoriel, en dépit de l'importance considérable que celui-ci occupe dans le financement des programmes.

Cette situation incombe certainement tout autant aux pays partenaires qu'aux bailleurs de fonds. 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, financements mobilisés inférieurs à ceux programmés, difficultés à concevoir et à appliquer des stratégies efficaces en matière de qualité des services essentiels, capacités des acteurs (y compris des bailleurs de fonds) surestimées et/ou insuffisantes, contraintes sectorielles et transversales mal appréciées, processus de transformation des moyens en performance peu maîtrisé, etc.

Par ailleurs, et outre l'intérêt théorique que présente l'utilisation de ces instruments pour mieux programmer, mieux

planifier, mieux suivre les politiques sectorielles, il ressort dans la plupart des cas étudiés que les outils mis en place sont fortement influencés par les attentes des bailleurs.

Il faut certainement y voir la conjonction de plusieurs phénomènes liés au fonctionnement « historique » des programmes d'aide (qui reposent en grande partie sur une batterie d'instruments et de procédures très codifiés souvent empruntés à l'aide-projet) au processus d'apprentissage progressif de l'aide sectorielle par les « chefs de projet sectoriels » des bailleurs de fonds, et enfin à la volonté des bailleurs de fonds de conserver une certaine emprise sur les instruments pour tenter de maîtriser certains risques financiers et techniques (traçabilité des dépenses, droit de regard sur les termes de référence de certaines études, etc.).

Dans la pratique, la mise en place à l'échelle nationale d'instruments dictés par les intrants des systèmes d'aide, et ce à la demande des bailleurs de fonds, aboutit à certaines dérives technocratiques qui peuvent déstructurer l'approche sectorielle au lieu de la consolider et engendrer une charge de travail et des coûts de transaction, tant pour les pays bénéficiaires que pour les bailleurs de fonds, à l'opposé des objectifs recherchés dans le cadre des aides sectorielles.

Ces situations peuvent parfois friser l'absurdité, en particulier 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, dont on se demande parfois à qui et à quoi ils servent, aboutissent dans bien des cas à une véritable overdose de planification. Ils rencontrent des difficultés considérables de mise en œuvre et produisent la plupart du temps peu d'externalités sur les systèmes nationaux et s'avèrent faiblement catalyseurs pour le dialogue sectoriel. Au final, ils peuvent même brouiller l'exercice des responsabilités lorsque les bailleurs de fonds s'immiscent également dans leur microgestion.

### 3.1.3 Un dialogue orienté sur les moyens plutôt que sur les résultats

Ce rapport a montré que 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. Dans la mise en œuvre des politiques, le dialogue reste néanmoins la plupart du temps centré sur les moyens mis à disposition des programmes, leur gestion et les instruments de contrôle y afférents. Il porte en définitive peu et mal sur les résultats.

En effet, les discussions sur la programmation financière et sur 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.

En complément, le temps dédié à l'organisation de l'approche sectorielle mentionné en 3.1.2 contribue à détourner l'attention que devrait porter les acteurs sur les résultats.

Par ailleurs, l'absence de mécanisme définissant plus clairement les réponses à apporter à court ou moyen terme dans les cas où les résultats atteints ne seraient pas conformes aux objectifs initialement fixés ne favorise pas toujours un dialogue critique sur ces derniers. En effet, dans les cas étudiés, 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 dis-

position. En définitive, tout le système est mobilisé par la poursuite en continu du financement sectoriel. Il va de soi que dans ces conditions le dialogue penche vers les « *inputs* » au détriment des résultats. Ce mode de faire peut favoriser une certaine routine sans inciter l'État à se focaliser davantage sur les résultats.

Enfin, les études de cas ont montré que la réalisation d'évaluations rétrospectives indépendantes et régulières ne constitue pas une préoccupation majeure tant du côté des bailleurs que du côté 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 relative complexité inhérente à l'organisation d'un exercice conjoint d'évaluation d'une politique publique et des financements apportés peuvent certainement 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. Les formats adoptés ne présentent en outre pas toutes les garanties d'objectivité et d'indépendance propres à ce type d'exercice (autoévaluation 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.

Ces constats confortent l'idée d'un faible intérêt des parties prenantes à promouvoir un dialogue sur les politiques, les résultats et leurs difficultés en la matière.

En définitive, la propension des bailleurs de fonds à focaliser leur attention sur les systèmes de mise en œuvre (programmation, suivi, contrôle) et de gestion des programmes, les capacités souvent insuffisantes des acteurs nationaux à piloter les programmes sectoriels complexes et enfin les modalités de financement qui privilégient ciblage et traçabilité aboutissent à se détourner d'un des objectifs majeurs recherchés dans le cadre des aides sectorielles, à savoir un dialogue axé sur les résultats.



### 3.1.4 Un ciblage souvent synonyme d'une gestion étriquée de l'aide sectorielle

Dans les différents cas étudiés, les bailleurs de fonds estiment qu'il est risqué de s'aligner pleinement sur les procédures des pays partenaires. Les capacités institutionnelles sont souvent limitées, voire défailtantes. Le niveau de confiance est par conséquent relativement faible.

L'état des lieux a montré qu'en dépit des efforts engagés par les bailleurs de fonds pour développer et consolider les approches sectorielles, ces derniers souhaitent en règle générale maintenir un contrôle relativement élevé sur l'utilisation de leurs financements.

Ce besoin de contrôle peut se matérialiser 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 la proposition d'attribution des marchés), et dans tous les cas *a posteriori* (audit externe) ;
- une durée des conventions de financement relativement courte (trois ans, voire moins) ;
- des financements annuels annoncés et versés tardivement afin de limiter les prises de risques.

De multiples facteurs plaident pour le maintien d'un contrôle rapproché des ressources octroyées par les bailleurs de fonds, en particulier :

- les contextes d'intervention au niveau sectoriel et/ou global, au regard notamment :
  - des performances limitées des procédures nationales en matière d'exécution budgétaire ou de passation des marchés, et de système de contrôle interne et/ou externe ;
  - des craintes de tension de trésorerie au niveau global pouvant se faire au détriment des ressources allouées en faveur du secteur appuyé ;
  - de la faible capacité de gestion et d'absorption des ressources au niveau sectoriel ;

- les contraintes et préférences des PTF soutenant un secteur, comme par exemple :
  - le besoin d'assurer une certaine visibilité de leur action ;
  - le désir de focaliser leurs ressources sur certaines de leurs priorités ;
  - la capacité à rendre compte de l'utilisation des ressources et de la contrôler formellement ;
  - le poids des habitudes prises dans le cadre de l'approche-projet ;
  - le degré d'aversion des PTF au risque fiduciaire.

La mise en œuvre des aides sectorielles 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, leur désir de responsabilisation des bénéficiaires et d'alignement progressif sur les systèmes de gestion nationaux. L'arbitrage final aboutit le plus souvent 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 et s'assurer de la régularité des procédures.

Cette façon de faire ne va pas sans poser de difficultés quant à la cohérence et à l'efficacité des modes de gestion adoptés. Elle se traduit souvent par une gestion étriquée de l'aide, pénalisée notamment par :

- une prévisibilité médiocre qui nuit à la qualité de la programmation et de l'exécution financière au niveau sectoriel ;
- un suivi de l'exécution technique et financière des programmes centré sur les ressources extérieures qui n'intègre pas la plupart du temps l'analyse de l'exécution du budget de l'État ;
- un recentrage quasi systématique du dialogue sur les ressources des partenaires techniques et financiers au détriment du dialogue stratégique ;
- des rigidités dans l'utilisation des ressources octroyées ;
- des coûts de transaction élevés ;
- de faibles externalités sur les systèmes nationaux.

## 3.2 Enseignements et perspectives pour l'AFD

Ce rapport confirme la nécessité pour l'AFD d'approfondir la réflexion engagée dans le cadre du POS II sur les modalités d'une participation active aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, d'un renforcement de sa présence dans les approches sectorielles, et d'une mobilisation plus efficace de ses instruments de financement en soutien aux politiques publiques des pays partenaires.

Il propose plusieurs pistes de travail pour améliorer la pratique de l'AFD en matière d'aide sectorielle, selon deux axes :

- d'une part, promouvoir quelques principes directeurs pour guider son action dans les approches sectorielles ;
- d'autre part, faire évoluer ses méthodes de travail face aux exigences des aides sectorielles.

### 3.2.1 Promouvoir des principes directeurs pour guider l'action de l'AFD dans les approches sectorielles

Dans le but d'améliorer la pratique générale des approches sectorielles auxquelles elle participe, l'AFD pourrait promouvoir quelques principes directeurs de son action. Il s'agirait en quelque sorte, au travers de leur analyse systématique, de caractériser et singulariser le rôle joué par l'AFD dans les aides sectorielles. Pour être crédible et fondée, une telle approche nécessiterait un important investissement des équipes et une organisation interne adaptée pour favoriser une bonne synergie entre secteurs, entre pays, entre siège et agence et entre services du siège.

Les quatre principes présentés ci-après, ont vocation à consolider les approches sectorielles :

- défendre le réalisme des politiques publiques et le pragmatisme des outils de suivi ;
- positionner systématiquement sur l'analyse des politiques et des résultats ;
- être « le champion » de l'évaluation ;
- privilégier l'alignement et limiter autant que possible le contrôle *a priori*.

### Défendre le réalisme des politiques publiques et le pragmatisme des outils de suivi

En s'appuyant sur sa connaissance du terrain, l'AFD devrait veiller à mieux faire valoir en amont son regard critique sur les diagnostics établis et les stratégies sectorielles adoptées et s'efforcer dans ce cadre d'inciter les acteurs à faire preuve de réalisme dans les objectifs fixés à moyen et long termes, les moyens prévus et les réformes envisagées.

De même, afin de prévenir les dérives technocratiques des dispositifs, l'AFD devrait attacher un intérêt particulier à la promotion d'instruments et de mécanismes de planification/programmation/suivi adaptés aux contextes et porteurs de dynamiques de dialogue et d'exigences réciproques entre pays partenaires et bailleurs de fonds.

Enfin, la responsabilisation des autorités nationales et la crédibilité des stratégies doivent aussi conduire l'AFD à une certaine dose de sélectivité, en limitant ses interventions sous forme d'aide sectorielle dans des domaines où existe réellement une convergence globale de vue et en s'abstenant de s'immiscer dans la microgestion.

### Se positionner systématiquement sur l'analyse des politiques et des résultats

L'AFD devrait s'employer à contribuer à l'amélioration des processus de décision et au renforcement des capacités des acteurs. Elle pourrait dans cet esprit jouer un rôle actif pour amener les pays partenaires et les bailleurs à mettre davantage en perspective, dans le cadre de dispositifs de suivi-évaluation crédibles, les activités et les réformes prioritaires, l'évolution des financements sectoriels et les performances atteintes sur le moyen terme. Elle renforcerait sans doute ainsi l'organisation et l'animation d'un dialogue sur les politiques et sur les résultats.

L'énoncé des politiques sectorielles n'est pas gravé dans le marbre. Aussi, afin de mieux prendre en compte l'impact des décisions politiques ou d'événements exogènes qui peuvent survenir lors de la mise en œuvre d'un programme, l'AFD

devrait encourager la mise en place de processus partagés d'actualisation et de révision éventuelle des stratégies.

L'AFD pourrait encourager l'organisation de rencontres à haut niveau entre les autorités nationales et leurs partenaires en vue d'échanger sur les questions stratégiques et, le cas échéant, engager des confrontations d'idées et de positions pour comprendre les raisons et les implications de choix politiques parfois différents des engagements pris dans les documents sectoriels.

Dans ce cadre, il conviendrait certainement que l'AFD développe des capacités et des méthodes d'analyse pragmatiques et convaincantes.

Enfin, l'AFD pourrait stimuler la réflexion en matière de définition et de mise en place de mécanismes de réponse graduée, responsabilisants et transparents dans les cas où les résultats atteints ne seraient pas conformes aux objectifs initialement fixés dans les documents de politique et les accords de partenariat.

### Être le champion de l'évaluation

Pour consolider la gestion axée sur les résultats, il paraît également primordial de procéder à l'évaluation régulière des politiques sectorielles soutenues. Afin de mieux répondre aux attentes des différents acteurs impliqués, ces évaluations devraient certainement chercher à concilier deux objectifs principaux :

- servir de base pour les obligations de redevabilité des pays bénéficiaires et des bailleurs de fonds ;
- améliorer les politiques nationales et les programmes d'aide futurs grâce aux enseignements tirés.

Dans ce cadre, les évaluations doivent notamment permettre d'apprécier de manière aussi systématique, partenariale et indépendante que possible la conception, la mise en œuvre et les résultats des politiques conduites et soutenues. Elles doivent aussi permettre de porter un jugement sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des appuis apportés par les partenaires au développement. Plus globalement, elles pourraient également apprécier la qualité du partenariat entre les

parties prenantes et le respect des engagements réciproques pris dans les documents contractuels.

Enfin, les évaluations doivent fournir des informations crédibles et utiles afin d'incorporer les leçons apprises dans les processus décisionnels des pays bénéficiaires comme des bailleurs de fonds. Elles pourraient être complétées, si besoin et en fonction des contextes, par des analyses d'efficacité de la dépense publique et par des enquêtes de perception auprès des bénéficiaires finaux.

Les méthodologies d'évaluation des aides sectorielles ne sont pas encore stabilisées au sein de la communauté internationale. L'AFD pourrait contribuer à les enrichir en s'appuyant sur sa connaissance du terrain et la diversité des formes d'aide sectorielle qu'elle pratique dans des géographies hétérogènes. Elle pourrait aussi veiller à ce que l'évaluation régulière des politiques sectorielles qu'elle soutient : d'une part, figure systématiquement dans les engagements des différentes parties prenantes (accords de partenariats, documents stratégiques, protocoles de financement commun, etc.), d'autre part, soit effectivement réalisée dans le cadre d'une démarche organisée, partenariale et indépendante.

### Privilégier l'alignement et limiter autant que possible le contrôle *a priori* et le ciblage

Comme on l'a vu plus haut dans ce rapport, le ciblage conduit à une gestion étriquée de l'aide et limite les progrès en matière d'alignement sur les procédures nationales sans pour autant contribuer à les améliorer lorsque celles-ci sont défectueuses.

L'AFD pourrait donc adopter une attitude plus proactive en direction de l'alignement, qui demeure l'un des objectifs fondamentaux de l'approche sectorielle.

À cet effet, l'AFD devrait s'efforcer d'examiner systématiquement les points forts et les points faibles inhérents à la mise en place d'une aide budgétaire non ciblée et privilégier cette modalité dans la mesure du possible.

Pour autant, l'AFD devrait éviter tout dogmatisme en la matière. Un alignement trop hâtif sur les procédures

nationales peut conduire à des situations de blocage ou de rupture de confiance entre partenaires, comme cela a par exemple été le cas au Niger, à la suite des conclusions d'un audit de dépenses dans le cadre de l'aide budgétaire sectorielle « éducation ».

Aussi, dans l'hypothèse où le recours à une aide budgétaire non ciblée s'avérerait prématurée (dans certains contextes et pour de solides raisons), il est souhaitable que :

- les choix en faveur du ciblage ou de tout arrangement spécifique soient fondés et discutés sur la base d'un diagnostic approfondi et d'une analyse partagée entre partenaires ;
- les dysfonctionnements identifiés fassent clairement l'objet d'un agenda de travail pour favoriser à terme un meilleur alignement ;
- les bilans sectoriels portent toutefois sur l'ensemble des ressources mises à disposition des programmes sectoriels, qu'elles soient nationales ou extérieures ;
- la pratique soit considérée comme transitoire.

Dans ce cadre, l'AFD pourrait promouvoir sur le terrain, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, la recherche d'un arbitrage plus performant entre un risque acceptable pour les bailleurs et une meilleure inclusion de l'aide dans les procédures nationales, dans le but :

- de trouver un consensus sur les dysfonctionnements légitimant des procédures non alignées à court ou à moyen terme ;
- d'engager une démarche de changement (réformes et soutien au renforcement des capacités) ;
- de limiter les effets négatifs et rechercher des options pouvant engendrer des externalités positives.

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

Pour l'AFD, le renforcement de son action en soutien aux politiques publiques par 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 ainsi que 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 limiter les coûts de transaction.

Les orientations qui suivent s'inscrivent dans cette perspective et proposent quelques axes de travail qui pourraient utilement structurer la réflexion sur le sujet.

#### Passer du temps discret des projets au temps continu des politiques publiques

Comme on l'a vu dans la troisième partie de ce rapport, le recours à l'aide sectorielle a progressivement conduit les bailleurs de fonds à adopter une vision plus panoramique des problématiques sectorielles tout en les replaçant dans un contexte institutionnel plus global, à l'échelle du pays.

Par conséquent, il est primordial que l'AFD intègre la préparation, l'instruction, le suivi et l'évaluation de ses concours sous forme d'aide sectorielle dans une démarche résolument tournée vers l'appui aux politiques publiques des pays partenaires. Il lui faut passer du temps discret des projets au temps continu des politiques publiques.

La maturation d'un programme de développement sectoriel nécessite des changements institutionnels, organisationnels et parfois culturels de long terme. Lorsque l'AFD décide avec d'autres partenaires d'intervenir dans des approches sectorielles, elle doit donc être prête à engager des ressources prévisibles sur le long terme et à adapter en conséquence ses interventions sur le même horizon temporel.

Une telle dynamique suppose de faire évoluer les stratégies d'intervention et de raisonner dans le cadre d'un continuum de financements (horizon temporel, stratégie pays, objectifs sectoriels poursuivis à court et long terme, programmation des moyens, palette d'instruments, soutenabilité financière, modalités de coordination, etc.), d'inscrire son action dans une logique plus systémique et globalisante à l'échelle d'un secteur (dimensions politiques, techniques et institutionnelles, analyse des capacités, fonctions transversales de l'État, etc.) et d'adapter ses façons de faire (modalités d'instruction, indicateurs de suivi, modes opératoires, méthodes d'évaluation, etc.) et les compétences à mobiliser.

### Mieux articuler les instruments disponibles

Compte tenu de ce qui précède, l'AFD devrait s'appuyer sur sa connaissance du terrain et des acteurs pour rechercher une combinaison plus efficace entre les différents instruments de financement à sa disposition.

L'AFD doit davantage veiller à la complémentarité (processus de planification et de validation des activités, par exemple) et au phasage des financements mis en place dans le cadre des aides sectorielles et des aides-projets dédiées à des actions de soutien au renforcement des capacités, notamment la mobilisation de l'expertise technique, résidente ou ponctuelle. La décision récente de l'AFD d'intégrer la réflexion sur la « gestion » de l'assistance technique dans une perspective plus large de gestion de l'expertise, puis de renforcement des capacités des acteurs du développement, va dans le bon sens. Elle doit déboucher sur la définition de lignes directrices en matière de renforcement des capacités (démarches recommandées, expertise mobilisable) et de bonnes pratiques pour accompagner les pays bénéficiaires<sup>18</sup>.

Enfin, il est impératif que l'AFD accorde un intérêt particulier, à l'occasion de l'instruction et du suivi des ABG, à la cohérence et à la complémentarité de ce mode de financement (objectifs, conditionnalités, modalités de décaissement, cadre de suivi, etc.) avec les instruments mobilisés au niveau sectoriel, ainsi qu'à ses implications dans le dialogue stratégique sur le secteur (réformes institutionnelles, gouvernance financière, etc.).

### Renforcer les capacités internes

L'organisation du travail au sein de l'équipe-projet entre l'agence et le siège et entre les « géographiques » et les « techniques », le recours à l'expertise extérieure et la division du travail avec les autres partenaires sont des axes majeurs de réflexion sur lesquels l'AFD devrait se pencher pour pouvoir faire face aux besoins de compétences pluridisciplinaires indispensables à la bonne mise en œuvre des aides sectorielles.

Dans l'hypothèse d'une intensification des actions de l'AFD en soutien aux politiques publiques, les évolutions concrètes

à promouvoir concernant ces différents thèmes mériteraient d'être affinées et précisées dans le cadre d'un travail complémentaire, à visée moins analytique et davantage opérationnelle que le présent rapport.

Quelques pistes de travail sont toutefois proposées en ce sens à titre d'exemple :

- concernant le dimensionnement de l'équipe-projet et l'externalisation de certaines missions, il est indispensable que le chef de projet puisse s'appuyer sur une équipe polyvalente en mesure de traiter ponctuellement ou de manière récurrente l'ensemble des problématiques et des questions soulevées dans le cadre de la politique publique soutenue et de l'environnement dans lequel elle s'insère. L'équipe-projet AFD devrait donc être configurée dès l'identification du concours sectoriel en prenant ces éléments en considération. Dans le même ordre d'idée, il est également souhaitable de prévoir, dans le budget temps du concours, des ressources suffisantes pour mobiliser l'expertise extérieure qui sera nécessaire sur certaines thématiques où il est plus difficile de recourir à de l'expertise interne. Enfin, il pourrait être intéressant, au cas par cas, d'élargir la notion d'équipe-projet interne AFD à une équipe-projet multibaillleurs. Il s'agirait ici d'esquisser une répartition des tâches et une mutualisation des compétences en tenant compte de l'expertise susceptible d'être mobilisée auprès des autres bailleurs lors des phases d'instruction et de suivi des programmes sectoriels ;
- concernant la répartition des tâches entre services du siège, un rôle plus important pourrait éventuellement être confié aux départements géographiques, dont les équipes seraient amenées à s'intéresser davantage à certaines problématiques transversales peu examinées dans le cadre de l'aide-projet classique comme la

<sup>18</sup> Une étude visant à préciser la démarche de l'AFD en matière de soutien au renforcement des capacités est en cours.

décentralisation, la gestion des finances publiques, les systèmes statistiques, etc. De même, les fonctions d'appui à l'équipe-projet (montage du financement, analyse des documents de cadrage sectoriels, risque fiduciaire et rapports d'audits, etc.) devraient être davantage valorisées ;

- concernant la répartition des tâches entre siège et agence, il pourrait être recommandé de décentraliser autant que possible le niveau de décision et de responsabilité, dans un souci de meilleure réactivité et de consolidation de la légitimité des agents sur le terrain par rapport aux autres partenaires et aux bénéficiaires. Le partage des responsabilités pourrait ainsi être différencié, orienté et adapté au cas par cas, en fonction de l'ancienneté des agents sur le terrain, du rôle plus ou moins important joué par l'AFD dans un programme sectoriel, en fonction du contexte et de son évolution au fil du temps (chef de file, bailleur de second rang, partenaire silencieux, etc.) ou encore du type d'aide sectorielle concernée (partage des contrôles *a priori* entre le chef de projet au siège et le responsable en agence dans le cadre de fonds communs non budgétaires, en fonction de la nature des dépenses et des montants concernés, par exemple). Dans le cas où le chef de projet est en agence, il paraît toutefois important de maintenir des missions régulières d'appui du siège (divisions techniques, départements géographiques ou autres) pour s'assurer d'un recul suffisant de l'agence, en particulier dans la conduite du dialogue sectoriel ;
- concernant le type d'expertise à privilégier en agence, des incitations pourraient être créées pour disposer de ressources humaines sur le terrain plus importantes et plus expérimentées que sur des projets classiques (cadres locaux seniors, agents expatriés, etc.).

La réflexion sur les moyens à mettre en place au sein de l'AFD pour assurer un meilleur suivi des aides sectorielles doit également intégrer les aspects liés à la division du travail entre bailleurs. Cet état des lieux a montré que des expériences étaient conduites sur le terrain. Un examen détaillé des bonnes pratiques observées pourrait permettre d'en tirer

des enseignements utiles.

Enfin, le renforcement des capacités internes passe certainement par la mise à disposition de procédures, d'outils de gestion et de supports adaptés aux spécificités des aides sectorielles qui permettraient d'avoir un référentiel commun et de développer un savoir-faire. Il conviendrait à ce titre de :

- consolider l'offre de formation relative à l'approche sectorielle, en s'appuyant notamment sur les travaux de l'initiative Train4DEV<sup>19</sup>, à la gestion des politiques publiques, aux modes de faire en matière de diagnostic, de mise en œuvre et de suivi des actions de soutien au renforcement des capacités<sup>20</sup> (individus, organisations et institutions) et aux fonctions transversales de l'État (gestion des finances publiques<sup>21</sup>, décentralisation, fonction publique, système statistique, etc.) ;
- finaliser le guide sur l'aide sectorielle en cours de révision et développer des outils méthodologiques, d'analyse et de diagnostic utilisables par les chefs de projets et les agences (typologie des modalités d'aides sectorielles, renforcement des capacités, analyse du risque fiduciaire, lignes directrices pour l'évaluation des aides sectorielles, etc.) ;
- produire davantage de connaissances sur l'aide sectorielle (capitaliser sur les méthodes, analyser l'évolution des modalités de financement, connaître les pratiques des autres, appréhender la perception des bénéficiaires, etc.), dans le sens de l'étude « aide budgétaire sectorielle dans la pratique » cofinancée par l'AFD, les Pays-Bas et le Département pour le développement international (DFID, Royaume-Uni) dans le cadre du partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) ;

<sup>19</sup> L'AFD, à travers le CEFEB, devrait jouer le rôle de chef de file du groupe mis en place dans le cadre de l'initiative TRAIN4DEV (Training For Development) sur les SWAP.

<sup>20</sup> Une étude conduite par PSP/APR (Département du pilotage stratégique et de la prospective, division animation et prospective, AFD) visant à préciser la démarche de l'agence en matière de soutien au renforcement des capacités est en cours.

<sup>21</sup> Un module en matière de gestion des finances publiques est en place depuis 2008.

- organiser la mise en réseau des agents au siège comme en agence et favoriser le partage d'expériences et les travaux de capitalisation sur ces approches ainsi que les outils de gestion ;
- actualiser et compléter les documents référence et les procédures d'instruction actuels pour les adapter aux besoins et spécificités de l'aide sectorielle (définitions, format des conventions de financement, etc.).

### Mieux encadrer la pratique de chef de file sectoriel

Des cas étudiés, il ressort que la fonction de chef de file<sup>22</sup> consiste notamment à servir de trait d'union (rôle de représentation ou de porte-parole) entre l'administration et la communauté des bailleurs. Le chef de file prend une part importante dans l'animation du dialogue au niveau sectoriel et facilite la production de consensus (notamment en cas de difficulté ou de crise). Le chef de file a aussi un rôle « administratif » (circulation de l'information, gestion d'une liste de diffusion, compte rendu de réunion) et entretient dans ce cadre une certaine forme de « mémoire institutionnelle » du secteur (gestion documentaire).

Selon son degré d'implication, le chef de file peut jouer un rôle stratégique, peser sur l'agenda sectoriel et bénéficier d'une forte visibilité (qui paraît aller au-delà de celle favorisée par l'aide-projet) tant au niveau sectoriel qu'au niveau national. En contrepartie, le chef de file est inévitablement davantage exposé que les autres PTF vis-à-vis de ses pairs et vis-à-vis de l'administration. De plus, le chef de file doit privilégier la recherche de consensus entre partenaires, au détriment parfois de ses propres positions.

L'exercice du chef de file requiert un investissement important en termes de ressources humaines (avec de fortes capacités techniques pour assurer une légitimité au niveau sectoriel). Cet investissement varie selon le degré d'implication et l'ambition de chaque chef de file, mais aussi en fonction de sa capacité à organiser une division efficace du travail au niveau sectoriel entre les principaux partenaires concernés.

Au regard de ces différents éléments d'analyse, il ressort que la décision de devenir chef de file devrait certainement s'appuyer pour l'AFD sur une réflexion préalable articulée autour plusieurs questionnements, en particulier :

- l'intérêt de la fonction en liaison avec le volume des opérations présentes et futures ;
- la valeur ajoutée susceptible d'être apportée (structuration de la politique sectorielle, animation du dialogue sur l'agenda stratégique sectoriel, appui au renforcement des capacités, renforcement des partenariats, etc.) ;
- l'analyse approfondie des risques inhérents à l'aide sectorielle ;
- les moyens à mobiliser et ceux qui sont disponibles, en interne (agences/siège) et en externe ;
- les modalités d'organisation dans la division du travail entre bailleurs, en tenant compte des forces en présence et des compétences susceptibles d'être mobilisées par les autres PTF.

Dans l'hypothèse où l'AFD décide d'assurer le rôle de chef de file dans un secteur, il paraît important de définir un agenda et une feuille de route en collaboration avec les autres partenaires et l'administration, ainsi que des indicateurs et des modalités de suivi et de transfert du mandat.

### Maîtriser les temps et les coûts de gestion

La problématique de la maîtrise des temps de gestion rejoint celle de l'organisation du travail développée plus haut et celle de l'implication de l'AFD dans une fonction de coordination sectorielle sur le terrain, comme l'exercice de chef de file, par exemple.

Elle pose également des questions importantes pour l'AFD, de façon générale ou au cas par cas, en particulier sur les points suivants :

- dans le cas d'une aide sectorielle, faut-il chercher à engager des volumes plus importants annuellement ou

<sup>22</sup> Une étude de capitalisation sur les expériences du ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'AFD en matière de chef de file est actuellement en cours de réalisation.

sur des durées plus longues pour permettre de mieux équilibrer certains coûts ?

- l'AFD doit-elle redoubler d'efforts pour rechercher des mandats de délégation de gestion qui, moyennant une rémunération, sont susceptibles d'amortir certains des coûts de gestion ?
- dans quels cas l'AFD doit-elle privilégier le partenariat silencieux ?
- comment mieux mutualiser les travaux de portée générale produits par les différents partenaires ?

### Consolider l'analyse et le suivi des risques inhérents à l'aide sectorielle

Dans le souci de mieux maîtriser les risques et leur suivi, deux idées pourraient être approfondies : d'une part, élaborer une matrice détaillée d'analyse et de suivi des risques adaptée aux spécificités de l'approche et de l'aide sectorielles ; d'autre part, organiser, en tant que de besoin, des revues bilatérales spécifiques sur la contribution de l'AFD à l'approche sectorielle soutenue dans un pays donné.

Sur le premier point, la construction d'une grille d'analyse et de suivi des risques propre aux aides sectorielles pourrait permettre de croiser la classification standard des risques utilisée à l'AFD (politiques, institutionnels, fiduciaires, techniques, etc.) avec les caractéristiques et les objectifs de l'aide sectorielle (accroître l'appropriation, favoriser l'alignement, renforcer la coordination et l'harmonisation, améliorer la prévisibilité des financements, promouvoir une gestion axée sur les résultats...).

Cette matrice pourrait en outre comporter une appréciation sur la probabilité et la gravité de chaque risque (faible, moyenne, forte) ainsi qu'une série de contre-mesures susceptibles d'être envisagées.

Elle pourrait non seulement servir d'outil de suivi et de pilotage pour les équipes-projets mais aussi de support au dialogue (et à la mise en œuvre d'actions correctrices) avec les autres partenaires et avec les bénéficiaires.

Sur le deuxième point, les études de cas ont montré qu'il pouvait être pertinent pour l'AFD de conduire des revues bilatérales spécifiques, en complément aux évaluations conjointes et en tant que de besoin, en particulier :

- chaque fois que l'AFD instruit un nouveau concours qui vient s'ajouter à un précédent dans le même secteur. Il paraît important de pouvoir tirer les enseignements des expériences passées de manière systématique pour mieux préparer les concours suivants et s'assurer ainsi de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et des effets des financements successifs ;
- chaque fois que l'AFD souhaite examiner des questions spécifiques auxquelles elle accorde une importance particulière (exercice de chef de file, efficacité de l'aide, gestion par les résultats).

Ces revues doivent nécessairement s'appuyer et être articulées avec les autres dispositifs d'évaluation (sur le contenu et dans le temps), tout en restant relativement souples et légères. Leur format (équipes AFD, équipes mixtes interne/externe, consultants, etc.) et leur contenu doivent encore être précisés. Il s'agirait toutefois dans notre esprit de faire appel, de temps à autre, à un regard extérieur à l'équipe-projet, en particulier dans le cas d'aides sectorielles qui s'inscrivent dans un continuum de financements sur le moyen/long terme. À titre indicatif, les objectifs suivants pourraient être poursuivis :

- analyse critique des modalités d'intervention de l'AFD et revue des risques (politiques, fiduciaires, institutionnels et organisationnels, techniques, etc.) ;
- appréciation de la cohérence/complémentarité entre les instruments/modalités de financements ;
- appréciation du positionnement et de la valeur ajoutée de l'AFD (rôle dans la coordination, mode opératoire, part relative du financement, visibilité, rôle dans le renforcement des capacités, exercice de chef de file, efficacité de l'assistance technique financée, coûts de gestion, orientations prises par rapport aux engagements de la Déclaration de Paris, etc.).



## Conclusion

L'engagement des partenaires du Sud et des bailleurs de fonds en faveur de la consolidation de l'approche sectorielle et du développement des aides sectorielles constitue une réelle inflexion par rapport aux pratiques passées en matière d'acheminement de l'aide.

Cet état des lieux confirme que les aides sectorielles sont incontestablement à l'origine de progrès majeurs longtemps inaccessibles à l'aide-projet, en particulier : une maîtrise accrue des pays bénéficiaires dans la définition et le pilotage des politiques sectorielles ; un renforcement de la coordination entre partenaires et une évolution progressive en termes d'harmonisation et d'alignement ; la mise en place de mécanismes de dialogue placés sous la conduite des gouvernements du Sud et associant un large panel de parties prenantes.

Les fortes attentes suscitées par le recours à ces nouvelles modalités d'intervention semblent toutefois 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 : dialogue essentiellement axé sur les moyens et faiblement sur les politiques et les résultats, dérives technocratiques des outils de planification et de suivi, coûts de transaction élevés, insuffisante prévisibilité des financements extérieurs, dilemme contrôle/alignement souvent synonyme de gestion étriquée de l'aide.

Ces constats militent pour que l'AFD poursuive 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.

Ce rapport préconise en ce sens plusieurs pistes de travail, d'une part pour promouvoir quelques principes directeurs susceptibles de guider l'action de l'AFD dans les approches sectorielles, d'autre part pour faire évoluer ses méthodes de travail face aux exigences de l'aide sectorielle.



## Liste des sigles et acronymes

ABG	Aide budgétaire globale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
ABS-C	Aide budgétaire sectorielle ciblée
ABS-NC	Aide budgétaire sectorielle non ciblée
AFD	Agence Française de Développement
AP	Approche-programme
APD	Aide publique au développement
AS-NB	Aide sectorielle non budgétaire
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque islamique de développement
BM	Banque mondiale
BPE	Bureau des projets éducation
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CASEM	Conseil d'administration du secteur ministériel
CAST	Compte d'affectation spéciale du Trésor
CAST/FSDEB	Compte d'affectation spéciale du Trésor/Fonds de soutien au développement de l'enseignement de base
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires (département spécialisé de l'AFD)
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DEP	Direction des études et de la planification

DFID	Département pour le développement international (Royaume-Uni, Department for International Development)
FCE	Fonds commun éducation
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FCS	Fonds commun santé
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FSDEB	Fonds de soutien au développement de l'enseignement de base
FTI	Fast Track Initiative
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
HT	Hors taxes
IMOA-EPT	Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous
JICA	Japan International Cooperation Agency
LENPA	Learning Network on Programme Based Approaches
MEBA	Ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation
MCS	Mission conjointe de suivi
MSP	Ministère de la Santé publique
ND	Non disponible
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
PAA	Plan d'action annuel
PAM	Programme alimentaire mondial
PB	Pays-Bas
PDDEB	Plan décennal de développement de l'éducation de base
PDS	Plan de développement sanitaire
PDSN	Projet de développement santé et nutrition
PNDSE	Programme national de développement du secteur de l'éducation
POS	Plan d'orientation stratégique
PPTE	Initiative pays pauvres très endettés

PRIASS	Projet de renforcement institutionnel et d'appui au secteur de la santé
PRODEM	Projet démographique multisectoriel
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique
PSP/APR	Département du pilotage stratégique et de la prospective, division animation et prospective
PTF	Partenaire technique et financier
PTQ	Plan de travail quinquennal
RC	Renforcement de capacités
RESEN	Rapport d'Etat d'un système éducatif national
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
SWAP	Sector Wide Approach
TTC	Toutes taxes comprises
USAID	United States Agency for International Development
ZSP	Zone de solidarité prioritaire



## Bibliographie

### Documentation générale

AFD, *Plan d'orientation stratégique 2007-2011*.

MAEE (2006), *Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide*.

MINEFI (2008), *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France*, 24 janvier.

OCDE (2008), *Programme d'action d'Accra*.

OCDE (2006 et 2008), *Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters*.

OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, mars.

### Niger

#### Général

REPUBLIQUE DU NIGER, CABINET DU PREMIER MINISTRE (2007), *Stratégie de développement accéléré 2008-2012*, octobre.

REPUBLIQUE DU NIGER, CABINET DU PREMIER MINISTRE (2002), *Stratégie de réduction de la pauvreté*.

PNUD (2003), *Rapport national sur le progrès vers les objectifs du millénaire pour le Développement, Niger*.

#### Secteur de la santé

##### Politique sectorielle

REPUBLIQUE DU NIGER et OMS (2007), *Revue des dépenses publiques, exercice 2005*, janvier.

REPUBLIQUE DU NIGER et OMS (2007), *Rapport d'évaluation des progrès réalisés vers l'atteinte des OMD de la santé*, mars.

REPUBLIQUE DU NIGER et OMS (2006), *Document de plaidoyer pour un financement accru de la santé*, novembre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2007), *Rapport d'exécution du PDS 2005-2010 – année 2007*, décembre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2007), *Rapport sur la gestion des ressources humaines, PDS 2005-2010 – année 2007*, décembre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2007), *Rapport de présentation du budget 2008*, décembre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2005, 2006, 2007), *Annuaire statistique du système sanitaire*.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2007, 2008), *Plans d'activités annuels*.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2006), *Guide de suivi et évaluation du PDS*, avril.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2006), *Plan de développement sanitaire 2005-2009, manuel d'exécution du PDS, ME-PDS*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2006), *Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) 2007-2009*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2005), *Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) 2006-2008*, octobre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2005), *Plan de développement sanitaire 2005-2009*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2005), *Programme national de santé de la reproduction 2005-2009*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2005), *Programme de travail quinquennal du PDS*, août.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE (1994), *Plan de développement sanitaire 1994-2000*.

#### Coordination/harmonisation

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2008), *Aide-mémoire de la revue conjointe du secteur de la santé au titre de l'année 2007*, mars.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2007), *Aide-mémoire de la revue conjointe du secteur de la santé au titre du premier semestre de l'année 2007*, juillet.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2006), *Aide-mémoire de la revue conjointe du secteur de la santé au titre de l'année 2006*, décembre.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2005), *Cadre de partenariat pour la mise en œuvre du PDS 2005-2009*.



### Fonds commun en appui au PDS

BANQUE MONDIALE (2008), *Aide-mémoire – mission sectorielle santé, nutrition et population*, février.

BANQUE MONDIALE (2007), *Aide-mémoire – Mission sectorielle santé, nutrition et population*, octobre.

BANQUE MONDIALE (2005), *Document de formulation de projet, projet de renforcement institutionnel et d'appui au secteur de la santé*, décembre.

BANQUE MONDIALE et AFD (2006), *Aide-mémoire conjoint – Mission de lancement du FC-PDS*, juillet.

BANQUE MONDIALE et AFD (2005), *Aide-mémoire conjoint – mission d'évaluation de la banque mondiale et mission d'identification de l'agence française de développement*, juin.

CABINET DELOITTE, BURKINA (2007), *Rapport d'audit 2006 du FC-PDS*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE (2008), *Rapport de suivi financier finissant le 31/12/2007*, février.

REPUBLIQUE DU NIGER MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES, AFD et BM (2006), *Lettre d'entente du fonds commun en appui au PDS*.

REPUBLIQUE DU NIGER MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES (2006), *Manuel de procédures administratives, financières et comptables du FC-PDS*, avril.

REPUBLIQUE DU NIGER MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES, BM et AFD (2006), *Note de conduite pour la mise en œuvre du fonds commun*, juillet.

### Financement Agence Française de Développement

REPUBLIQUE DU NIGER et AFD (2008), *Convention de financement CNE 3006 01. juin 2005 et avenant n° 1*, janvier.

REPUBLIQUE DU NIGER et AFD (2007), *Convention de financement CNE 3020 01 – Aide budgétaire globale*.

REPUBLIQUE DU NIGER et AFD (2006), *Convention de financement CNE 3018 01, Aide budgétaire globale*.

### Secteur de l'éducation

#### Politique sectorielle

BANQUE MONDIALE, REGION AFRIQUE, DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT HUMAIN, *La dynamique de scolarisation au Niger – Évaluation pour un développement durable*, document de travail.

LAMA J. et A. RABIOU (2000), *Contraintes et espaces de liberté pour le développement en quantité et en qualité de l'éducation au Niger*, rapport d'étude, février.

MINGAT A. et R. RAKOTOMALA (2001), *Éducation au Niger : analyse de l'enquête des ménages (MICS 2000)*, octobre.

REPUBLIQUE DU NIGER (1998), *Loi n° 98-12 portant orientation du système éducatif nigérien*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION, SECRETARIAT GENERAL (2007), *Rapport d'exécution de la première phase du PDDE (2003-2007)*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION, (2006), *Cadre des dépenses à moyen terme 2007-2009*, document de travail, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION, PROJET D'APPUI A L'EDUCATION DE BASE (2006), *Étude sur le niveau de satisfaction des bénéficiaires et acteurs des services éducatifs*, mai.

REPUBLIQUE DU NIGER, MINISTERE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION, MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE ET SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE (2005), *Manuel d'exécution du PDDE, version provisoire*, mars.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2006), *Aide-mémoire, mission conjointe de revue du PDDE*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2005), *Aide-mémoire, mission conjointe de revue du PDDE*, octobre.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2004), *Aide-mémoire, mission conjointe de revue du PDDE*, mai.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2003), *Aide-mémoire, mission conjointe de revue du PDDE*, octobre.

#### Coordination/harmonisation

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2008), *Lettre d'entente actualisée*, février.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2007), *Protocole d'accord régissant la période transitoire de fonctionnement des appuis budgétaires au PDDE*, janvier.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2005), *Lettre d'entente*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2003), *Cadre partenarial*, juin.

#### Fonds commun

CABINET DELOITTE BURKINA SA (2007), PDDE, *Rapport d'audit complémentaire (période du 01/01/2006 au 30/06/2006)*, janvier.

CABINET DELOITTE BURKINA SA (2006), PDDE, *Rapport d'audit des comptes du PDDE (exercice clos au 31/12/2005)*, juin.

DEMPURE PIERRE (2006), *Consultation sur les modalités de fonctionnement des aides budgétaires au secteur de l'éducation de base au Niger*, juin.

#### Financement Agence Française de Développement

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (2005), *Aide-mémoire, mission de transfert FSP*, mai.

REPUBLIQUE DU NIGER et AFD (2005), *Convention de financement CNE 3008 01 (transfert FSP)*, juin.

REPUBLIQUE DU NIGER et GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2004), *Convention de financement FSP, programme de soutien à la procédure accélérée pour tous au Niger (PADEN)*, juin.

## Burkina Faso

### CSLP et Aide budgétaire globale

Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), gouvernement du Burkina Faso

CGAB-CSLP (2005), *Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP au Burkina Faso*, janvier.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2007), *Programme d'actions prioritaire du CSLP, perspectives 2007-2009*, juin.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2007), *Bilan de mise en œuvre du programme d'actions prioritaire du CSLP pour l'année 2006*, juin.

### Politique sectorielle

GOVERNEMENT DU BURKINA FASO (2001), *Lettre de politique en matière d'éducation*, 2 mai.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION (2007), *Tableau de bord de l'éducation de base*, année 2006-2007, juin.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION (2007), *Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), phase II*, projet de document, Burkina Faso, janvier.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, *Les plans d'actions annuels du MEBA*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, DEP, *Annuaire statistique*, 2001-2002 à 2006-2007.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, Secrétariat permanent, (2005), *Bilan de mise en œuvre du PDDEB au Burkina Faso*, mai.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, *décret n° 2007-540/PRES portant loi d'orientation de l'éducation*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, *décret n° 2007-540/ PRES promulguant la loi n° 013-2007/AN du 30 juillet portant loi d'orientation de l'éducation*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION, *Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) 2000-2009*, Burkina Faso.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION (2006), *Rapport de mise en œuvre du MEBA*, octobre.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABÉTISATION (2005), *Évaluation à mi-parcours du PDDEB, rapport final*, EME, décembre.

PROMAN, *Rapport de mission d'appui à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan pluriannuel de renforcement des capacités de la DAF et de la DEP du MEBA, financement FED-Commission européenne loc n° 2007/143138 – Framework Contract Beneficiaries – lot 9*.

#### Coordination/harmonisation

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION, *Aide-mémoire des missions conjointes MEBA/PTF de suivi du PDDEB.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2007), *Cadre partenarial entre le MEBA et les partenaires techniques et financiers.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2002), *Cadre partenarial entre le MEBA et les partenaires techniques et financiers.*

#### CAST

CABINET FIDUCIAL EXPERTISE AK (2007, a), *Rapport audit comptable et financier CAST/FSDEB, exercice 2006, août.*

CABINET FIDUCIAL EXPERTISE AK (2007, b), *Lettre de contrôle interne et analyses spécifiques, CAST/FSDEB 2006, août.*

DEMPURE P. (2005), *Création et mise en place d'un CAST pour la réalisation du PDDEB, AFD, juillet.*

ECORYS (2008), *Appui budgétaire sectoriel dans la pratique : expérience africaine, étude de cas éducation au Burkina Faso, financé par AFD/Pays-Bas, février.*

GAGNON G. (2006), *Harmonisation et appui budgétaire au Burkina Faso, évaluation des risques, ACDI, mars.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2008), *Rapport consolidé du CAST/FSDEB, plan d'actions 2007, version finale juillet.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2007), *Rapport de l'évaluation interne du CAST/FSDEB, septembre.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2007), *Note spéciale sur le CAST/FSDEB, octobre.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2006), *Guide de gestion pour le CAST/FSDEB, 30 mars.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2006), *Rapport consolidé du CAST/FSDEB, plan d'actions prioritaire 2005, version actualisée du 20 décembre.*

MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION (2006), *Gestion financière exercice 2006.*

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET, INSPECTION GENERALE DES FINANCES (2007), *Rapport d'audit financier du PDDEB / de 35 DPEBA (fonds écoles – cartable minimum – mini cotisation APE), exercice 2005, septembre.*

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2005), *Évaluation du nouveau dispositif de gestion financière du PDDEB à travers le CAST, intitulé FSDEB, août.*

ZIEGLER M. (2007), *Rapport de la mission de capitalisation du CAST/FSDEB, CTB, 18 octobre.*

#### Financement Agence Française de Développement

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 1148.*

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 6000*.

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 3005*.

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 3027*.

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 3020*.

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 3029*.

BURKINA FASO et AFD, *Convention de financement CBF 1172*.

## Mauritanie

### CSLP et cadre macroéconomique et budgétaire

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, *Plan triennal de développement 2008-2010*, document provisoire.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2007), *Cadre budgétaire global à moyen terme*, octobre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2007), *Termes de référence sur le cadre de la mesure de la performance en matière de gestion des finances publiques (PEFA)*, octobre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2006), *Sur la révision des données économiques 1992-2004*, juin.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2006), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté II : 2006-2010 (CSLP II)*, octobre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2001), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2001-2015 (CSLP)*, janvier.

### Politique sectorielle

BANQUE MONDIALE, DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT HUMAIN, REGION AFRIQUE (2001), *Le système éducatif mauritanien*, document de travail, novembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2007), *Appui à la régionalisation - État des lieux de l'expérimentation pilote menée dans l'Adrar, le Hodh Chargui et le Trarza en 2006-2007*, septembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2006), *Rapport d'État sur le système éducatif national mauritanien (RESEN) – Éléments de diagnostic pour l'atteinte des objectifs du millénaire et la réduction de la pauvreté*, juillet.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2006), *Cadre de dépenses à moyen terme du secteur de l'éducation 2007-2010*, version provisoire, avril.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2006), *Revue annuelle du PNDSE – Bilan des réalisations physiques et financières 2005-2006*, décembre.

*Rapport d'audit des constructions scolaires*, 2006.

*Rapports d'audits consolidés des comptes du PNDSE pour les exercices 2004, 2005 et 2006*.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2005), *Revue annuelle du PNDSE – Bilan des réalisations physiques et financières*, avril.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2005), *Revue annuelle du PNDSE – bilan des réalisations physiques et financières 2005*, novembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2004), *Revue annuelle du PNDSE – Bilan des réalisations physiques et financières 2004*, septembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2003), *Rapport sur la mise en œuvre du plan d'actions du PNDSE 2002-2003*, avril.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2003), *Revue annuelle du PNDSE – Bilan des réalisations physiques et financières 2003*, septembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, *Manuel des procédures administratives, comptables et financières*, tomes 1,2 et 3.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, *Annuaire des statistiques scolaires des enseignements fondamentaux, secondaire général, technique et normal, 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005*.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2002), *arrêté n° 8495 portant organisation et fonctionnement du comité de coordination du PNDSE*, mai.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (2001), *Manuel général d'exécution du PNDSE*, avril.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (1999), *Lettre de politique du secteur éducatif*, loi n° 99-012 du 26/04/1999, avril.

#### Coordination/harmonisation

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (BANQUE MONDIALE, FRANCE, UNICEF, COOPERATION ESPAGNOLE, PAM) (2007), *Protocole de financement concerté (PFC) du PNDSE*, février.

PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2007), *Lettre d'évaluation et d'endossement de la stratégie de développement du secteur de l'éducation en Mauritanie pour l'atteinte des objectifs de scolarisation primaire universelle*, mai.

#### Partenariat franco-mauritanien

AFD (2006), *Aide-mémoire de la mission d'évaluation du deuxième contrat de désendettement et de développement*, mai.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES et AFD (2002), *Aide-mémoire de la mission d'évaluation et de négociation du premier contrat de désendettement et de développement*, septembre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et REPUBLIQUE FRANÇAISE (2007), *Document cadre de partenariat (DCP) Mauritanie-France 2007-2011*, octobre.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et REPUBLIQUE FRANÇAISE (2003), *Contrat de désendettement et de développement*, mai.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et REPUBLIQUE FRANÇAISE (2003), *Accord cadre sur les modalités et conditions d'affectation et de mise en place du contrat de désendettement et de développement*, juillet.

Financement Agence Française de Développement

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et AFD, *Convention de financement CMR 6000 01*.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE et AFD, *Convention de financement CMR 3014 01 x*.

