Évaluation d'Appui Budgétaire Général
Rapport de Synthèse

IDD et Associés
mai 2006

Évaluation Conjointe d'Appui Budgétaire Général 1994–2004

Joint Evaluation of General Budget Support

mai 2006

The Joint Evaluation of General Budget Support is supported and guided by the following organisations and countries, which form its Steering Group:

Bilateral Aid Agencies

Agency for French Development (AFD)

Australian Agency for International Development (AusAID)

Canadian International Development Agency (CIDA)

Department for International Development, United Kingdom (DFID)

Development Cooperation, Ireland (DCI)

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany

Federal Public Service Foreign Affairs, Belgium

Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

Japan International Cooperation Agency (JICA)

Ministry of Foreign Affairs, Japan (MOFA)

Ministry of Foreign Affairs, Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Spain

New Zealand Agency for International Development (NZAID)

Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)

Portuguese Development Cooperation

Royal Danish Ministry of Foreign Affairs

State Secretariat for Economic Affairs, Switzerland (SECO)

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)

United States Agency for International Development (USAID)

Multilateral Aid Agencies

EuropeAid, European Commission

Inter American Development Bank, IADB

International Monetary Fund (IMF)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), DAC

The World Bank

Governments

Burkina Faso

Malawi

Mozambique

Nicaragua

Rwanda

Uganda

Vietnam

ÉVALUATION CONJOINTE D'APPUI BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL 1994–2004

Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda, Vietnam

Évaluation de l'Appui Budgétaire Général: Rapport de Synthèse

IDD et Associés

mai 2006

International Development Department
School of Public Policy
University of Birmingham
Edgbaston
Birmingham B15 2TT, U.K.
Tel: +44 (0) 121 414 5009
Fax: +44 (0) 121 414 7995
Website: www.idd.bham.ac.uk

Chef d'équipe de l'étude:
Stephen Lister – slister@mokoro.co.uk
Coordinateur de l'étude:
Rebecca Carter – R.L.Carter@bham.ac.uk

AVANT-PROPOS

L'évaluation conjointe de l'Appui Budgétaire Général (ABG) a été commandée par un consortium d'agences donatrices et sept gouvernements partenaires* sous les auspices du Réseau de l'évaluation du développement du CAD. L'évaluation a suivi une étude d'évaluabilité de l'ABG du DFID, qui a mis en place un cadre d'évaluation pour l'ABG. Ce cadre a reçu l'accord des membres du réseau du CAD en 2003. Un Groupe de direction (GD) et un Groupe de gestion (GG), tous deux sous la houlette du DFID, ont été établis pour coordonner l'évaluation. L'étude a été menée par un consortium de consultants menés par l'International Development Department de l'Université de Birmingham (IDD).

L'objectif de l'évaluation était de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'évaluation a identifié les éléments de preuve, les bonnes pratiques, les enseignements tirés et les recommandations pour les politiques et opérations futures.

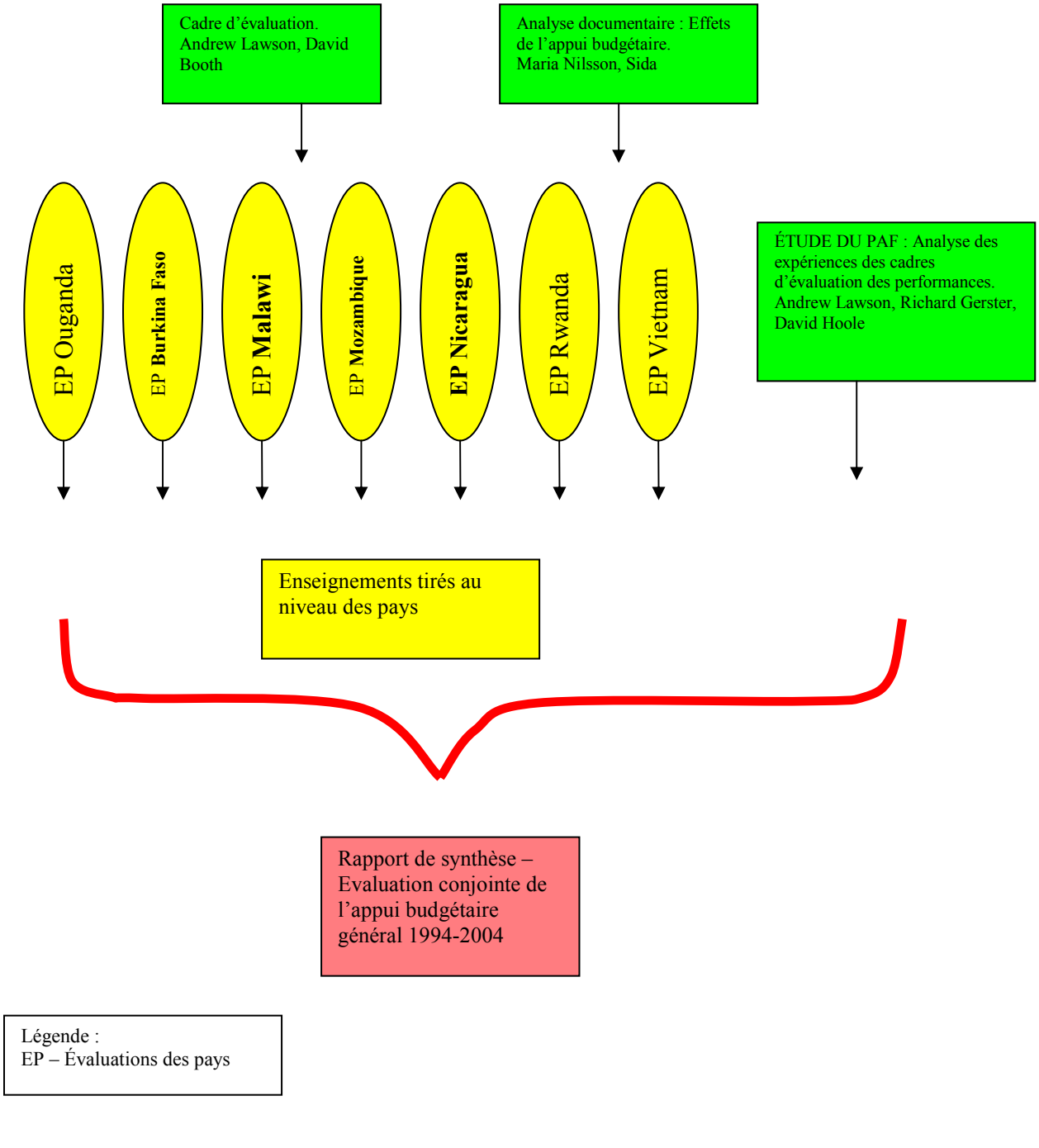
Ce rapport se fonde sur 7 évaluations de pays (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda et Vietnam). Les enquêtes sur le terrain se sont déroulées entre octobre et décembre 2004 et mai et juillet 2005.

Ce rapport représente les opinions de ses auteurs, pas nécessairement celles du Groupe de direction et de ses membres.

*Le consortium était composé des gouvernements des pays suivants : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et USA. Y ont également participé la Commission européenne (CE) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID), le FMI, la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC), le CAD de l'OCDE et la Banque Mondiale. L'évaluation a été menée en collaboration avec les gouvernements du Burkina Faso, du Malawi, du Mozambique, du Nicaragua, du Rwanda, de l'Ouganda et du Vietnam, qui étaient également membres du GD. L'étude était conçue pour interagir étroitement avec les agences d'aide et les gouvernements et autres parties prenantes au niveau des pays. Des points de contact pour le gouvernement et les bailleurs existaient dans chaque pays.

Le cadre d'évaluation, les analyses documentaires et l'étude du PAF ont été menés séparément. Les rapports restants ont été rédigés par un consortium de consultants menés par l'International Development Department de l'Université de Birmingham (IDD).

Le graphique ci-dessous montre la façon dont les rapports s'articulent entre eux :



Un Groupe de gestion (GG) a mené le processus :

Kate Tench, (Présidente) DFID
Alexandra Chambel-Figueiredo, Commission européenne
Nele Degraeuwe, Coopération technique belge
Martin van der Linde, Consultant du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas
Bob Napier, DFID

Nous remercions les anciens membres du GG pour leurs contributions :

True Schedvin, EuropeAid, Commission européenne
Susanna Lundstrom, Sida, Suède
Fred van der Kraaij, IOB, Pays-Bas
Joe Reid, DFID

Toute requête liée à cette évaluation devrait être envoyée à l'adresse suivante :

Publications Officer
Evaluation Department
Department for International Development
Abercrombie House
East Kilbride
Glasgow
G75 8EA

E-mail : ev-dept@dfid.gov.uk
Tél : +44(0)1355 843387
Télécopie : +44(0)1355 843642

On peut obtenir d'autres rapports sur le site Web du DFID à l'adresse suivante :

http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/evaluation-news.asp

ou sur le site Web du CAD de l'OCDE à l'adresse suivante :

www.oecd.org/dac/evaluation

Nick York
Directeur du service Évaluation du DFID et
président du Groupe de direction de l'évaluation conjointe de l'ABG

Évaluation de l'Appui Budgétaire Général

RAPPORT DE SYNTHÈSE: RÉSUMÉ

Table de Matières

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES VI

REMERCIEMENTS IX

RÉSUMÉ 1

1. TERMES DE RÉFÉRENCE ET APPROCHE 1
- Contexte et vue d'ensemble de l'étude 1
- Objectif de l'évaluation 1
- Exigences pour le Rapport de synthèse 2
- Structure du Rapport de synthèse 2

2. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION 5
- Introduction 5
- La définition de l'appui budgétaire général 5
  - Définitions fondamentales 5
  - Le sujet de l'évaluation : l'ABG basé sur un partenariat 7
- Origines et objectifs de l'ABG basé sur un partenariat 7
- Méthodologie de l'Évaluation 9
  - Défis de l'évaluation 9
    - Complexité 9
    - Causalité et attribution 10
  - Caractéristiques clés du cadre d'évaluation amélioré 10
  - Opérationnaliser le CEA 12
  - Le schéma de causalité 12
  - Contrefactuels 15
  - Statut du CEA et du Schéma de Causalité 15
  - Garantir une comparabilité et rigueur entre tous les pays 16

3. L'ABG/P DANS LES PAYS DE L'ÉTUDE 17
- Les pays de l'étude – vue d'ensemble 17
- Approche pour l'identification de l'ABG basé sur un partenariat 19
- Constatations : Champ d'action de l'ABG/P dans les pays de l'étude 20
  - Montants et phases de l'ABG/P 20
  - Autre aide programme financière pertinente 22
    - Allègement de la dette et l'initiative pour les PPTE 22
    - Le FMI et la FRPC 23
    - Autre aide programme financière 23
  - L'ABG/P : supplément ou substitut 23
  - Implications pour l'évaluation 24

4. VUE D'ENSEMBLE DES CONCLUSIONS PAR PAYS 27
- Introduction 27
- Burkina Faso 27
  - Vue d'ensemble des Inputs 27
  - Vue d'ensemble des conclusions 28
- Malawi 28
  - Vue d'ensemble des Inputs 28
  - Vue d'ensemble des conclusions 28
- Mozambique 29

Vue d'ensemble des Inputs 29
Vue d'ensemble des conclusions 29
Nicaragua 29
Vue d'ensemble des Inputs 29
Vue d'ensemble des conclusions 30
Rwanda 30
Vue d'ensemble des Inputs 30
Vue d'ensemble des conclusions 30
Ouganda 31
Vue d'ensemble des Inputs 31
Vue d'ensemble des conclusions 31
Vietnam 32
Vue d'ensemble des Inputs 32
Vue d'ensemble des conclusions 32

5. CONSTATS ET CONCLUSIONS DÉTAILLÉS DE L'ÉVALUATION 33
Introduction 33
Les principales questions d'évaluation 35
Question d'évaluation 1 : Pertinence de l'ABG basé sur un partenariat 35
Introduction 35
Inputs financiers et autres 35
Structure 37
Conditions d'entrée 38
Objectifs et nature du « partenariat » 41
Résumé : La pertinence de l'ABG/P 42
Question d'évaluation 2 : Effets sur l'harmonisation et l'alignement 42
Introduction 42
Alignement avec les politiques et les systèmes 42
Harmonisation entre les bailleurs et les modalités 44
Résumé : Harmonisation et alignement 45
Question d'évaluation 3 : Effets sur les dépenses publiques 45
Introduction 45
Influence sur les niveaux et parts des dépenses pro-pauvres 46
Prévisibilité 48
Dépenses discrétionnaires 50
Efficience des dépenses 52
Coûts de transaction 54
Résumé : Effets sur les dépenses publiques 56
Question d'évaluation 4 : Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation 57
Introduction 57
Appropriation et renforcement des systèmes 58
Accountability 59
Renforcement de la capacité et rôle de l'AT 62
Résumé : Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation 62
Question d'évaluation 5 : Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques 63
Introduction 63
Effets sur les processus de développement des politiques 64
Effets sur le contenu des politiques 67
Budgétisation basée sur des politiques 68
Résumé : Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques 69
Question d'évaluation 6 : Effets sur la performance macro-économique 70
Introduction 70
Discipline fiscale et stabilité macro-économique 70
Coûts du financement budgétaire 72
Effets sur les recettes fiscales et l'investissement privé 72
Résumé : Effets sur la performance macro-économique 73
Question d'évaluation 7 : Effets sur la fourniture de services 74
Introduction 74
Fourniture de services publics pro-pauvres 74

Capacité et réactivité des institutions chargées de la fourniture de services 75
Résumé : Effets sur la fourniture de services 76
Question d'évaluation 8 : Effets sur la réduction de la pauvreté 76
Introduction 76
Dimensions et données de la pauvreté 77
Constats de causalité 78
Résumé : Effets sur la réduction de la pauvreté 79
Question d'évaluation 9 : Durabilité de l'ABG/P 79
Introduction 79
Apprentissage, ajustement et remontées d'informations dans le cadre de l'ABG/P 80
Résumé : Durabilité de l'ABG/P 82
Questions transversales liées aux politiques 82
Questions transversales liées aux politiques dans les CSLP et l'ABG/P 82
Synthèse des conclusions de causalité 93

6. QUESTIONS THEMATIQUES 95
Introduction 95
Les utilisations de l'ABG/P 95
Introduction 95
Caractéristiques distinctes 95
Parti-pris stratégiques de l'ABG/P 96
Concentration sur l'expansion des services publics 97
Parti-pris en défaveur du secteur privé et de la croissance 99
ABG/P et questions transversales 100
Renforcement de la capacité 100
Effets systémiques positifs de l'ABG/P 100
L'aspect central d'une meilleure gestion des finances publiques 101
Décentralisation 102
Recommandations sur le renforcement de la capacité 103
Les dangers de surcharge de l'ABG/P 104
La durée de l'ABG/P 104
Partenariat et conditionnalité 104
Introduction 104
Intérêts des bailleurs et du gouvernement 105
Conditionnalité et évaluation de la performance 106
Les significations et utilisations de la conditionnalité 106
La conditionnalité et le ciblage en tant que signaux 108
Implications pour l'évaluation des performances 109
Implications pour la confiance, les capacités et l'accountability conjointe 113
Confiance 113
Capacités des bailleurs 113
Capacités du gouvernement 114
Implications pour l'accountability 114
L'ABG/P et autres modalités d'aide 115
Introduction 115
Constats dans les pays sur les interactions entre modalités 115
Préférences du gouvernement et des bailleurs à l'égard des modalités de l'aide 117
Préférences du gouvernement 117
Préférences des bailleurs 117
Implications 118
Gestion des risques 120
Introduction 120
La conditionnalité macro-économique 120
Recette domestique et durabilité 121
Risques fiduciaires et corruption 121
Évaluation et gestion des risques fiduciaires 121
Corruption et appui budgétaire 122
Risques politiques 127
Prévisibilité et gestion des risques 129

7. L'AVENIR DE L'ABG/P : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 131
Introduction 131
L'évaluation mise en perspective 131
Évaluation de l'ABG/P à ce jour 132
Rôles futurs de l'ABG/P 134
Introduction 134
Dans quels contextes nationaux l'ABG/P est-il approprié ? 134
Une approche incrémentale de l'ABG/P 136
Principes directeurs et bonnes pratiques pour l'ABG/P 136
Résumé des recommandations 138
Le champ d'action et l'objectif de l'ABG/P 138
Renforcement de la capacité 139
Politiques et stratégies qu'il soutient 139
Évaluation et conditions des performances 140
Gestion des risques 141
Gestion de l'aide 142

BIBLIOGRAPHIE 143

Graphiques

Graphique 2.1 : Le Cadre d'Évaluation Amélioré (vue schématique) 13
Graphique 2.2 : Schéma de Causalité pour le Cadre d'Évaluation Amélioré 14
Graphique 3.1 : ABG/P par tête (Total jusqu'en 2004) 21

Encadrés

Encadré 2.1 : Les critères d'évaluation du CAD 5
Encadré 2.2 : Définition générale de l'appui budgétaire et de l'ABG 6
Encadré 2.3 : Appui budgétaire général et sectoriel 6
Encadré 2.4 : Approche des contrefactuels 15
Encadré 3.1 : L'ABG/P – supplément ou substitut 25
Encadré 5.1 : Le système de notation 34
Encadré 5.2 : L'évaluation de l'ABG en Tanzanie 34
Encadré 5.3 : Approches de l'évaluation de la performance et de la conditionnalité 36
Encadré 5.4 : Appropriation 40
Encadré 5.5 : Dépenses pro-pauvres 47
Encadré 5.6 : Dimensions de la prévisibilité 49
Encadré 5.7 : Financement discrétionnaire et budgétisé 51
Encadré 5.8 : Efficience opérationnelle et d'allocation des dépenses publiques 54
Encadré 5.9 : Portée des coûts de transaction 55
Encadré 5.10 : Critères PEFA pour la mesure de la performance de la GFP 57
Encadré 5.11 : Accountability 61
Encadré 5.12 : Partage des enseignements et remontées d'informations au Mozambique 81
Encadré 5.13 : Visibilité des questions transversales liées aux politiques dans les CSLP et l'ABG/P 85
Encadré 6.1 : Déclaration de Paris (Alignement et gestion axés sur les résultats) 112
Encadré 6.2 : Fonds communs sectoriels (conclusions de l'évaluation de la Tanzanie) 117
Encadré 6.3 : Rôles suggérés pour l'aide projet (à partir de l'évaluation de l'ABG/P en Tanzanie) 119
Encadré 6.4 : Quelques interactions entre l'aide et la corruption 124
Encadré 6.5 : Implications de la corruption pour la stratégie de réduction de la pauvreté 125
Encadré 7.1 : Conclusions tirées de l'évaluation de l'ABG en Tanzanie 135
Encadré 7.2 : Principes directeurs et bonnes pratiques pour l'appui budgétaire du CAD (2005) 138

Tableaux

Tableau 3.1 : Les pays de l'étude : population, revenus et niveaux d'aide (2000) 17
Tableau 3.2 : Performance selon l'EPIN (Quintiles, 1999 et 2003) 18
Tableau 3.3 : Flux d'ABG/P dans les pays de l'échantillon 20
Tableau 3.4 : ABG/P en tant que part de l'APD totale 21
Tableau 3.5 : Participation des bailleurs à l'ABG/P 22

ANNEXES

	Annexes
Annexe A: Indicateurs de gouvernance pour les pays soumis à l'étude	1
Annexe B: Résumé des flux financiers de l'ABG/P	11
Annexe C: Synthèse des évaluations des rapports pays	25
Annexe D: Évaluations de la GFP	47
Annexe E: Synthèse des conclusions de causalité	57
Annexe F: Processus de l'étude	83

APPENDICE

	Appendice
Résumé Burkina Faso	1
Résumé Malawi	13
Résumé Mozambique	23
Résumé Nicaragua	39
Résumé Rwanda	55
Résumé Ouganda	71
Résumé Vietnam	85

Abréviations et acronymes

AAP	Assessment and Action Plan (Plan d'action et d'évaluation)
ABG	Appui Budgétaire Général
ABG/P	Appui Budgétaire Général basé sur un Partenariat
ABRP	Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AN	Assemblée Nationale
AP	Aide Publique
APD	Aide Publique au Développement
APR	Annual Progress Report (Rapport annuel de mise en œuvre)
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BasD	Banque Asiatique de Développement
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CABS	Common Approach to Budget Support (Approche conjointe de l'appui budgétaire) [Malawi]
CAD	Comité d'Assistance au Développement (de l'OCDE)
CASRP	Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Cadre d'Évaluation
CE	Commission Européenne
CEA	Cadre d'Évaluation Amélioré
CFA	Communauté Financière d'Afrique
CGAB	Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires [Burkina Faso]
CPIA/EPIN	Country Policy and Institutional Assessment/Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CUT	Cuenta Única del Tesoro (Compte unique du trésor) [Nicaragua]
DFID	Department for International Development (UK)
FASR	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencias (Fonds d'Investissement Social d'Urgence) [Nicaragua]
FMI	Fonds Monétaire International
GFATM	Global Fund for AIDS, Tuberculosis and Malaria (Fonds mondial pour le SIDA, la tuberculose et la malaria)
GFP	Gestion des Finances Publiques
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération technique) (Allemagne)
IDR	Instituto de Desarollo Rural (Institut pour le Développement Rural) [Nicaragua]
IFI	Institution Financière Internationale
IMG	International Monitoring Group (Groupe de contrôle international)
JFA	Joint Financing Arrangement (Accord de financement conjoint) [Nicaragua]
MF	Ministère des Finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget [Burkina Faso]

MFPED	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique [Ouganda]
MPF	Ministère de la Planification et des Finances
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAF/CEP	Performance Assessment Matrix/Cadre d'Évaluation des Performances
PAM	Performance Assessment Matrix (Matrice d'évaluation des performances)
PAPSE	Programa de Apoyo al Seguimiento de la ERCERP (Programme de soutien au suivi du CSLP) [Nicaragua]
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Stratégie pour la réduction de la pauvreté absolue) [CSLP du Mozambique]
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base [Burkina Faso]
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté) [Ouganda]
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière)
PGAE	Partnership Group on Aid Effectiveness (Groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide) [Vietnam]
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNB	Produit National Brut
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Plan National pour le Développement) [Nicaragua]
PND-O	Plan Nacional de Desarrollo Operativo (Plan National pour le Développement Opérationnel) [Nicaragua]
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire [Burkina Faso]
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRGB	Plan d'actions pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire [Burkina Faso]
PRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
PTF	Partenaire Technique et Financier
RC	Renforcement de la Capacité
RC	Revue Conjointe
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RH	Ressources Humaines
RP	Rapport Préparatoire
RP	Rapport Pays
RS	Rapport de Synthèse
SAF	Structural Adjustment Facility (Facilité d'ajustement structurel)
SAI	Supreme Audit Institution (Institution d'audit suprême)
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (Secrétariat pour la stratégie et la coordination de la Présidence) [Nicaragua]
seco	Secrétariat d'État à l'Économie (Suisse)
SGRPC	Stratégie Globale de Réduction de la Pauvreté et de Croissance [Vietnam]
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency (Agence de coopération suédoise pour le développement international)
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (Système Intégré pour la Gestion Financière et l'Audit) [Nicaragua]
SISTAFE	Sistema Integrado de Administracão Financeira do Estado (Système Intégré d'Administration Financière de l'État) [Mozambique]

SNIP	Sistema Nacional de Inversion Pública (Système National d'Investissement Public) [Nicaragua]
SWAp	Sector Wide Approach (approche sectorielle)
TdR	Termes de Référence
UK	United Kingdom
USAID	United States Agency for International Development
UTRAFE	Unidade Técnica da Reforma da Administracão Financeiro do Estado (Unité technique pour la réformation de l'administration financière) [Mozambique]
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Remerciements

Ce rapport et les rapports pays qui l'étayent ont été préparés par un consortium sous l'égide de la Faculté de développement international de l'université de Birmingham (IDD), avec l'aide du Development Researchers' Network (DRN) (Italie), d'ECORYS Research and Consulting (Pays-Bas), de Mokoro Ltd (UK), de Nordic Consulting Group (Danemark et Norvège) et des consultants basés dans les pays de l'étude.

L'équipe de l'évaluation a été menée par Stephen Lister et coordonnée par Rebecca Carter. Parmi les participants qui ont contribué à différents stades du développement de l'étude : Gaspard Ahobamuteze, Haroon Akram-Lodhi, Philip Amis, Marco Barassi, Tony Barnett, Ann Bartholomew, Wilson Baryabanoha, Richard Batley, Liv Bjørnestad, Enzo Caputo, Jens Claussen, Amelia Cumbi, Albert de Groot, Simon Delay, Catherine Dom, Marco Ercolani, Alta Fölscher, Paola Gosparini, Charles Harvey, Mike Hubbard, Piet Lanser, Robert Leurs, Adam McCarty, John McGrath, Esther van der Meer, Andrew Nickson, Peter Oates, Lola Dolores Ocón Nuñez, François Orivel, Jean Pierre Ouédraogo, Juliet Pierce, Ray Purcell, Jesper Steffensen, Brian Van Arkadie et Tim Williamson. Veuillez consulter l'Annexe F pour plus de détails sur les responsabilités et affiliations de l'équipe de l'évaluation. Amir Naqvi a gracieusement offert son aide. L'équipe de l'évaluation a reçu l'aide de l'équipe chargée de la production du rapport : Jon Bateman, Kerry Fox, Harry Koutsolioutsos, Philip Lister, Mary Scott et Carol Solley. L'étude a également reçu le soutien du bureau projet de l'IDD : Olivia Kew-Fickus, Bikramjeet Singh et Carol Solley. Les rapports pays ont été relus par : Julian Bates, Jane Carroll, Susan De Villiers et Mary Anne Macdonald. Les rapports pays ont été traduits par : Nina Caplan, Céline Graciet, Antoinette Martiat, Anne le More, Dimka Stantchev (français), Maria da Luz Prata Dias (portugais), Susana Calsamiglia, Helen Soper (espagnol) et Ngoc Nguyen (Vietnamien). Ont offert leur soutien et fourni un contrôle qualité : Mailan Chiche, Catherine Dom, Céline Graciet, Piet Lanser, Philip Lister (français), Alexandra Chambel-Figueiredo, Amélia Cumbi (portugais), Susana Calsamiglia, Mauricio Chamorro (espagnol) et Hong Kim Tran, et le personnel de World Bank Vietnam et Mekong Economics Ltd (vietnamien).

L'étude a été commandée par DFID au nom d'un consortium de bailleurs comprenant les gouvernements des pays suivants : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et les USA, ainsi que la Commission Européenne (CE), la Banque Interaméricaine de Développement (BID), le FMI, la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC), le CAD de l'OCDE et la Banque Mondiale. L'évaluation a été menée en collaboration avec les gouvernements du Burkina Faso, du Malawi, du Mozambique, du Nicaragua, du Rwanda, de l'Ouganda et du Vietnam, qui sont également représentés dans le groupe de direction (GD). Le GD a été dirigé par Mike Hammond jusqu'en mai 2005, et après cela par Nick York, son successeur compétent et directeur du Service évaluation du DFID.

Ce rapport et les rapports pays qui l'étayent ont bénéficié durant tout le processus d'évaluation des commentaires du groupe de gestion de l'évaluation de l'ABG, qui a compris, au fil du temps, Kate Tench (Directrice), Anders Berlin, Alexandra Chambel-Figueiredo, Nele Degraeuwe, Fred van der Kraaij, Martin van der Linde, Susanna Lundström, Bob Napier, Joe Reid et True Schedvin, et du panel de référence du groupe de direction (Geske Dijkstra, Mushtaq Khan et Sam Wangwe). De nombreuses autres personnes ont offert des commentaires utiles, ont rédigé des pièces à l'appui et ont participé à des ateliers d'étude. Un résumé du processus de l'étude est proposé en Annexe F.

Cependant, les constats et conclusions trouvés dans ces rapports sont ceux des équipes de l'évaluation et ne doivent être attribués à aucune des agences qui ont parrainé l'étude.

RÉSUMÉ

CONTEXTE ET OBJECTIF

R1. Depuis la fin des années 90, l'appui budgétaire a pris une place de plus en plus proéminente qui s'inscrit dans le cadre de la quête globale d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Les fonds fournis par l'Appui Budgétaire Général (ABG) sont décaissés par le biais des systèmes de gestion financière propres au gouvernement bénéficiaire et ne sont pas ciblés sur des usages spécifiques. Cependant, ils s'accompagnent de conventions et accords variés sur la stratégie de développement du gouvernement. Au lieu de se concentrer uniquement sur l'utilisation des fonds d'aide, le gouvernement et les bailleurs suivent conjointement la mise en œuvre de l'ensemble de la stratégie convenue.

R2. Cette étude a été commandée de façon conjointe par un groupe important de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, afin de

> .. déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances (dans quels contextes nationaux), l'ABG est un outil efficace, efficient et pertinent pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'évaluation devrait être tournée vers l'avenir et fournir des enseignements tirés des expériences, tout en prenant en compte l'accountability conjointe des bailleurs au niveau national. (Termes de référence, voir IDD & Associates 2005)

R3. Le Rapport de Synthèse met en rapport les constats issus des études de cas de sept pays, et tire également des conclusions plus larges. Les pays étudiés étaient les suivants : Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda et Vietnam. Chaque pays a fait l'objet d'un rapport complet, disponible séparément.[1]

R4. Cette évaluation se concentre plus particulièrement sur l'appui budgétaire général basé sur un partenariat (ABG/P) (« nouvel appui budgétaire général » et « appui budgétaire général pour la réduction de la pauvreté » sont des termes équivalents). L'ABG/P est conçu comme une offre multiple : il ne fait pas uniquement référence aux inputs financiers mais également à la conditionnalité, au dialogue, à l'assistance technique, à l'harmonisation et à l'alignement qui y sont associés. L'ABG/P a représenté une innovation durant la deuxième moitié de la période d'évaluation (1994–2004) ; les expériences rencontrées antérieurement avec l'aide programme sont utilisées comme point de comparaison.

R5. L'ABG/P est venu en réponse à l'insatisfaction née du manque d'efficacité d'instruments d'aide utilisés antérieurement. Ses origines sont étroitement liées à l'initiative pour les PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et à l'introduction des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) servant d'axe de collaboration entre bailleurs et pays partenaires.

R6. L'appui budgétaire général s'accompagne d'attentes variées. Parmi celles-ci : une meilleure coordination et harmonisation entre bailleurs et un alignement avec les systèmes et politiques nationaux des pays partenaires ; des coûts de transaction plus faibles ; une plus grande efficience d'allocation des dépenses publiques ; une plus grande prévisibilité du financement ; une meilleure efficacité de l'administration d'État et de l'administration publique, l'appui budgétaire général utilisant et s'alignant sur les systèmes de gestion

[1] Une évaluation séparée de l'appui budgétaire général en Tanzanie, utilisant une méthodologie similaire, a également fourni des éléments de preuves utiles.

`financière et d'allocation du gouvernement ; et une accountability nationale améliorée par le biais d'un accent plus fort porté sur les canaux d'accountability propres au gouvernement.

MÉTHODOLOGIE

R7. La méthodologie de l'évaluation se fondait sur les critères d'évaluation standard du Comité d'aide au développement **(**CAD) de l'OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impacts, durabilité) et une approche de cadre logique pour décrire les niveaux successifs d'inputs, d'effets immédiats, d'outputs, d'outcomes et d'impacts. Ceci a permis de formuler et de tester des hypothèses au niveau de la causalité. Elle se fondait sur un cadre d'évaluation développé et testé pour la première fois pour DFID et le réseau d'évaluation du CAD de l'OCDE. Il a été perfectionné de plusieurs manières : en attribuant le niveau zéro aux conditions d'entrée, en décomposant les impacts sur la pauvreté, en prenant en compte les effets sur les politiques ainsi que sur les institutions et les flux de fonds, et en accordant une attention spéciale aux remontées d'informations au sein du système. Le Cadre d'évaluation amélioré (CEA) qui en a résulté a été complémenté par un Schéma de causalité qui indiquait de façon plus détaillée les liens de causalité possibles.[2]

R8. L'étude utilisait les mêmes instruments d'évaluation et la même structure de rapport, afin de maximiser la comparabilité entre tous les pays de l'étude. Un système de notation standard a contribué à garantir que les évaluations réalisées soient globalement cohérentes dans tous les pays, et des indicateurs et approches similaires ont été utilisés pour l'évaluation chaque fois que cela était faisable. L'ABG/P a été identifié grâce à des inventaires au niveau des pays qui ont aussi réuni des informations sur les flux et caractéristiques de l'aide programme liée.

L'ABG/P DANS LES PAYS DE L'ÉTUDE

R9. Les flux d'ABG/P ont été distribués de la manière suivante dans les pays de l'étude :

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
Total des décaissements de l'ABG basé sur un partenariat (en millions d'USD))													
Burkina Faso								82	109	144	165	**500**	13%
Malawi							58	48	0	14	28	**148**	4%
Mozambique							30	88	101	154	239	**611**	16%
Nicaragua									6	8	63	**77**	2%
Rwanda							14	37	33	34	130	**248**	6%
Ouganda					66	39	176	311	369	405	409	**1,775**	45%
Vietnam								150	123	140	157	**570**	15%
Total	**-**	**-**	**-**	**-**	**66**	**39**	**277**	**717**	**741**	**899**	**1,191**	**3,930**	100%
pourcentage de l'échantillon	0%	0%	0%	0%	2%	1%	7%	18%	19%	23%	30%	100%	

Source : Résumé des flux financiers de l'ABG/P, tiré de l'Annexe B du rapport principal.

R10. Le total des flux d'aide concernés par l'évaluation atteint presque 4 milliards d'USD, mais la majorité a été décaissée vers la fin de la période d'évaluation. L'Ouganda a bénéficié de presque la moitié de ces flux. Quatre autres pays (Mozambique, Burkina Faso, Rwanda et Vietnam) ont reçu des flux substantiels mais plus récents, qui ont été évalués. Cependant, le Malawi a connu un faux départ : l'ABG/P a été suspendu de façon soudaine. Au Nicaragua, l'étude s'est concentrée sur la préparation d'un programme conjoint des bailleurs de l'ABG/P, qui n'a démarré qu'en 2005.

[2] L'expérience de l'utilisation du CEA sera revue dans la Note sur l'Approche et les Méthodes qui sera préparée séparément.

R11. La collaboration des bailleurs s'est faite sur des échelles variées. Des groupes de bailleurs importants existaient depuis un certain temps en Ouganda et au Mozambique ; les groupes travaillant au Rwanda et au Malawi étaient beaucoup plus restreints. La Banque Mondiale et la Commission Européenne (CE) sont impliqués partout. Le Fonds Monétaire International (FMI) a également joué un rôle important avec sa Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC), fournissant un appui macro-économique parallèle. Dans tous les cas, l'initiative PPTE a représenté une influence formative ; en effet, l'ABG/P se concentre sur les stratégies de réduction de la pauvreté auxquelles elle a donné le jour.

R12. L'un des aspects les plus importants était de savoir si l'ABG/P est venu s'ajouter à l'aide totale ou a remplacé d'autres formes d'aide. C'est une question importante lorsqu'on décide quels sont les contrefactuels appropriés (que se serait-il passé sinon ?) et qu'on identifie ses effets à différents point du cadre d'évaluation amélioré. En Ouganda, l'ABG/P a été associé à une forte augmentation de l'aide totale. Au Malawi, l'ABG/P a remplacé l'appui antérieur à la Balance des paiements, qui fournissait également des ressources budgétaires non-ciblées. D'autres pays se sont trouvés entre ces deux extrêmes.

R13. La quantité de montants décaissés, l'importance de la participation des bailleurs et la durée du programme d'ABG/P expliquent les différents degrés de pénétration de l'ABG/P dans les pays de l'étude. La variété règne donc au sein de l'échantillon, ce qui permet de tirer des enseignements des contrastes et des similarités entre les pays. En même temps, la courte histoire de l'ABG/P dans tous les cas limite la portée de conclusions solides au niveau des outcomes et des impacts. C'est d'autant plus vrai dans les deux pays (Malawi, Nicaragua) où l'ABG/P est particulièrement récent et/ou n'a pas été consommé.

CONSTATS DE L'ÉVALUATION

Vue d'ensemble

R14. Les évaluations globales des études de pays étaient clairement positives dans tous les cas sauf deux : la première tentative d'utilisation de l'ABG/P par le Malawi s'est soldée par un échec dû à des attentes trop optimistes à l'égard de la discipline macro-économique. Cependant, on note des signes montrant que de nouveaux efforts vont être réalisés en se basant sur les enseignements tirés. Au Nicaragua, les flux de fonds significatifs étant récents, il est trop tôt pour fournir une évaluation a posteriori. Des constats synthétiques détaillés sont liés à la série de questions d'évaluation principales.

Question d'évaluation 1 : La pertinence de l'ABG/P

R15. Cette question d'évaluation se concentre sur la structure de l'ABG/P dans chaque pays, et sur la qualité de la réponse qu'il offre aux « conditions d'entrée » spécifiques à ce pays. Dans tous les cas, la structure a été considérée comme étant complexe et en cours d'évolution. Les décisions des bailleurs de lancer l'ABG/P se fondaient sur les situations spécifiques à chaque pays et non pas sur une série de points de référence conçus au préalable. Ceci s'applique à la fois aux standards de gouvernance dans tous les pays et aux capacités de gestion des finances publiques. Le degré de systématicité dans l'évaluation des bailleurs sur l'opportunité d'apporter un ABG/P dans les pays, et sur le fait que les risques étaient énoncés de façon explicite, était variable. Des analyses techniques des systèmes de gestion des finances publiques ont été fréquemment mises en œuvre. Les évaluations des risques politiques et leur prise en compte dans la structure étaient moins explicites et ont parfois mené à des adaptations postérieures. Pour plusieurs des pays, l'étude a conclu que les risques politiques de l'ABG/P ont été sous-estimés, avec des présuppositions trop optimistes sur la capacité des partenaires techniques et financiers à

influencer le cours d'événements associés à des façons de faire solidement ancrées dans les systèmes politiques des pays partenaires.

R16. Un changement brutal de la nature du dialogue et de la conditionnalité est censé être une caractéristique centrale de l'ABG/P. La philosophie du CSLP est que le soutien offert aux stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement doit remplacer la tentative d'imposer des solutions externes par le biais d'une conditionnalité. Dans plusieurs pays, la relation nouée dans le cadre de l'ABG/P connaît des différences significatives par rapport à celle qui subsistait dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, mais le changement a eu tendance à être graduel, l'intention précédant la pratique, et à être plus significatif aux yeux des bailleurs que de ceux des gouvernements partenaires.

R17. Dans tous les cas, l'ABG/P a représenté une réponse pertinente au contexte.[3] Il a évolué et a gagné en pertinence au fil du temps ; l'Assistance Technique/le Renforcement de la Capacité (AT/RC) a représenté l'input le moins bien intégré. Le contexte politique a tendance à être moins bien analysé et à poser plus de problèmes d'adaptation que d'autres éléments du contexte. L'ABG/P est par nature complexe à gérer, notamment à cause de la variété des partenaires techniques et financiers, de leurs intérêts différents, et parfois de leurs attentes irréalistes. Il a soutenu des changements significatifs (en faveur du « partenariat »), mais qu'il ne faut pas non plus exagérer, au niveau des relations entre les gouvernements et les partenaires techniques et financiers. L'ABG/P fonctionne dans des pays aux contextes extrêmement contrastés, avec des gouvernements qui diffèrent grandement au niveau de dimensions variées de capacité et de gouvernance.

Question d'évaluation 2 : Effets sur l'harmonisation et l'alignement

R18. Cette question d'évaluation considère si l'un des effets immédiats de l'ABG/P est d'améliorer l'harmonisation entre les bailleurs et l'alignement entre les bailleurs et les gouvernements partenaires.

- Dans tous les pays de l'étude, l'ABG/P a contribué à un plus grand alignement de l'aide avec les politiques, mais la valeur de cette évolution dépend fortement de la qualité et de l'appropriation des stratégies du gouvernement avec lesquelles les partenaires techniques et financiers s'alignent.
- L'alignement avec les cycles budgétaires du gouvernement est généralement en train de s'améliorer, avec des efforts accrus visant à aligner le cycle de discussions sur l'ABG/P avec le calendrier du budget gouvernemental et à informer le gouvernement à l'avance des décaissements à venir.
- Par définition, l'ABG/P est décaissé par le biais de, et donc aligné sur, les systèmes de gestion financière et de passation de marchés du gouvernement. À part quelques exceptions, le leadership du gouvernement au niveau de la coordination de l'aide est plutôt limité, et il est rare qu'on assiste à une collaboration complète pour le travail analytique sur lequel les partenaires techniques et financiers se fondent. Cependant, l'ABG/P a contribué à renforcer la collaboration entre gouvernement et bailleurs. La gestion de l'assistance technique (AT) se fait presque invariablement par le biais de projets.
- Dans tous les cas, la coopération entre partenaires techniques et financiers exigée par l'ABG/P a eu un effet positif sur l'harmonisation entre bailleurs. Les avantages s'étendent en général aux bailleurs et modalités ne faisant pas partie de l'ABG/P.

[3] Le critère de pertinence du CAD de l'OCDE est lié au rapport structure/objectifs (et non pas au succès de la structure, qui est pris en compte plus tard).

- En même temps, l'ABG/P lui-même n'est pas entièrement harmonisé. Les différents arrangements pour le décaissement, les approches de la conditionnalité et du découpage en tranches, etc., sont loin d'être cohérents, et il reste de la marge pour une meilleure harmonisation.

R19. Ainsi, à ce niveau, des effets clairs sont apparents dans tous les cas (plus marqués en Ouganda, au Mozambique, au Rwanda et au Burkina Faso, modérés au Vietnam, plus faibles au Malawi et au Nicaragua). En plus de l'harmonisation et de l'alignement intégrés dans la coopération des bailleurs de l'ABG/P et dans son utilisation intrinsèque des systèmes gouvernementaux, on constate généralement des effets indirects sur l'harmonisation et l'alignement d'autres modalités. On arrive souvent à la conclusion que l'ABG/P et ses structures associées de dialogue et de revue peuvent complémenter et améliorer les mécanismes sectoriels existants, offrant souvent des forums et des instruments permettant de répondre aux questions transsectorielles.

Question d'évaluation 3 : Effets sur les dépenses publiques

R20. Cette question d'évaluation considère l'impact de l'ABG/P sur les dépenses publiques en se concentrant sur les questions de priorisation des dépenses (en particulier des dépenses pro-pauvres), la prévisibilité des flux d'aide, le pouvoir de discrétion des gouvernements partenaires à l'égard des dépenses et les coûts de transaction liés à l'aide.

R21. Nos constats à l'égard des effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques s'appliquent principalement aux cinq pays où des flux significatifs d'ABG/P ont été mis en place.

(a) L'ABG/P a soutenu des augmentations des dépenses prioritaires du CSLP (« dépenses pro-pauvres »). Cependant, la définition de « dépenses pro-pauvres » est souvent très vaste et superficielle ; il faut partout améliorer l'analyse des dépenses publiques pour s'assurer qu'elles s'attaquent à la pauvreté.

(b) La prévisibilité à court terme de l'ABG/P a été un problème fréquent, mais les mesures d'atténuation de ses impacts remplissent leur rôle. La prévisibilité à moyen terme de l'ABG/P (et d'autres aides) prévue par la Déclaration de Rome a connu des progrès plus limités.

(c) L'ABG/P a élargi (parfois de façon dramatique) le champ d'action du pouvoir de discrétion des gouvernements partenaires, à la fois en augmentant le total de l'aide budgétisée et en réduisant la portée du ciblage au sein du budget. Le pouvoir de discrétion continue à être limité par l'échelle des différentes formes d'aide réellement ciblées.

(d) Lorsque l'ABG/P a mené à une augmentation des fonds discrétionnaires, l'efficience opérationnelle et d'allocation s'est fortement améliorée. Les modalités non-liées à l'ABG/P ont également bénéficié de certains de ces gains d'efficience.

(e) Bien que les coûts des négociations de haut niveau et du suivi de l'ABG/P souvent perçus comme étant élevés, les pays partenaires peuvent réaliser des économies importantes au niveau des coûts de transaction durant la mise en œuvre des activités financées par l'ABG/P. L'ampleur des économies réalisées au niveau des coûts de transaction a été limitée par l'échelle à laquelle les autres modalités se sont poursuivies en parallèle.

Question d'évaluation 4 : Effets sur les systèmes de planification et budgétaires

R22. Cette question se concentre sur les changements institutionnels entourant les systèmes clés de gestion des ressources. La logique sous-jacente de l'ABG/P est que l'utilisation des systèmes gouvernementaux mène à leur amélioration. C'est pour cela que

les effets sur les flux de financements et sur les politiques et institutions créés par le dialogue, la conditionnalité et l'AT sont pertinents dans ce cas.

R23. L'ABG/P a représenté un instrument efficace de renforcement de la GFP, y compris de la planification et de la budgétisation :

(a) L'étude a conclu pour tous les pays où l'ABG/P est établi de longue date (le Malawi et le Nicaragua faisant exception) que le fait que les flux de financement passent par le budget national, et en particulier que le processus d'allocation et de décaissement se fasse par le biais des canaux normaux du Ministère des finances (ou de la planification/des finances), a eu un effet significatif sur le renforcement du processus budgétaire. Une partie importante de cet effet est due au fait que les ministères sectoriels doivent participer directement au processus budgétaire national, sans avoir la chance de le contourner en établissant des relations directes avec les bailleurs. Il arrive souvent que la poursuite de modalités parallèles d'aide non-budgétisée ralentissent les progrès.

(b) L'ABG/P a contribué à améliorer la gestion des finances publiques des gouvernements partenaires, qui est plus complète et transparente, renforçant en cela la fondation nécessaire à l'accountability.

(c) Les bailleurs de l'ABG/P (en fait, tous les bailleurs) doivent prendre garde à ce que leurs exigences d'accountability n'éclipsent pas celles des institutions nationales, mais il est possible que l'accountability nationale et l'accountability à l'égard des bailleurs se renforcent mutuellement.

(d) L'ABG/P a contribué à concentrer l'attention conjointe des bailleurs, en particulier de ceux directement impliqués à l'ABG/P, sur les exigences de capacité des gouvernements et des systèmes nationaux à l'égard de la GFP. Il reste cependant de la marge pour une collaboration plus systématique visant à soutenir des stratégies nationales cohérentes pour le renforcement de la capacité de la GFP.

(e) L'ABG/P a encouragé les progrès dans des contextes variés, en termes de la configuration initiale et de la capacité des systèmes de GFP et d'accountability. Cependant, les solutions techniques ne sont ni efficaces ni durables sans un engagement politique, et la discipline fiscale est un pré-requis pour des progrès significatifs dans l'optique d'une gestion des ressources orientée sur les résultats.

Question d'évaluation 5 : Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques

R24. Cette question d'évaluation considère l'impact de l'ABG/P sur les processus plus vastes de développement de politiques. Il existe une tension inévitable entre la stratégie des partenaires techniques et financiers, qui vise à tenir un rôle secondaire facilitant le développement national de politiques, et le désir de promouvoir des solutions particulières et de démontrer des progrès à court terme. L'ABG/P peut affecter les politiques par le biais d'un intéressement financier direct, mais aussi grâce aux effets institutionnels et à l'utilisation de l'AT. Les expériences passées suggèrent qu'il s'agit d'un des domaines de l'ABG/P qui présentent le plus grand défi.

R25. Parmi les constats :

(a) Les bailleurs ne se contentent pas de représenter une influence externe sur les systèmes de politiques, ils y jouent le rôle d'acteurs (ceci est inhérent au concept de partenariat). S'ils agissent de façon judicieuse, ils peuvent contribuer au perfectionnement et à l'accélération des réformes qui bénéficient déjà d'un soutien au niveau national, mais le contexte politique et institutionnel est crucial.

(b) L'influence de l'ABG/P sur les processus de développement de politiques et sur les politiques elles-mêmes est intimement connectée au CSLP et interagit avec d'autres formes d'aide. Nos scores pour les pays de l'étude suggèrent fortement que l'ABG/P est plus efficient lorsqu'il a connu une plus grande pénétration (par vertu de sa durée, de son importance relative – en termes des sommes et des partenaires techniques et financiers impliqués – et du caractère sophistiqué des arrangements de dialogue qu'il soutient et exploite).

(c) L'ABG/P peut avoir des effets significatifs grâce à l'empowerment financier, au renforcement des intéressements au sein du gouvernement, à l'amélioration de la cohérence et de la coordination entre partenaires techniques et financiers et à des inputs d'AT complémentaires. Il peut soutenir le développement de politiques dans tout un éventail de secteurs.

(d) À ce jour, la décentralisation a joué un rôle mineur dans le dialogue et les processus de développement des politiques, mais l'ABG/P pourrait potentiellement servir de véhicule pour aborder cette question transversale.

(e) Il reste beaucoup de travail à faire dans les pays de l'étude pour renforcer les liens systémiques entre dépenses publiques et politiques. L'ABG/P peut représenter un soutien fort au développement de cadres de budgétisation à moyen terme, mais ceux-ci n'en sont qu'à leurs balbutiements.

(f) Les effets identifiés dans ce rapport sont clairs (et efficients) mais modestes (tout du moins par rapport à certaines attentes). L'ABG/P ne transforme pas les réalités politiques sous-jacentes (ceci représente une aspiration irréaliste pour toute forme d'aide).

Question d'évaluation 6 : Effets sur la performance macro-économique

R26. Cette question d'évaluation considère l'impact de l'ABG/P sur les questions macro-économiques clés : discipline fiscale, stabilité macro-économique, coût du financement budgétaire et impacts sur les efforts liés aux recettes nationales et au secteur privé. Les effets principaux se font par le biais des flux de fonds mais le dialogue sur les politiques, la conditionnalité et l'AT liée peuvent également jouer un rôle.

R27. Étant donné que ceci n'est pas une étude économétrique de l'impact de l'ensemble de l'aide, les conclusions se limitent à des jugements sur les effets spécifiques attribuables à l'ABG/P dans les pays de l'étude durant une période relativement limitée. En général (pour les cinq pays où l'ABG/P est devenu établi) :

(a) Il a renforcé la stabilité macro-économique préexistante. Les effets des flux de fonds sont complémentés par un degré de renforcement des programmes de la FRPC.

(b) Il a élargi l'implication des partenaires techniques et financiers au débat macro-économique.

(c) Il a également soutenu la discipline fiscale en offrant des fonds soumis au processus budgétaire.

(d) Les effets sur la stabilité et la discipline macro-économiques sont potentiellement limités par le manque de prévisibilité. Le risque peut être exacerbé si une plus forte proportion des fonds d'aide devient l'otage d'une même conditionnalité macro-économique.

(e) Si l'on excepte des cas limités où les taux d'intérêt à court terme ont été poussés à la hausse par l'emprunt national pour couvrir des manques/retards des décaissements d'ABG/P, aucun effet dissuasif évident n'a été noté.

(f) De même, dans un contexte où les mesures de renforcement des recettes sont prises en parallèle avec l'ABG/P, l'étude n'a constaté aucune diminution évidente de l'effort fiscal global qui pourrait être attribuée à l'ABG/P.

R28. Au Malawi cependant, l'effet à court terme de l'ABG/P a été d'exacerber l'instabilité macro-économique et fiscale qui a mené à la suspension de l'ABG/P.

Question d'évaluation 7 : Effets sur la fourniture de services

R29. Cette question d'évaluation considère les effets au niveau des outcomes en termes d'aspects clés de la fourniture de services publics. Ceux-ci peuvent être influencés par des fonds supplémentaires, mais également par des priorités politiques en évolution et de meilleurs arrangements institutionnels.

R30. Les effets les plus évidents de l'ABG/P sur la fourniture de services sont dus à une hausse des dépenses et à une expansion des services. Ceci a représenté pour la plus grande partie une réponse à une forte demande de services. Les améliorations quantitatives (accès offert à plus de pauvres) sont plus faciles à obtenir que les améliorations qualitatives, et l'expansion des services de base s'est souvent accompagnée d'une détérioration de leur qualité. D'autres effets de l'ABG/P (par le biais des politiques et surtout des changements institutionnels) prendront sans doute plus de temps à se concrétiser. Les changements de ce genre (par le biais d'une meilleure efficience opérationnelle et d'allocation de la GFP) dont on constate l'apparition ne sont pas encore intégrés, mais ces effets, alliés au dialogue et aux objectifs de performance de l'ABG/P, ont un potentiel considérable pour répondre aux questions de qualité et d'accès.

Question d'évaluation 8 : Effets sur la réduction de la pauvreté

R31. Cette question d'évaluation considère les effets au niveau de l'impact, en prenant en compte les aspects de la pauvreté liée aux revenus ou non et les trois flux d'influence (fonds, politiques, institutions).

R32. Plusieurs équipes travaillant dans des pays différents ont mis l'accent sur la faillibilité et les limitations des statistiques sur la pauvreté disponibles ; elles ont émis une mise en garde contre les tentatives de recherche d'une relation trop mécanique entre les inputs de l'ABG/P et les outcomes au niveau de la pauvreté. Ceci est surtout vrai au regard des délais probables nécessaires pour constater les effets de l'ABG/P et du potentiel des facteurs exogènes de submerger les effets prévus de l'ABG/P.

R33. Il est impossible de relier avec confiance des effets distincts (identifiables séparément) de l'ABG/P à l'impact sur la pauvreté dans la plupart des pays. Il existe cependant des exceptions, autrement dit des liens clairs entre l'ABG/P et une amélioration des services de base, par le biais d'un financement et d'un engagement collectif des bailleurs et du gouvernement vis-à-vis des objectifs de fourniture de services.

R34. Ce constat agnostique reflète largement les difficultés décrites rencontrées au niveau des données, des calendriers et de la méthodologie. Cela ne signifie pas que l'ABG/P n'a aucun effet sur la pauvreté ou qu'il a moins d'effets que d'autres modalités. En plus de cela, l'ABG/P en tant que modalité est unique dans la manière dont il soutient directement les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les stratégies de réduction de la pauvreté soutenues par l'ABG/P sont en cours de perfectionnement, en partie en réponse aux expériences nationales liées à la croissance et à la réduction de la pauvreté. La relation

entre l'ABG/P et l'impact du gouvernement sur la pauvreté n'est donc pas statique : la prochaine question d'évaluation considère la capacité de l'ABG/P à tirer des enseignements des expériences rencontrées.

Question d'évaluation 9 : Durabilité de l'ABG/P

R35. Cette question d'évaluation étudie la durabilité de l'ABG/P, en se concentrant sur certains des processus clés de remontée d'informations, y compris le suivi permettant de réviser et d'adapter l'ABG/P, et la capacité à tirer parti des expériences et des contextes changeants.

R36. L'ABG/P doit être durable, mais aussi adaptable, s'il veut fonctionner de manière efficace durant les longues périodes nécessaires pour réaliser ses objectifs. Le CEA met en lumière l'importance des remontées d'informations entre tous les niveaux du cadre et à l'intention de toutes les parties prenantes. Différentes parties prenantes nécessitent différents types de remontée d'informations, pour des objectifs différents. La durabilité de l'ABG/P ne dépend pas seulement de savoir si l'ABG/P est efficace mais si, dans le cas où il est efficace, ceci continue à être reconnu par les preneurs de décisions pertinents et si, dans le cas où il n'est pas (assez) efficace, des mécanismes de remontée d'informations favorisant l'apprentissage et l'adaptation sont en place. En plus de cela, l'ABG/P n'est pas autonome : il est conçu pour soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et son suivi et son évaluation devraient être considérés dans le contexte plus large des systèmes de suivi et d'évaluation concernant la stratégie de réduction de la pauvreté et l'ensemble des politiques publiques.

R37. L'analyse de l'ABG/P tel qu'il est mis en œuvre démontre que, dans tous les cas, l'évolution est au cœur de sa structure. Il a généralement fait preuve, et a dû faire preuve, d'une capacité à tirer des enseignements des expériences rencontrées et à s'adapter en conséquence. À ce jour, les mécanismes généraux de revue de la performance et des politiques (comme les Rapports annuels de progrès des CSLP) sont moins utilisés que le reporting spécifique à l'ABG/P, qui est facile à réconcilier avec l'objectif de soutien des systèmes nationaux de l'ABG/P. Cependant, on constate une évolution vers la convergence (par exemple en liant plus étroitement les cadres d'évaluation de la performance aux documents de stratégie nationale). Les menaces principales posées à la continuité et à la durabilité des processus d'ABG/P sont probablement politiques.

Questions transversales de politiques

R38. Pour les questions transversales non-politiques (genre, VIH/SIDA, environnement), la conclusion est qu'au Mozambique, en Ouganda et au Vietnam, l'ABG/P est un instrument utile qui vient complémenter les autres modalités d'aide en les coordonnant, en mettant en place des forums de dialogue et en créant des liens entre les secteurs. Le Vietnam pourrait porter plus d'attention à la question du genre, tandis que le Mozambique souligne une mise en œuvre toujours faible des réformes. Au Rwanda, les questions transversales non-politiques ne sont pas abordées de façon explicite dans la structure de l'ABG/P, car d'autres mécanismes semblent suffire à garantir que ces questions sont prises en charge de façon adéquate (certains indicateurs et mesures liés au VIH/SIDA, à l'environnement mais peu d'attention spécifique portée au genre). Au Burkina Faso, au Malawi et au Nicaragua, on constate en général une relation limitée entre les questions transversales non-politiques et l'ABG/P, avec des actions ou indicateurs spécifiques pour la formulation de politiques dans le domaine du genre et du VIH/SIDA, mais pas directement de l'environnement.

R39. Dans la majorité des pays de l'étude, le VIH/SIDA a des effets sur une échelle importante, avec de graves implications à long terme pour la stratégie de développement et les dépenses publiques. Ces questions à long terme sont gravement négligées.

R40. Les questions de démocratie et des droits humains sont comprises en tant que principe sous-jacent dans les protocoles d'accord, sauf au Vietnam. Ces questions représentent un facteur de risque clé qui affecte la poursuite et le niveau d'ABG/P (Ouganda) ; elles ont pesé sur la décision de certains bailleurs de suspendre l'aide (Malawi). Au Rwanda, de telles questions sont soulevées dans le contexte du dialogue global et par les partenaires techniques et financiers individuels en fonction des accords bilatéraux avec le gouvernement. Lorsqu'une matrice de gouvernance séparée a été développée, soit les progrès ont été lents (au Nicaragua, où l'ABG/P en est cependant toujours au stade de formation), soit les bailleurs ne sont pas satisfaits de la qualité du dialogue (Ouganda), soit la mise en œuvre est faible (Mozambique).

QUESTIONS THÉMATIQUES

R41. Dans les pays de l'étude, ces questions font partie d'un débat plus vaste. Nous analysons un certain nombre de questions thématiques, en exploitant avant tout les constats de l'étude, mais également des documents abordant ces mêmes thèmes.

Les utilisations de l'ABG/P

Caractéristiques distinctes

R42. Lorsque l'ABG/P est devenu établi, il a présenté les caractéristiques suivantes :

(a) *Son orientation de soutien des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.* Il doit énormément aux processus de l'initiative PPTE et des CSLP, en tant que manière de mener des activités, et de maintenir l'élan financier des ressources offertes aux PPTE. Son potentiel est par conséquent fortement lié à la qualité de la stratégie nationale qu'il soutient. L'ABG/P représente un instrument d'une puissance exceptionnelle, permettant de concentrer l'attention du gouvernement et des partenaires techniques et financiers sur le développement et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

(b) *Son orientation de renforcement de la capacité du gouvernement* pour promouvoir le développement pro-pauvre, et son principe systémique d'utilisation des systèmes qui ont besoin d'être renforcés.

(c) *L'accent qu'il porte sur les résultats*, grâce aux liens entre politiques et mise en œuvre.

(d) *L'intérêt qu'il porte inévitablement à la gestion des finances publiques.* Ceci provient directement des préoccupations fiduciaires sur les ressources confiées aux systèmes nationaux de GFP, et de manière plus fondamentale, du rôle du budget en tant que lien clé entre politiques et mise en œuvre.

(e) *Son intention explicite d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide* – de façon immédiate, en améliorant l'harmonisation et l'alignement, de façon plus fondamentale en promulguant un cercle vertueux où les améliorations de la capacité du gouvernement et les améliorations de la qualité de l'aide se renforcent mutuellement.

Parti-pris stratégiques de l'ABG/P

R43. L'ABG/P attire une critique vigoureuse : le fait qu'il montre un certain parti-pris pour l'expansion des services publics sans prêter une attention suffisante à leur qualité, et qu'il néglige la croissance et le développement du secteur privé dont dépendent la croissance et la réduction de la pauvreté. L'étude parvient aux conclusions suivantes :

- Le parti-pris initial envers une expansion des services publics était inévitable au vu du fort soutien politique provenant des deux camps. Il est à présent nécessaire d'accorder plus d'attention à la qualité des services publics de base, et en particulier à leur incidence sur la pauvreté.
- Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements doivent abandonner des approches simplistes (« dépenses pro-pauvres ») en faveur d'une analyse plus approfondie des stratégies sectorielles et sous-sectorielles et de leurs implications au niveau des dépenses.
- Les partenaires techniques et financiers en particulier doivent considérer les stratégies financières à long terme pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en termes de leur durabilité, de leurs exigences à l'égard du financement de l'aide et de l'équilibre approprié des dépenses entre tous les sous-secteurs.
- Les gouvernements et les partenaires techniques et financiers devraient prêter une attention plus explicite aux implications des politiques et dépenses publiques sur la croissance et la pauvreté liée aux revenus, et aux manières dont l'ABG/P peut offrir un complément aux autres modalités dans ce domaine

Questions transversales

R44. Il existe de nombreux exemples de complémentarités entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide dans les réponses offertes aux questions transversales. Des considérations similaires s'appliquent à d'autres domaines présentant un caractère transversal (par exemple, le développement du secteur privé, la décentralisation). L'ABG/P n'est pas un substitut à l'ensemble du travail spécialisé dans le domaine des questions transversales, mais il a le potentiel de contribuer à leur visibilité et à leur intégration transsectorielles, et à l'harmonisation entre partenaires techniques et financiers. Ceci est particulièrement rendu possible grâce à l'accent porté par l'ABG/P sur le budget national et les processus centraux des politiques publiques.

ABG/P et capacité

R45. Constats clés :

- L'ABG/P peut avoir des effets systémiques positifs sur la capacité, et il peut renforcer l'efficacité de l'assistance technique.
- Rattacher plus de ressources discrétionnaires aux processus nationaux de planification et de budgétisation peut renforcer leur cohérence et qualité et encourager un travail plus efficace sur les questions d'efficience et de politiques.
- Il existe une forte marge non-exploitée de cohérence et de coordination de l'application de l'AT liée à la GFP. Il est nécessaire d'adopter une approche plus stratégique, qui respecte les directives du CAD pour une approche renforcée du renforcement de la capacité de la GFP.
- Des Cadres de Dépense à Moyen Terme (CDMT) efficaces sont la clé de l'intégration d'une budgétisation basée sur des politiques et nécessitent un fort soutien des gouvernements, de l'ABG/P et d'autres bailleurs.
- Plus d'attention doit être accordée aux questions de capacité des gouvernements locaux (y compris leur capacité de GFP).

Les dangers de surcharge de l'ABG/P

R46. L'ABG/P peut (aider à) réaliser de nombreuses choses, mais son champ d'action potentiel est lui-même soumis à des risques : il existe un grave danger de surcharge d'un instrument si l'on s'attend à ce qu'il atteigne trop d'objectifs trop rapidement. Le champ d'action et l'axe appropriés pour l'instrument d'ABG/P ne peuvent être décidés que dans le contexte d'un pays spécifique. Dans tous les cas, cependant, son rôle central de renforcement de la gestion des dépenses publiques doit être conservé.

Le calendrier de l'ABG/P

R47. Les caractéristiques distinctives et les utilisations potentielles de l'ABG/P soulignent toutes la nature d'instrument et d'approche à long terme de l'ABG/P. Le renforcement de la capacité et le changement institutionnel exigent de l'endurance. En plus de cela, le partenariat sur lequel ils reposent nécessite le maintien d'une relation à long terme fondée sur la confiance.

Partenariat et conditionnalité

Intérêts des bailleurs et du gouvernement

R48. Le partenariat n'implique pas que tous partagent des opinions et intérêts identiques, mais il est important que tous les partenaires annoncent leurs intérêts de façon transparente. Parmi les points clés :

- L'approche de CSLP incarne une doctrine de partenariat, d'appropriation et d'empowerment ; l'ABG/P représente essentiellement un instrument permettant l'application de l'approche du CSLP.
- Il existe une tension entre une philosophie d'« autonomie des gouvernements partenaires » et la réalité : dans de nombreux cas, la réduction de la pauvreté est une priorité plus importante pour les bailleurs que pour les gouvernements partenaires.
- L'appropriation est un concept précieux permettant de comprendre pourquoi certaines interventions réussissent et survivent, tandis que d'autres se soldent par un échec. Tout dépend des nuances, telles que la distribution et la qualité de l'appropriation des deux côtés de la relation. En plus de cela, l'appropriation par le gouvernement est différente de l'appropriation par le pays.

Conditionnalité et évaluation de la performance

R49. Des modèles simplistes de conditionnalité ne sont pas utiles dans un contexte où le dialogue entre gouvernement et partenaires aborde des questions extrêmement variées, avec des débats discursifs sur les politiques, les objectifs mutuellement convenus et l'évaluation mutuelle des performances. La conditionnalité ne peut pas (longtemps) imposer les stratégies des bailleurs aux gouvernements qui rechignent à les adopter. Cependant, dans les domaines où les intérêts sont convergents, les partenaires techniques et financiers et les (réformateurs au sein des) gouvernements peuvent travailler ensemble dans l'optique d'objectifs communs. Des objectifs et conditions de performance convenus servent alors d'indicateurs (en partie pour rassurer les financeurs hors du pays que des progrès sont réalisés et que leurs fonds contribuent à des actions utiles). Grâce à sa priorisation et à la mise en place d'échéances assorties de conséquences, une telle « conditionnalité » crée une pression provenant des managers, pas du personnel politique. Elle se concentre sur le quand et le comment et non pas sur le quoi des réformes. Si elle fonctionne bien, elle contribue à maintenir le rythme des réformes et non pas à créer la volonté nécessaire à leur mise en œuvre. Ceci dit, il existe une gamme, et non pas une division claire, de conditionnalités « anciennes » et « nouvelles », et différentes parties ont du mal à se mettre d'accord sur l'objectif de chaque conditionnalité et l'ampleur du changement qu'elle a subi.

R50. Comme de nombreuses « conditions » attachées à l'ABG/P, le ciblage peut avant tout servir d'indicateur aux partenaires techniques et financiers : il souligne les préoccupations et les priorités des partenaires techniques et financiers aux gouvernements partenaires et/ou rassure les sièges des partenaires techniques et financiers à l'égard de la manière dont les ressources sont utilisées. Le ciblage théorique et autres indicateurs similaires devraient être évalués conformément à leur utilité empirique et non pas simplement rejetés car théoriquement décevants. S'ils sont adoptés, ils devraient être conçus de façon à minimiser les coûts de transaction.

R51. Les Cadres d'Évaluation Améliorés (CEA) jouent un rôle valide : ils cherchent à opérationnaliser les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, bien qu'il soit important qu'ils convergent avec des systèmes nationaux. Les dangers de la micro-gestion exprimés dans les indicateurs de progrès intermédiaires sont bien réels, et il ne fait aucun doute qu'il est important de mener un suivi des outcomes. Cependant, le suivi des outcomes (et des impacts) n'est pas un substitut au suivi de toutes les étapes de la chaîne de résultats. Il est important de ne soumettre les décaissements qu'à un minimum de conditions, et d'obtenir l'accord du gouvernement à leur égard.

Implications pour la confiance, les capacités et l'accountability conjointe

R52. Il ne faut surtout pas sous-estimer le rôle de la confiance dans l'adoption de l'ABG/P et sa performance ultérieure. Ceci a des implications sur la structure de la conditionnalité et des mécanismes du dialogue, sur les capacités et compétences nécessaires chez toutes les parties, et sur les formes d'accountability entre les partenaires.

R53. Une approche de partenariat impose des exigences lourdes et particulières à la fois sur les capacités des bailleurs et sur le personnel clé des gouvernements partenaires. Les limitations des capacités des bailleurs et des gouvernements font qu'il est crucial de ne pas surcharger l'instrument d'ABG/P, en particulier au début de son développement.

R54. La collaboration pour le développement et la mise en œuvre de politiques nécessite non seulement une accountability mutuelle à l'égard des engagements de chaque partie dans le cadre du partenariat, mais également une accountability conjointe pour ses résultats. Il serait injuste que, les partenaires techniques et financiers ayant conçu ensemble une stratégie, ils pénalisent ensuite le gouvernement si cette stratégie n'obtient pas les résultats attendus de tous. Il est du devoir des deux parties de continuer à tirer des enseignements des expériences rencontrées, sans avoir un effet dissuasif sur la candeur. Les revues conjointes de la performance de l'aide par rapport aux points de référence de la Déclaration de Paris (et d'autres convenus au niveau national) offrent une bonne voie aux pays qui n'ont pas encore mis en place de mécanismes d'accountability mutuelle.

L'ABG/P et autres modalités d'aide

Interactions entre les modalités

R55. Nos Termes de référence (TDR) exigeaient une évaluation de l'ABG/P, pas une évaluation comparative des différentes modalités d'aide. Cependant, les interactions entre l'ABG/P et d'autres instruments d'aide sont importantes pour comprendre ses succès et ses limitations dans la pratique. Les études de pays ont décelé les interactions principales suivantes entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide :

(a) Dans tous les cas, l'ABG/P a eu une influence significative sur l'harmonisation et l'alignement. Cette influence concernait l'ensemble des partenaires techniques et financiers et des modalités d'aide, et a contribué à améliorer la cohérence entre modalités.

(b) Les effets de l'ABG/P sur l'efficience du processus budgétaire du gouvernement ont eu d'autres répercussions positives sur l'efficience de l'allocation globale. En effet, la flexibilité de l'allocation de l'ABG/P pouvait être utilisée pour compenser les rigidités de l'allocation de l'aide ciblée et non-budgétisée.

(c) L'ABG/P a aussi eu des effets positifs directs sur d'autres formes d'aide par le biais de ses contributions à l'efficience opérationnelle. En permettant un meilleur équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement, il peut augmenter les retours d'autres projets d'investissement. En augmentant les fonds discrétionnaires mis à la disposition du gouvernement, l'ABG/P lui permet de financer les fonds de contrepartie des projets durant la phase de mise en œuvre.

(d) L'ABG/P, qui favorise une plus grande cohérence entre les secteurs et fournit une incitation pour la formulation de politiques au niveau sectoriel, peut ainsi améliorer l'environnement de toutes les formes d'aide.

(e) Le dialogue et la conditionnalité liés à l'ABG/P peuvent complémenter d'autres efforts sur les questions sectorielles et transversales, et vice-versa.

(f) Dans la mesure où le renforcement de la capacité liée à l'ABG/P a renforcé les systèmes et l'accountability de la GFP, il a eu un impact bénéfique sur toutes les modalités utilisant ces systèmes et a encouragé leur utilisation accrue. Dans certains cas, on a assisté à un effet d'encouragement, l'ABG/P encourageant d'autres bailleurs à tester les systèmes du gouvernement.

(g) En plus de cela, l'ABG/P a bénéficié d'une synergie avec les modalités de projet soutenant le renforcement de la GFP, bien que cet aspect n'ait pas été exploité à fond.

(h) D'un autre côté, les effets potentiels de l'ABG/P sur les coûts de transaction, sur la transparence du budget et sur l'efficience opérationnelle et d'allocation ont été réduits lorsque des flux d'aide importants restaient hors du budget et non-intégrés aux procédures nationales de planification et de budgétisation. Ceci découle en partie du simple fait que d'autres modalités continuent en parallèle, et en partie du fait que cela limite les effets d'échelle de l'ABG/P.

Préférences des gouvernements et des bailleurs pour les modalités d'aide

R56. Plusieurs gouvernements demandent qu'une plus grande portion de l'aide prenne la forme d'appui budgétaire, mais ils ne disposent pas de stratégies claires menant à un équilibre approprié des différentes formes d'aide. Les bailleurs semblent aussi avoir prêté peu d'attention à cette question, bien que leurs stratégies soient en pratique fondées sur l'acquisition d'un portfolio équilibré, prenant en compte divers intérêts et instruments, cela afin de répartir les risques courus.

R57. Plusieurs pays de l'étude (par exemple le Rwanda, le Vietnam) suivent une évolution intéressante : ils recherchent des modalités d'appui budgétaire ou sectoriel au champ d'action plus limité. Ce choix d'aller vers des approches alternatives basées sur des programmes est raisonné. Il reflète l'idée que l'ABG/P est vulnérable du point de vue politique car il identifie le bailleur avec toutes les actions du gouvernement. La capacité des bailleurs à expliquer et à justifier leur participation à l'ABG/P auprès de leurs sièges nationaux est un point crucial pour la durabilité. Ceci explique en partie l'intérêt continu porté à des formes de ciblage virtuel, à l'attraction concurrente d'un (réel) appui budgétaire sectoriel, et la préférence de certaines agences à l'égard de liens automatiques entre les indicateurs d'outcomes et les décaissements.

R58. Les complémentarités potentielles entre modalités d'aide sont hautement significatives, mais pas encore prises en compte de façon systématique dans les stratégies de gestion de l'aide, que ce soit au niveau national ou des portfolios des bailleurs individuels. En conséquence, on constate l'apparition de ce que la Déclaration de Paris appelle une fragmentation souvent excessive des activités des bailleurs aux niveaux national et sectoriel. Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements, en général et au niveau national, devraient développer des stratégies pour optimiser les complémentarités entre instruments d'aide.

Gestion des risques

La conditionnalité macro-économique

R59. Un lien rigide entre les conditions de décaissement de l'ABG/P et celles de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) du FMI peut causer une volatilité à court terme inutile des flux d'ABG/P. Le risque est amplifié car l'ABG/P regroupe dans un même instrument des ressources qui seraient sinon décaissées par le biais de projets ou programmes séparés. On constate déjà l'adoption de démarches bienvenues visant à clarifier le rôle du FMI dans l'envoi de signaux positifs ou négatifs aux autres bailleurs, qui atténueront une partie de ce risque. Les partenaires techniques et financiers doivent aussi concevoir une procédure de réponse graduelle prenant en compte les objectifs budgétaires du financement de l'ABG/P ainsi que les implications macro-économiques des interruptions.

Revenu interne et durabilité

R60. Pour la courte période de décaissements d'ABG/P en cours de revue, aucune preuve d'une réduction des recettes internes suite aux flux d'ABG/P n'a été décelée. Il reste la possibilité qu'un flux garanti d'ABG/P, dans la même situation, pourrait mener à long terme à une réduction des recettes. Cependant, la réponse déjà en place consiste à accompagner l'ABG/P de mesures directes pour renforcer les institutions chargées de la collecte des recettes dans les pays bénéficiant de l'aide, et à inclure la performance des recettes parmi les indicateurs utilisés.

Risques fiduciaires et corruption

R61. Les risques fiduciaires sont communément définis comme le risque que les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues, ne soient pas satisfaisants par rapport aux financements apportés ou ne soient pas correctement comptabilisés. La corruption est l'une des sources possibles du risque fiduciaire. La canalisation des fonds de l'aide par le biais des budgets gouvernementaux a créé un surcroît d'intérêt dans les standards fiduciaires de la gestion des finances publiques. Les bailleurs ne sont pas les seules parties prenantes vulnérables face au risque fiduciaire lors de l'utilisation des fonds publics : les citoyens des pays partenaires, et en particulier les pauvres, en sont les premières victimes.

R62. Les agences qui participent à l'ABG/P ont tendance à reconnaître que le confort associé à des contrôles séparés et à une protection des fonds de l'aide a ses limites. Cela n'aborde pas la question de la fongibilité d'une telle aide ou les risques fiduciaires subis par l'ensemble des dépenses publiques. Les bailleurs de l'ABG/P affirment que l'utilisation des systèmes du gouvernement augmente leur capacité d'exiger une meilleure accountability de toutes les ressources publiques. Ils répondent directement aux questions de comptabilité, de transparence et d'audit des informations exigées pour le suivi de l'ABG/P et de la performance publique en général, cela grâce aux conditionnalités liées à l'ABG/P et à l'AT et aux programmes de renforcement de la capacité dont il s'accompagne. Nos études de pays confirment le fait que l'ABG/P joue un rôle précieux de renforcement de la GFP.

R63. On suppose souvent que l'appui budgétaire est plus vulnérable face à la corruption que d'autres formes d'aide, mais ceci n'est pas évident, surtout compte tenu du fait que sa vulnérabilité dépend des sauvegardes dont il s'accompagne. Les bailleurs de l'ABG/P se sentent particulièrement vulnérables face à la corruption, et à la corruption de haut niveau en particulier. En effet, celle-ci a le potentiel d'éroder la confiance dont dépend le partenariat et de remettre en question le soutien du public en faveur de l'aide. Ils recherchent des mesures de sauvegarde à deux niveaux : en menant un suivi (et en cherchant à renforcer) les systèmes de décaissement et de marchés publics du gouvernement au travers desquels la mise en œuvre est réalisée, et en suivant les dépenses du gouvernement au niveau agrégé.

R64. La corruption est un problème grave dans tous les pays de l'étude, mais les équipes des études pays n'ont trouvé aucune preuve claire que les fonds de l'appui budgétaire étaient, dans la pratique, plus affectés par la corruption que d'autres formes d'aide. La corruption et les mesures de lutte contre la corruption sont comprises de façon explicite dans les matrices des performances et les actions préalables liées à l'ABG/P. Le plus souvent, les actions préalables étaient liées aux mesures légales, au développement de politiques et aux actions administratives, mais, même lorsqu'elles étaient formellement respectées, de telles mesures n'ont pas été réellement efficaces. Le travail sur la gestion des finances publiques a été plus significatif en termes de son effet pratique sur l'environnement de la corruption. Les bailleurs, et en particulier les bailleurs de l'ABG/P, ont aussi poursuivi des stratégies de lutte contre la corruption à l'aide de moyens complémentaires. Parmi ceux-ci, des projets spécifiques et une assistance technique venant soutenir les institutions d'accountability (agences d'audit, Parlements, etc.) et les organisations de la société civile actives dans de tels domaines. Il est clair qu'il est vital de continuer à mener de vastes stratégies de lutte contre la corruption qui se concentrent sur des améliorations à long terme des systèmes nationaux ainsi que sur des mesures de protection à court terme pour les fonds des bailleurs. De telles stratégies devraient reconnaître les rôles complémentaires que les différents instruments d'aide peuvent jouer et le potentiel de l'ABG/P de contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques comme moyen de limiter le champ d'action de la corruption.

Risque politique

R65. Il existe un consensus, reflété dans les directives de bonne pratique du CAD, sur le fait que *la conditionnalité politique ne devrait pas être spécifiquement liée à l'appui budgétaire ou à tout instrument d'aide individuel, mais devrait plutôt être manipulée dans le contexte d'un dialogue général sur les politiques entre un pays partenaire et ses bailleurs.* Néanmoins, les faits tendent à prouver que l'appui budgétaire, et l'appui budgétaire général en particulier, est particulièrement vulnérable lorsque les relations connaissent une détérioration politique. Ceci a le potentiel de menacer l'ABG/P en tant qu'instrument à long terme. La vulnérabilité spéciale apparente de l'ABG/P face au risque politique entre dans le cadre d'une question plus générale sur la prévisibilité et la gestion du risque vis-à-vis de l'ABG/P.

Prévisibilité et gestion des risques

R66. Nos commentaires sur la prévisibilité et le risque se fondent sur notre perspective de l'ABG/P en tant qu'instrument à long terme par nature. Des mesures utiles ont été prises pour répondre aux problèmes à court terme d'imprévisibilité qui ont gâché certaines premières mises en œuvre de l'ABG/P. Malgré leur utilité, ces améliorations reflètent aussi la perspective à court terme invétérée qui caractérise les activités des partenaires techniques et financiers. Un perfectionnement de l'instrument existant pourrait améliorer encore son efficacité, mais cela ne changera pas son caractère « au jour le jour ». Conformément aux engagements vis-à-vis des OMD et de l'augmentation de l'aide, les

partenaires techniques et financiers devraient travailler avec les gouvernements pour développer des instruments d'aide fonctionnant réellement à long terme capables de fournir un appui fiable, le cas échéant, aux budgets d'investissement et de fonctionnement des pays partenaires.

R67. Il existe également des méthodes pratiques permettant de renforcer et de mieux adapter à l'environnement politique des formes plus familières d'appui budgétaire. L'appui budgétaire non-ciblé lié à un dialogue sectoriel est susceptible d'être moins vulnérable au risque politique ou à un affaiblissement de l'action des partenaires techniques et financiers. Bien qu'une prolifération d'instruments d'appui budgétaire ne soit pas désirable, un nombre modeste d'instruments liés aux secteurs pourrait être coordonné avec un instrument d'appui général chapeautant le tout ; ceci garantirait la cohérence et une attention adéquate prêtée aux questions centrales de gestion des dépenses publiques et fiduciaires. De telles structures alternatives de l'appui budgétaire devraient être considérées, entre autres, dans le cadre des revues de la stratégie d'aide et des modalités d'aide au niveau national.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation mise en perspective

R68. L'ABG/P n'est pas un programme ou une stratégie de développement, mais une approche visant à soutenir la stratégie de développement du pays partenaire. L'étude évaluait une cible mouvante : les stratégies des partenaires comme les instruments de soutien de l'ABG/P qu'ils utilisaient n'ont cessé de se transformer durant la période d'évaluation. Il ne faut pas automatiquement présumer que l'ABG/P s'accompagnera forcément toujours des effets constatés. De la même manière, les cas pour lesquels aucun effet n'est apparent ne devraient pas être généralisés pour impliquer que l'ABG/P est nécessairement incapable de produire un tel effet, ou n'est pas pertinent pour la question étudiée. L'évaluation a souligné les cas, et les points de la chaîne de causalité, où des conclusions définitives n'ont pas pu être atteintes car le temps manquait pour une évaluation finale et/ou on ne disposait pas des données adéquates.

R69. Un grand nombre des difficultés liées à la remontée de la filière ou à l'attribution des effets de l'ABG/P s'appliquent de la même manière aux autres modalités et à l'aide en général. Au bout du compte, l'ABG/P ne devrait pas être soumis à un standard de « preuve » plus (ou moins) exigeant que d'autres approches, modalités et instruments avec lesquels on pourrait le comparer.

R70. L'échantillon de pays étant nécessairement limité, et l'expérience de l'ABG/P étant relativement récente, il a fallu faire preuve de la plus grande prudence pour tirer des conclusions. Cependant, étant donné la rigueur de la méthodologie, l'équipe chargée de l'évaluation peut affirmer en toute confiance que ses conclusions sont aussi robustes que possible.

Évaluation générale de l'ABG/P à ce jour

R71. La variété des structures et contextes incite à la prudence lors de la formulation de généralisations à partir des performances observées. Cependant, les constats importants suivants étaient clairs :

(a) L'ABG/P a représenté une réponse pertinente à certains problèmes reconnus de l'efficacité de l'aide.

(b) L'ABG/P peut être une manière efficiente, efficace et durable de soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Il a joué un rôle clairement positif dans cinq des sept pays de l'étude (Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Ouganda et Vietnam). Les constats suivants sur l'efficacité de l'ABG/P se fondent principalement sur les expériences rencontrées dans ces cinq pays. Dans un pays (Nicaragua), l'ABG/P était tellement peu développé qu'il n'était pas encore possible d'arriver à des conclusions définitives sur ses effets. Dans un autre (Malawi), l'ABG/P n'a pas été établi avec succès durant la période d'évaluation.

(c) La fourniture de fonds discrétionnaires par le biais des systèmes budgétaires nationaux a produit des effets systémiques sur la capacité, et en particulier sur la capacité liée à la GFP, qui sont postulés dans le cadre d'évaluation, et ces effets se font sentir à l'échelle du gouvernement. L'ABG/P ne représentait pas la panacée, mais il a renforcé l'appropriation par le gouvernement et son accountability, et sur le court/moyen terme, on a constaté des effets utiles sur l'efficience opérationnelle et d'allocation des dépenses publiques (y compris l'aide) ; ceux-ci étaient liés à des effets systémiques à court/moyen terme sur l'amélioration des liens entre politiques et résultats.

(d) L'ABG/P a tendance à améliorer la qualité de l'ensemble de l'aide au niveau du pays par le biais de ses effets directs et indirects sur la cohérence, l'harmonisation et l'alignement. Ceci fait de l'ABG/P un outil particulièrement précieux venant s'ajouter à l'éventail d'instruments d'aide utilisés, et souligne le besoin d'utiliser l'ABG/P dans le cadre d'une stratégie prenant en compte les interactions entre différentes modalités d'aide.

(e) En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, il était trop tôt pour que les effets ultimes des inputs de l'ABG/P se manifestent durant la période d'évaluation. L'ABG/P est un véhicule qui soutient la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Son efficacité ultime à l'égard de la réduction de la pauvreté dépend de la qualité de la stratégie de réduction de la pauvreté qu'il soutient. Étant donné le parti-pris des premiers CSLP à l'égard de l'expansion des services publics, la plupart des effets des inputs de l'ABG/P à ce jour ont concerné l'accès aux services plutôt que la pauvreté liée aux revenus et l'empowerment des pauvres.

(f) Il est important de ne pas surcharger l'instrument d'ABG/P, mais l'équipe a constaté dans tous les cas une capacité à tirer des enseignements des expériences rencontrées, ce qui suggère que l'ABG/P pourrait devenir plus efficace, et avoir un champ d'action plus vaste au fil du temps.

(g) L'évaluation a aussi pris en compte les effets involontaires possibles de l'ABG/P. Elle n'a pas trouvé de preuve d'un effet dissuasif significatif sur l'investissement privé, ni d'une fragilisation des recettes fiscales. L'expérience du Malawi a montré que l'ABG/P pouvait avoir un effet déstabilisateur lorsque les conditions fondamentales pour les décaissements ne sont pas présentes ; dans d'autres pays, la structure de l'ABG/P a été améliorée pour limiter l'imprévisibilité à court terme. La corruption peut fragiliser toutes les formes d'aide ; le renforcement systémique de la gestion des finances publiques, que l'ABG/P soutient, joue également un rôle important au sein de la stratégie plus vaste de lutte contre la corruption. Tous ces effets négatifs potentiels représentent cependant des risques qu'il faut prendre en compte dans la structure de l'ABG/P (et d'autres aides).

(h) L'équipe d'évaluation a aussi constaté que l'ABG/P, dans sa formulation actuelle, est vulnérable face à un certain nombre de risques, y compris les risques politiques, qui menacent sa capacité à jouer le rôle de modalité d'appui à long terme. Sa durabilité dépend de son renforcement.

(i) L'ABG/P fait partie d'une famille d'approches basées sur des programmes, et un grand nombre de nos constats sont également pertinents à ces approches en général.

Rôles futurs pour l'ABG basé sur un partenariat

R72. La question de savoir si l'ABG/P est une modalité appropriée n'entraîne jamais une simple réponse affirmative ou négative. Pour tout pays bénéficiaire de l'aide, il faut aussi déterminer l'ampleur, l'échelle et la structure de tout instrument d'ABG/P et son rôle. Une série rigide de prescriptions (« mettre en œuvre l'ABG/P dans tel ou tel pays, ne pas tenter de fournir l'ABG/P dans tel ou tel pays ») ne serait ni justifiée ni utile (elle exclurait presque sans faillir certains des pays de notre étude, dans lesquels l'ABG/P a eu des effets positifs). De nombreuses variables doivent être prises en compte, certaines pouvant être vues de façon à la fois négative et positive. Par exemple, certaines faiblesses de la GFP pourraient représenter à la fois un problème que l'ABG/P pourrait aider à résoudre et un risque posé à l'ABG/P lui-même. Cependant, certains facteurs liés au pays partenaire (potentiel) et à la qualité de la relation avec les bailleurs sont pertinents dans tous les cas.

R73. Le partenariat exige des partenaires pleins de bonne volonté. L'état (et le potentiel) des relations entre bailleurs et bénéficiaires est crucial. Le gouvernement partenaire doit vouloir participer à l'ABG/P, et il est fondamental qu'il puisse communiquer avec les partenaires techniques et financiers et respecter sa propre stratégie. Un minimum de confiance doit exister entre les partenaires potentiels (entre les partenaires techniques et financiers et avec le gouvernement), tout comme un consensus significatif sur la stratégie de développement (y compris un consensus général sur les structures et priorités des dépenses publiques). La compétence et le statut du ministère de la planification/des finances sont cruciaux. Détail crucial, les partenaires techniques et financiers qui se lancent dans l'ABG/P doivent être prêts à un effort à long terme.

R74. L'ABG/P est plus susceptible de représenter une option attrayante pour les pays qui dépendent fortement de l'aide. Dans ce cas, les problèmes de conciliation de flux d'aide importants et d'un développement sain des institutions de l'État sont plus susceptibles d'être importants. Le rôle de l'ABG/P à l'égard de l'amélioration du pouvoir de discrétion budgétaire et de l'alignement entre le gouvernement et les bailleurs est aussi plus pertinent. Cependant, des volumes significatifs d'ABG/P présenteront un problème en l'absence d'une stabilité macro-économique et d'une discipline fiscale élémentaire.

R75. Plus la capacité du gouvernement est importante (en particulier ses systèmes fondamentaux de planification et de budgétisation), plus la mise en œuvre devrait être simple. Il existe une autre manière de régler la question de la capacité : définir sur mesure l'échelle et l'ambition de l'ABG/P suite à une évaluation de la situation initiale, et suivre une approche incrémentale pour mettre en place des objectifs plus ambitieux lorsque (et si) la capacité s'améliore. Avec le temps, et en fonction des performances, l'ABG/P peut être augmenté à des niveaux différents : volume des fonds (y compris une contribution à l'augmentation de la totalité des flux d'aide), part des ressources de l'aide, et champ d'action politique et sectoriel du dialogue d'ABG/P.

R76. Les constats tirés de l'ensemble de nos études pays ne soutiennent pas l'idée qu'il existe une séquence évolutionnaire standard selon laquelle l'aide projet laisse la place aux programmes sectoriels (ou aux fonds communs sectoriels) avant l'introduction éventuelle d'un financement budgétaire non-ciblé. Par contre, ils mettre en lumière la valeur qu'il y a à utiliser les systèmes du gouvernement aussi tôt et aussi complètement que possible du point de vue pratique.

R77. Bien qu'il soit important que de tels instruments ne prolifèrent pas à l'aveuglette, il est possible qu'un nombre limité d'instruments sectoriels et d'instruments d'ABG/P plus généraux se renforcent mutuellement. Les instruments d'appui budgétaire sectoriels devraient être considérés comme des compléments possibles, pas des substituts, à l'appui budgétaire général. L'instrument d'ABG/P plus général (et le dialogue et soutien au renforcement de la capacité qui y sont associés) joue deux rôles que l'appui budgétaire sectoriel ne pourrait pas tenir tout seul : (a) il sert d'axe pour le soutien au renforcement de la gestion des finances publiques générale, y compris le système budgétaire ; (b) il favorise la cohérence et l'alignement entre secteurs.

R78. L'équipe chargée de l'évaluation approuve globalement les directives de bonne pratique du CAD de l'OCDE sur l'appui budgétaire, et offre deux commentaires supplémentaires :

(a) Les directives du CAD demandent une plus grande discontinuité entre l'appui budgétaire général et sectoriel que celle qui a été observée. La reconnaissance de la gamme d'instruments d'appui budgétaire implique qu'un grand nombre de bonnes pratiques définies pour l'ABG s'appliqueront également aux instruments qu'on considère généralement comme faisant partie de l'appui budgétaire sectoriel. Autre question d'ordre pratique centrale : l'alignement et la coordination entre les instruments d'appui budgétaire avec des orientations différentes (générales/sectorielles).

(b) L'ABG/P doit être conçu (et développé et géré) dans le cadre d'une stratégie qui prend en compte de façon explicite l'interaction entre différentes modalités et instruments d'aide, en cherchant à exploiter leurs complémentarités et à éliminer leurs dissonances.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

R79. Les recommandations de l'étude sont données ci-dessous, regroupées en thèmes généraux. Plusieurs recommandations sont pertinentes à plus d'un thème.

Le champ d'action et l'objectif de l'ABG/P

Recommandation 1 L'adoption et la structure de l'ABG/P

(a) Suivre une approche incrémentale pour l'introduction de l'ABG/P, qui pourrait être pertinente dans une grande variété de contextes.

(b) Suivre les bonnes pratiques et principes généraux pour l'appui budgétaire donnés par les directives du CAD de l'OCDE sur l'aide efficace, mais tenir compte de l'interaction et des recoupements entre les approches générales et sectorielles de l'appui budgétaire.

Recommandation 2 Champ d'action et objectif de l'ABG/P

(a) Prendre garde à ne pas surcharger l'ABG/P, avec des objectifs irréalistes ou un trop grand nombre de projets de réforme. Ceci est particulièrement important durant les phases initiales d'apprentissage du développement de l'ABG/P.

(b) Le champ d'action et l'axe appropriés pour l'instrument de l'ABG/P ne peuvent être décidés que dans le contexte d'un pays spécifique. Dans tous les cas, cependant, son rôle central de renforcement de la gestion des dépenses publiques doit être conservé.

Renforcement de la capacité

Recommandation 3 Renforcement de la capacité

Parmi les axes clés devant être suivis pour le renforcement de la capacité de l'ABG/P :

(a) Soutenir le renforcement de la capacité à l'aide des systèmes du gouvernement ; en particulier, accélérer les efforts visant à budgétiser l'aide et à garantir qu'elle respecte les plans élaborés.

(b) Reconnaître l'aspect fondamental de la réforme de la GFP (allocation de ressources à moyen terme basée sur des politiques et systèmes de gestion fiduciaire) pour le développement de la capacité nationale à gérer les résultats.

(c) Renforcer l'analyse des politiques, la budgétisation et les capacités de gestion des dépenses de tous les ministères, pas seulement des ministères des finances, afin de faciliter des processus de planification et de budgétisation plus efficaces au sein du gouvernement.

(d) Prêter une attention accrue aux questions de capacité (y compris la capacité de GFP), dans la mesure où elles affectent les gouvernements locaux.

(e) Rechercher un alignement accru avec les stratégies de développement de la capacité sous la houlette du gouvernement pour la GFP, et en général, pour la gestion du secteur public.

Politiques et stratégies soutenues

Recommandation 4 Pauvreté de revenus et croissance

Les gouvernements et les partenaires techniques et financiers devraient prêter une attention plus explicite aux implications des politiques et dépenses publiques sur la croissance et la pauvreté liée aux revenus, et aux manières dont l'ABG/P peut offrir un complément aux autres modalités dans ce domaine.

Recommandation 5 Qualité et financement des services publics

(a) Le gouvernement et les partenaires techniques et financiers devraient accorder plus d'attention à la qualité des services publics de base, et en particulier à leur incidence sur la pauvreté.

- *Il faut commencer par collecter des informations grâce au suivi de la qualité, de l'incidence et de l'utilisation des services (y compris l'incidence géographique et sociale et les préférences des pauvres eux-mêmes).*
- *Les dialogues sur l'ABG/P et les secteurs offrent des opportunités aux gouvernements et aux partenaires techniques et financiers de s'attaquer ensemble à ces questions.*
- *Les programmes de renforcement de l'analyse et du suivi devraient être conçus de manière à développer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(b) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements doivent abandonner des approches simplistes d'allocation de dépenses basée sur le concept de « dépenses pro-pauvres » en faveur d'une analyse plus approfondie des stratégies sectorielles et sous-sectorielles et de leurs implications pour les dépenses.

- *À nouveau, les programmes de renforcement de l'analyse et du suivi devraient être conçus de manière à renforcer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(c) *Les partenaires techniques et financiers en particulier doivent considérer les stratégies financières à long terme pour les OMD, en termes de leur durabilité, de leurs exigences à l'égard du financement de l'aide et de l'équilibre approprié des dépenses entre tous les sous-secteurs.*

Recommandation 6 ABG/P et questions transversales

(a) *Le potentiel de soutien des questions transversales liées aux politiques par le biais de l'ABG/P devrait bénéficier d'une revue constante. Des considérations pragmatiques font que différentes approches seront adoptées dans différents pays et à des moments différents. Elles devront prendre en compte la nécessité de ne pas surcharger l'instrument de l'ABG/P, la possibilité de s'attaquer aux questions transversales par le biais d'autres instruments et le potentiel d'ajout de valeur par l'exploitation des complémentarités entre instruments.*

(b) *De façon plus générale, des initiatives globales et d'autres programmes verticaux devraient toujours être intégrés à la planification et à la budgétisation nationales et sectorielles.*

Évaluation et conditions des performances

Recommandation 7 Cadres d'évaluation des performances

(a) *Les partenaires et les bailleurs devraient mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'alignement et la gestion des résultats.*

(b) *S'assurer de ne mettre en place qu'un minimum de conditions liées aux décaissements qui ont fait l'objet d'un accord avec le gouvernement.*

(c) *Garantir que les systèmes d'évaluation des performances prennent en compte tous les liens de la chaîne de résultats, afin de soutenir la gestion et le suivi de la mise en œuvre de stratégies ainsi que le suivi des résultats.*

(d) *Les décisions à l'égard de l'augmentation ou de la réduction du soutien fourni par l'ABG/P devraient avant tout se baser sur les évaluations à moyen terme de la performance globale.*

Recommandation 8 Signaler les utilisations de l'appui budgétaire

(a) *Le ciblage virtuel et autres signaux similaires devraient être évalués conformément à leur utilité empirique et non pas simplement rejetés car théoriquement décevants.*

(b) *S'ils sont adoptés, ils devraient être conçus de façon à minimiser les coûts de transaction.*

(c) *Les agences d'aide devraient rechercher des approches communes (et cohérentes) de l'attribution sectorielle de l'ABG, cela à des fins de reporting.*

Gestion des risques

Recommandation 9 Les conditions macro-économiques

(a) *Conserver le rôle du FMI de suivi, reporting et conseil à l'égard de la performance macro-économique...*

(b) *….. tout en évitant de soumettre de façon mécanique tous les fonds de l'ABG/P aux conditions du FMI. Concevoir une procédure de réponse graduelle prenant en compte les objectifs budgétaires du financement de l'ABG/P ainsi que les implications macro-économiques des interruptions.*

Recommandation 10 Mobilisation des recettes

(Continuer à) accompagner l'ABG/P d'un soutien technique pour renforcer les agences chargées de la collecte des recettes et suivre les objectifs des recettes.

Recommandation 11 Risques fiduciaires et corruption

- *(a) Les risques fiduciaires (y compris la corruption) devraient être évalués du point de vue de toutes les parties prenantes et pas seulement de celui des bailleurs.*
- *(b) Des approches communes du diagnostic et du suivi des standards de GFP (y compris les indicateurs PEFA) devraient recevoir un fort soutien.*
- *(c) Les décisions prises à l'égard de l'adoption (et de la structure) de l'appui budgétaire devraient se fonder sur une évaluation au niveau du pays de l'équilibre entre risques et avantages potentiels.*
- *(d) Les bailleurs devraient continuer à mener des stratégies vastes de lutte contre la corruption en exploitant les complémentarités potentielles entre différents instruments d'aide. De telles stratégies devraient prendre en compte le potentiel de l'appui budgétaire, en conjonction avec d'autres instruments d'aide, à contribuer à renforcer la gestion des finances publiques, y compris les marchés publics, et donc à limiter la corruption.*
- *(e) Il est nécessaire de mener de nouvelles recherches (conjointes) sur la corruption. L'analyse politique devrait inclure une étude des moteurs de la corruption, et être complémentée par un travail pratique sur les manières dont la corruption affecte les pauvres (par exemple au niveau de la fourniture de services).*
- *(f) Il convient de prêter plus d'attention à l'éducation du public des pays bailleurs de l'aide sur la gamme complète des efforts réalisés par les agences d'aide dans la lutte contre la corruption.*

Recommandation 12 Risque politique et réponses graduelles

- *(a) Le risque politique lié à l'appui budgétaire et aux autres formes d'aide devrait subir une analyse plus systématique. Une telle analyse devrait être partagée entre les bailleurs (y compris, en particulier, ceux qui préparent des stratégies d'aide conjointes). La structure des instruments d'appui budgétaire devrait chercher à multiplier les options de réponses graduelles lorsqu'un indicateur politique est jugé nécessaire.*
- *(b) Lorsqu'ils cherchent à réconcilier les risques connus avec les besoins d'un financement à long terme, les partenaires techniques et financiers devraient tenter de développer des instruments de financement réellement à long terme fondés sur les principes de conception de l'appui budgétaire.*
- *(c) Les revues de la stratégie de l'aide au niveau du pays devraient également considérer les méthodes pragmatiques permettant de renforcer l'appui budgétaire et de le gérer plus facilement en développant des instruments d'appui budgétaire mutuellement compatibles axés sur les niveaux sectoriels ou sous-nationaux du gouvernement.*

Gestion de l'aide

Recommandation 13 Stratégies de l'aide

- *(a) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements, en général et au niveau national (et sectoriel), devraient développer des stratégies pour optimiser les complémentarités entre instruments d'aide.*

(b) Celles-ci devraient considérer, entre autres, les implications des coûts de transaction des configurations existantes et proposées, et les niveaux disponibles et désirables d'harmonisation entre les bailleurs.

(c) Les stratégies d'aide devraient comprendre des propositions explicites pour l'utilisation de l'appui budgétaire lui-même.

Voir aussi la Recommandation 12 (a) et (b) sur la structure des instruments d'appui budgétaire.

Recommandation 14 Gestion et suivi des partenariats

(a) Les partenaires techniques et financiers qui participent à l'ABG/P devraient le faire sur la base qu'il s'agit d'un engagement à long terme, durant lequel les deux parties doivent développer et maintenir un climat de confiance mutuelle et de fiabilité.

(b) Les bailleurs qui participent à l'ABG/P devraient renforcer le pouvoir de discrétion de leurs bureaux basés dans les pays, leur compréhension des contextes politiques et administratifs sur le plan local, et rechercher une plus grande continuité au niveau de leur personnel.

(c) Le soutien au renforcement des systèmes du gouvernement nécessite qu'on prête attention aux aspects d'offre comme de demande de la capacité. Il est essentiel de non seulement renforcer la capacité des Ministères des Finances et d'autres agences centrales, mais également de parvenir à un équilibre entre le développement de la capacité centrale et sectorielle.

(d) Les concepts d'accountability mutuelle et d'accountability conjointe sont importants. Un suivi indépendant de la performance de l'aide (tel qu'il a été développé pour la première fois en Tanzanie) pourrait jouer un rôle important et devrait incorporer un suivi des points de référence de la Déclaration de Paris.

1. TERMES DE RÉFÉRENCE ET APPROCHE

Contexte et vue d'ensemble de l'étude

1.1 Vers la fin des années 90, de nouvelles approches de l'appui budgétaire et de son utilisation croissante ont mené à des demandes concernant son évaluation. En 2001, le Department for International Development (DFID) britannique a lancé une série d'études d'évaluabilité, qui a culminé en un cadre préliminaire pour l'évaluation de l'appui budgétaire général (ABG). En 2003, ce processus a franchi une étape supplémentaire grâce au travail conjoint d'un groupe beaucoup plus large d'agences d'aide, ceci par le biais du réseau d'évaluation du développement du Comité d'appui au développement (CAD) de l'OCDE. Un Groupe de direction (GD) de tous les collaborateurs a été mis en place, en plus d'un groupe de gestion plus réduit (GG). Des termes de référence détaillés ont été préparés pour une évaluation complète de l'ABG dans plusieurs pays, et l'étude a fini par être lancée en août 2004.

1.2 L'annexe F explique en plus grand détail la manière dont l'étude a été conçue, organisée, gérée et mise en œuvre. Elle comprend un calendrier des événements principaux. Des visites préparatoires ont été menées dans tous les pays de l'étude entre octobre et décembre 2004. Un premier rapport préparatoire préliminaire a fait l'objet de discussions au sein du groupe de direction en février 2005, et le rapport préparatoire final a été approuvé en mai. La première série de visites sur le terrain dans les pays s'est déroulée entre mai et juillet 2005. Des rapports pays complets ont été revus en octobre 2005. Des rapports pays révisés ont été soumis en janvier 2006, en plus de la version préliminaire de ce rapport de synthèse. Cette version finale répond aux commentaires soulevés par la version préliminaire, et reflète également les révisions finales subies par les rapports pays.

1.3 L'étude a bénéficié des ateliers organisés à des étapes clés (voir le calendrier en Annexe F). Les membres du GG et des « praticiens » (représentants d'agences d'aide et individus ayant une expérience dans ce domaine, y compris des membres du panel de référence du GD) ont participé aux ateliers organisés plus tard, y ajoutant un élément de revue par les pairs qui s'est révélé extrêmement utile.

1.4 Une Note sur l'approche et les méthodes rédigée séparément abordera les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'évaluation de l'ABG. Voici ce qui est spécifié :

> Une note discutant les approches et méthodes utilisées dans l'évaluation, et en particulier les expériences rencontrées lors de l'utilisation du cadre d'évaluation, devrait être développée une fois l'évaluation terminée. Cette note devrait fournir des enseignements utiles pour les évaluations futures de l'ABG et contribuer au développement de l'ABG. (TDR §6)

Objectif de l'évaluation

1.5 Les termes de référence (TDR) complets de l'évaluation sont donnés en annexe du Rapport Préparatoire (IDD & Associates 2005). En résumé :

> L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances (dans quels contextes nationaux), l'ABG est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'évaluation devrait être tournée vers l'avenir et fournir des enseignements tirés des expériences, tout en prenant en compte l'accountability conjointe des bailleurs au niveau national. (TDR §3.1)

1.6 L'évaluation devait couvrir la mise en œuvre et les résultats de l'ABG durant la période 1994–2004 (TDR §3.3). Les sept pays de l'étude sont : le Burkina Faso, le Malawi, le Mozambique, le Nicaragua, le Rwanda, l'Ouganda et le Vietnam.[4] Ils ont été choisis pour former un échantillon illustratif plutôt que représentatif des pays qui reçoivent l'ABG. Il a été convenu durant la phase préparatoire que l'axe particulier de l'évaluation devrait être « l'ABG basé sur un partenariat » (« nouvel ABG » et « ABG de réduction de la pauvreté » étant des équivalents acceptés). Dans tous les cas, l'ABG basé sur un partenariat a représenté une innovation durant la fin de la période de revue. L'étude ne devait pas évaluer les formes d'ABG qui ont précédé l'ABG basé sur un partenariat, mais on s'attendait à ce qu'elle utilise les expériences antérieures liées à l'aide programme en tant que point de comparaison pour l'évaluation de l'ABG basé sur un partenariat.

Exigences pour le Rapport de synthèse

1.7 Le Rapport de synthèse (RS) ne doit pas se contenter de résumer les études de pays. Il doit fournir des leçons et recommandations globales aux bailleurs et gouvernements partenaires, aux niveaux opérationnel et des politiques (TDR, §5.1). Il peut être décrit de la façon suivante :

> Le Rapport de synthèse devrait se fonder sur les rapports pays et les rapports thématiques[5] ainsi que sur les autres documents pertinents, y compris les analyses documentaires. Il est important que les données, constatations, conclusions, leçons et recommandations des évaluations des pays et des évaluations thématiques soient utilisées de façon efficace lors de la rédaction du rapport de synthèse. Le rapport de synthèse devrait faire référence aux autres rapports et décrire de façon claire les preuves sur lesquelles il se fonde. En plus de cela, le rapport de synthèse devrait non seulement offrir un résumé des constats des évaluations de pays et des évaluations thématiques, mais également ajouter un autre niveau d'analyse pour obtenir des tendances, constatations, conclusions, leçons et recommandations plus générales sur l'utilisation future de l'ABG, à la fois au niveau opérationnel et des politiques. (TDR §6)

1.8 Les termes de référence spécifient plus en détail le contenu du rapport, de la manière suivante :

> Le rapport de synthèse devrait comprendre : un résumé (qui peut être publié en tant que résumé autonome de l'évaluation), l'introduction et le contexte de l'évaluation, l'approche et la méthodologie appliquées (y compris le schéma de causalité), une description du contexte de coopération pour le développement, les constats principaux liés aux questions et thèmes de l'évaluation spécifiés dans le rapport préparatoire, les principales conclusions et recommandations globales et les enseignements tirés. (TDR §6)

Structure du Rapport de synthèse

1.9 Notre défi consiste à respecter la méthodologie de l'évaluation sans anesthésier le lecteur ou la lectrice. Nous procédons de la manière suivante :

- Section 2 : explication concise de la méthodologie.
- Section 3 : vue d'ensemble des pays de l'étude et des opérations identifiées de l'ABG basé sur un partenariat.

[4] Une évaluation séparée de l'ABG en Tanzanie, utilisant la méthodologie du cadre d'évaluation, a été menée entre 2004 et 2005. Elle précédait cette étude-ci et a été utile, à la fois en tant que prototype et que source d'éléments de preuve comparables provenant d'un huitième pays. Voir Booth et al 2004, et (pour un bref résumé) Lawson et al 2005a.

[5] À l'origine, il était envisagé qu'une série d'études thématiques soit menée en parallèle de l'évaluation principale. Si l'on excepte l'étude des cadres d'évaluation des performances (Lawson et al 2005b), ceci ne s'est pas concrétisé, mais nous avons fait référence à de nombreux autres rapports et études actuels (voir la bibliographie).

- Section 4 : vue d'ensemble des conclusions principales tirées des études de pays individuelles.
- Section 5 : constats et conclusions détaillées de l'évaluation.
- Section 6 : questions thématiques ; une série de discussions plus vastes sur les thèmes clés identifiés durant les études de pays.
- Section 7 : l'avenir de l'ABG/P (conclusions et recommandations).

1.10 Le texte principal s'accompagne de :

- La bibliographie (voir page 143 ; l'introduction de la bibliographie explique nos conventions de référencement des outputs de cette évaluation).
- Annexes : celles-ci, ajoutées aux rapports pays, fournissent les éléments de preuve détaillés sur lesquels s'appuient les conclusions de l'évaluation.
- Appendice : pour des besoins pratiques, les résumés des rapports pays sont également compris.

2. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Introduction

2.1 L'étude se basait sur un cadre d'évaluation spécialement développé (CE[6]), qu'elle devait aussi améliorer. La nature de l'ABG et ses objectifs d'utilisation posent des défis méthodologiques. Dans cette section, nous commençons par étudier la définition du sujet en question, les objectifs de l'ABG (qui servent de points de référence à l'évaluation pour mesurer sa performance), avant de résumer le cadre méthodologique développé et appliqué par cette évaluation.

2.2 Les critères d'évaluation standard du CAD de l'OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impacts, durabilité) sont fondamentaux (voir l'Encadré 2.1).

Encadré 2.1 : Les critères d'évaluation du CAD

Les cinq critères d'évaluation du CAD sont :

- *Efficacité* : la mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints, ou doivent être atteints, en prenant en compte leur importance relative.
- *Efficience* : une mesure du caractère économique de la conversion des ressources/inputs (fonds, expertise, temps, etc.) en résultats.
- *Pertinence* : la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement sont adaptés aux exigences des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales et aux politiques des partenaires et des bailleurs.
- *Impacts* : effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires produits par une intervention de développement, directement ou indirectement, volontaires ou involontaires.
- *Durabilité* : la survie des avantages apportés par une intervention de développement après l'octroi d'une assistance au développement majeure. La probabilité que des avantages seront continus et à long terme. La résistance face au risque des flux d'avantages nets au fil du temps.

Source : CAD de l'OCDE 2002a (Glossaire de termes clés pour l'évaluation et la gestion axée sur les résultats)

La définition de l'appui budgétaire général

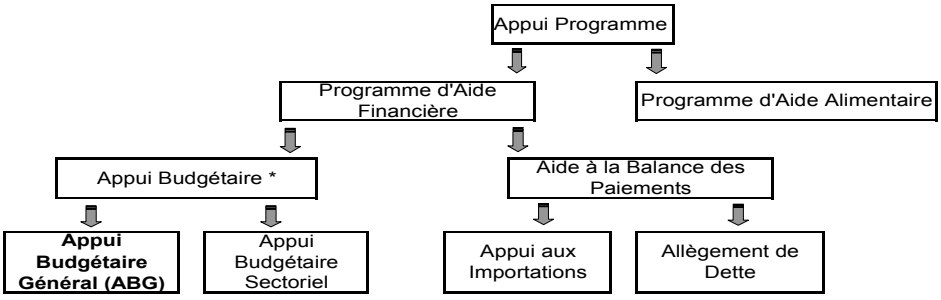
Définitions fondamentales

2.3 Voir l'Encadré 2.2 pour voir où se situe l'ABG dans le contexte plus vaste de l'aide programme financière. L'évaluation devait se concentrer sur l'ABG plutôt que sur l'appui budgétaire sectoriel (ABS). Concrètement, cette distinction a été moins claire qu'on ne l'anticipait. Une grande partie de ce que les bailleurs appellent ABS n'est qu'hypothétiquement ciblé, et par conséquent entre dans le cadre de notre définition de l'ABG (voir l'Encadré 2.3). Quoi qu'il en soit, un grand nombre des leçons tirées de la conception et de l'opération de l'appui budgétaire sont pertinentes à la fois pour l'ABG et l'ABS, et l'interaction entre ABG et ABS se révèle être une considération pratique importante.

[6] Lawson and Booth 2004. Il sera appelé cadre d'évaluation ou CE dans l'ensemble de ce rapport. Le résumé du CE se trouve en annexe du rapport préparatoire de la présente étude (IDD & Associates 2005).

Encadré 2.2 : Définition générale de l'appui budgétaire et de l'ABG

Conformément à la manière dont elle est définie aux fins de cette évaluation, l'**aide programme** peut être divisée en deux catégories : aide alimentaire et aide programme financière. L'aide programme financière comprend l'appui budgétaire et l'appui à la balance des paiements (comme l'allègement de la dette et le soutien aux importations). L'appui budgétaire peut à son tour se diviser en deux catégories : appui budgétaire sectoriel et appui budgétaire général (ABG).



*Mentionné en tant qu'appui budgétaire direct dans le *Cadre d'Evaluation*

Les caractéristiques générales de l'**appui budgétaire** sont qu'il est directement fourni aux gouvernements partenaires à l'aide de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire comprennent le transfert d'une somme forfaitaire de devises étrangères ; les différences surviennent ensuite au niveau du ciblage et des niveaux et de l'axe du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité.

L'**appui budgétaire sectoriel** se distingue de l'**appui budgétaire général** en cela qu'il est ciblé sur un ou plusieurs secteurs discrets, et soumis à toute conditionnalité appliquée dans ces secteurs. Un reporting sectoriel supplémentaire pourrait encourager une comptabilité gouvernementale normale, bien que les méthodes de décaissement se fondent également sur les procédures du gouvernement.

Source : TDR et cadre d'évaluation. Voir aussi l'Annexe F du RP (terminologie).

Encadré 2.3 : Appui budgétaire général et sectoriel

Dans cette évaluation, nous avons placé l'appui budgétaire sectoriel hypothétiquement ciblé sous la bannière de l'ABG. Comme la discussion ci-dessous le montre, il s'agit d'un point particulièrement crucial en Ouganda, mais nous avons appliqué les mêmes critères dans tous les pays de l'étude.

La différence entre un ciblage réel et hypothétique est décrite de la manière suivante :

- Avec le *ciblage réel*, les dépenses conformément à des lignes budgétaires convenues au préalable précèdent le décaissement de l'appui budgétaire sectoriel.
- Le *ciblage hypothétique* implique qu'on justifie l'allocation de l'appui budgétaire par rapport à des lignes budgétaires convenues au préalable, mais le décaissement se fait conformément à un calendrier convenu à l'avance ; il ne s'agit pas d'un remboursement des dépenses réelles (« ciblage *virtuel* » et « ciblage *hypothétique* » sont des termes équivalents).

En Ouganda, l'appui budgétaire sectoriel est justifié par rapport aux lignes budgétaires du Fonds de lutte contre la pauvreté, et dans certains cas, par rapport aux cadres de dépenses sectorielles (comme pour l'éducation). Cependant, les tranches sont décaissées sur la base de la réussite des opérations menées dans les revues sectorielles, et ne représentent pas un remboursement des dépenses réelles. Ainsi, l'appui budgétaire sectoriel en Ouganda n'est ciblé qu'hypothétiquement, et nous l'avons par conséquent inclus à l'ABG.

Un autre exemple est l'opération d'appui budgétaire visant l'éducation menée par la CE au Nicaragua (PAPSE). Les conditions et le dialogue du PAPSE se concentrent sur le secteur éducatif, mais les fonds eux-mêmes ne sont pas ciblés. Il rentre donc dans la définition de l'Appui budgétaire général.

2.4 L'atelier du Partenariat stratégique avec l'Afrique sur l'appui budgétaire sectoriel, tenu à Dublin en octobre 2005 (SPA 2005b), a confirmé les recoupements entre ABG et ABS. Il a proposé une définition opérationnelle de l'ABS, et a souligné le caractère arbitraire de l'« additionnalité » en tant que critère pour l'ABS. Il a également fourni une définition utile

de la distinction entre fonds communs et appui budgétaire. Voir les citations (a) – (d) ci-dessous, respectivement.

(a) ABG et ABS : *La claire distinction entre Appui Budgétaire Général (ABG) et ABS, indiquée dans le Cadre d'Évaluation de l'Appui Budgétaire Général du CAD, ne se reflète pas dans les pratiques des bailleurs. Il est plus réaliste de dire que l'appui budgétaire se décline de plusieurs manières. À un extrême se trouve l'ABG, dont le dialogue et les conditions se concentrent uniquement sur les questions macro-économiques et transsectorielles. À l'autre extrême se trouve l'ABS, qui se concentre uniquement sur des questions spécifiques à certains secteurs. Entre les deux extrêmes, on trouve l'ABG, assorti de conditions et d'un dialogue sectoriels, et les opérations d'ABS, qui comprennent des conditions et un dialogue macro-économiques et transversaux.*

(b) Définition opérationnelle proposée : *L'objectif premier de l'appui budgétaire sectoriel (ABS) est d'accélérer la marche vers les objectifs sectoriels du gouvernement. Avec l'ABS, les fonds des bailleurs sont entièrement pris en compte au cours du processus de planification et de budgétisation du gouvernement partenaire bénéficiaire. Ils sont transférés dans les comptes du gouvernement bénéficiaire, où ils se mêlent aux ressources nationales pour être utilisés conformément aux procédures nationales. Le suivi, la conditionnalité et le dialogue de l'ABS se concentrent avant tout (mais pas forcément de façon exclusive) sur les questions spécifiques à certains secteurs.*

(c) L'additionnalité : *Pour certains bailleurs, mais pas tous, il est important de pouvoir affirmer que leur ABS mène à des dépenses « supplémentaires » dans le secteur ou sous-secteur. Cependant, l'additionnalité est difficile à prouver ; en effet, les allocations budgétaires visant ces secteurs/sous-secteurs connaissent des changements significatifs, conformément aux directions prises par les nouvelles politiques (par exemple, dans le contexte des Stratégies de Réduction de la Pauvreté).*

(d) Les fonds communs : *En ce qui concerne la frontière entre l'ABS et les fonds communs sectoriels, l'ABS utilise les procédures nationales normales, et les fonds communs passent en général par des arrangements spéciaux négociés avec les bailleurs. Les fonds communs ne comptent en tant qu'ABS que lorsque les sommes sont transférées des fonds communs aux comptes gouvernementaux, où ils se mêlent au financement national et sont utilisés conformément aux procédures nationales normales.*

Le sujet de l'évaluation : l'ABG basé sur un partenariat

2.5 Cette évaluation se concentre sur l'ABG en tant que forme particulière d'aide programme. L'une des caractéristiques principales de l'ABG est qu'il offre des fonds non-ciblés au budget de l'État, mais ce n'est pas la seule forme d'aide programme dans ce cas. Ce sont les modes et objectifs de ses transferts qui le distinguent de ces autres formes d'aide programme. Le type d'ABG qui a pris forme à la fin des années 90 est connu sous plusieurs noms : « nouvel ABG », « ABG de réduction de la pauvreté » et « ABG basé sur un partenariat ». Nous avons adopté ce dernier terme, car c'est lui qui capture le mieux le changement désiré au niveau des relations avec les bailleurs incarné par cette forme d'ABG. D'autres types d'ABG durant la période ne sont pas eux-mêmes le sujet de l'évaluation, mais ils sont intéressants du point de vue du contexte et de la comparaison.**7** L'ABG basé sur un partenariat comprend non seulement un transfert financier mais également un lot d'inputs complémentaires : dialogue et conditionnalité ; harmonisation et alignement ; et assistance technique et renforcement de la capacité (AT/RC).

Origines et objectifs de l'ABG basé sur un partenariat

2.6 Les objectifs et l'approche de la conditionnalité de l'ABG basé sur un partenariat sont ancrés dans les perspectives sur le rôle et l'efficacité de l'aide qui ont émergé durant la

[7] Cette étude plus concentrée sur l'ABG basé sur un partenariat, et donc sur la fin de la période d'évaluation, n'était pas décrite dans les TDR, mais spécifiée durant la phase préparatoire.

seconde moitié des années 90. Celles-ci sont nées des impulsions suivantes, qui ont interagi entre elles :

(a) *Des évaluations révisées de l'efficacité de l'aide*, qui affirmaient que l'aide fonctionne dans des environnements de politiques positifs, mais que les réformes nécessaires ne peuvent pas être acquises par le biais de la conditionnalité (l'étude *Assessing Aid* [Dollar and Pritchett 1998] a été cruciale).[8] C'est pour cela que l'accent est porté sur l'appropriation, et sur une plus grande discrimination lors de l'allocation de l'aide à des pays et des gouvernements qui seront capables d'en faire une utilisation efficace.

(b) *Un intérêt croissant pour l'allègement de la dette et un accent plus direct porté sur la pauvreté.* D'où le lien direct entre l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), et l'accent porté sur le caractère adéquat des systèmes gouvernementaux pour l'allocation des ressources PPTE aux dépenses pro-pauvres. D'où, également, l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Bien que l'allègement de la dette ne fasse pas formellement partie de l'évaluation (voir l'Encadré 2.2), c'était un aspect extrêmement important lors du développement du cadre des CSLP pour l'ABG, tandis que, pour de nombreux bailleurs bilatéraux, le financement de l'allègement de la dette était un précurseur direct de l'ABG.

(c) *Plus grand scepticisme à l'égard des prescriptions standard pour les politiques, et une plus grande reconnaissance des différences dans les environnements nationaux.* Allié aux plus grandes préoccupations à l'égard de l'appropriation, ceci mène à un plus grand souci que l'aide soutienne des *processus* efficaces ; pas seulement les politiques particulières adoptées et les budgets annoncés, mais les systèmes sous-jacents à la gestion, planification et budgétisation macro-économiques, et les systèmes liés pour l'accountability interne. À nouveau, ceci est incarné dans l'approche du CSLP.

(d) *Une perception* (également soulignée dans les documents *Assessing Aid*) *que des modalités d'aide inappropriées sont à la source du problème.* On avait jugé que les efforts de passer outre les faiblesses des systèmes du gouvernement les avaient encore plus affaiblis et avaient mené à une fragmentation du processus décisionnaire national et à une augmentation des coûts de transaction de l'aide. D'où les efforts de soutien d'une plus grande coordination et harmonisation de l'aide reflétés, entre autres, par le Comprehensive Development Framework (CDF), par le travail du CAD de l'OCDE, le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) et d'autres corps sur l'harmonisation et l'alignement, la tendance à adopter des approches sectorielles (SWAps) et l'adoption des principes des approches programmes (AP).[9] Les principes des AP (qui s'appliquent de façon équitable aux CSLP, aux approches sectorielles et aux niveaux plus bas d'implication) comprennent l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, l'utilisation des systèmes gouvernementaux, et ainsi de suite.[10] Le décaissement de l'aide par le biais des systèmes du gouvernement met plus l'accent sur la qualité de la gestion des finances publiques ainsi que sur une gestion macro-économique saine.

(e) L'*engagement de Monterrey d'augmenter l'aide de façon substantielle* représente un facteur supplémentaire. À la lumière des autres questions soulevées (harmonisation, appropriation, les préférences des gouvernements bénéficiaires), et comme l'atteinte des OMD peut nécessiter le financement des coûts de

[8] Pour une vue d'ensemble des études sur la conditionnalité à laquelle ont contribué d'autres spécialistes, voir Banque Mondiale 2005e.

[9] Voir l'Annexe F du RP (Terminologie) pour les définitions.

[10] En tant que signataires de la Déclaration de Paris (*Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, Forum de haut niveau, mars 2005), les bailleurs ont convenu qu'une utilisation accrue des AP devrait être adoptée en tant qu'indicateur du progrès de l'harmonisation.

fonctionnement, l'ABG est considéré par ses supporters comme une modalité particulièrement pertinente pour la canalisation de flux d'aide en hausse.

(f) *Le programme de l'efficacité de l'aide.* Des forums de haut niveau (des membres du CAD de l'OCDE et des pays partenaires) ont été tenus à Rome (février 2003) et à Paris (février-mars 2005). Ils ont approuvé les directives de bonne pratique du CAD de l'OCDE à l'égard de l'harmonisation et de l'alignement (CAD de l'OCDE 2003b, 2005d). Le volume de 2005 comprend des directives de bonnes pratiques pour l'appui budgétaire. La Déclaration de Paris (Forum de haut niveau 2005a) est l'engagement le plus récent envers l'amélioration de l'efficacité de l'aide, et elle est reliée à des indicateurs de performance mesurables pour les deux groupes de partenaires (Forum de haut niveau 2005b).

2.7 Si l'on prend tout en compte, les attentes de l'ABG sont extraordinairement variées. Ses objectifs ultimes sont peut-être clairs (pour simplifier au maximum, la réduction de la pauvreté, encore que cela ne soit pas si simple !), mais la manière dont ils doivent être atteints est vue de façon extrêmement variée. Les termes de référence attirent l'attention sur les points suivants :

- Une meilleure *coordination* et *harmonisation* parmi les bailleurs et un meilleur *alignement* avec les systèmes et les politiques des pays partenaires (y compris les systèmes budgétaires et les systèmes de résultats).
- *Des coûts de transaction plus bas.*
- *Une plus grande efficacité d'allocation des dépenses publiques.*
- *Une plus grande prévisibilité* du financement (pour éviter les problèmes antérieurs d'arrêt et de reprise de l'aide programme).
- *Une plus grande efficacité de l'administration publique et de l'État*, l'ABG utilisant et s'alignant sur les systèmes de gestion financière et d'allocation du gouvernement.
- *Une meilleure accountability nationale* par le biais d'un accent plus fort porté sur les canaux d'accountability du gouvernement. (TDR §2.2)

Méthodologie de l'Évaluation

Défis de l'évaluation

Complexité

2.8 La nature complexe des inputs de l'ABG/P et les attentes diverses qui y sont liées font que l'évaluation de l'ABG/P représente un réel défi. L'approche commune de l'évaluation reconnaît que les différents inputs des bailleurs qui financent l'ABG/P de façon conjointe ne peuvent pas être évalués séparément, mais une variété de complications demeure (RP paragraphe 3.2) :

(a) Les inputs initiaux sont eux-mêmes complexes : une combinaison de fonds auxquels sont associés un dialogue et une conditionnalité, une assistance technique et un renforcement de la capacité, une harmonisation et un alignement.

(b) La plupart des inputs initiaux ne sont pas discrets (les fonds d'ABG peuvent être clairement et séparément identifiés, mais les autres inputs sont souvent mélangés aux inputs non-liés à l'ABG).

(c) Les effets ultimes désirés sont complexes (réduction de la pauvreté dans un certain nombre de dimensions dans des pays différents).

(d) Les changements subis par les indicateurs des outcomes et des impacts seront en partie (et parfois en majorité) dus à d'autres causes (inputs non-liés à l'ABG, ou facteurs exogènes).

(e) La chaîne de causalité est longue, du point de vue conceptuel comme temporel. On sait que suivre une chaîne de résultats des inputs aux impacts est difficile, en particulier lorsqu'on passe des outputs aux outcomes et impacts. Quoi qu'il en soit, les intervalles entre les inputs et leurs effets immédiats et les outputs, outcomes et impacts seront significatifs. Lorsque les effets doivent résulter de processus de changement institutionnel, l'intervalle plausible nécessaire pour que les effets se manifestent est encore plus long. En plus de cela, les résultats peuvent être tels qu'on ne peut les mesurer que de façon périodique, et avec difficulté ; dans la pratique, ceci rallonge l'intervalle nécessaire à la vérification des résultats. En plus de cela, dans certains cas, pour confirmer la fiabilité d'un lien entre des causes hypothétiques et des effets observés, il faut pouvoir mener des observations et obtenir des preuves répétées garantissant que l'effet persiste.

(f) Dans le cas de l'ABG, un grand nombre des effets intermédiaires postulés ne sont pas simples à mesurer et encore moins à attribuer de façon proportionnée à des causes multiples. Cela est particulièrement vrai dans un contexte dynamique où l'ABG n'est qu'une des nombreuses influences subies par des systèmes en évolution constante.

(g) La logique de causalité est souvent elle-même controversée (par exemple, même s'il était possible de démontrer que l'ABG mène à l'adoption d'une politique particulière conçue pour réduire la pauvreté, il est possible que le caractère approprié et l'efficacité de cette politique – en général ou dans le contexte particulier d'un pays – soient sujets à controverses).

(h) Enfin, le choix et la construction de contrefactuels appropriés (que se serait-il passé sans l'ABG ?) sont à la fois difficiles et controversés.[11]

Causalité et attribution

2.9 Comme l'a noté le rapport préparatoire :

> Lorsque la causalité est complexe, le défi caractéristique pour un évaluateur est lié à l'attribution :
>
> - Un effet particulier observé peut-il être attribué à une cause particulière observée ?
> - Si oui, dans quelle mesure ? (S'agit-il d'une cause majeure ou mineure ? Est-ce une cause suffisante ou nécessaire ? Et ainsi de suite.).
> - Quel degré de confiance dans l'attribution peut-on justifier ?
>
> L'approche standard exige une construction soignée de la logique du programme (qui peut porter le nom de cadre logique, schéma de causalité, chaîne de résultats, graphique logique, etc.). Le graphique logique décrit les objectifs qu'un (projet ou) programme essaie d'atteindre, et permet de tester la logique de façon systématique (et cohérente). Point crucial, en décrivant les liens de la chaîne de résultats, cette approche permet de tester séparément les différents liens. (RP ¶3.4–3.5)

Caractéristiques clés du cadre d'évaluation amélioré

2.10 Le cadre d'évaluation initial et le cadre d'évaluation amélioré (CEA) développé durant la phase préparatoire adoptent tous les deux une approche de cadre logique. Le Graphique 2.1 présente le CEA sous forme de schéma.

[11] Voir la discussion au paragraphe 2.16 et l'Encadré 2.4.

2.11 Le CEA perfectionne le cadre d'évaluation original de plusieurs manières :

(a) Un nouveau « Niveau 0 » est introduit pour pouvoir prendre en compte de façon systématique le contexte de la structure et les conditions d'entrée. Parmi les facteurs pertinents :

- Les critères généraux qui poussent un bailleur particulier à lancer (et à maintenir) un programme d'ABG.
- Les facteurs spécifiques qui, du point de vue d'un bailleur, font qu'un gouvernement partenaire particulier est éligible pour l'ABG.
- Des standards minimaux stipulés, ou la situation réelle au point d'entrée, peuvent fournir un point de référence pour une évaluation postérieure de la performance.
- Les remontées d'informations vers le bailleur, et donc vers ses éléments constitutifs, affecteront la continuité et la durabilité de l'ABG en tant que modalité.

(b) Le Niveau 1 (inputs) reconnaît mieux les inputs parallèles, à la fois en provenance des bailleurs et du gouvernement. Il ne vise pas à élargir le champ d'action de l'évaluation pour prendre en compte la totalité de l'aide ou la totalité des inputs du gouvernement, mais il existe plusieurs raisons de rendre ces inputs plus visibles :

- Certains sont impossibles à isoler dans le lot dont ils font partie (cf. ¶2.8(b))
- Tout comme il n'est pas pratique de séparer les effets des inputs de bailleurs différents, il peut être nécessaire de commencer par considérer les effets combinés des inputs de l'ABG et du gouvernement avant d'attribuer (une proportion de) ces effets à l'ABG.
- Il met en lumière l'importance qu'il y a à prendre en compte les interactions (positives comme négatives) entre modalités.
- Il décrit le lien étroit entre dialogue et conditionnalité (il n'est pas utile de considérer la conditionnalité formelle isolément).

(c) Les effets des Niveaux 2 à 4 (effets immédiats/activités, outputs, outcomes) sont répartis en trois flux, pas seulement deux (fonds, institutions et aussi politiques). Ils ne sont pas considérés comme des compartiments distincts : Il existe des interactions systématiques entre les fonds, les politiques et les institutions, comme le montre le graphique 2.1. Cependant, une inclusion explicite des politiques en tant que mécanisme causal contribue à résoudre certaines des difficultés présentes dans le CE original (par exemple, le fait que les « actions publiques pour répondre aux échecs de l'économie de marché » apparaissaient au Niveau 4 du CE original sans aucune explication réelle du mécanisme de transmission intervenant).

(d) Les différentes dimensions de la pauvreté au Niveau 5 (impact) ne sont pas détaillées. Ceci reconnaît que des chaînes causales différentes peuvent influencer certaines des différentes dimensions. En particulier, il est possible que les dépenses publiques aient un impact direct sur l'éducation, la santé et d'autres dimensions au sein desquelles les services gouvernementaux peuvent jouer un rôle direct. En revanche, la pauvreté liée aux revenus est moins susceptibles de ressentir de tels effets directs, et les moteurs de l'empowerment sont autant politiques qu'économiques. La présentation du CEA souligne le fait que les différentes dimensions doivent être prises en compte séparément.

(e) Les remontées d'informations (à partir du Niveau 5 et des niveaux intermédiaires) sont décrites. Ceci vient soutenir l'observation faite plus tôt que les programmes d'ABG sont généralement itératifs. Il convient de payer une attention particulière aux systèmes de suivi et d'évaluation à chaque niveau. Un

tel suivi représente bien entendu une importante source d'informations permettant d'évaluer les effets de l'ABG. De façon plus immédiate, ce qui est suivi, et par qui, et comment, sont des facteurs qui ont une influence directe sur la pertinence et la durabilité de la structure des programmes d'ABG. Bien qu'il soit impossible d'inclure un calendrier au diagramme (des intervalles différents s'appliquant aux différents composants), une attention systématique prêtée aux remontées d'informations attirera l'attention sur ce point.

2.12 Il existe toujours une série parallèle de « facteurs/assomptions externes », comme dans le CE original, mais un grand nombre d'entre eux ont été retirés et explicités.[12]

Opérationnaliser le CEA

2.13 Le CEA est opérationnalisé en décrivant le cadre logique et tous ses niveaux. Dans le RP, l'Annexe G a fourni le traitement le plus complet ; ceci a été mis sous forme (a) d'une séquence logique de principales questions d'évaluation (RP Annexe K) et (b) du schéma de causalité décrit par le graphique 2.2. Les questions d'évaluation, étroitement reliées au CEA et au schéma de causalité, ont fourni la structure commune des rapports pays (le format de la Section 5 ci-dessous y fait d'ailleurs écho). Cependant, il est impossible de réduire les complexités de l'ABG/P à un questionnaire mécanique, et il a été nécessaire de complémenter des questions d'évaluations formulées de façon précise par l'étude systématique d'une série de questions transversales.

2.14 Les termes de référence exigeaient qu'on étudie de façon explicite quatre séries de questions transversales : le genre, l'environnement, le VIH/SIDA et la démocratie et les droits humains. Celles-ci sont analysées dans un chapitre séparé de chaque rapport pays (et sont mentionnées lorsqu'elles sont importantes au sein des réponses aux questions d'évaluation principales). Dans la pratique, un certain nombre d'autres questions transversales se posaient dans tous les cas ; celles-ci font également l'objet de discussions systématiques dans la Partie C de chaque rapport pays.[13]

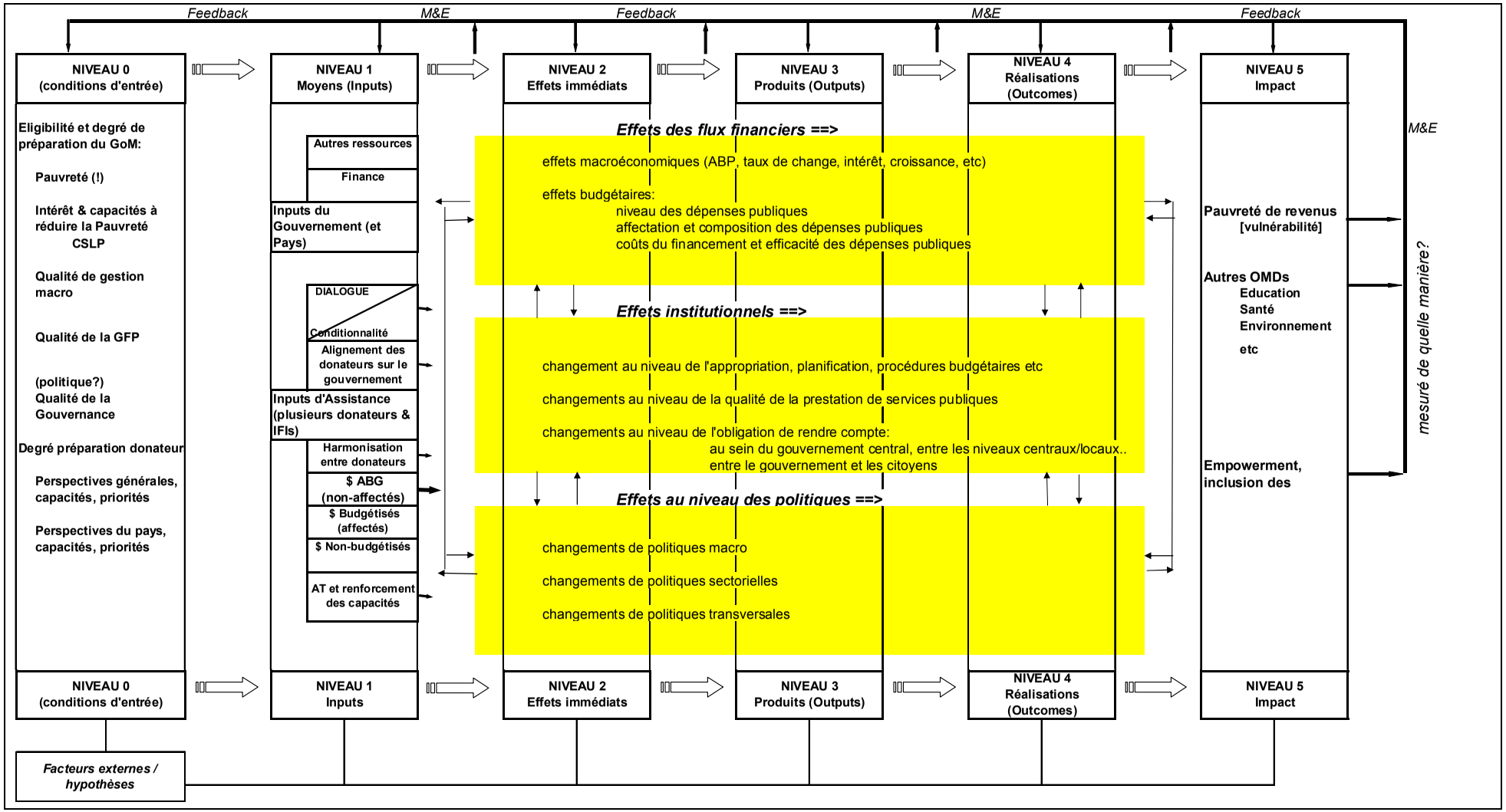
Le schéma de causalité

2.15 Le Graphique 2.2 plaque le schéma des hypothèses de causalité implicites dans la séquence de Niveaux des questions d'évaluation (RP Annexe G) sur le CEA schématique du Graphique 2.1. Les flèches ne montrent pas tous les liens de causalité possibles ; elles sont utilisées pour mettre en lumière les liens principaux, qui doivent être analysés. Les questions d'évaluation clé ont ensuite été reliées à des sous-chaînes de causalité particulières décrites dans le Graphique 2.2. Le schéma de causalité a servi de guide aux équipes d'évaluation : elles pouvaient décider si d'autres sous-chaînes, ou des variantes particulières au sein d'une sous-chaîne, nécessitaient une attention spéciale. Les constats généraux et au niveau du pays par rapport au schéma de causalité sont présentés en détail dans l'Annexe E.

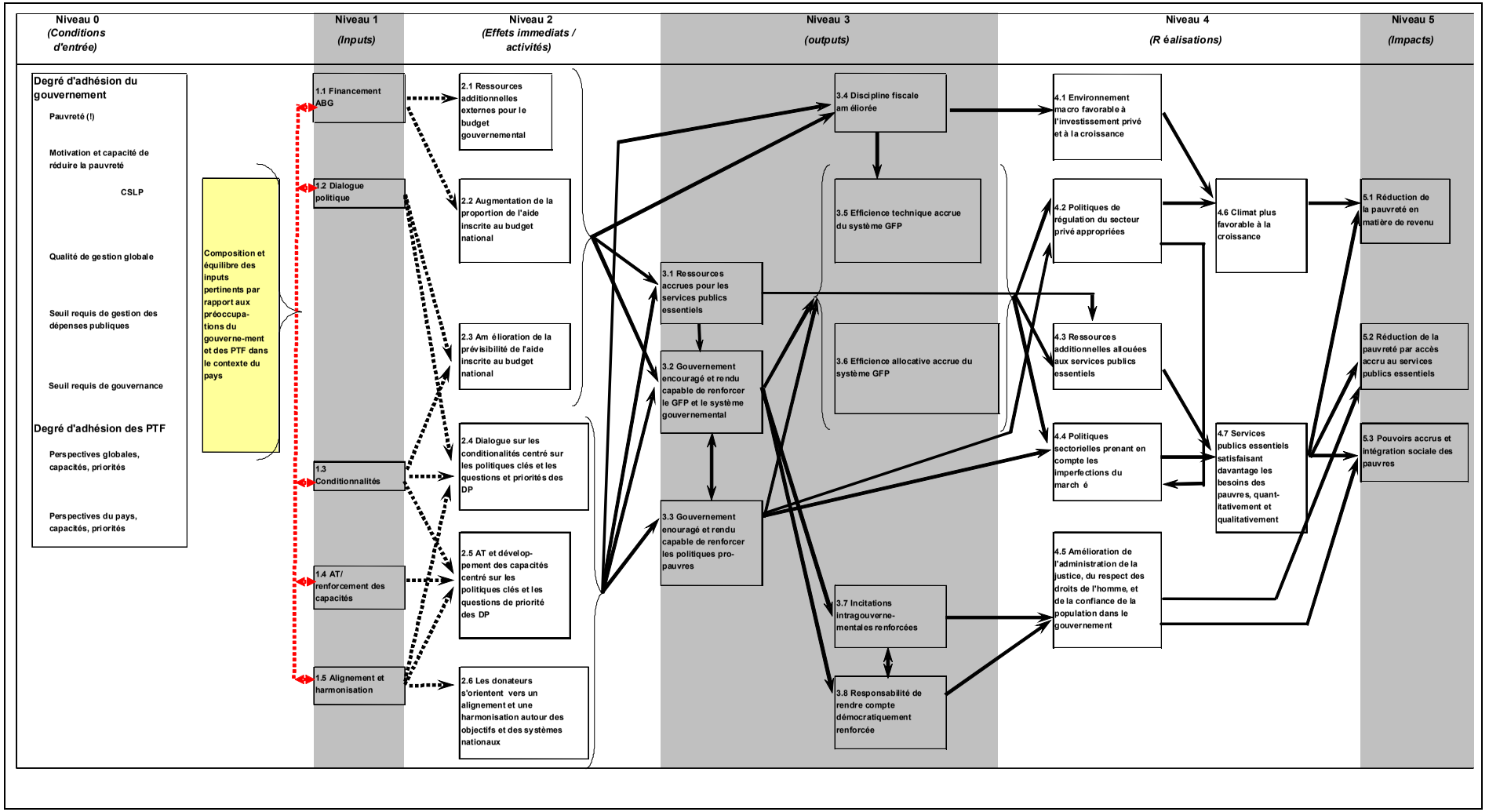
[12] Voir l'Annexe G du RP, qui contient une matrice identifiant les assomptions qui demeurent à chaque niveau.

[13] Le Chapitre C1 de chaque rapport pays étudie les « questions transversales liées aux politiques » (genre, environnement, VIH/SIDA et démocratie et droits humains) ; le Chapitre C2 les questions liées aux secteurs public et privé ; le Chapitre C3 la capacité du gouvernement et le renforcement de la capacité (y compris la décentralisation) ; le Chapitre C4 les aspects variés du partenariat ; et le Chapitre 5 la gouvernance et la corruption. Les discussions transversales dans les rapports pays ont fortement contribué aux discussions thématiques dans la Section 6 de ce rapport.

Graphique 2.1 : Le Cadre d'Évaluation Amélioré (vue schématique)



Graphique 2.2 : Schéma de Causalité pour le Cadre d'Évaluation Amélioré



Contrefactuels

2.16 Toute évaluation nécessite une prise en compte du contrefactuel,[14] et l'évaluation ne prendra tout son sens que si le contrefactuel est pertinent. L'Encadré 2.4 décrit l'approche des contrefactuels convenue lors de l'étape de préparation, et appliquée durant l'évaluation.

Encadré 2.4 : Approche des contrefactuels

La nature complexe de l'ABG et les différentes strates de l'évaluation font qu'il serait inapproprié d'engager la réflexion en termes d'un seul contrefactuel global. Il vaut mieux considérer un contrefactuel approprié pour chacune des sous-enquêtes qui forment l'ensemble de l'étude.

Pour les effets agrégés liés aux flux de fonds et au budget, il est certainement approprié de demander si l'ABG s'ajoute aux autres formes d'aide ou les remplace, et de formuler le contrefactuel en conséquence. (L'ABG peut se substituer actuellement à l'aide mais être considéré comme une ressource supplémentaire possible à l'avenir, auquel cas les deux alternatives doivent être prises en compte). Bien entendu, décider du contrefactuel approprié, en principe, ne signifie pas nécessairement qu'il est pratique d'en modéliser un dans tous ses détails économétriques. Pour les effets budgétaires, il convient de poser la question (même si nous décidons qu'il est impossible d'y apporter une réponse) de l'effet marginal de l'ABG sur les dépenses publiques, lorsqu'on prend la fongibilité en compte. En même temps, il est important de toujours considérer si, aux fins étudiées, l'ABG est matériellement différent d'autres formes d'aide. (Par exemple, lorsque le syndrome hollandais est en cause, il est difficile de répondre à la question de savoir si les effets d'un surcroît d'ABG devraient être pris en compte de manière différente de ceux de la même quantité d'aide offerte sous une autre forme). Il est important de ne pas prendre en charge la tâche herculéenne qu'est l'évaluation de l'aide.

Pour évaluer la pertinence et le caractère approprié de la structure de l'ABG, nous devons prendre en compte les intentions et raisonnements des bailleurs : si l'ABG est offert en vue de corriger certaines déficiences d'autres formes d'aide (par exemple, des coûts de transaction élevés), un contrefactuel pertinent serait l'utilisation continue de ces formes d'aide. Nous devons donc déterminer à la fois si le diagnostic original était correct (la modalité précédente présentait bien les caractéristiques identifiées) et si l'ABG obtient de meilleures performances dans les dimensions pertinentes. Ce faisant, nous prêterons attention, comme on l'a déjà noté, aux interactions, à la fois positives et négatives, entre différentes formes d'aide.

Il existe également des aspects de l'ABG pour lesquels le comparateur approprié sera des structures alternatives de l'ABG lui-même. Même dans ce cas, cependant, nous avons déjà noté que de nombreuses dimensions de l'ABG sont communes à l'ABG et à d'autres modalités. Comme l'observent les TDR :

> Le passage à l'ABG a aussi mené à une attention accrue portée aux questions clés de coopération pour le développement, comme l'appropriation, le partenariat, les coûts de transaction, la coordination et l'alignement, qui font que l'évaluation de l'ABG est hautement pertinente au contexte général de la coopération pour le développement. (TDR §2.3)
>
> Il est hautement probable que les conclusions spécifiques à l'ABG liées à de tels aspects seront également pertinentes au choix et à la structure d'un éventail plus large d'instruments d'aide.

Cette approche des contrefactuels a été reflétée dans le guide sur les questions d'évaluation clés. Pour chaque question d'évaluation principale des rapports pays, une section finale résume les considérations contrefactuelles pertinentes.

Source : Adapté du rapport préparatoire, paragraphes 3.27–3.31.

Statut du CEA et du Schéma de Causalité

2.17 Le Cadre d'évaluation amélioré est, comme son nom l'indique, un cadre d'enquête. En plus de son élaboration dans le schéma de causalité, il offre des directives pour une

[14] *La situation ou condition théoriquement dominante pour les individus, organisations ou groupes sans aucune intervention de développement.* (Définition du CAD de l'OCDE 2002a).

enquête systématique. L'évaluation teste si le CEA (en partie ou en totalité) reflète les objectifs et les attentes des partenaires de l'ABG/P, et si les connexions théoriques fonctionnent dans la pratique. Ni le CEA ni le schéma de causalité ne deviennent redondants si l'on découvre que certains des liens de causalité théoriques ne fonctionnent pas dans la pratique. L'expérience de l'utilisation du CEA est revue dans la Note sur l'Approche et les Méthodes.

Garantir une comparabilité et rigueur entre tous les pays

2.18 Comme cela devient clair dans la Section 3 ci-dessous, les pays de l'étude présentent des situations extrêmement variées au niveau de leur contexte et du modèle suivi par l'ABG/P. Ceci représente des défis supplémentaires pour l'évaluation dans son travail d'atteinte de conclusions crédibles dans les différents pays.

2.19 Une certaine cohérence et comparabilité entre les divers pays a été recherchée grâce à :

- Une définition standard de l'ABG/P.
- Une structure de rapport standard pour tous les rapports pays.
- Des questions d'évaluation et des directives communes pour l'évaluation.
- Un système de notation pour les réponses apportées aux questions d'évaluation. Celui-ci est résumé dans l'Encadré 5.1 ci-dessous. Il est décrit plus en détails dans l'Annexe C, qui présente la comparaison des scores obtenus dans tous les pays par rapport aux questions d'évaluation.
- Une adaptation des critères de performance du PEFA [15] pour l'évaluation de la gestion des finances publiques (GFP). Ceci est expliqué dans l'Annexe D, qui résume également les conclusions atteintes dans les différents pays.
- Autres indicateurs standard disponibles (par exemple, les indicateurs de gouvernance présentés dans l'Annexe A).
- Les directives standard sur les contrefactuels (Encadré 2.4 ci-dessus).

2.20 Au bout du compte, les agents chargés de l'évaluation doivent former des jugements équilibrés. Dans les rapports pays comme dans cette synthèse, les équipes travaillant dans chaque pays ont tenté de présenter aussi clairement que possible les preuves sur lesquelles leurs jugements se fondent.

[15] Le Secrétariat du programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), basé dans les bureaux de la Banque Mondiale à Washington D.C., coordonne les efforts visant à standardiser le diagnostic et le suivi des standards de GFP. Voir www.pefa.org.

3. L'ABG/P DANS LES PAYS DE L'ÉTUDE

Les pays de l'étude – vue d'ensemble

3.1 Les pays de l'étude ont été choisis car ils étaient illustratifs, et non pas représentatifs, de l'ABG/P. Des contrastes importants apparaissent dans le Tableau 3.1. La constatation la plus évidente est que les cinq pays africains forment le groupe le plus évident de pays de l'étude : ils sont relativement homogènes en termes de structure économique et sociale, du stade de développement et des tendances de l'aide au développement dont ils bénéficient, tandis que le Nicaragua et le Vietnam sont des cas à part. Cependant, pour aller plus loin, tous les pays présentent des contextes politiques et économiques distincts. Même s'ils sont tous considérés comme étant des pays « pauvres », dans chacun d'entre eux, les niveaux et caractéristiques de la pauvreté sont distincts, ainsi que les tendances récentes de la réduction de la pauvreté. Chaque pays a également un passif différent au niveau des relations avec les bailleurs, et de l'intention et pratique de l'appui budgétaire durant la période 1994–2004, avec des niveaux d'expérience de l'ABG basé sur un partenariat extrêmement contrastés (calendrier, pluralité des bailleurs et quantité et signification relative des fonds d'ABG impliqués).[16] Ces contextes contrastés dans les différents pays sont décrits en détails dans la Partie A de chaque rapport pays.

Tableau 3.1 : Les pays de l'étude : population, revenus et niveaux d'aide (2000)

	Population (en millions)	PNB par tête (méthode Atlas, en USD)	APD/AP en tant que % du PNB (Bénéficiaire)
Malawi	10.3	170	26.1
Mozambique	17.7	210	25.4
Burkina Faso	11.3	250	12.9
Rwanda	7.7	260	17.9
Ouganda	23.3	270	14.3
Vietnam	78.5	380	5.5
Nicaragua	5.1	740	15.0

Source : Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE

3.2 La capabilité des gouvernements et la qualité de la gouvernance sont particulièrement intéressants. L'ABG/P vise à améliorer ces deux aspects, et la capacité initiale du gouvernement peut représenter un facteur majeur d'influence du choix de l'ABG/P en tant que modalité d'aide. Le Tableau 3.2 montre le classement approximatif des pays de l'étude par rapport aux scores de l'outil d'Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales (EPIN), qui influence fortement l'allocation des fonds et le choix d'instrument d'aide par la Banque Mondiale. L'Ouganda était le seul pays de l'échantillon dans le quintile le plus élevé en 1999, mais il a été rejoint par le Vietnam et le Nicaragua en 2003. Le Vietnam a enregistré les progrès les plus importants en se hissant du troisième au premier quintile. Le Burkina Faso a aussi amélioré son classement EPIN, mais le Rwanda est demeuré dans le troisième quintile, tandis que le Malawi et le Mozambique ont vu leur classement faiblir et ont terminé dans le troisième quintile.

[16] Nous utilisons également le terme *pénétration* pour résumer ces dimensions combinées de l'expérience de l'ABG/P. Voir par exemple le paragraphe 3.19 ci-dessous.

Tableau 3.2 : Performance selon l'EPIN (Quintiles, 1999 et 2003)

	1999	2003	changement
Vietnam	3	1	+2
Nicaragua	2	1	+1
Burkina Faso	3	2	+1
Ouganda	1	1	0
Rwanda	3	3	0
Malawi	2	3	-1
Mozambique	2	3	-1
Tanzanie	*2*	*1*	*+1*

Source : Données de l'EPIN citées dans Eifert and Gelb 2005.

Remarque : Le quintile le plus élevé est 1, et un changement positif dénote une amélioration. 67 pays sont compris dans les classements de l'EPIN.

La performance des pays de l'IDA est évaluée chaque année à l'aide de l'outil d'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN). L'EPIN évalue les politiques et le cadre institutionnel actuels de chaque pays de l'IDA afin d'encourager la réduction de la pauvreté, la croissance durable et la capacité à utiliser de manière efficace l'aide au développement. Le système a évolué avec le temps et comprend maintenant 16 critères classés en quatre groupes de poids égal : (i) gestion économique ; (ii) politiques structurelles ; (iii) politiques favorables à l'inclusion et à l'égalité sociale ; et (iv) la gestion et les institutions du secteur public. Pour garantir que les scores sont cohérents par rapport aux performances à l'intérieur et entre les régions, (i) des questions et définitions détaillées sont fournies aux équipes des pays pour chacun des six niveaux de notation de chacun des 16 critères ; et (ii) un processus au niveau institutionnel de notation et de vérification d'une douzaine de pays « de référence » est mené pour ancrer les scores dans toutes les régions de l'IDA. Ceci est suivi d'un processus de revue institutionnelle de tous les scores des pays avant de les finaliser.

Source : Banque Mondiale [2004/2005].

3.3 Les évaluations détaillées sur lesquelles se basent les scores de l'EPIN n'ayant pas été rendues publiques, nous ne sommes pas en mesure d'analyser les raisons détaillées qui ont mené aux changements des scores EPIN généraux.[17] Cependant, la Banque Mondiale a publié des indicateurs composites de gouvernance pour 1996, 1998, 2000, 2002 et 2004, cela dans six domaines : efficacité des pouvoirs publics, qualité réglementaire, être à l'écoute et rendre compte, stabilité politique et absence de violence, État de droit et maîtrise de la corruption. L'Annexe A fournit une revue et un commentaire plus détaillés sur les performances des pays par rapport aux indicateurs de gouvernance publiés sur le site Web de la Banque Mondiale consacré à la gouvernance. Le Royaume-Uni, le Botswana et la Tanzanie sont compris dans les données de l'Annexe A à des fins de comparaison avec les pays de l'étude.

3.4 La dimension « stabilité politique et absence de violence » est celle pour laquelle, en termes relatifs, les pays-échantillons étudiés obtiennent les meilleurs scores. Cependant, c'est également celle qui connaît les plus grandes variations et la plus forte volatilité. En contraste, c'est pour les dimensions de l'État de droit, de la corruption[18] et de l'efficacité des pouvoirs publics que les écarts sont les plus importants entre le Royaume-Uni et le

[17] Les scores EPIN seront rendus publics à l'avenir.

[18] Pour plus de détails sur l'interprétation des indices de corruption, voir la discussion thématique sur la corruption dans la section 6 ci-dessous (à partir du paragraphe 6.82).

Botswana, et entre le Botswana et le « groupe » des huit pays de l'ABG. Autre point saisissant, le Vietnam obtient l'un des scores les plus faibles pour la qualité réglementaire et pour la dimension « être à l'écoute et rendre compte », mais le plus élevé des huit pays de l'ABG pour l'efficacité des pouvoirs publics. On ne distingue aucune tendance générale pour la corruption, mais les tendances récentes sont positives pour trois pays : le Nicaragua, la Tanzanie et l'Ouganda, malgré leurs mauvaises performances en 2000. Trois pays ont connu une détérioration au cours des deux dernières années : le Burkina Faso, le Rwanda et le Vietnam.

Approche pour l'identification de l'ABG basé sur un partenariat

3.5 À cause de son échelle, l'ABG est par nature un bloc, et chaque pays a été le théâtre d'une série limitée d'opérations d'appui budgétaire entre 1994 et 2004. Notre approche a été de toutes les identifier individuellement, et de bâtir un inventaire complet pour chaque pays de l'étude à partir des informations obtenues au niveau des programmes (les données obtenues au niveau international ne sont pas satisfaisantes à nos fins).

3.6 Les inventaires résultants apparaissent dans l'Annexe 3 de chaque rapport pays. Mis à part l'identification des différents partenaires techniques et financiers impliqués dans chaque programme et l'échelle de l'assistance offerte, les inventaires cherchent à capturer les aspects suivants des programmes : intention du programme ; alignement avec les stratégies nationales ; procédures de décaissement ; conditionnalité et indicateurs de performance ; liens avec l'assistance technique (AT) et le renforcement de la capacité ; procédures de dialogue ; harmonisation et alignement des bailleurs ; expérience au niveau de la mise en œuvre ; et sources de preuves.[19]

3.7 Différents bailleurs emploient des terminologies et définitions différentes (en partie pour des raisons de présentation). Il serait donc dangereux de se fonder sur les classifications et noms de programmes propres aux bailleurs pour identifier l'ABG basé sur un partenariat. En plus de cela, même avec une connaissance détaillé des programmes, il est difficile de différencier exactement différents types d'aide programme et d'appui budgétaire (voir la discussion sur l'ABS dans la Section 2 ci-dessus). Dans la pratique, tout un éventail d'instruments d'aide liés entre en jeu, et le tracé de limites strictes entre différents types d'aide est forcément quelque peu arbitraire. Par conséquent, nous avons délibérément cherché à documenter toutes les formes d'appui budgétaire, pas seulement celles qui tombent sans ambiguïté sous la définition convenue de l'ABG basé sur un partenariat.[20] Ceci a permis de garantir que tout l'ABG/P soit capturé et identifié conformément à une définition standard.

3.8 En plus de cela, de nombreux éléments de la structure de l'ABG basé sur un partenariat sont communs à des formes antérieures de l'aide programme et aux modalités coexistantes actuelles (y compris les approches programmes – voir Alba and Lavergne 2003a). Bien que cette étude se concentre sur l'ABG basé sur un partenariat, les comparaisons avec d'autres formes d'aide programme ont le potentiel de mener à des enseignements utiles, en particulier lorsqu'on étudie les différents éléments de structure (par exemple la conditionnalité, les indicateurs de performance) communs à l'ABG et aux autres versions antérieures et contemporaines de l'appui budgétaire.

3.9 Il est nécessaire de développer des données au niveau des pays, mais cela représente un défi pour la comparabilité internationale. C'est pour cela qu'en Annexe B,

[19] Voir l'Annexe E du RP pour plus de détails sur le raisonnement utilisé.
[20] Voir la note de bas de page 7 ci-dessus.

nous présentons une vue d'ensemble standard du point de vue international de l'ABG/P dans les pays de l'étude. Nous avons exploité cela, ainsi que les inventaires complets de la section suivante, qui décrit l'ABG/P identifié en tant que sujet de l'évaluation.

Constatations : Champ d'action de l'ABG/P dans les pays de l'étude

Montants et phases de l'ABG/P

3.10 Les décaissements de l'ABG/P sont résumés dans le Tableau 3.3. Parmi les points clés à noter :

- Les décaissements de l'ABG/P ont commencé vers la fin de la période d'évaluation (en 1998 pour l'Ouganda, mais en 2000 et plus tard pour les autres pays).
- Néanmoins, un flux d'aide agrégé important a été décaissé (environ 4 milliards de dollars US).
- Ce dernier est cependant distribué de façon très inégale :
  - sur le temps : forte concentration sur les dernières années de la période (53% en 2003 et 2004) ;
  - entre les pays : dominé par 45% pour l'Ouganda, 15% pour le Vietnam, 16% pour le Mozambique et 13% pour le Burkina Faso.

Tableau 3.3 : Flux d'ABG/P dans les pays de l'échantillon

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
Total des décaissements de l'ABG/P (millions d'US													
Burkina Faso								82	109	144	165	**500**	13%
Malawi							58	48	0	14	28	**148**	4%
Mozambique							30	88	101	154	239	**611**	16%
Nicaragua									6	8	63	**77**	2%
Rwanda							14	37	33	34	130	**248**	6%
Ouganda					66	39	176	311	369	405	409	**1,775**	45%
Vietnam								150	123	140	157	**570**	15%
Total	**-**	**-**	**-**	**-**	**66**	**39**	**277**	**717**	**741**	**899**	**1,191**	**3,930**	100%
pourcentage de l'échantil	0%	0%	0%	0%	2%	1%	7%	18%	19%	23%	30%	100%	

Source : voir l'Annexe B, Résumé des flux financiers d'ABG/P.

3.11 Le Tableau 3.4 et le Graphique 3.1 illustrent l'importance relative de l'ABG/P dans chaque pays. Parmi les points clés :

- L'utilisation des données du CAD de l'OCDE pour les évolutions de l'aide totale a tendance à sous-estimer le caractère significatif de l'ABG/P ; les archives locales montrent que l'ABG/P représente une proportion significativement plus élevée de l'aide visible reçue par les gouvernements bénéficiaires (par exemple, plus de 50% en Ouganda).[21]
- Sinon, voici les points notables :
  - Il est clair que l'ABG/P est devenu très significatif en termes relatifs et absolus en Ouganda, au Rwanda, au Burkina Faso et au Mozambique.
  - Le Vietnam est de loin le plus grand pays de l'échantillon ; il a reçu une part significative de l'ABG/P fourni aux pays de l'échantillon, mais ceci ne

[21] Les classifications des données du CAD de l'OCDE pour la période d'évaluation n'identifient pas séparément l'appui budgétaire général. L'aide enregistrée par le CAD qui n'apparaît pas dans les archives des gouvernements partenaires peut comprendre l'aide décaissée en nature, ou gérée directement par le bailleur (elle inclut souvent l'assistance technique) et l'aide décaissée par le biais des canaux non-gouvernementaux.

représente qu'une faible proportion (environ 10%) des flux annuels d'APD au Vietnam.

– Les flux réels sont largement moindres au Malawi et au Nicaragua.

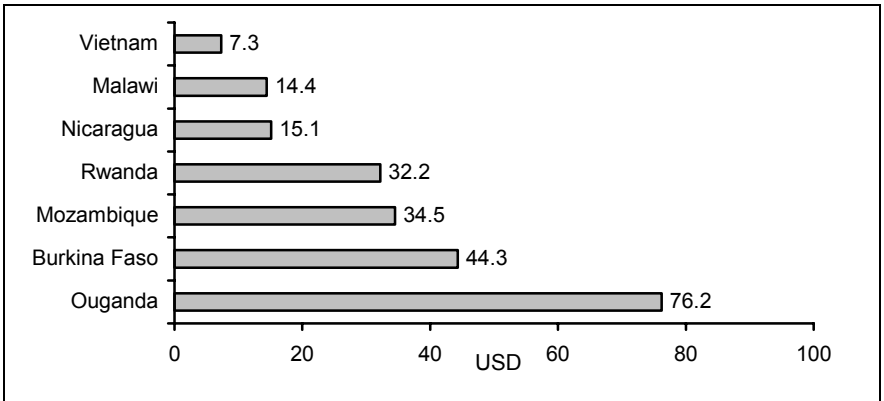
- Les montants du financement de l'ABG/P en Ouganda (par rapport au PNB, aux dépenses publiques et à l'APD totale) sont d'un ordre de grandeur différent par rapport au reste du groupe, et ont maintenu des niveaux élevés durant une période beaucoup plus longue.
- En termes de flux d'aide agrégés par tête, l'ABG/P a été le plus significatif en Ouganda et le moins significatif au Vietnam.

Tableau 3.4 : ABG/P en tant que part de l'APD totale

% de l'ABG/P par rapport à l'APD	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Burkina Faso								19%	21%	26%	25%
Malawi							12%	11%	0%	3%	5%
Mozambique							3%	9%	4%	14%	19%
Nicaragua									1%	1%	4%
Rwanda							4%	12%	9%	10%	26%
Ouganda					7%	6%	20%	35%	45%	38%	31%
Vietnam								10%	9%	7%	8%

Remarque : Ces chiffres se fondent sur les archives du CAD de l'OCDE consacrées aux flux d'aide, qui sont souvent plus élevés que l'aide enregistrée dans les pays (voir les inventaires, Annexe 3 des rapports pays). Ils sont présentés juste pour indiquer l'importance relative de l'ABG/P dans différents pays.

Graphique 3.1 : ABG/P par tête (Total jusqu'en 2004)



Source : Tableau 3.1 (population) et Tableau 3.3 (flux d'ABG/P).

3.12 Les bailleurs qui ont décaissé l'ABG/P dans les pays de l'étude (ou ont engagé des fonds pour 2005) sont montrés dans le Tableau 3.5.

- L'Ouganda et le Mozambique bénéficient de la participation du plus grand nombre de bailleurs ; on note également des groupes importants pour le Burkina Faso et le Vietnam.
- Le Rwanda a enregistré un volume élevé d'aide en provenance d'un nombre réduit de bailleurs (voir les Tableaux 3.3 et 3.4 avec 3.5).
- Le Malawi et le Nicaragua sont à nouveau à part des autres ; un petit groupe était impliqué dans l'offre hésitante au Malawi d'ABG/P à ce jour ; le Nicaragua en est à ses débuts, mais un groupe plus important a été créé autour d'un Accord de financement conjoint (JFA – Joint Financing Arrangement) convenu en 2005.

- La CE et la Banque Mondiale participent à l'ABG/P dans tous les pays (la BM n'a pas encore opéré de décaissements au Malawi, mais un CASRP est en cours de préparation).
- Les rangées des bilatéraux dans le tableau doivent être interprétées avec prudence, tous n'étant pas présents dans tous les pays. Cependant, le Royaume-Uni (DFID) et la Suède (Sida) sont largement impliqués.

3.13 Tous les bailleurs de l'ABG/P utilisent d'autres modalités d'aide. De nombreux bailleurs non-liés à l'ABG/P participent à des « inputs » non-financiers de l'ABG/P (par exemple, soutien à l'AT, groupes de coordination, etc.).

Tableau 3.5 : Participation des bailleurs à l'ABG/P

(Dates de lancement)	*Total des pays bénéficiant des décaissements*	*Décaissements plus promesses pour 2005*	Burkina Faso	Malawi [3]	Mozambique	Nicaragua	Rwanda	Ouganda [3]	Vietnam
BAD	**2**		2002					2003	
BAsD	**1**								2004
Autriche	**1**							2000	
Belgique	**3**		2002–2003 [4]		2003			1999	
Canada	**2**	**3**			2005 (p*)			2001	2004
Danemark	**4**	**5**	2005 (i*)	2000–2002 [4]	2001			2003	2002
CE	**7**		2001	2001	2001	2004	2003	2001	2004
Finlande	**1**	**2**			2003	2005 (p*)			
France	**3**		2003		2002			2002	
Allemagne	**3**	**5**	2005 (i*)	2005 (i*)	2004	2005		2002	
Irlande	**2**				2001			1999	
Italie	**2**				2004			2004	
Japon	**1**								2004
Pays-Bas	**4**	**5**	2001		2000	2005 (p*)		1998	2002
Norvège	**3**	**4**		2000	2000	2005 (p*)		2001	
Portugal	**1**				2004				
Espagne	**1**				2005				
Suède	**6**		2001		2001	2002	2001	2000	2002
Suisse	**2**	**3**	2001		2001	2005 (p*)			
Royaume-Uni	**5**	**6**		2000	2000	2005 (p*)	2000	1998	2002
USAID	**1**							1998	
Banque Mondiale	**6**	**7**	2001	2005 (i*)	2004	2004	2004	1998	2001
Total des bailleurs ayant décaissé			**8**	**4**	**16**	**4**	**4**	**16**	**9**
Total des bailleurs ayant décaissés plus ceux qui ont fait des promesses pour 2005			**10**	**6**	**17**	**9**	**4**	**16**	**9**

Notes

[1] Les entrées 2005(p*) représentent les promesses (et non pas les décaissements réalisés en 2005)

[2] Les entrées 2005(i*) représentent l'intention/discussion de devenir un bailleur de l'ABG/P à part entière

[3] Les dates de lancement de l'aide au Malawi et en Ouganda sont adaptées à partir des données sur l'exercice fiscal contenues dans les rapport de pays

[4] La Belgique au Burkina Faso et le Danemark au Malawi ont une date d'achèvement, car dans les deux cas, ils ont stoppé leur décaissement de l'ABG/P

Autre aide programme financière pertinente

Allègement de la dette et l'initiative pour les PPTE

3.14 Les données résumées dans l'Annexe B montrent aussi les fonds de l'initiative pour les PPTE. L'allègement de la dette des PPTE a été important, et cela de plusieurs manières :

- L'approche de CSLP née de l'initiative pour les PPTE a été centrale aux stratégies de l'ABG/P dans tous les pays de l'étude (même au Vietnam, qui a préparé un CSLP malgré le fait qu'il n'était pas éligible pour l'allègement de la dette des PPTE). Au bout du compte, l'ABG/P offre une manière de soutenir et de financer les CSLP.

- L'allègement de la dette des PPTE est lui-même une forme d'appui budgétaire (irrévocable). Les débats sur la manière de canaliser les fonds de l'initiative pour les PPTE en faveur des dépenses pro-pauvres, et les revues associées sur la qualité de la gestion des finances publiques, ont poussé l'ABG/P à se concentrer sur l'allocation des budgets et le renforcement de la capacité systémique.
- Pour un certain nombre de bilatéraux, l'ABG/P a succédé à des programmes d'allègement de la dette antérieurs qui ont été rendus redondants par l'initiative PPTE.

Le FMI et la FRPC

3.15 Un des rapports pays décrit le FMI en tant que « partenaire invisible » de l'ABG/P. Le financement par le biais de sa Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) fait du FMI une source significative d'APD dans la plupart des pays de l'étude. La FRPC est considérée comme un soutien à la balance des paiements, décaissé à la banque centrale, bien qu'elle génère souvent en pratique un financement non-ciblé pour le budget de l'État. Le rôle du FMI et du FRPC est directement pertinent, car l'ABG/P est normalement lié, en pratique tout du moins, à la conditionnalité macro-économique de la FRPC. La FRPC a représenté un élément important dans tous les pays de l'étude :

- En Ouganda, le gouvernement a utilisé la facilité de façon limitée, renforçant l'idée que son rôle d'indicateur ou certificat de la performance macro-économique est plus important que les fonds.
- Au Malawi comme au Nicaragua, le gouvernement n'a pas réussi à faire en sorte que le programme du FMI reste « on track », ce qui a mené à des interruptions ou retards de l'ABG/P.
- Au Vietnam, le FRPC a fini par être stoppé, car le gouvernement rechignait à respecter les exigences standard du FMI à l'égard de l'audit des réserves de devises étrangères. Cependant, ceci a été traité en tant que violation technique, et le financement de l'ABG/P n'a pas été affecté.

Autre aide programme financière

3.16 L'Annexe B montre que des montants substantiels d'autre aide programme financière non-ciblée ont été décaissés avant et/ou en parallèle avec l'ABG/P. Ces décaissements se sont produits dans tous les pays, et sont revus en plus grand détail dans les inventaires des pays. Dans de nombreux cas, ils représentent des points de comparaison directs pour l'ABG/P. Ils sont également pertinents à la question suivante, qui cherche à savoir si le financement de l'ABG/P s'est fait en supplément ou en remplacement d'autres formes d'aide.

L'ABG/P : supplément ou substitut

3.17 L'ABG/P a-t-il constitué un supplément ou un substitut à d'autres formes d'aide ? La réponse a une influence sur les effets attendus à des points différents du CEA ; de façon plus générale, elle est pertinente au choix de contrefactuels appropriés permettant d'évaluer l'ABG/P. Pour plusieurs raisons, et c'est surprenant, il s'agit d'une question à laquelle il est difficile de répondre catégoriquement. Ainsi :

- Comme on l'a déjà noté, les justificatifs des décaissements de l'aide ne sont pas souvent fiables ; en plus de cela, les fluctuations annuelles font qu'il est difficile de connaître les tendances avec certitude.

- L'un des objectifs et effets possibles de l'ABG/P est de budgétiser une quantité accrue d'aide,[22] mais une augmentation du total de l'aide visible dans le budget n'équivaut pas nécessairement à une augmentation de la totalité des flux d'aide en direction d'un pays.
- Les réponses peuvent être différentes au niveau agrégé pour les bailleurs individuels (un bailleur individuel peut fournir un ABG/P supplémentaire, par exemple, sans que les données agrégées dénotent une augmentation globale).
- La réponse peut être différente aux stades de l'engagement et du décaissement. Le rapport du Rwanda, par exemple, note que les taux de décaissement sont beaucoup plus élevés pour l'ABG/P que pour les projets. Ceci implique des différences significatives entre les mesures a priori et a posteriori de l'additionnalité ou de la substitution.
- Si l'on juge que l'ABG/P a remplacé une autre forme d'aide, au lieu d'augmenter le total de l'aide, nous devons aussi considérer si, ou dans quelle mesure, il s'est substitué à l'aide projet ou à d'autres formes d'aide programme.
- Finalement, même l'ABG/P qui s'est jusqu'à présent substitué à une autre forme d'aide peut être considéré comme un véhicule d'augmentation ultérieurement.

3.18 La question de l'additionnalité ou de la substitution est abordée dans plusieurs points des rapports pays. Les verdicts généraux, pays par pays, sont résumés dans l'Encadré 3.1 ci-dessous. En Ouganda, l'ABG/P était associé à une forte augmentation de l'aide totale. Au Malawi, l'ABG/P a remplacé l'appui antérieur à la Balance des paiements, qui fournissait également des ressources budgétaires non-ciblées. D'autres pays se trouvaient entre ces deux extrêmes.[23]

Implications pour l'évaluation

3.19 Si l'on considère ensemble les montants et la participation des bailleurs, l'ABG/P connaît des degrés de pénétration très différents dans les pays de l'étude. Ceci signifie que la variété règne au sein de l'échantillon, et qu'on a la chance de tirer des enseignements des contrastes et des similarités entre les pays. En même temps, la courte histoire de l'ABG/P dans tous les cas limite la portée de conclusions solides au niveau des outcomes et des impacts. C'est surtout vrai dans deux pays (Malawi, Nicaragua) où l'ABG/P est particulièrement récent et/ou non-consommé, bien que ces pays puissent tout de même nous permettre d'approfondir notre compréhension des étapes initiales de l'ABG/P.

[22] Voir l'Encadré 5.7 ci-dessous.

[23] La question de savoir si l'ABG/P vient s'ajouter au total ou à la part de l'aide budgétisée est liée et importante ; voir la discussion sur la question d'évaluation 3 dans la Section 5 ci-dessous (paragraphe 5.38).

Encadré 3.1 : L'ABG/P – supplément ou substitut

Burkina Faso

L'appui budgétaire a pris la forme d'ABG/P à compter de 2001, et a été fourni à un niveau substantiellement plus élevé qu'au cours des années précédentes.[24] Il est clair que l'ABG/P a représenté une hausse du volume d'aide programme financière non-ciblée. D'autres indicateurs sont plus ambigus : certains bailleurs (comme la Commission Européenne et la Banque Mondiale) ont substitué l'ABG/P à l'aide projet dans leur portfolio, mais on n'a pas assisté à une réduction globale du volume d'aide projet. Pour être plus spécifique, l'ABG/P ne semble pas s'être substitué à l'aide projet budgétisée durant la période de l'étude. Cependant, ce jugement est fait dans un contexte de fluctuation des tendances de l'ABG/P et de l'aide projet budgétisée.

Malawi

Le volume de l'ABG/P a connu des variations significatives dues à des suspensions (Tableau 3.3 ci-dessus). Le volume combiné d'ABG/P et d'autre aide programme non-ciblée, même lorsque l'ABG/P a été décaissé, a été inférieur aux flux annuels d'aide programme non-ciblée avant l'avènement de l'ABG/P. L'équipe en a conclu que l'ABG/P au Malawi représente essentiellement un ABS sous un différent nom (même s'il portait l'accent sur l'alignement et l'harmonisation durant la période 2001–2004), suite à une longue histoire d'opérations d'ABS.

Mozambique

La contribution de l'ABG/P au budget de l'État a augmenté de façon substantielle entre 2000 et 2004. Cependant, l'aide agrégée n'a pas augmenté durant la même période. Tandis que certains bailleurs (DFID, CE) ont augmenté à la fois leur aide agrégée et la proportion allouée à l'ABG/P, la plupart des bailleurs ont substitué l'ABG/P à d'autres modalités. Au niveau national, l'ABG/P s'est donc substitué à d'autres flux d'aide au lieu de s'y ajouter.

Nicaragua

Les décaissements d'ABG/P au Nicaragua ont été extrêmement limités, et l'ABG/P a été avant tout fourni en remplacement, et non pas en plus, de l'aide projet.

Rwanda

Le volume total d'aide programme non-ciblée a augmenté au cours de la période d'octroi de l'ABG/P. La question de savoir si les décaissements en hausse de l'ABG/P se sont ajoutés ou substitués à l'aide est controversée. Les informateurs du gouvernement perçoivent un certain degré de substitution, les partenaires techniques et financiers (PTF) transférant les fonds projets pour les faire passer sous l'ABG/P. Les PTF eux-mêmes maintiennent que, compte tenu des contraintes qu'ils subissent au niveau de leur personnel, ils n'auraient pas pu décaisser un volume équivalent par le biais de projets. Étant donné le taux de décaissement beaucoup plus élevé de l'ABG/P par rapport aux projets, la question pourrait porter sur le fait de savoir s'il faut le considérer en termes de profil d'engagement ou de profil de décaissement.

Ouganda

L'ABG/P a remplacé (ou absorbé) des formes antérieures d'aide programme non-ciblée. Durant la période de l'évaluation, l'aide programme a connu une forte augmentation absolue et relative. Cependant, le niveau de financement des projets a stagné au lieu de décliner ; le remplacement de l'aide projet par l'ABG/P s'est produit au niveau des bailleurs et secteurs individuels et non pas au niveau du financement agrégé de l'aide. Plus récemment, on a assisté à des hausses du volume des projets.

Vietnam

L'ABG/P au Vietnam est jugé comme représentant une hausse modérée du financement total de l'aide, mais une augmentation beaucoup plus significative du niveau et de la proportion des financements d'aide budgétisée. Le financement non-budgétisé est dominé par des projets pour lesquels, en général, l'ABG/P s'est substitué à l'aide antérieure.

[24] En 1994 et 1995, le Burkina Faso a bénéficié de volumes exceptionnellement élevés d'aide programme à décaissement rapide pour l'aider à résister à l'impact de la dévaluation du Franc CFA (voir l'Annexe B, Tableau 1). Cette comparaison pour l'ABG/P concerne les années plus normales post-1997.

4. VUE D'ENSEMBLE DES CONCLUSIONS PAR PAYS

Introduction

4.1 L'évaluation fait la distinction entre les constats (faits), conclusions (interprétation des faits, en se fondant sur le jugement des évaluateurs), et les recommandations (conseils raisonnés basés sur les constats et les conclusions de l'évaluation).[25] Dans cette section, nous offrons un « instantané » des conclusions de l'évaluation tirées de chacun des pays de l'étude.[26] La Section 5 décrit ensuite en détails les constats à l'aide du modèle fourni par le CEA. Conformément aux Termes de référence, l'évaluation visait à évaluer les résultats dérivés des ressources mises en œuvre par le biais de l'ABG/P ; il ne s'agissait pas d'une tentative de prendre en considération les mérites relatifs des différentes modalités d'aide. Dans tous les cas, cependant, il était clair que l'interaction entre les modalités d'aide représentait un facteur significatif du succès ou de l'échec de l'ABG/P. Ce thème, entre autres, est abordé plus en détails dans la Section 6.

4.2 Une évaluation globale doit prendre en considération les effets à tous les niveaux du CEA et prendre en compte les utilisations alternatives des ressources de l'ABG/P. Les évaluations globales faites par les équipes chargées des études de pays étaient clairement positives dans tous les cas sauf deux. Les premières tentatives d'utilisation de l'ABG/P par le Malawi ont représenté un faux départ fondé sur des attentes beaucoup trop optimistes à l'égard de la discipline macro-économique, mais on note des signes montrant que de nouveaux efforts vont être réalisés en se fondant sur les enseignements tirés. Au Nicaragua, des flux de fonds significatifs ne sont que tout récents, et il est par conséquent trop tôt pour fournir une évaluation a posteriori (on note des signes prometteurs en termes d'harmonisation et d'alignement, mais également des risques, en particulier ceux liés à l'environnement politique et institutionnel au Nicaragua). Nous notons ci-dessous les dimensions de l'ABG/P[27] et les principales conclusions tirées pour chaque pays. La section finale de chaque rapport pays donne des explications beaucoup plus détaillées de ces conclusions. Dans la Section 5 ci-dessous, nous analysons les constats et les conclusions pour tous les pays de l'étude par rapport aux questions d'évaluation principales.

Burkina Faso

Vue d'ensemble des Inputs

4.3 Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 2001, et en 2004, sept bailleurs fournissaient l'ABG/P : la BAD, la CE, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la BM (la Belgique a stoppé ses décaissements d'ABG/P après 2003). Entre 2001 et 2004, les fonds d'ABG/P ont augmenté, représentant un niveau supplémentaire de ressources équivalent à 25–30% des ressources propres du gouvernement, et un tiers de l'APD budgétisée totale. Certains bailleurs ont substitué l'ABG/P à l'aide projet dans leur portfolio, mais on n'a pas assisté à une réduction globale du volume d'aide projet.

[25] Voir le RP, paragraphe 3.3.
[26] Les Résumés complets tirés des rapports pays se trouvent en l'appendice de ce rapport.
[27] Les données sur les inputs contenues dans cette section se fondent sur les inventaires au niveau du pays de l'aide programme ; il se peut que certains de ces chiffres contredisent les données standard internationales utilisées dans la Section 3 ci-dessus (voir les paragraphes 3.5-3.9). Les données disponibles les plus robustes sont utilisées pour chaque pays, mais cela signifie que les indicateurs utilisés ne sont pas nécessairement les mêmes dans tous les pays.

Vue d'ensemble des conclusions

4.4 L'ABG/P a clairement encouragé l'appropriation par le gouvernement et renforcé la collaboration entre le gouvernement et les bailleurs, dans une optique de soutien de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, en exploitant le test pilote de la « nouvelle conditionnalité ». La matrice agréée d'évaluation commune des performances représente une tentative innovatrice de développer un système commun de suivi basé sur les résultats. L'ABG s'est révélé être une modalité faisable et intéressante pour la coordination efficace de l'aide, mais il existe une marge d'amélioration de la complémentarité entre l'ABG/P et l'aide fournie à des secteurs spécifiques. L'ABG/P a renforcé les processus généraux de développement de politiques, mais le fonctionnement des structures de dialogue sur les politiques doit être encore amélioré. L'ABG/P a renforcé des priorités existantes, mais n'a pas (encore) contribué à des améliorations majeures ou à de nouvelles politiques. L'axe de l'ABG/P, qui portait sur le cadre du gouvernement pour les réformes de la gestion des finances publiques (GFP), a représenté un élément solide contribuant au renforcement de la GFP, mais le processus de réforme est toujours loin d'être achevé, en particulier aux niveaux ministériel et décentralisé. Les effets directs de l'ABG/P sur la performance macro-économique ont été limités car d'autres instruments étaient déjà en place. Les flux combinés d'ABG/P et des ressources de l'initiative PPTE ont permis une hausse de la fourniture de services de base ; cependant, les limitations de la classification budgétaire actuelle et les faiblesses de la budgétisation des programmes font qu'il est difficile de dire dans quelle mesure les dépenses dans les secteurs de l'éducation et de la santé sont pro-pauvres. L'ABG/P a eu un impact sur la réduction de la pauvreté liée aux conditions de vie par le biais des améliorations de la fourniture des services de base. Son impact global sur la pauvreté liée aux revenus a été modeste, et en majorité indirect, grâce à son soutien de la croissance économique générale et de la politique macro-économique. Les impacts sur l'empowerment et l'inclusion sociale ne sont pas encore visibles, mais les processus en courts visent en grande partie le long terme.

Malawi

Vue d'ensemble des Inputs

4.5 Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 2000, et en 2004, trois bailleurs fournissaient l'ABG/P au Malawi : la CE, la Norvège et le R-U (le Danemark s'est retiré en 2002). Avec la Suède, ces bailleurs forment le groupe d'Approche commune de l'appui budgétaire (CABS – Common Approach to Budget Support). Entre 2000 et 2004, les volumes d'ABG/P ont varié de manière significative, car les flux ont été suspendus lorsque les cibles fiscales convenues n'étaient pas atteintes. Les flux d'ABG/P équivalaient à 5–10% des dépenses du gouvernement en 2000/01 et à 2% en 2003/04. À son maximum, en 2000/01, l'ABG/P représentait environ 12% de l'APD totale. Le volume combiné d'ABG/P et d'autre aide programme non-ciblée, même lorsque l'ABG/P a été décaissé, a été inférieur aux flux annuels d'aide programme non-ciblée avant l'avènement de l'ABG/P.

Vue d'ensemble des conclusions

4.6 L'appropriation des stratégies pro-pauvres a été faible. Comme pour le reste de l'aide offerte au Malawi, les bailleurs de l'ABG/P ont cherché à utiliser la conditionnalité en guise de substitut pour l'appropriation, mais sans succès. Faire respecter les conditions en suspendant l'ABG/P a forcément gravement limité les avantages financiers de la modalité de l'aide en termes de prévisibilité, de dépenses discrétionnaires et de coûts de transaction, et a résulté en de graves problèmes macro-économiques. Ni les décaissements ni la suspension de l'ABG/P n'ont représenté un moteur efficace du changement en termes de réforme et contenu des politiques durant la période d'évaluation (bien qu'il soit possible qu'ils aient influencé l'approche adoptée par la suite par le gouvernement). À ce jour,

l'ABG/P n'a pas mené à un changement significatif des systèmes de planification et de budgétisation relativement faibles du Malawi. Compte tenu des problèmes de l'ABG/P au Malawi, aucune contribution n'a mené à une amélioration de la performance du gouvernement au niveau de la fourniture de services publics, et aucun effet tangible sur la réduction de la pauvreté ne pouvait être attendu. D'un point de vue positif, l'ABG/P a renforcé d'autres facteurs de causalité promulguant l'harmonisation et l'alignement. Bien que la première tentative d'utiliser l'ABG/P au Malawi se soit soldée par un échec, on note des signes montrant que de nouveaux efforts vont être réalisés en se fondant sur les enseignements tirés.

Mozambique

Vue d'ensemble des Inputs

4.7 Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 2000, et en 2004, quinze bailleurs fournissaient l'ABG/P : La Belgique, le Danemark, la CE, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM. Entre 2000 et 2004, les fonds d'ABG/P ont connu une hausse significative, passant de 3% de l'APD nette en 2000 à environ 19% en 2004, tandis que leur part du budget de l'État passait d'environ 3% en 2000 à 17% en 2004. Un accord de cadre commun entre les bailleurs et le gouvernement a été signé en 2000 et un nouveau protocole d'accord a été signé en 2004. L'ABG/P n'avait pas été un véhicule d'expansion du volume total de l'aide (sauf pour certains bailleurs individuels), mais il a mené à une hausse substantielle des ressources budgétisées.

Vue d'ensemble des conclusions

4.8 Ceci a représenté un exemple couronné de succès de collaboration entre bailleurs et gouvernement ; l'organisation du partenariat entre les PTF et le gouvernement est claire, flexible, inclusive et robuste et l'appropriation du gouvernement, qui était à l'origine faible, est en train de se renforcer. On constate un meilleur alignement avec les politiques et systèmes du gouvernement, et l'ABG/P a créé un système efficace pour la coordination de l'aide. Cependant, l'AT et le renforcement de la capacité demeurent les éléments les moins harmonisés et les moins alignés de l'ABG/P. L'ABG/P a développé un forum solide pour le dialogue avec le gouvernement sur les priorités des politiques, et le PAF a contribué à cibler les objectifs prioritaires. L'ABG/P renforce le processus de planification et de coordination entre le « gouvernement central » et les ministères. À ce jour, l'ABG/P a eu un effet modérément positif sur l'efficience des dépenses publiques, et permet d'arriver à un meilleur équilibre entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement. En même temps, la distribution territoriale du budget demeure fortement déséquilibrée. Des décaissements de l'aide incertains ont posé le principal obstacle à l'alignement ; c'est maintenant un problème qui se pose au sein d'une même année plutôt que d'une année à l'autre. L'ABG/P a eu un faible impact positif sur la fourniture de services, principalement en ajoutant une pression collective au soutien apporté aux priorités sectorielles. Il aura sans doute un effet positif à plus long terme, par le biais du développement de systèmes et la fourniture d'un financement (récurrent) plus prévisible. L'effet de l'ABG/P sur la pauvreté liée ou non aux revenus et sur l'empowerment des pauvres est à ce jour limité, mais positif.

Nicaragua

Vue d'ensemble des Inputs

4.9 Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 2002, et en 2004, trois bailleurs fournissaient l'ABG/P : la CE, la Suède et la BM. Entre 2002 et 2004, le financement de

l'ABG/P est passé d'environ 1% à environ 11% de l'APD totale. Les fonds d'ABG/P en 2004 équivalaient à environ 5% des dépenses du gouvernement central. L'ABG/P a eu un effet limité sur l'aide externe, car il s'est avant tout substitué à l'aide projet. L'Accord de financement conjoint (JFA – Joint Financing Arrangement) signé en mai 2005 a porté à neuf le nombre de bailleurs de l'ABG/P, avec des fonds engagés correspondant à 15% de l'APD totale, mais l'aide offerte par le JFA a connu des retards au début.

Vue d'ensemble des conclusions

4.10 Étant donné que le Nicaragua vient tout juste de commencer à bénéficier des flux d'ABG/P, il est trop tôt pour offrir une évaluation a posteriori, mais le rapport pays offre une analyse du développement de l'ABG/P et de ses perspectives d'avenir. Tandis que l'ABG/P favorise le travail en partenariat et une plus grande appropriation par le pays, le PND (la version actuelle du CSLP au Nicaragua) fournit une fondation limitée pour l'appropriation par le pays. Cela signifie que les PTF, en pratique, mènent le bal pour la définition de cibles et de conditions. On note des signes prometteurs pour l'harmonisation et l'alignement, l'ABG/P représentant une amélioration du processus de coordination et d'harmonisation des bailleurs (déjà lancé avec l'initiative PPTE). Cependant, bien qu'il semble logique de relier les conditions de l'ABG/P à celles du FRPC du FMI, cela renforce la perception du gouvernement que la conditionnalité n'a pas beaucoup changé et fait du FMI un « partenaire invisible » de l'ABG/P. La capacité d'absorption des réformes par le gouvernement ne bénéficie pas d'une attention suffisante, et l'approche de l'AT témoigne toujours d'une perspective à court terme de son soutien au processus de réforme. Les risques politiques et institutionnels sont les moins bien pris en compte, à ce jour, dans la structure en évolution de l'ABG/P. Comme il a déjà été noté, il est trop tôt pour attendre un impact clair de l'ABG/P sur la pauvreté au Nicaragua.

Rwanda

Vue d'ensemble des Inputs

4.11 Les premiers fonds de l'ABG/P ont été décaissés en 2000 au Rwanda. En 2004, quatre bailleurs fournissaient l'ABG/P : la CE, la Suède, le Royaume-Uni et la BM. Les flux d'ABG/P ont connu des fluctuations, mais en gros ils sont passés d'environ 4% de l'APD totale en 2000 à environ 10% en 2003, pour atteindre un exceptionnel 26% en 2004. Durant cette période, les fonds d'ABG/P ont représenté entre 12% et 48% des dépenses courantes du gouvernement. La question de savoir si les décaissements en hausse de l'ABG/P se sont ajoutés ou substitués à l'aide est controversée. Les informateurs du gouvernement perçoivent un certain degré de substitution, les bailleurs transférant les fonds projets pour les faire passer sous l'ABG/P. Les bailleurs eux-mêmes maintiennent que, compte tenu des contraintes qu'ils subissent au niveau de leur personnel, ils n'auraient pas pu décaisser un volume équivalent par le biais de projets.

Vue d'ensemble des conclusions

4.12 L'ABG/P a joué un rôle actif de soutien à l'amélioration de l'harmonisation et de l'alignement, même s'il n'en représente pas le moteur principal. La conditionnalité est l'input le moins harmonisé, et ceci a des implications en termes d'incertitude des décaissements de l'ABG/P pour le gouvernement. L'ABG/P a joué un rôle significatif au niveau de l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques : en particulier, l'assistance technique et le dialogue sur les politiques menés dans le cadre de l'ABG/P ont fortement contribué au développement d'un système de GFP, et plus généralement à la capacité systémique du gouvernement. Les effets des flux de fonds sur le volume et l'efficience des dépenses publiques ont été généralement positifs. Cependant, des limitations imposées à la nature pro-pauvre des dépenses publiques ont des implications pour l'influence de l'ABG/P

sur les outcomes des dépenses publiques. Ceci porte atteinte à la nature pro-pauvre de la fourniture de services et aux effets de l'ABG/P sur celle-ci. Tout compte fait, lorsqu'on prend en compte les flux de fonds et autres effets, l'ABG/P a eu un effet positif sur les dimensions non-liées aux revenus de la réduction de la pauvreté. Les stratégies d'action publique soutenues par l'ABG/P n'ont que récemment commencé à se concentrer plus directement sur la croissance et la réduction de la pauvreté liée aux revenus. Compte tenu de la situation géopolitique du Rwanda, la nature politique de l'aide et de l'ABG/P en particulier constitue une question de durabilité clé.

Ouganda

Vue d'ensemble des Inputs

4.13 Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 1998, et en 2004, treize bailleurs fournissaient l'ABG/P : l'Autriche, le Canada, le Danemark, la CE, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et la BM. Entre 2000 and 2003, l'aide programme a connu une forte hausse absolue et relative : un plus grand nombre de bailleurs ont intégré l'appui budgétaire à leurs portfolios et les fonds fournis dans le cadre de l'aide projet ont stagné. L'aide programme a atteint et s'est stabilisée à bien plus de 50% des flux d'aide budgétisés. Les fonds d'ABG/P ont augmenté pour atteindre environ 25% des dépenses du gouvernement central, tandis que les hausses combinées de l'aide programme atteignaient 31% des augmentations réelles des dépenses publiques totales entre 1997/98 et 2003/04

Vue d'ensemble des conclusions

4.14 Associé à un degré exceptionnel d'initiative gouvernementale et au lancement d'une stratégie de réduction de la pauvreté développée dans le pays, l'ABG/P a représenté un soutien puissant au renforcement de la planification et de la gestion financière, ainsi qu'à l'expansion de la fourniture de services (y compris l'aide à la décentralisation). Un passage relatif et absolu à l'ABG/P, sur une échelle et une durée beaucoup plus importantes que dans les autres pays de l'évaluation, a contribué de manière significative à une hausse de l'alignement avec les objectifs du gouvernement et de l'utilisation des systèmes du gouvernement pour la mise en œuvre. Tout compte fait, le dialogue et les conditions liés à l'ABG/P ont joué un rôle positif à l'égard du perfectionnement des politiques et de l'élan apporté aux réformes, tandis que le succès des réformes des politiques s'est fondé sur une coalition d'intérêts entre la présidence, le Ministère de la planification et des finances (MFPED) et les bailleurs. L'ABG/P a amélioré l'efficience opérationnelle et d'allocation et réduit les coûts de transaction du gouvernement. Les inputs d'AT/RC sont les moins bien spécifiés, et n'ont pas assez été orientés vers le renforcement de la capacité systémique. L'ABG/P a eu un effet fort sur le niveau et la part des dépenses pro-pauvres. La contribution majeure de l'ABG/P à la réduction de la pauvreté s'est faite par le biais de l'expansion des services de base, bien que la qualité de ces services demeure faible. Les effets de l'ABG/P sur la pauvreté liée aux revenus ont été beaucoup plus faibles et indirects. Ils ont été obtenus en facilitant la stabilité macro-économique, qui à son tour favorise la croissance. Le parti-pris noté au départ en faveur des services sociaux a limité le champ d'action des initiatives en faveur de la génération de revenus et de la croissance pro-pauvre. On note une réflexion et un apprentissage significatifs, et une convergence entre les approches du gouvernement et des PTF pour l'évaluation de la performance. Cependant, il semble que les premiers diagnostics de la gouvernance aient été trop optimistes. Une appropriation politique en baisse, mêlée à des préoccupations concernant la transition politique et la corruption, font que les PTF ont de plus en plus de mal à justifier l'ABG/P auprès de leur public national (comme le prouvent les récentes diminutions de l'aide).

Vietnam

Vue d'ensemble des Inputs

4.15 Le Cadre d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) de la Banque Mondiale est le seul instrument actuel d'ABG/P. Les premiers fonds d'ABG/P ont été décaissés en 2001. En 2004, la BM a été rejointe par sept co-financeurs du CASRP : la BAsD, le Canada, le Danemark, la CE, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (par rapport à trois pour le premier CASRP). L'ABG/P a représenté entre 7% et 10% de l'APD totale durant la période 2001–2004. En 2004, le financement du CASRP s'élevait à environ 1.4% des dépenses du gouvernement central. L'ABG/P au Vietnam a été jugé comme représentant une hausse modérée du financement total de l'aide, mais une augmentation beaucoup plus significative du niveau et de la proportion des financements d'aide budgétisée et des fonds discrétionnaires mis à la disposition du gouvernement. Le financement non-budgétisé est dominé par des projets qui, en général, ont été remplacés par l'ABG/P.

Vue d'ensemble des conclusions

4.16 Le CASRP au Vietnam connaît un grand succès, démontrant ainsi l'efficacité de l'ABG/P lorsqu'il est déployé dans un contexte déjà positif de réduction de la pauvreté et de gestion macro-économique. L'ABG/P représente un changement au sein des relations de gestion de l'aide, qui se fondent maintenant plus sur des principes de partenariat. L'ABG/P a représenté une méthode efficace pour parvenir à un alignement avec les politiques du gouvernement, et a amélioré la coordination de l'aide. L'ABG/P vise avant tout à influencer le contenu des politiques existantes plutôt que d'en imposer de nouvelles. L'ABG/P offre un mécanisme de dialogue de haut niveau sur les politiques avec le gouvernement, et encourage la bonne poursuite des réformes. Les flux de fonds soutiennent des dépenses pro-pauvres et financent la mise en œuvre d'actions de politiques tout en finançant le déficit budgétaire. Cependant, les impacts principaux ne sont pas dus aux effets des flux de fonds, mais aux effets institutionnels liés à la mise en œuvre d'actions de politiques liées aux budgets comprises dans la matrice de politiques du CASRP. L'effet principal de l'ABG/P a concerné la pauvreté non-liée aux revenus, avec des effets faibles seulement sur la réduction de la pauvreté liée aux revenus et l'empowerment des pauvres.

5. CONSTATS ET CONCLUSIONS DÉTAILLÉS DE L'ÉVALUATION

Introduction

5.1 Cette section analyse en plus grand détail les constats et conclusions tirés des études pays. Elle suit la même structure que les sept rapports pays : elle répond à la série de questions d'évaluation principales autour desquelles s'articule la section centrale de chaque rapport pays (voir la partie B de chaque cas). Cette section fait écho à l'approche des rapports pays en cela qu'elle se concentre sur la présentation et l'explicitation des constats et conclusions ; des recommandations émergent des discussions thématiques menées dans les sections suivantes (Sections 6 et 7).

5.2 Les questions d'évaluation suivent les différents niveaux du Cadre d'évaluation amélioré (CEA) ; à chaque étape, les critères d'évaluation standard du CAD de l'OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impacts, durabilité – voir l'Encadré 2.1) sont appliqués, et la logique est testé par le biais d'une série de sous-questions standardisées pour tous les pays.[28] Les questions sont systématiques, mais elles demeurent inévitablement complexes ; les évaluateurs ont dû utiliser leur jugement professionnel né de leur connaissance du pays et du thème abordé (en prenant en compte les éléments de preuve et sources pertinents identifiés dans le rapport de démarrage). Un système de notation a été adopté afin de maximiser la rigueur de l'approche et de la cohérence dans tous les pays. Il est brièvement décrit dans l'Encadré 5.1 ci-dessous, et la comparaison complète des scores de tous les pays est donnée en Annexe C.

5.3 De nombreuses questions thématiques importantes sont communes à plusieurs questions d'évaluation, ce qui est inévitable. Dans les rapports pays, les réponses aux questions d'évaluation (Partie B) sont suivies d'une revue structurée des questions transversales (Questions transversales, Partie C) avant le résumé de l'évaluation et des recommandations (Partie D). Nous adoptons une approche similaire pour ce Rapport de synthèse. Dans cette section, nous passons systématiquement en revue les questions d'évaluation, en indiquant au fur et à mesure les questions plus vastes qui émergent. Ceci est suivi (a) d'une synthèse de la manière dont les « questions transversales de politiques » (le genre, le VIH/SIDA, l'environnement et la démocratie et les droits humains) sont traitées dans le discours de l'ABG/P, et (b) d'une analyse des conclusions à l'égard de la causalité. Ceci pose les bases de la discussion thématique autour des questions dans la Section 6.

5.4 Le CEA a été appliqué de façon systématique aux sept pays dans nos Termes de référence. Durant 2004, une évaluation séparée de l'ABG en Tanzanie a été menée. Elle suivait le cadre d'évaluation original (voir l'Encadré 5.2 ci-dessous). Elle a fourni des preuves supplémentaires sur un grand nombre de questions étudiées, mais ne répond pas de façon systématique aux questions d'évaluation précises données dans le CEA. Dans cette section, nous faisons occasionnellement référence aux constats de l'étude Tanzanie lorsqu'ils sont particulièrement pertinents et comparables aux nôtres ; nous l'exploitons de manière plus approfondie lors des discussions thématiques des sections suivantes.

[28] Voir l'Annexe K du rapport de démarrage. Certaines questions ont été modifiées à des fins de clarification au fil de l'évaluation. La Note sur l'approche et les méthodes offrira une explication.

Encadré 5.1 : Le système de notation

Caractéristiques clés du système de notation :

- Une série de questions d'évaluation globales fournit un cadre d'organisation aux scores.
- La tâche ultime de chaque question d'évaluation et sous-question (critère d'évaluation) consiste à identifier l'effet de l'ABG/P (voir la discussion antérieure sur la causalité et l'attribution).
- Pour chaque sous-enquête, les scores exigent qu'on prenne en compte une série logique de considérations qui aident les évaluateurs à faire la distinction entre :
  - le contexte du pays concerné (une tendance est également indiquée) ;
  - l'efficience de l'ABG/P pour influencer cet aspect de la situation ;
  - l'effet de l'ABG/P sur la situation.
- Le système d'évaluation indique aussi le degré de confiance dans chaque conclusion.
- La même échelle simple (fort/modéré/faible) est appliquée partout ; des graduations mieux définies ont été volontairement mises à l'écart pour éviter une précision fallacieuse.
- La possibilité existe donc qu'un effet particulier ne soit pas trouvé, ne soit pas applicable à un cas particulier ou soit négligeable.
- La cohérence entre pays (soutenue par le fait que certaines personnes appartiennent à plusieurs équipes, par le contrôle de spécialistes dans des domaines précis, etc.) a également été vérifiée par rapport au schéma de causalité (voir l'Annexe E).
- Les scores ne sont pas les outputs primaires de l'évaluation. Ils ont permis de mener une réflexion systématique durant l'évaluation, et de vérifier que les évaluations sont plus ou moins cohérentes entre tous les pays. Cependant, il n'est ni possible ni désirable de réduire complètement les questions qualitatives à des jugements quantitatifs. Les scores viennent seulement en complément du texte.
- C'est pour cela que dans chaque rapport pays, la discussion des sous-questions est précédée d'une revue des faits pertinents et suivie, pour chaque question d'évaluation principale, d'une revue des conclusions générales sur la causalité et d'une discussion sur les contrefactuels possibles.

Pour une explication plus complète et toute la série de comparaisons des scores des différents pays assortie de commentaires, veuillez consulter l'Annexe C.

Encadré 5.2 : L'évaluation de l'ABG en Tanzanie

Une évaluation de l'ABG en Tanzanie à l'aide du cadre d'évaluation original a été menée en 2004 par le gouvernement tanzanien et les bailleurs de l'appui budgétaire. Le rapport complet de l'étude a été rédigé par Booth et al (2004). Un document d'information détaillé (Lawson et al, 2005a) offre un résumé complet de ses conclusions.

L'étude analyse la période allant de 1995 à 2004, qui correspond aux deux mandats du Président Mkapa, durant lesquels le Ministère des Finances a gagné en solidité et en capacité.

L'« Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté » est fourni depuis 2000/01. À l'horizon de 2004, l'ABG était fourni à la Tanzanie par 14 bailleurs. Avec l'allègement de la dette dans le cadre des PPTE, il contribuait à 20% des dépenses publiques, et les décaissements attendus en 2004/05 s'élevaient à 400 millions USD. Cela ne suffisait pas à en faire une modalité d'aide dominante.

L'élan nécessaire à une nouvelle approche de l'aide a été donné par une étude indépendante (Helleiner et al 1995, connue sous le nom de Rapport Helleiner), qui a été cruciale aux yeux du gouvernement et des bailleurs, et qui appelait à un leadership du gouvernement plus fort.

Parmi les caractéristiques distinctives de l'ABG/P en Tanzanie :

- Un contexte de croissance rapide de l'ensemble des flux d'aide en direction de la Tanzanie.
- Une forte utilisation des fonds communs (l'évaluation de la Tanzanie devait spécifiquement comparer l'ABG aux fonds communs dans le cadre d'un des contrefactuels).
- Un cadre d'évaluation des performances commun, qui incorporait un certain nombre d'approches différentes de l'évaluation et du décaissement.
- Les évaluations de l'aide par un groupe de suivi indépendant (Independent Monitoring Group, IMG) tous les deux ans, sous les ordres directs du gouvernement et des bailleurs.

Les principales questions d'évaluation

Question d'évaluation 1 : Pertinence de l'ABG basé sur un partenariat[29]

Comment le concept ABG/P évolutif répond-il aux conditions spécifiques, forces et faiblesses du pays, aux priorités du gouvernement et aux priorités et principes des partenaires techniques et financiers ?

Introduction

5.5 Le point de départ de l'évaluation consiste à établir ce qu'on est en train d'évaluer, par rapport à quels objectifs. Nous apportons des commentaires sur : les inputs variés de l'ABG/P : la structure de l'ABG/P ; le contexte (conditions d'entrée) de mise en œuvre de l'ABG/P ; et la nature du « partenariat » qu'il incarne.

Inputs financiers et autres

5.6 Comme on l'a déjà noté (paragraphe 2.8), les inputs de l'ABG/P comprennent non seulement l'aspect financier, mais également le dialogue et la conditionnalité associés, l'harmonisation et l'alignement et l'AT/RC. La définition de l'ABG/P a été donnée (Encadré 2.2 et discussion associée) et les **inputs financiers** par pays sont résumés dans l'Annexe B et discutés dans la section 3 (paragraphe 3.10 et suivants).

5.7 Les inventaires au niveau des pays (paragraphes 3.5-3.6 ci-dessus) prennent également en compte les inputs autres que financiers de l'ABG/P, mais ceci est plus difficile que d'identifier les fonds. Les inputs de dialogue, de conditionnalité, d'harmonisation et d'alignement sont moins tangibles et discrets : ils sont souvent partagés avec d'autres instruments et modalités. Il est aussi difficile d'évaluer les inputs de l'AT et du renforcement de la capacité compris dans l'ABG/P.

5.8 Dans tous les cas, le **dialogue** lié à l'ABG/P est étroitement lié à un cadre plus vaste de dialogue au niveau national, normalement articulé autour du CSLP ou équivalent. Dans certains cas (Ouganda, Mozambique, Rwanda), les deux formes de dialogue sont plus ou moins coétendues ; dans d'autres (Vietnam, Malawi), le dialogue sur l'appui budgétaire est plus autonome, bien qu'il soit toujours relié à des forums et calendriers plus inclusifs pour une consultation entre le gouvernement partenaire et les bailleurs (au Vietnam, les bailleurs ont considéré le dialogue du CASRP comme un approfondissement précieux de leur association déjà importante avec le gouvernement). Bien entendu, le dialogue formel est complémenté par des interactions informelles, qui sont plus difficiles à observer mais qui représentent des canaux d'influence dont l'importance peut être tout aussi grande.[30]

5.9 La structure du dialogue est souvent formalisée dans des protocoles d'accord, qui peuvent aussi décrire une partie de la **conditionnalité** associée à l'ABG/P, en particulier celle liée aux principes sous-jacents (y compris les préoccupations politiques) et les exigences de base (gestion macro-économique et poursuite de la réduction de la pauvreté adéquates). Il y a eu plusieurs exemples d'interruptions réelles ou menacées de l'appui budgétaire dues à des facteurs politiques non prévus à l'avance (en Ouganda, au Rwanda, au Mozambique). Ceux-ci ont encouragé des efforts visant à expliciter les accords (dans les protocoles d'accord, mais également dans la matrice de gouvernance de l'Ouganda, par

[29] Veuillez noter que le critère de pertinence du CAD de l'OCDE (voir l'encadré 2.1 ci-dessus) est lié au rapport structure/objectifs (et non pas au succès de la structure, qui est pris en compte plus tard).

[30] Nous ne faisons pas exclusivement référence aux influences des bailleurs sur les gouvernements ; les influences des gouvernements (et des autres parties prenantes nationales) sur les bailleurs, et des bailleurs entre eux sont également importantes.

exemple) mais la question demeure controversée (nous y reviendrons en Section 6 – voir le paragraphe 6.40 et suivants). La liste spécifique (et continuellement mise à jour) de conditions liées à l'ABG/P se trouve en général dans la matrice des performances (voir l'Encadré 5.3). La matrice du CASRP domine au Vietnam, où la totalité de l'ABG/P prend la forme d'un co-financement avec le CASRP, et en Ouganda, où elle est au cœur du dialogue et de la conditionnalité malgré la présence de dizaines d'instruments d'ABG/P séparés. Ailleurs, des formes variées de Cadre d'évaluation des performances (PAF) conjoints ont été développées.[31]

Encadré 5.3 : Approches de l'évaluation de la performance et de la conditionnalité

La logique de l'ABG/P implique que les évaluations des performances utilisées par les bailleurs devraient s'aligner avec celles des gouvernements. Lorsque l'outil d'alignement utilisé est un CSLP, le rapport annuel de mise en œuvre (APR) peut servir cette fonction. Dans la pratique (à l'exception partielle de l'Ouganda), les bailleurs ont trouvé que les APR n'offraient pas une solution pratique. La raison la plus fondamentale à cela est que les APR ont tendance à refléter la concentration des CSLP première génération sur les indicateurs d'outcome et d'impact, qui sont nécessairement à long terme et ne fournissent pas des indications annuelles des progrès pouvant être liées aux décaissements. C'est pour cela que des cadres d'évaluation de la performance (PAF) reliés à l'ABG/P ont été développés (et qu'on a tenté après cela de les relier à des systèmes nationaux améliorés de suivi de la performance).

La discussion sur les PAF est influencée par le fait qu'ils peuvent avoir deux objectifs distincts (et pas toujours compatibles) : (a) permettre à tous les partenaires de suivre les progrès et d'ajuster leur politique et mise en œuvre selon les besoins ; (b) de manière plus spécifique, de fournir une base pour les décisions de décaissement prises par les bailleurs.

L'étude thématique des cadres d'évaluation des performances et de l'ABG (Lawson et al 2005b) identifie quatre approches principales de l'évaluation de la performance de l'ABG : celles de la Commission Européenne, de la Banque Mondiale, du FMI et des agences de développement bilatérales :

(a) utilisation d'un mécanisme de réponse différencié, impliquant une tranche fixe virtuellement garantie et une tranche variable dont la valeur est déterminée par la performance en fonction des indicateurs de performance quantitative au niveau des outcomes (CE) ;

(b) l'utilisation de l'analyse du FMI des conditions macro-économiques et structurelles par le biais de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC).

(c) l'évaluation par rapport à des « actions politiques préalables » de la Banque Mondiale (voir les matrices de CASRP) ; et

(d) une évaluation générale par rapport aux progrès généraux de la stratégie de réduction de la pauvreté (c'est la méthode préférée des agences bilatérales).

Différentes approches bilatérales, de la CE et de la Banque Mondiale peuvent toutes être reliées au même PAF (comme c'est le cas au Mozambique, par exemple).

La mesure dans laquelle les *indicateurs* d'une matrice de performance sont aussi synonymes de conditions pour le décaissement est une question fondamentale lorsqu'on analyse la structure de l'ABG/P et la nature du « partenariat » qu'il incarne.

5.10 L'Annexe 3 de chaque rapport pays identifie les principaux instruments de conditionnalité et résume les principales conditions appliquées. Cependant, une revue soignée des différents modes de dérivation et d'application des conditions (des objectifs de performance) est nécessaire pour comprendre la nature de la conditionnalité dans chaque cas (voir le paragraphe 5.20 ci-dessous pour une discussion sur la nature du partenariat). Différents bailleurs ont des approches complètement différentes de la conditionnalité. Les approches de la Banque Mondiale et de la CE (voir l'Encadré 5.3) sont celles qui sont le plus souvent contrastées, mais elles ne représentent qu'une partie de l'éventail d'attitudes et de

[31] Sauf au Rwanda, où la question faisait toujours l'objet de discussions.

pratiques (voir la discussion thématique sur la conditionnalité en Section 6, paragraphe 6.40 et suivants).

5.11 L'ABG/P a été mené dans un contexte d'efforts internationaux visant à améliorer l'efficacité de l'aide par le biais **d'une harmonisation et alignement** améliorés de toutes les modalités d'aide. Ceci a un impact sur tous les bailleurs, pas seulement sur ceux qui participent spécifiquement à l'ABG/P, et les initiatives internationales variées aux niveaux nationaux ont eu une influence (par exemple le « texte de la nouvelle conditionnalité » au Burkina Faso, les missions du SPA au Rwanda et au Mozambique, l'apprentissage d'actions du CAD de l'OCDE au Vietnam, l'Évaluation de pays par apprentissage conjoint (JLCA) de l'OCDE au Nicaragua). Une amélioration de l'harmonisation et de l'alignement a été spécifiquement prévue par l'ABG/P dans tous les cas, et cela est évalué dans la question d'évaluation 2 (à partir du paragraphe 5.22).

5.12 L'**assistance technique** et le **renforcement de la capacité** sont deux concepts distincts (même si ce rapport utilise également l'abréviation AT/RC). L'AT est facile à identifier : elle est incarnée par des personnes, et reliée à des budgets. L'AT mène ou non à des augmentations de la capacité, tandis que l'un des objectifs de l'ABG/P est de fournir l'aide de manière à encourager la capacité *systémique* du gouvernement. Concrètement, les aspirations de renforcement de la capacité systémique de l'ABG/P sont concentrées (mais pas exclusivement) sur la capacité de la gestion des finances publiques (GFP). Le renforcement de la capacité est un thème récurrent dans les questions d'évaluation 4 (GFP, paragraphe 5.44), 7 (fourniture de services, paragraphe 5.77) et 9 (durabilité, paragraphe 5.90). Il convient de noter ici que, malgré l'importance centrale du renforcement de la capacité, les inputs de l'ABG/P explicitement liés à l'AT et au renforcement de la capacité sont ceux qui sont les moins bien spécifiés. Il s'agit en partie d'une question conceptuelle (qu'est-ce qui compte en tant qu'input de l'ABG/P lorsque l'ABG/P et l'AT/RC font partie de la stratégie globale des bailleurs de l'ABG/P, mais que l'AT est en général fournie par le biais des instruments des projets ?[32]). Il s'agit également d'une conclusion empirique : pour l'ensemble des sept pays, les aspects d'AT/RC étaient les éléments les moins bien considérés ou développés au stade de conception, et les moins bien coordonnés à celui de la mise en œuvre.

Structure

5.13 L'espace manque pour offrir un résumé de toutes les différences et développements substantiels des structures variées adoptées par les pays de l'étude (ce qui représente déjà une conclusion significative). Il est rare de trouver une « structure » initiale unique (le Vietnam, dont l'ensemble de l'ABG/P est canalisé par le biais d'un seul instrument, le CASRP, en est le plus proche), et dans tous les cas, cette « structure » évolue avec le temps. Même au Vietnam, le premier CASRP était essentiellement un Crédit d'ajustement structurel avec une autre étiquette, mais ses incarnations suivantes étaient différentes du point de vue qualitatif. En effet, le terme « structure » pourrait suggérer un degré peu plausible de préméditation, alors qu'on assiste surtout à une rationalisation post hoc. Le rapport du Mozambique fait référence à deux « actes de création » distincts, et le Burkina Faso s'est directement inspiré du pilote de la conditionnalité ; au Rwanda, au Malawi et au Nicaragua, les partisans de l'ABG/P ont consciemment adapté des structures utilisées ailleurs. Dans une certaine mesure, l'ABG/P en Ouganda, qui ne pouvait pas s'inspirer de modèles antérieurs, s'est « juste développé ». Dans les cas les plus complexes, on constate de nombreux instruments de l'ABG/P parallèles (actuellement plus de 30 en Ouganda), et même les bailleurs qui partagent un instrument unique pour l'ABG/P (comme le CASRP au

[32] En plus de cela, il arrive que les projets d'AT pertinents soient financés par des bailleurs ne participant pas à l'ABG/P.

Vietnam, ou le JFA au Nicaragua) l'associent à des perceptions et attentes extrêmement variées.

5.14 La structure de l'ABG/P est fortement influencée par ses origines (qui a pris l'initiative, et avec quels objectifs). Il existe des contrastes entre le niveau de proactivité des différents gouvernements (partenaires) : en Ouganda, de solides agences gouvernementales (la Présidence, le Ministère des finances, de la planification et du développement économique) ont utilisé l'ABG/P pour asseoir leur leadership par rapport aux bailleurs et aux agences sectorielles. Au Mozambique, les bailleurs bilatéraux ont montré la voie en cherchant à coordonner une vaste communauté de bailleurs devant travailler avec un gouvernement central beaucoup plus faible. Les gouvernements du Vietnam et du Rwanda se sont montrés moins proactifs que celui de l'Ouganda au niveau de la gestion et de la coordination de leurs partenaires d'aide, mais tout aussi assurés à l'égard de leur souveraineté. Par le biais du pilote sur la conditionnalité, le Burkina Faso a bénéficié d'un dialogue accru entre les bailleurs et le gouvernement durant la période de préparation. Cependant, les bailleurs qui ont pris l'initiative au Malawi et au Nicaragua ont dû composer avec des changements turbulents de gouvernement. Parmi les partenaires techniques et financiers, la Banque Mondiale a tenu le rôle de meneur en Ouganda et au Vietnam ; au Burkina Faso, c'est la CE, en coopération étroite avec certains bilatéraux, qui a pris l'initiative ; au Mozambique, au Rwanda et au Malawi, ce sont essentiellement les bailleurs bilatéraux qui ont pris les rênes de l'aide. Dans tous les cas, la nature même de l'ABG/P fait qu'il cherche à devenir plus inclusif, mais la séquence des participations influence le développement de sa structure, et mène à des tensions d'une différence subtile entre les agences d'aide lorsqu'on cherche à l'élargir. Le compromis et/ou l'intégration avec les approches de CASRP est une question qu'il a fallu aborder au Mozambique, au Rwanda et au Malawi, par exemple.

5.15 L'influence commune la plus forte sur le développement de la structure a été l'initiative pour les PPTE. Dans chaque cas, elle a inspiré les stratégies de réduction de la pauvreté auxquelles l'ABG/P est lié. Si l'on excepte le Vietnam (non-PPTE), elle a également influencé les approches des dépenses pro-pauvres (voir la discussion au paragraphe 5.31 de la question d'évaluation 3) et a créé un cadre de discussion sur la gestion des ressources budgétisées supplémentaires ; ceci a ensuite influencé le programme de GFP (voir la discussion au paragraphe 5.44 de la question d'évaluation 4). Cependant, l'évolution des structures a répondu à un mélange de stimulus internes et externes (la mise en place en Ouganda du Fonds de lutte contre la pauvreté, la propagation d'approches d'ABG/P standard par les partenaires techniques et financiers majeurs, etc.). L'évolution permanente des structures représente un défi pour l'évaluation : l'ABG/P n'est jamais le même dans aucun pays. En plus de cela, cette évolution va se poursuivre : l'ABG/P est une relation par nature dynamique, d'où l'importance des mécanismes de remontées d'informations décrits dans le cadre d'évaluation amélioré et abordés spécifiquement dans la question d'évaluation 9 (durabilité). De plus, et c'est un point crucial, l'**ossature** de cette relation (les structures d'interaction entre les parties, les types de conditions associées aux transferts financiers) est distincte de son **contenu** (les politiques et stratégies qu'elle permet de poursuivre). Ces deux éléments ont une influence sur les résultats, et ils peuvent tous les deux changer au fil du temps.

Conditions d'entrée

5.16 Les « conditions d'entrée » sont décrites en tant que Niveau 0 du cadre d'évaluation amélioré. Ceci fait référence, de manière neutre, au contexte de mise en œuvre de l'ABG/P. Que nous analysions les standards de gouvernance (Annexe A) ou les capacités de GFP (Annexe D), il est rapidement devenu évident que des seuils minimums communs n'étaient pas appliqués en pratique dans tous les pays. (Nous poursuivons dans les sections 6 et 7 la réflexion sur les éléments qui font qu'un pays peut recevoir l'ABG/P). Dans tous les cas,

l'ABG/P est le produit d'une certaine insatisfaction ressentie par les gouvernements et les partenaires techniques et financiers, dans des mesures différentes, à l'égard de la qualité du développement et/ou de l'efficacité de l'aide. L'insatisfaction des bailleurs à l'égard des instruments d'aide existants (bien qu'elle ne soit pas universelle) impliquait une volonté de prendre certains risques lors du développement d'une nouvelle approche.

5.17 L'insatisfaction générale à l'égard de l'aide a été notée dans la Section 2, et a fait l'objet de débats approfondis dans les sphères du développement international. Cependant, le caractère systématique de l'analyse des bailleurs visant à évaluer si les pays de l'étude étaient prêts pour l'ABG/P, et si les risques étaient explicités, connaissait des variations. Des analyses techniques des systèmes de GFP ont été fréquemment mises en œuvre. Les évaluations des risques politiques, et leur écho dans la structure, étaient moins explicites, et ont parfois mené à des adaptations par la suite (par exemple, la codification des attentes sous-jacentes pour la gouvernance dans des protocoles d'accord).

5.18 Voici une liste des contrastes les plus frappants entre les pays de l'étude :

- *Réduction de la pauvreté* : Dans tous les cas, un CSLP[33] était en place ou en cours de préparation lors de l'avènement de l'ABG/P, mais les passifs en termes de réduction de la pauvreté étaient très différents. Le Vietnam et l'Ouganda étaient considérés comme les « meilleurs élèves » du groupe au niveau des performances, mais le Mozambique a également bénéficié de nombreuses années de taux élevés de croissance économique (post-conflit). La mesure dans laquelle l'ABG/P prend en compte toutes les dimensions de la pauvreté (pauvreté liée aux revenus, aux services, à l'empowerment) fait écho aux partis-pris des stratégies de réduction de la pauvreté sous-jacentes. Dans la plupart des cas, les stratégies de réduction de la pauvreté se concentraient au début sur la justification de l'allocation par le gouvernement des ressources PPTE aux dépenses « pro-pauvres ». Elles favorisaient donc les services publics. L'appropriation du CSLP connaissait également des contrastes significatifs (l'Encadré 5.4 explique notre approche de l'évaluation de l'appropriation). En Ouganda, au Vietnam et au Rwanda (trois contextes politiques extrêmement différents), la réduction de la pauvreté bénéficiait d'un fort soutien politique, et le gouvernement protégeait son appropriation du document de CSLP. Au Nicaragua, le document de stratégie de réduction de la pauvreté a été modifié au fil des changements de gouvernement ; l'appropriation a augmenté, mais la stratégie se concentre à présent plus sur la stimulation de la croissance économique que sur la fourniture de services et infrastructures aux pauvres. Les rapports pays ont conclu à une meilleure appropriation des CSLP de seconde génération au Mozambique et au Burkina Faso. Durant la période de l'évaluation, c'est au Malawi que l'appropriation a semblé la plus faible.
- *Gestion macro-économique* : On constate des contrastes tout aussi frappants au niveau des passifs de gestion économique des pays. Au Vietnam comme en Ouganda, un engagement vis-à-vis de la discipline macro-économique existait bien avant l'avènement de l'ABG/P (et n'était due dans aucun des deux pays à l'aide ou aux conditions qui y sont attachées). La stabilité était également intégrée au Burkina Faso (dans les règles de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine). Au Rwanda, la discipline (post-conflit) était plus récente, et on a observé des épisodes d'instabilité au Mozambique. Au Malawi comme au Nicaragua, l'incapacité à suivre les programmes du FMI a représenté un obstacle grave pour l'ABG/P.

[33] En Ouganda, le premier Poverty Eradication Action Plan (PEAP) représentait le prototype de CSLP.

- *Gestion des finances publiques* : L'Annexe D fait la synthèse des éléments de preuve dont nous disposons sur les scores de performance des pays au niveau de la GFP. En gros, la GFP au Mozambique semble largement plus faible que dans les autres bénéficiaires majeurs de l'ABG/P[34], mais tous subissent des déficiences graves. On a la forte impression qu'une hausse de l'amélioration a eu plus d'influence sur les bailleurs prospectifs de l'ABG/P que des standards minimums perçus (voir aussi la Question d'évaluation 4, paragraphe 5.44).
- *Gouvernance (politiques et institutions)* : Le renforcement des institutions du gouvernement est un objectif central de l'ABG/P. Il implique que les améliorations techniques dans des organisations spécifiques mènent à un renforcement de la capacité dans l'ensemble du système. Ce programme de gouvernance a forcément une dimension politique. Ici, les positions différentes auxquelles on pouvait s'attendre de la part des partenaires techniques et financiers viennent s'ajouter aux contrastes entre les pays. Les IFI[35] sont censées ne pas avoir de penchant politique, et pourtant elles reconnaissent de plus en plus l'importance des institutions publiques au centre de la vie politique pour le développement. La CE intègre systématiquement une dimension politique à ses relations avec les bénéficiaires de l'aide (en particulier par le biais de l'accord de Cotonou avec les pays de l'ACP). Les agences d'aide bilatérales (qui sont hétérogènes) sont plus directement exposées aux sensibilités politiques de leur opinion publique nationale, et perçoivent l'appui budgétaire comment étant particulièrement vulnérable à la critique politique. Les gouvernements bénéficiaires de l'échantillon de l'étude ont des systèmes politiques différents et des attitudes variées en ce qui concerne l'intégration explicite des questions de gouvernance à la relation d'aide (voir la discussion sur la démocratie et les droits humains en tant que question transversale, paragraphe 5.100 et Encadré 5.13 ci-dessous). Les crises politiques et macro-économiques ont mené à des perturbations de l'ABG/P (les tensions qui ont précédé les élections de mars 2006 en Ouganda en sont un exemple dramatique, tout comme l'était le Rwanda en 1994). Cependant, l'ABG/P est aussi exposé à certains risques graves de gouvernance à un niveau plus routinier : il doit survivre à la fragmentation des institutions du Nicaragua, et à l'absence de fonction publique professionnelle qui les caractérise, par exemple[36], tandis que dans plusieurs pays, la corrélation entre les politiques électorales et la corruption pose problème.**Encadré 5.4 : Appropriation**

[34] Une évaluation récente du PEFA semble suggérer que les évaluations précédentes étaient trop pessimistes. Cette étude a manqué de temps pour l'analyser en détail, mais elle illustre sans aucun doute la variabilité des évaluations (discutée plus avant dans l'Annexe D).

[35] Les Institutions Financières Internationales (IFI) sont : le FMI, la Banque Mondiale et les différentes banques régionales de développement.

[36] Le rapport pays Nicaragua note le point suivant (paragraphe A2.12) :

> L'absence d'une fonction publique professionnelle représente une faiblesse institutionnelle significative au Nicaragua. Les carrières dans la fonction publique sont synonymes de relations fondées sur le népotisme et le clientélisme. Le manque de permanence qui en résulte est aggravé par la dépendance extrêmement élevée du personnel ministériel aux pratiques de recrutement poussées par les projets. Le personnel est avant tout loyal au « projet »/service plutôt qu'au ministère lui-même. En 2004, des lois séparées ont été approuvées pour la mise en place d'une fonction publique professionnelle pour le gouvernement central et local. Cependant, en 2005, rien ne prouvait que ces lois étaient mises en œuvre.

L'appropriation est un terme courant, mais difficile à définir. Cet encadré offre un bref résumé de la définition, des hypothèses et types de preuve recherchées par cette évaluation pour déterminer la présence ou non d'une appropriation.

Définition et mesure

Nous avons adopté la définition fondamentale suivante (Annexe F du rapport de démarrage), qui concerne également la mesure de l'appropriation.

> *Le leadership, l'énergie et la responsabilité mis en œuvre.*
>
> *Au niveau des politiques, elle [peut être mesurée] en fonction de quatre critères :*
>
> *i) point de départ de l'initiative de formulation et de mise en œuvre du programme (autrement dit, dans quelle mesure c'est le bénéficiaire ou le bailleur qui est à son origine) ;*
>
> *ii) niveau de conviction intellectuelle parmi les stratèges politiques (autrement dit, dans quelle mesure on a assisté à un engagement en faveur de la réforme parmi les acteurs clés du gouvernement) ;*
>
> *iii) expression d'une volonté politique par les principaux leaders (autrement dit, quelles actions concrètes ont été prises pour incarner cet engagement) ; et*
>
> *iv) les efforts en faveur d'un consensus entre les différents acteurs (autrement dit, l'ampleur de la participation de la société civile).* (Johnson and Wasty 1993.)

Hypothèses

Les effets anticipés de l'ABG/P dus à une appropriation plus forte sont mieux compris en termes d'un modèle principal/agent de la relation d'aide, ce qui est implicite dans le cadre de causalité.

En comparaison avec une situation de contrôle du bailleur et de conditionnalité imposée, l'ABG/P doit pousser : (i) le gouvernement à répondre de façon plus claire au programme des acteurs nationaux (citoyens et politiciens), et (ii) les corps gouvernementaux fondamentaux (finances et planification) à gérer de façon plus efficace les actions des responsables des politiques (ministères, gouvernement local et acteurs n'appartenant pas à l'appareil d'État) en contrôlant les intéressements auxquels ils réagissent. On s'attend à ce que cela contribue à surmonter les intéressements pervers typiques (motivationnels et informationnels) de l'aide traditionnelle. La question est de savoir si la canalisation des ressources de l'aide par le biais de l'ABG/P modifie réellement les relations principal/agent en nationalisant la « principalité » et l'agence.

Éléments de preuve

Le point de départ consiste à établir l'endroit et le degré d'appropriation pour identifier tout effet consécutif qu'on pourrait attribuer à l'appropriation.

Il est difficile d'observer l'appropriation, car les différentes parties ont intérêt à dire ce que leurs partenaires ou principaux veulent entendre. C'est pour cela que des déclarations orales et écrites sur les politiques et engagements, bien qu'elles soient pertinentes, doivent être considérées avec prudence. Il est nécessaire de les analyser, trianguler et surtout de les tester par rapport aux actions et performances. C'est l'approche sur laquelle se fondent les constats de cette étude sur l'appropriation.

Objectifs et nature du « partenariat »

5.19 Les objectifs et les motifs d'adoption de l'ABG/P ne sont pas toujours les mêmes. Les objectifs standard (réduction de la pauvreté, renforcement de la capacité, une aide plus efficace) mentionnés dans les documents de politiques coexistent avec, et peuvent être subordonnés à, des motivations plus directement politiques. Nous n'essayons pas de suggérer que les motivations politiques sont répréhensibles, mais qu'elles affectent sans aucun doute la dynamique de la relation avec l'ABG/P. Ainsi, l'ABG/P au Rwanda reflétait le fort soutien politique dont bénéficiait le régime arrivé au pouvoir après le génocide, l'ABG/P au Nicaragua vise à soutenir l'effort de lutte contre la corruption du Président Bolaños, et le regain d'énergie actuel de l'ABG/P au Malawi est également lié à un changement de personnel politique. De tels motifs politiques fournissent la pression nécessaire pour accélérer le mouvement et pour une plus grande tolérance lors de la mise en place de seuils

de performance. Pour plusieurs des pays, les équipes d'évaluation ont conclu que les risques politiques de l'ABG/P ont été sous-estimés, avec des présuppositions trop optimistes sur la capacité des bailleurs à influencer le cours d'événements associés à des façons de faire solidement ancrées dans les systèmes politiques des pays partenaires.

5.20 Un changement brutal de la nature du dialogue et de la conditionnalité est censé être une caractéristique centrale de l'ABG/P. La philosophie du CSLP est que le soutien offert aux stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement doit remplacer la tentative d'imposer des solutions externes par le biais d'une conditionnalité. Il ne fait aucun doute qu'il existe des éléments de preuves dans plusieurs pays (Ouganda, Mozambique, Burkina Faso, Vietnam) indiquant que la relation de l'ABG/P est différente de celle liée aux programmes d'ajustement structurel. Dans ces trois premiers pays, l'ABG/P a mené à des changements significatifs des relations de gestion de l'aide qui ont également eu des répercussions sur les modalités non-liées à l'ABG/P. En même temps, il est facile d'exagérer la portée de ce changement. Il a tendance à être graduel (au fil d'une série de CASRP), à exister sous forme d'intention avant d'être mis en œuvre dans la pratique, et à être plus significatif aux yeux des bailleurs qu'à ceux des gouvernements partenaires. Pour les personnes interrogées au sein des gouvernements du Rwanda, du Nicaragua et du Vietnam, par exemple, il est clair que la différence entre les nouveaux « indicateurs de performance » et l'ancienne « conditionnalité » était moins importante que pour les bailleurs (voir la discussion sur le partenariat en Section 6 – paragraphe 6.32 ci-dessous et suivants).

Résumé : La pertinence de l'ABG/P

5.21 Dans tous les cas, l'ABG/P a représenté une réponse pertinente au contexte. Il a évolué et a gagné en pertinence avec le temps. L'AT/RC a été l'input le moins bien intégré. Le contexte politique a tendance à être moins bien analysé et à poser plus de problèmes d'adaptation que d'autres éléments du contexte. L'ABG/P est par nature complexe à gérer, notamment à cause de la variété des partenaires techniques et financiers, de leurs intérêts différents, et parfois de leurs attentes irréalistes. Il a soutenu des changements significatifs (en faveur du « partenariat »), mais qu'il ne faut pas non plus exagérer, au niveau des relations entre les gouvernements et les bailleurs. En pratique, les bailleurs n'ont pas appliqué les critères standards (« conditions minimums ») de l'éligibilité pour l'ABG/P, utilisés dans des pays aux contextes très différents, avec des gouvernements qui diffèrent grandement au niveau de dimensions variées de la capacité et de la gouvernance.

Question d'évaluation 2 : Effets sur l'harmonisation et l'alignement

L'ABG/P a-t-il contribué à une harmonisation et un alignement plus grands du processus d'aide ?

Introduction

5.22 Nous faisons la distinction entre trois dimensions principales de l'harmonisation et de l'alignement : (a) alignement avec les objectifs et stratégies du gouvernement (alignement avec les politiques) ; (b) alignement avec les systèmes du gouvernement (alignement avec le système) ; et (c) harmonisation (entre les bailleurs et les modalités). Il existe des interactions importantes entre l'alignement avec les politiques et le système, que nous allons explorer en premier.

Alignement avec les politiques et les systèmes

5.23 Dans tous les pays de l'étude, l'ABG/P a contribué à un plus grand alignement de l'aide avec les politiques. La signification exacte de cet alignement dépend fortement de la

qualité des stratégies du gouvernement (CSLP)[37] avec lesquelles les bailleurs s'alignent. Ceci comporte plusieurs facettes. Le point de référence des bailleurs est normalement le CSLP national ou son équivalent, mais ces derniers varient non seulement à l'égard de la qualité du document mais également de la mesure dans laquelle le gouvernement se l'est approprié et l'utilise. Dans plusieurs cas, l'intégration des CSLP aux documents de stratégie nationale s'améliore. Au Vietnam, le CSLP deuxième génération doit être complètement intégré au plan quinquennal de développement socio-économique ; la relation entre le CSLP (PARPA) du Mozambique et ses autres documents de planification nationale est à présent mieux articulée ; la stratégie révisée du Nicaragua prend la forme d'un plan de développement opérationnel, bien que ses liens avec le budget demeurent faibles. Le CSLP (PEAP) de l'Ouganda était dès le départ un document national, mais il est également en train d'être adapté pour prendre la forme d'un document unique répondant aux exigences du gouvernement et des partenaires techniques et financiers. Même lorsque l'appropriation par le gouvernement est forte, il peut exister des faiblesses qui limitent la valeur du CSLP en matière d'alignement des bailleurs avec une stratégie gouvernementale claire (au Rwanda, par exemple, le CSLP reflète le fait que certaines stratégies sectorielles sont toujours faiblement développées). Lorsque les systèmes du gouvernement sont plus faibles (en termes de capacité en général, du degré de discipline exercé par les agences financières/de planification centrale), il existe des limites pratiques à la capacité des gouvernements partenaires de faire preuve d'une forte appropriation (Mozambique). La capacité du gouvernement à participer au dialogue aux niveaux central et sectoriel est une variable importante qui affecte la réalité et la solidité de l'appropriation des programmes d'action convenues, et donc de la qualité de l'« alignement » des bailleurs.

5.24 En plus de cela, même les CSLP qui sont bien appropriés peuvent comporter des déficiences graves en tant qu'outils de gestion *opérationnelle.*[38] L'orientation sur les résultats est un principe clé du CSLP, mais peu de CSLP bénéficient d'une évaluation des coûts corrects, sont bien priorisés ou reliés à des plans et budgets à moyen terme[39]. Un CSLP faible dans ces domaines n'impose pas un standard très exigeant pour l'alignement. La capacité à opérationnaliser le CSLP dépend de la qualité des systèmes du gouvernement. La capacité de relier les budgets aux politiques et de gérer les résultats durant la mise en œuvre est particulièrement cruciale.[40] Il s'agit des domaines dans lesquels les pays de l'étude sont pratiquement tous faibles (par rapport aux critères du PEFA résumés dans l'Annexe D). L'Ouganda, cependant, tire son épingle du jeu grâce à la manière dont son CSLP est directement articulé avec les plans et budgets à moyen terme, et à la mesure dans laquelle la participation des bailleurs est encouragée à toutes les étapes du cycle de planification et de budgétisation. Les questions d'évaluation 4 (systèmes de planification et de budgétisation, paragraphe 5.44 et suivants) et 5 (processus de développement de politiques, paragraphe 5.53 et suivants) tentent de déterminer si l'ABG/P s'attaque de manière utile à de telles faiblesses systémiques.

[37] Dans plusieurs pays de l'étude, les CSLP sont mentionnés sous forme de leur appellation locale, comme suit :

Mozambique	PARPA	*Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*
Nicaragua	PND [ou PND-O]	*Plan Nacional de Desarrollo [Operativo]*
Ouganda	PEAP	*Poverty Eradication Action Plan*
Vietnam	SGRPC	Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance

[38] C'est pourquoi, par exemple, les bailleurs et le gouvernement ont adopté un PAF, qui offre une série de cibles mesurables plus concrètes et pro-pauvres au Mozambique.

[39] Voir la série annuelle d'analyses de l'approche des stratégies de réduction de la pauvreté préparée par la Banque Mondiale et le FMI. La plus récente provient de la BM et du FMI (2005b).

[40] D'où l'engagement des pays partenaires envers la Déclaration de Paris de :

> traduire ces stratégies de développement national en programmes opérationnels priorisés et axés sur les résultats, tels qu'ils sont exprimés dans les cadres de dépenses à moyen terme et les budgets annuels.

5.25 L'alignement avec les cycles budgétaires du gouvernement est généralement en train de s'améliorer, avec des efforts accrus visant à aligner le cycle de discussions sur l'ABG/P avec le calendrier du budget gouvernemental et à donner un préavis fiable pour les décaissements. Cependant, dans la mesure où ceci se concentre sur la budgétisation annuelle en l'absence d'une planification significative des ressources à moyen terme, il s'agit surtout de tactiques efficaces et non pas d'une amélioration stratégique de l'utilisation des ressources.

5.26 Par définition, l'ABG/P est décaissé par le biais de, et donc aligné sur, les systèmes de gestion financière et de passation de marchés du gouvernement. Cependant, une plus grande confiance en la coordination de l'aide, le travail analytique et la gestion de l'AT par le gouvernement n'est pas un résultat automatique. Avec quelques exceptions (l'Ouganda, à nouveau), le leadership du gouvernement pour la coordination de l'aide est plutôt limité, et une collaboration totale au travail analytique sur lequel les bailleurs se fondent est rare. Cependant, nous concluons que l'ABG/P a contribué à renforcer la collaboration entre le gouvernement et les bailleurs en Ouganda, au Mozambique, au Burkina Faso, au Nicaragua et au Rwanda. La gestion de l'AT reste presque invariablement fondée sur les projets.

Harmonisation entre les bailleurs et les modalités

5.27 Dans tous les cas (y compris le Malawi et le Nicaragua), la coopération entre partenaires techniques et financiers exigée par l'ABG/P a eu un effet positif sur l'harmonisation entre bailleurs.[41]

5.28 En général, les bailleurs et modalités ne faisant pas partie de l'ABG/P en bénéficient également. En effet, les forums et mécanismes de coordination utilisés par l'ABG/P peuvent englober d'autres bailleurs et contribuer à garantir la complémentarité entre différentes modalités. Le dialogue sur les politiques dans le cadre de l'ABG/P a tendance à favoriser l'intégration de plusieurs manières cruciales :

- en invitant plus de bailleurs à participer au dialogue et en élargissant l'éventail de questions abordées par les bailleurs ;
- en mettant la pression sur les bailleurs impliqués pour qu'ils harmonisent leurs positions et coordonnent leur assistance ;
- lorsqu'un dialogue au niveau sectoriel existe déjà, en aidant à garantir la cohérence entre les stratégies et programmes nationaux et sectoriels ; et
- en permettant aux questions transsectorielles d'être abordées de façon plus efficace.

Voir la Section 6, paragraphe 6.60 et suivants, pour une discussion plus approfondie sur les interactions entre modalités d'aide.

5.29 En même temps, l'ABG/P lui-même n'est pas complètement harmonisé,[42] bien qu'il s'agisse d'un des domaines où l'ABG/P a évolué durant la période (les protocoles d'accord, arrangements de financement conjoint (JFA) et cadres d'évaluation des performances (PAF) représentant des instruments d'harmonisation). L'harmonisation n'équivaut pas nécessairement à une standardisation complète entre les bailleurs (ce qui pourrait se révéler peu pratique du point de vue des agences d'aide, et pas entièrement désirable de celui du gouvernement, autrement dit, si cela menait à une augmentation du risque de volatilité des

[41] L'étude Tanzanie a également noté de forts effets sur l'harmonisation et l'alignement :

> L'ABG a eu une contribution majeure sur l'alignement et l'harmonisation. Les arrangements de gestion de l'ABRP sont considérés comme d'excellents exemples des efforts visant à maximiser l'alignement avec les stratégies de réduction de la pauvreté et le cycle budgétaire, tout en harmonisant les procédures entre bailleurs. (Lawson et al 2005a.)

[42] Le nombre extraordinaire d'instruments d'ABG/P séparés en Ouganda a déjà été noté.

décaissements de l'ABG/P). Cependant, les différents arrangements pour le décaissement, les approches de la conditionnalité et du découpage en tranches, etc., sont loin d'être cohérents, et il reste de la marge pour une meilleure harmonisation.

Résumé : Harmonisation et alignement

5.30 À ce niveau, des effets certains sont apparents dans tous les cas (plus forts en Ouganda, au Mozambique, au Rwanda et au Burkina Faso, modérés au Vietnam, plus faibles au Malawi et au Nicaragua).[43] En plus de l'harmonisation et de l'alignement, qui font partie intégrante de la coopération entre les bailleurs de l'ABG/P et utilisent de façon intrinsèque les systèmes du gouvernement, on constate en général des effets indirects qui influencent l'harmonisation et l'alignement d'autres modalités. On arrive souvent à la conclusion que l'ABG/P et ses structures associées de dialogue et de revue peuvent complémenter et améliorer les mécanismes sectoriels existants, offrant souvent des forums et des instruments permettant de répondre aux questions transsectorielles.

Question d'évaluation 3 : Effets sur les dépenses publiques

Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'exécution des dépenses publiques a-t-elle été efficace, efficiente et durable ?

Introduction

5.31 L'ABG/P représente avant tout un mode de transfert financier. Même lorsque les fonds d'ABG/P ont été limités par rapport à l'APD totale et à l'ensemble des budgets gouvernementaux, les montants en question sont importants (voir la section 3 ci-dessus et les tableaux 3.3 et 3.4). Bien que l'ABG/P soit par définition non-ciblé, les conditions liées aux politiques et les indicateurs qui y sont attachés (et de façon plus générale, la stratégie du CSLP qu'il soutient) indiquent en gros les activités qu'on peut s'attendre à le voir financer. Ceci peut être décrit plus précisément dans les cibles budgétaires ou par le biais de certaines formes de ciblage théorique (dont le Fonds de lutte contre la pauvreté en Ouganda représente un exemple). Les tendances des dépenses publiques peuvent être observées par rapport à ces intentions, et il est normalement possible de porter un jugement raisonné sur les activités financées par l'ABG/P (autrement dit, ce qui n'aurait sans doute pas été financé en l'absence d'ABG/P).

5.32 Sous cette question d'évaluation, nous considérons également la prévisibilité des fonds d'ABG/P, leurs effets sur les fonds discrétionnaires mis à la disposition du gouvernement et leurs effets sur des aspects variés de l'efficience, y compris les coûts de transaction. La question d'évaluation 4 étudie les améliorations systémiques et de la capacité dans le système budgétaire ; cependant, pour commencer, la présente question d'évaluation cherche à savoir si les conditions préalables systémiques perçues comme nécessaires pour une amélioration des systèmes de planification et de budgétisation sont en place (en particulier les dépenses discrétionnaires et le rôle plus vaste du processus budgétaire national).[44]

5.33 Les termes utilisés dans l'évaluation des dépenses publiques doivent être définis avec attention. L'Encadré 5.5 analyse le concept de dépense pro-pauvre ; l'Encadré 5.6 s'intéresse à la prévisibilité ; l'Encadré 5.7 clarifie les concepts de dépenses budgétisées et

[43] Voir l'Annexe C pour une comparaison détaillée des scores.

[44] À l'inverse, les améliorations de l'efficience étudiées par la question d'évaluation 3 pourraient en partie dépendre des améliorations apportées aux systèmes de planification et de budgétisation décrits dans la question d'évaluation 4.

discrétionnaires ; et l'Encadré 5.8 explique ce qu'est l'efficience d'allocation et opérationnelle.

Influence sur les niveaux et parts des dépenses pro-pauvres[45]

5.34 Le terme « dépense pro-pauvre » a été défini différemment dans différents pays, et la qualité des données sur les dépenses pro-pauvres budgétisées et réelles varie également (voir l'Encadré 5.5[46]). Une fois ces précautions d'usage prises en compte, nous sommes parvenus aux conclusions suivantes :

(a) Au Nicaragua et au Malawi, les flux d'ABG/P sont trop récents et/ou trop irréguliers pour qu'un effet significatif lié à des flux de fonds sur les dépenses pro-pauvres soit apparent.[47]

(b) En Ouganda, l'ABG/P a été instrumental dans l'augmentation majeure du niveau et des parts des dépenses des programmes prioritaires du PEAP, visible dans le Fonds de lutte contre la pauvreté. Ceci a impliqué une forte augmentation des transferts à destination des gouvernements locaux, les principaux fournisseurs de service, et a mené à une distribution beaucoup plus équitable des fonds entre les districts. En effet, l'appui sélectif offert par les bailleurs à des districts particuliers a laissé la place à un système national de dons.

(c) Le Mozambique a adopté une définition très large des dépenses pro-pauvres qui ne se concentre pas sur les priorités pro-pauvres au niveau des sous-secteurs. Le contrôle et le reporting budgétaires sont faibles ; le lien entre les allocations budgétaires et les dépenses réelles est donc incertain. Cette incertitude est aggravée par les importants flux d'aide non-budgétisée donnés par le biais des projets et des fonds communs. L'ABG/P ayant augmenté, le gouvernement a continué à atteindre les objectifs convenus pour la part des dépenses prioritaires dans le total de l'aide. Les effets de l'ABG/P ont été plus liés à la budgétisation des fonds et au renforcement du système national de planification et de budgétisation qu'à un mouvement des allocations en faveur des dépenses pro-pauvres.

(d) Au Burkina Faso, (les niveaux et parts) des dépenses consacrées aux secteurs prioritaires du CSLP ont augmenté. Une grande partie de cette augmentation a été financée par l'initiative pour les PPTE (grâce à un compte spécial) et d'autres aides ciblées. Des ressources d'ABG/P discrétionnaires ont été utilisées pour parvenir à un équilibre du budget global (autrement dit, pour compenser les rigidités de l'aide ciblée et garantir que les dépenses de fonctionnement essentielles du gouvernement sont financées – voir la discussion sur l'efficience au paragraphe 5.40 ci-dessous).

(e) Le Rwanda utilise une définition très large (et en expansion) des domaines prioritaires pour les programmes (y compris l'ensemble des secteurs de la santé et de l'éducation), et l'approche d'identification et de soutien des dépenses pro-pauvres n'a pas encore été systématiquement abordée dans le dialogue sur l'ABG/P.

[45] Dans la terminologie de l'Encadré 5.8 ci-dessous, cette analyse des dépenses pro-pauvres s'intéresse à l'efficience d'allocation.

[46] Les encadrés systématiques sur les dépenses pro-pauvres dans les chapitres B3 sur les rapports pays revoient la définition, l'évolution et le suivi des dépenses pro-pauvres dans les pays de l'étude. La capacité de suivre les dépenses pro-pauvres est l'un des principaux intérêts des indicateurs du plan d'évaluation et d'action liés aux PPTE (voir l'Annexe D).

[47] Le rapport pays du Malawi, cependant, juge qu'il y a sans doute eu un effet de protection des dépenses pro-pauvres face aux réductions budgétaires ; cependant, cet effet était dû au dialogue, à la conditionnalité et aux *perspectives* de flux d'ABG/P (en plus de la pression non-liée à l'ABG/P), et non pas à des flux réels.

Encadré 5.5 : Dépenses pro-pauvres

Vers la fin des années 90, l'initiative des PPTE a mené à une concentration sur les « dépenses pro-pauvres », pour garantir que les pauvres bénéficient de l'allègement de la dette. Les CSLP ont encore rehaussé le profil de ce concept. Cependant, le concept de « dépenses pro-pauvres » doit être manipulé avec soin.

Dans la plupart des pays de l'évaluation, on trouve une définition des dépenses pro-pauvres liée au traitement spécial dont elles bénéficient :

- **Définitions des dépenses pro-pauvres.** Le champ d'action des dépenses pro-pauvres varie dans les pays de l'évaluation. Certains pays disposent de définitions vastes des dépenses publiques, liées à des secteurs entiers ou aux objectifs du CSLP, qui représentent la majorité des dépenses publiques (environ 70% au Burkina Faso[48] et au Mozambique). D'autres définitions bien plus étroites sont liées à des sous-secteurs ou programmes spécifiques (en Ouganda, 35% des dépenses publiques). Certains pays disposent de définitions précises des dépenses pro-pauvres (comme l'Ouganda), tandis que d'autres se contentent d'identifier des domaines prioritaires (Rwanda). Le Vietnam est le seul pays à ne pas identifier de manière explicite les dépenses pro-pauvres, bien que la manière de rendre le budget plus favorable aux pauvres fasse l'objet de débats. Les secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation, ont tendance à dominer les dépenses pro-pauvres. Il est important de noter que les définitions ont évolué avec le temps, et qu'il existe une tendance à renforcer les liens avec les différentes itérations du CSLP, et à donner une plus grande priorité aux secteurs productifs (c'est pour cela que la définition au Rwanda des dépenses prioritaires comprend maintenant la production d'énergie).[49]
- **Traitement spécial et suivi des dépenses pro-pauvres** En général, les dépenses pro-pauvres sont intégrées au budget, mais elles peuvent être identifiées séparément dans la documentation budgétaire et également faire l'objet de rapports séparés. Par exemple, en Ouganda, le Fonds de lutte contre la pauvreté, qui représente la sous-série de dépenses pro-pauvres dans le budget, est traité séparément dans le CDMT, les discours budgétaires et les rapports sur la performance budgétaire. Les dépenses pro-pauvres bénéficient aussi souvent d'un traitement spécial. Elles peuvent être traitées de façon prioritaire ou bénéficier de parts cibles dans les processus budgétaires (Ouganda, Mozambique, Burkina Faso), et les décaissements visant les dépenses pro-pauvres peuvent être protégés durant l'exercice fiscal (Ouganda, Mozambique, Burkina Faso, Malawi).

Il ne fait aucun doute qu'il peut être utile de définir très tôt les dépenses pro-pauvres, pour faciliter la réorientation du budget vers des programmes sous-financés (Ouganda), ou pour suivre les dépenses clés et améliorer leur prévisibilité pendant le renforcement des systèmes budgétaires (Malawi, Mozambique).

Cependant, le concept de dépenses pro-pauvres pose problème :[50]

- Différents types de **définitions** des dépenses pro-pauvres génèrent différents problèmes. Les larges définitions des dépenses pro-pauvres ne prennent pas en compte le besoin de garantir la priorisation des dépenses au sein des différents secteurs pour maximiser l'impact sur les pauvres (par exemple l'équilibre entre éducation tertiaire et primaire ou les soins de santé). Pendant ce temps, des définitions plus étroites font qu'on prête moins d'attention à des programmes qui pourraient jouer un rôle très important au sein d'une stratégie complète de réduction de la pauvreté (par exemple, l'enseignement technique, l'administration de la justice).
- **Des cibles pour les parts de dépenses** pro-pauvres peuvent générer une demande à l'égard de l'augmentation continue de leur part dans les dépenses, au lieu de promouvoir des allocations de dépenses équilibrées. Cependant, un traitement spécial des dépense pro-pauvres pourrait signifier que d'autres dépenses complémentaires sont soumises à un examen plus faible et à une plus grande imprévisibilité.

À long terme, les dépenses pro-pauvres pourraient mener à un besoin moins important de disposer de processus décisionnaires fournissant des allocations de dépenses efficaces (voir l'Encadré 5.8), et au lieu de cela privilégier la mise en place d'objectifs de réduction de la pauvreté pour l'ensemble du budget, et de systèmes de GFP solides et complets. Dans ce contexte, il est crucial de faire le lien entre le CSLP, le CDMT et les dépenses réelles sur tous les secteurs de l'ensemble du budget et au sein des secteurs.

[48] Basé sur le Programme d'action prioritaire. Les approches antérieures adoptées au Burkina Faso étaient moins inclusives.

[49] Au Nicaragua, les dépenses pro-pauvres ont changé : elles s'articulaient au départ autour des dépenses sociales (éducation, santé et nutrition) conformément à la structure du premier CSLP, puis elles ont été structurées de façon à comprendre un concept très large de dépenses pro-pauvres plus lié à la pauvreté liée aux revenus suivant l'approche de croissance économique du PNDO-CSLP II. Ceci est clairement visible dans le taux de croissance des dépenses productives (pro-pauvres) par rapport à la croissance des dépenses dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition en 2004.

[50] Ce point se retrouve dans l'étude de l'ABG en Tanzanie (Booth et al 2004), qui note la trop grande simplicité des domaines de dépenses prioritaires, très largement définis, qui ont été adoptés à l'origine. En Tanzanie, les dépenses prioritaires ont aussi été redirigées vers les services économiques.

Prévisibilité

5.35 L'Encadré 5.6 analyse les dimensions pertinentes de la prévisibilité. Les aspects suivants ont été notés dans les pays de l'étude :

(a) Les incertitudes dans l'année à l'égard des décaissements de l'ABG/P ont posé problème dans plusieurs cas. Au Rwanda, un retard des décaissements (parfois pour des raisons bureaucratiques et techniques, pas parce que les fonds ont été suspendus) a perturbé la mise en œuvre budgétaire et a nécessité un emprunt national à court terme coûteux. Le Mozambique et le Burkina Faso ont connu des problèmes similaires de volatilité à court terme. Dans tous les cas, les accords révisés entre le gouvernement et les bailleurs ont cherché à limiter l'incertitude (a) en reliant clairement les fonds à la performance de l'année précédente, avec des interruptions dans l'année limitées aux circonstances exceptionnelles, et (b) en faisant mieux correspondre les engagements et décaissements avec le cycle budgétaire. Dans tous les cas, la prévisibilité à court terme s'est améliorée en conséquence.[51] Au Vietnam, les décaissements du CASRP n'ont rencontré aucun problème majeur.

(b) L'Ouganda a aussi connu une volatilité à court terme, mais il a pu y faire face en puisant dans ses réserves (même si cela a causé des retards dans les transferts de certains dons aux gouvernements locaux). Lorsqu'il prévoit les arrivées d'appui budgétaire, l'Ouganda applique systématiquement une remise aux projections des bailleurs.[52] De tous les pays de l'étude, c'est l'Ouganda qui dispose, de loin, du système de planification à moyen terme le plus sophistiqué. Fort de son expérience de six ans d'utilisation de l'ABG/P, le gouvernement de l'Ouganda a pu mener une planification à moyen terme sur la base d'attentes raisonnables, même en l'absence de promesses fermes d'ABG/P à plus long terme (il a maintenant développé un cadre économique à long terme[53] lui permettant de planifier les projections de l'aide, des recettes et des dépenses sur dix ans).

(c) Les retards de mise en œuvre de l'ABG/P conformément à l'arrangement de financement conjoint au Nicaragua (liés à des problèmes de respect du statut « on-track » du FMI) ont renforcé les craintes des parties prenantes sectorielles que l'ABG/P pourrait être (encore) moins fiable que l'aide ciblée à laquelle il se substitue.

(d) Au Malawi, l'ABG/P a été suspendu suite à un manque de discipline budgétaire. À court terme, la suspension a accentué les problèmes qui l'ont déclenchée. La suspension respectait les conditions de l'ABG/P (elle était donc prévisible), mais elle a surpris certains membres du gouvernement qui n'avaient pas prévu que les conditions de l'ABG/P seraient mises en œuvre.[54]

(e) L'ABG/P, en général, a été (ou est devenu) plus fiable que l'aide projet (en termes du taux de décaissements par rapport aux engagements) ; cependant, il

[51] Cependant, au Nicaragua, tout juste deux mois après la signature du JFA (avril 2005), en juin 2005, les bailleurs du GAB ont déclaré qu'ils ne pouvaient pas garantir les fonds pour 2005. Ceux-ci ont finalement été décaissés en octobre 2005 (le JFA prévoyait leur paiement en août) après la mission du FMI en septembre, et leur montant a été inférieur à celui indiqué dans le JFA pour 2005 (voir le résultat de la revue annuelle du JFA, octobre 2005). (CAD de l'OCDE 2005f)

[52] Il est étrange que certains bailleurs trouvent cela surprenant. Les risques de toutes les formes d'aide ne sont pas symétriques ; il est plus courant de recevoir des montants inférieurs que supérieurs à ceux promis. Il est plus facile d'ajuster le budget à des décaissements plus importants que de faire face à un manque de fonds. La pratique en Ouganda est donc rationnelle.

[53] Ministère des Finances, de la planification et du développement économique (Gouvernement de l'Ouganda) 2004.

[54] Voir le rapport pays du Malawi, Encadré 3.2.

doit l'être, car les conséquences d'une volatilité de l'appui budgétaire sont plus immédiates et plus graves.

Encadré 5.6 : Dimensions de la prévisibilité

Comme on peut lire dans les directives du CAD de l'OCDE sur l'appui budgétaire (CAD OCDE 2005d) :

> Le terme « prévisibilité » est parfois utilisé de manière assez imprécise, ce qui peut mener à confusion. Il est important de noter que la prévisibilité comporte plusieurs dimensions, et qu'il faut faire la distinction entre prévisibilité et volatilité. Ainsi :
>
> - **Prévisibilité :** L'aide est *prévisible* lorsque les pays partenaires connaissent les montants et le calendrier des décaissements de l'aide. Cette question compte plusieurs dimensions : la mesure dans laquelle les pays partenaires peuvent avoir confiance en le fait que les promesses des bailleurs se traduiront en flux d'aide réels, et prendront en compte des critères non-arbitraires et transparents pour la suspension ou l'ajustement des paiements.
> - **Volatilité :** L'aide est *volatile* lorsque les fluctuations des flux d'aide sont importantes par rapport aux volumes.

Les échéances sont également importantes pour la prévisibilité et la volatilité de l'appui budgétaire.

- À **court terme** (y compris durant l'année budgétaire), le calendrier des décaissements d'appui budgétaire, ainsi que les décaissements eux-mêmes, peut avoir des implications majeures pour le bénéficiaire. Les fonds qu'on attend mais qui n'arrivent pas à temps peuvent perturber la mise en œuvre du budget et nécessiter un emprunt national à court terme et coûteux (deux aspects de l'inefficacité opérationnelle – voir l'encadré 5.8), avec des implications macro-économiques plus vastes.
- À **moyen terme** (entre deux et cinq ans), la prévisibilité de l'aide (y compris l'appui budgétaire) affecte les capacités du gouvernement à planifier les dépenses de manière stratégique, conformément aux priorités nationales.
- La prévisibilité **à long terme** est également pertinente, particulièrement lorsque l'aide est nécessaire pour soutenir les dépenses de fonctionnement du gouvernement. Les stratégies visant à élargir les services publics pour satisfaire les OMD pour 2015 (en particulier pour l'éducation) ont besoin d'un financement garanti durant une longue période.

Les fonds peuvent être beaucoup plus prévisibles au moyen terme qu'au court terme si l'incertitude réside dans la *date* de décaissement plutôt que dans le fait de savoir *si* les décaissements auront lieu. Il peut être plus facile de prévoir des flux agrégés provenant d'un groupe de bailleurs que les décaissements d'un bailleur individuel.

Les différentes raisons liées au retard ou au non-décaissement doivent aussi être prises en compte. Elles peuvent être simplement d'un ordre administratif ou technique, ou directement liées aux conditions de fond de l'appui budgétaire (d'où l'importance de critères « non-arbitraires » et transparents pour la suspension ou l'ajustement des paiements mentionnés par les directives du CAD).

5.36 La Déclaration de Rome de février 2003 sur l'harmonisation a adopté les bonnes pratiques suivantes sur la prévisibilité de l'aide :

> **Programmation de l'aide sur plusieurs années** – Les bailleurs devraient, dans la mesure du possible, adopter un programme d'aide sur plusieurs années cohérent avec l'horizon de planification financière du gouvernement partenaire. Ils devraient faire preuve de transparence à l'égard des circonstances en fonction desquelles les flux d'aide pourraient varier. La combinaison de finances à plus long terme et prévisibles permet aux gouvernements partenaires d'avoir une confiance accrue en la fiabilité du financement des bailleurs. Ceci est nécessaire pour planifier les augmentations de la capacité de fourniture de services et facilite la gestion macro-économique. (CAD de l'OCDE 2003b)

5.37 Tandis qu'un certain nombre de bailleurs ont pris des mesures pour indiquer leurs intentions à moyen terme à l'égard de l'appui budgétaire, c'est la réduction du manque de prévisibilité à court terme qui a concentré le plus d'efforts (avec un succès certain). Les engagements fiables sur plusieurs années préconisés par la Déclaration de Rome ont connu beaucoup moins de progrès. Nous retournons en Section 6 (paragraphe 6.95 et suivants)

sur les questions de prévisibilité liées à la conditionnalité (la mise en place de déclencheurs appropriés et de réponses graduelles) et sur la nécessité d'utiliser des engagements à moyen terme pour faciliter la planification à moyen terme.

Dépenses discrétionnaires

5.38 L'ABG/P se donne pour but d'améliorer l'efficience des dépenses et de soutenir le renforcement de la capacité systémique en budgétisant et en plaçant sous la discrétion du processus budgétaire une quantité accrue de ressources (voir l'Encadré 5.7). Les constats de l'étude offrent un commentaire sur le degré de discrétion et le volume des fonds impliqués :[55]

(a) L'Ouganda a été le plus grand bénéficiaire de l'ABG/P, qui a été à la source de la majorité des augmentations des niveaux d'aide dans le pays. Les fonds auparavant fournis sous forme de projets sectoriels ou directement offerts aux districts ont été de plus en plus canalisés par le biais du budget, y compris de l'appui budgétaire. La discrétion budgétaire du gouvernement à l'égard des fonds d'ABG/P n'était pas complète : le mécanisme du fonds de lutte contre la pauvreté impliquait que les niveaux de financement des priorités de ce dernier étaient garantis d'une année à l'autre et protégés contre les manques dans l'année. À l'origine, il ne s'agissait pas d'une contrainte grave imposée au gouvernement, le fonds de lutte contre la pauvreté reflétant ses propres priorités.[56] La discrétion a perdu de son efficacité avec le temps : l'expansion des services de base a mené à une augmentation de la masse salariale associée, la restriction imposée aux réallocations entre le fonds de lutte contre la pauvreté et d'autres lignes de financement est devenue plus onéreuse et les obligations liées au service de la dette nationale se sont multipliées.[57] D'un autre côté, l'engagement original vis-à-vis de l'additionnalité des contributions des bailleurs au fonds de lutte contre la pauvreté a été abandonné.

(b) Le Rwanda vient sans doute après l'Ouganda parmi les pays de l'étude où l'ABG/P a réellement élargi le champ d'action de la discrétion budgétaire du gouvernement en lui offrant de nouveaux fonds non-ciblés.

(c) Au Mozambique et au Burkina Faso, l'ABG/P a mené à une augmentation significative de la proportion de fonds soumis au budget national (dans un contexte de niveaux élevés continus de projets non-budgétisés et d'autre financement ciblé).

(d) Au Vietnam, qui dispose de flux d'aide non-budgétisés substantiels, le financement du CASRP représente une augmentation significative des fonds à la fois budgétisés et discrétionnaires.

(e) Au Malawi, un flux fiable de décaissements d'ABG/P n'a pas été établi durant la période d'évaluation. Quoi qu'il en soit, les fonds d'ABG/P n'ont pas représenté une augmentation nette de l'appui budgétaire non-ciblé.

(f) Au Nicaragua, l'ABG/P est trop récent pour s'accompagner d'un effet significatif. Cependant, la discrétion subit certaines contraintes spéciales : le ciblage constitutionnel des fonds (en tant que pourcentage des recettes pour les municipalités, et des dépenses budgétisées totales pour les universités et la Cour Suprême) a encouragé les agences d'aide à utiliser des fonds séparés pour leurs décaissements (y compris un fonds pour les ressources PPTE). Il

[55] La mesure dans laquelle l'ABG/P est venu en supplément ou en remplacement d'autres aides est pertinente. Voir la discussion dans la Section 3 ci-dessus (paragraphe 3.17 et Encadré 3.1).

[56] Cependant, du point de vue du gouvernement, le ciblage strict des dons mis en place pour garantir un respect des cibles sectorielles a limité les pouvoirs de discrétion dans certains domaines.

[57] Suite à une stérilisation monétaire de l'aide – voir le paragraphe 5.73 ci-dessous et la discussion plus détaillée dans le chapitre B6 du rapport pays de l'Ouganda.

existe des craintes que le détail extrême des conditions attachées au financement conjoint de l'appui budgétaire maintenant envisagées risque d'annuler la discrétion du gouvernement à l'égard des dépenses.

Encadré 5.7 : Financement discrétionnaire et budgétisé

Dépenses discrétionnaires

Les responsables du budget, qui n'ont aucun pouvoir de décision sur les dépenses, ne peuvent pas être tenus responsables pour ses résultats.

Certaines dépenses publiques (service de la dette, allocations constitutionnelles) représentent une obligation légale qui a priorité à l'égard des fonds disponibles, tandis que d'autres sont soumises aux décisions des autorités budgétaires. En pratique, le « pouvoir de décision » comporte des nuances supplémentaires. La masse salariale de la fonction publique a invariablement priorité sur les coûts non-liés aux salaires, et le « pouvoir de décision » à court terme est plus limité qu'au moyen terme, lorsque les coûts peuvent être restructurés.

Dans de nombreux pays en développement, une combinaison de ressources limitées et de mauvaise gestion des dépenses publiques mène à un budget très réduit. Le manque de fonds discrétionnaires est la cause d'inefficacités flagrantes (par exemple, écoles sans articles de papèterie, bâtiments mal entretenus, non-décaissement de fonds locaux de contrepartie pour les projets financés par les bailleurs).

Lorsque l'utilisation de l'aide est étroitement contrôlée par les bailleurs (sous forme de projets non-budgétisés ou par le biais d'un ciblage réel des fonds), le pouvoir de décision du gouvernement s'affaiblit, ce qui peut exacerber les inefficacités de l'allocation et des opérations (Encadré 5,8). Par conséquent, l'un des éléments de la fourniture d'ABG/P consiste à fournir un surcroît de financement budgétisé pour augmenter les ressources discrétionnaires mises à la disposition du gouvernement. Ceci lui permet de développer et de mettre en œuvre des politiques qui nécessitent des fonds budgétisés.

Les différentes dimensions de la « budgétisation »

Le financement non-budgétisé peut affaiblir les systèmes de gestion financière du gouvernement et limite l'accountability nationale à l'égard des ressources en question (bien que l'intention puisse être de garantir l'accountability envers les bailleurs). D'où l'engagement des bailleurs, formulé dans la Déclaration de Paris, de : *se fier le plus possible à des mécanismes de comptabilité et de budgétisation transparents des gouvernements partenaires*.

Une étude de l'aide non-budgétisée au Mozambique a fait les distinctions suivantes :

> Des fonds entièrement « budgétisés » sont des fonds inscrits au budget original du gouvernement (budgétisés), exécutés par le biais des systèmes du Trésor (dans le respect du Trésor), pris en compte par le système de comptabilité public (dans le respect du système comptable) et audités par le bureau de l'auditeur général (dans le respect de l'audit). Un projet ou programme qui n'est pas compris dans les livres comptables du budget de l'État ne peut pas respecter le Trésor, le système comptable ou l'audit. Un projet ou programme peut aussi, par exemple, être compris dans les comptes du budget mais être exécuté en dehors du système gouvernemental sans être présenté aux bureaux comptables nationaux. Ainsi, plus le projet ou programme progresse dans le cycle budgétaire, plus la proportion de projets/programmes non soumis aux mécanismes budgétaire et d'accountability nationaux augmente. Par conséquent, on constate différents niveaux de détachement du budget de l'État : Certains fonds sont complètement non-budgétisés, tandis que d'autres sont en partie budgétisés (Pavignani et al 2002 ; Cabral et al 2005).

Il existe un autre point important : inscrire l'aide dans le budget ne la met pas nécessairement sous le contrôle des processus nationaux de planification, priorisation et budgétisation. Pour satisfaire ce critère, l'aide doit aussi respecter les plans utilisés, les ressources d'aide étant prises en compte dans la planification stratégique à moyen terme des dépenses du gouvernement. Autrement dit, elle est soumise aux décisions budgétaires, pas seulement portées à l'attention du gouvernement.[58]

[58] Ce point est fortement souligné par l'étude Tanzanie :

5.39 Conformément aux directives du CAD de l'OCDE sur l'harmonisation, des mesures allant dans le sens d'une budgétisation de l'aide projet ont été prises, mais elles sont loin d'être suffisantes. L'ABG/P a joué un rôle de « démonstration » dans plusieurs pays (Vietnam, Ouganda, Rwanda, Burkina Faso) en montrant qu'il est possible d'utiliser les systèmes du gouvernement pour les décaissements. Cependant, comme il est noté dans l'Encadré 5.7, la budgétisation des fonds ne met pas nécessairement un terme à la fragmentation du processus budgétaire. Ainsi, par exemple, le compte unique du Trésor au Nicaragua a réussi à faire en sorte que les fonds des projets soient suivis par le Trésor,[59] mais les projets concernés sont toujours en grande partie ceux convenus entre bailleurs et agences sectorielles.

Efficience des dépenses

5.40 L'Encadré 5.8 explique le concept d'efficience d'allocation et opérationnelle appliqué par l'étude. Dans les cas où l'ABG/P n'a pas mené à une augmentation des dépenses discrétionnaires (Malawi, Nicaragua), des effets sur l'efficience spécifiques à l'ABG/P ne devraient pas être attendus. Dans les autres pays, les équipes de l'étude ont identifié les points suivants :

(a) En Ouganda, l'ABG/P a contribué à promouvoir des améliorations majeures de l'efficience d'allocation et opérationnelle,[60] des manières suivantes :

- augmentation des dépenses du fonds de lutte contre la pauvreté conformément aux priorités du PEAP ;
- préférence accordée aux fournisseurs de services (y compris les gouvernements locaux) par rapport aux ministères gouvernementaux ;
- facilitation du financement des coûts de fonctionnement, et donc d'un meilleur équilibre entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et pour les dépenses de fonctionnement, meilleur équilibre entre les dépenses liées à la masse salariale et les autres ;
- il existe des preuves que les dépenses de développement du gouvernement sont plus efficientes que les dépenses de développement financées par les bailleurs[61] ; une augmentation de la part des dépenses du gouvernement dans le total implique donc une meilleure efficience agrégée.

> Dans quelle mesure la saisie d'informations sur les engagements et décaissements pris dans le cadre de projets externes les a-t-elle assujettis aux décisions budgétaires du Cabinet et du Parlement ? L'enregistrement des informations dans les prévisions budgétaires et les comptes d'affectation représente bien entendu un premier pas, mais, dans la pratique, au moment où de telles informations sont mises à disposition, les décisions quant aux financements ont déjà été prises. En principe, le Cabinet et le Parlement pourraient exiger la clôture ou la restructuration d'un projet de bailleurs, mais aucun exemple d'une telle décision n'existe. Il semblerait plus important de soumettre les décisions initiales sur la sélection des projets à une approbation politique, ce qui est l'une des aspirations du processus de développement de CDMT. Ceci dépendra ensuite du renforcement des processus des stratégies sectorielles et de l'implication des preneurs de décisions politiques à leur approbation. Pour le moment, il semble difficile d'affirmer que toute autre ressource externe que l'ABG est soumise de manière correcte aux processus nationaux de prise de décision. (Booth et al 2004, paragraphe 94).

[59] Et donc à largement améliorer l'efficience de la gestion financière du gouvernement.

[60] En contraste, l'étude Tanzanie a constaté des améliorations limitées de l'efficience, si l'on excepte un meilleur alignement de l'allocation avec les priorités du CSLP. Elle parle de « signes inquiétants » :

> le budget de fonctionnement pour l'administration a augmenté en termes relatifs, tandis que la part du budget consacrée aux autorités locales est restée la même. Dans certains secteurs, en particulier l'éducation, on a noté une forte augmentation des frais généraux administratifs. Des déviations significatives existent entre les allocations budgétaires approuvées et les dépenses réelles entre et au sein des entités dépensières. (Lawson et al 2005a.)

L'étude explique ce manque de progrès par un processus budgétaire faible (manque de questionnement des propositions budgétaires), qui offre un contraste frappant avec le cas de l'Ouganda.

[61] Par exemple, en termes de la part des frais administratifs et des frais généraux (voir l'analyse détaillée du rapport pays de l'Ouganda, Annexe 3).

Cependant, l'étude de l'Ouganda note également des facteurs d'opposition à ces progrès :

- L'incitation à maximiser l'efficience opérationnelle a été émoussée par le rythme de l'expansion des dépenses publiques, ce qui a inévitablement mené à un accent porté sur l'obtention de fonds supplémentaires au détriment d'une utilisation plus efficace des fonds existants.
- La protection des lignes budgétaires du fonds de lutte contre la pauvreté, d'une année à l'autre et au sein d'une même année, empêche la réallocation en faveur de dépenses complémentaires en dehors du fonds de lutte contre la pauvreté, ce qui encourage les responsables de budgets à traiter les fonds protégés avec complaisance. Cela amplifie aussi le manque de prévisibilité dans l'année des fonds qui ne sont pas liés au fonds de lutte contre la pauvreté.
- Le paiement d'intérêts nationaux associés à la stérilisation des fonds de l'aide représente un coût d'efficience (qui n'est pas exclusivement lié à l'aide fournie par l'ABG/P).

(b) Au Mozambique, l'une des insuffisances les plus graves associées à l'aide projet non-budgétisée est le parti-pris en faveur des dépenses d'investissement et l'échec d'autoriser des augmentations proportionnées des coûts de fonctionnement des services publics. L'ABG/P semble jouer un rôle important en cela qu'il permet un équilibre plus approprié entre dépenses de fonctionnement et d'investissement. Au fur et à mesure que l'ABG/P est devenu plus prévisible, il a aussi permis aux dépenses publiques de gagner en efficience en fournissant un financement régulier dans un pays habitué aux crises de trésorerie. Ceci a sans doute contribué aux améliorations de l'exécution des budgets d'investissement. L'un des objectifs est d'aider le gouvernement à fournir sa contrepartie aux projets d'aide, améliorant ainsi l'efficience d'autres modalités.

(c) Au Rwanda également, l'ABG/P a soutenu l'efficience d'allocation au niveau du financement des dépenses prioritaires, et il a amélioré l'efficience opérationnelle en favorisant un meilleur équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement.

(d) Au Burkina Faso, comme il a déjà été noté, des ressources d'ABG/P discrétionnaires ont été utilisées pour parvenir à un équilibre du budget global (autrement dit, pour compenser les rigidités de l'aide ciblée et garantir que les dépenses de fonctionnement essentielles du gouvernement sont financées).

(e) Au Vietnam, l'ABG/P, par sa qualité discrétionnaire et budgétisée, est jugé avoir amélioré l'efficience d'allocation.

Encadré 5.8 : Efficience opérationnelle et d'allocation des dépenses publiques

Il existe une distinction classique entre les trois niveaux de résultats obtenus par un système de gestion des finances publiques.[62] Le premier niveau (*discipline fiscale agrégée*) est considéré comme une condition préalable à l'*efficience d'allocation* (allocation stratégique des ressources) et à l'*efficience opérationnelle* :

- **L'efficience d'allocation** représente la mesure dans laquelle les ressources sont allouées conformément aux priorités stratégiques du gouvernement. Dans le contexte du CSLP, une plus grande efficience d'allocation peut comprendre une réorientation des dépenses en faveur des priorités du CSLP (voir l'Encadré 5.5).
- **L'efficience opérationnelle** est le taux auquel les allocations de ressources aux priorités stratégiques du gouvernement se traduisent réellement par des résultats, ou, pour simplifier, en une utilisation des dépenses publiques de bon rapport qualité/prix. Parmi les différentes méthodes permettant d'atteindre une plus grande efficience opérationnelle : amélioration de l'équilibre entre les dépenses budgétaires de fonctionnement et d'investissement, augmentation de la part du budget utilisée par les fournisseurs de service ou réduction des coûts de transaction.

Potentiellement, l'ABG/P peut directement et indirectement améliorer l'efficience opérationnelle et d'allocation. Tout d'abord, si le budget du bénéficiaire est plus efficient que les autres modalités d'aide non-budgétisées, une hausse absolue ou relative de l'ABG/P améliorera l'efficience des dépenses publiques générales. Ensuite, les fonds de l'ABG/P peuvent indirectement améliorer l'efficience en permettant au gouvernement bénéficiaire d'améliorer l'efficience des allocations budgétaires par le biais de ressources budgétaires flexibles (voir l'Encadré 5.7).

Coûts de transaction

5.41 La réduction des coûts de transaction de l'aide a été l'une des principales motivations pour l'utilisation de l'appui budgétaire (voir le paragraphe 2.7 ci-dessus). L'Encadré 5.9 note l'ampleur et certaines des complexités de la question des coûts de transaction. Le rapport pays du Mozambique a pris ces éléments en compte pour parvenir aux conclusions suivantes :

- Les coûts associés à la mise en place et au maintien de la structure du partenariat au sein de laquelle fonctionne l'ABG/P sont élevés, en particulier en termes des exigences imposées au temps déjà limité du personnel gouvernemental.
- Les coûts de transaction préalables subis par le Ministère de la planification et des finances (MPF) ont connu des augmentations significatives. Cependant, comme l'aide projet et sectorielle n'a pas diminué, les coûts de transaction se sont élargis pour inclure le MPF au lieu de passer des ministères au MPF.
- Les économies prévues au niveau des coûts de transaction dépendent en grande partie d'un passage à des modalités d'aide plus efficientes, et peuvent ne pas être réalisées si des modalités anciennes et nouvelles continuent à fonctionner en parallèle.
- En ce qui concerne les décaissements, les coûts de transaction préalables de l'ABG/P sont presque certainement plus faibles que pour d'autres formes d'aide.
- L'ABG/P s'accompagne sans le moindre doute de coûts de transaction plus faibles pour le gouvernement au stade de la mise en œuvre (comme il peut utiliser ses propres procédures de marchés publics et de décaissement au lieu des procédures d'une multitude de bailleurs). Cependant, cet avantage est limité

[62] Voir par exemple le *Public Expenditure Management Handbook* (Banque Mondiale, 1998).

par certaines faiblesses au niveau des procédures de décaissement et de marchés publics du gouvernement.[63]

- De nombreux coûts de transaction sont liés au démarrage, et de nombreuses transactions s'accompagnent d'externalités positives. (Les réunions de revue, par exemple, ne représentent pas qu'un coût si elles promulguent l'apprentissage et améliorent la qualité des décisions).
- Les partenaires de l'ABG/P au Mozambique devraient revoir et étudier ces questions plus en profondeur, particulièrement en ce qui concerne la relation entre coûts de transaction et composition des portfolios d'aide.

Encadré 5.9 : Portée des coûts de transaction

Les coûts de transaction surviennent à toutes les étapes du cycle de gestion de l'aide : de la négociation initiale de l'aide à son décaissement, en passant par son implémentation (par le biais de la passation de marchés public, de construction, etc.) et le suivi des activités qu'elle finance. Il se peut que des coûts de conversion s'appliquent également lors du passage d'un instrument à l'autre, et qu'on subisse différents éléments de risque pour différents types de transactions.

Des méthodes commerciales différentes peuvent mener à une distribution différente des coûts de transaction (par exemple entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement, entre les bureaux et quartiers généraux du pays, entre les ministères financiers et les ministères sectoriels).

Les coûts de transaction ne représentent pas une perte d'efficience pure : les activités qui incarnent les coûts de transaction peuvent également avoir des avantages (apprentissage auprès de groupes de travail, limitation des risques grâce à des garanties fiduciaires, etc.).

Il est difficile de quantifier les coûts de transaction, et leur évaluation est grandement influencée par le parti-pris des observateurs. Une grande partie du débat qui entoure les coûts de transaction liés à l'appui budgétaire s'est concentrée sur les coûts de négociation et de suivi subis par les participants majeurs. Il a négligé l'équilibre des coûts de transaction en aval durant la mise en œuvre du programme.

5.42 Les constats des autres pays de l'étude sont cohérents avec ceux-ci. Le Nicaragua en est à l'étape des coûts de transaction initiaux élevés pour la mise en place d'un système d'ABG/P. Même lorsque l'ABG/P est bien établi, les coûts de transaction à payer d'avance ne sont pas perçus comme ayant chuté autant qu'on aurait pu s'y attendre. Cependant, les coûts de transaction des gouvernements partenaires au stade de la mise en œuvre ont connu une réduction significative car ils ont pu suivre des procédures gouvernementales standard au lieu de devoir satisfaire celles de plusieurs bailleurs différents. L'échelle des avantages résultants est diminuée par la persistance de l'aide projet et de fonds sectoriels communs existant en parallèle, et dans certains pays, par certaines rigidités et un manque d'efficience des systèmes du gouvernement (le Burkina Faso représente un autre exemple, mais note cependant des taux de décaissement plus élevés pour les projets financés par le gouvernement que pour ceux financés par les bailleurs et l'initiative pour les PPTE). On note des changements significatifs au niveau des coûts,[64] des deux côtés de la relation. (Comme le montre l'Encadré 5.9, de tels changements influencent fortement les perceptions des

[63] La pratique du Mozambique, qui vise à décaisser les fonds des projets d'investissement en versements mensuels d'un montant égal, est particulièrement inefficace.

[64] Ce point est souligné par l'étude Tanzanie :

> L'évaluation a été incapable de parvenir à des conclusions solides sur la réduction des coûts de transaction suite à l'ABG. La distribution des coûts de transaction a certainement changé. Dans certains domaines, ils ont diminué, mais dans d'autres, ils ont augmenté. Il ne fait aucun doute que le fardeau administratif subi par le Ministère des Finances est plus lourd, bien que ceci reflète la participation plus importante du Ministère aux processus de réforme ainsi qu'un dialogue plus extensif avec les bailleurs. Aucune preuve claire ne montre que les coûts de transaction des ministères ont chuté. (Lawson et al 2005a.)

participants). Malgré le travail coûteux en personnel lié à la négociation et au suivi des CASRP, la Banque Mondiale a consacré 50% de moins par USD décaissé à l'appui budgétaire en Ouganda qu'à l'aide projet (Miovic 2004). L'équilibre des coûts de transaction est fortement apprécié des pays partenaires ; pour preuve, le fait qu'ils demandent à bénéficier de la modalité d'appui budgétaire. Les coûts de transaction liés à la hausse de l'appui budgétaire semblent également plus faibles que pour d'autres modalités (d'où l'observation par les bailleurs de l'ABG/P au Rwanda qu'ils n'auraient pas pu offrir les mêmes niveaux de décaissements par le biais de modalités conventionnelles – voir l'Encadré 3.1 ci-dessus).

Résumé : Effets sur les dépenses publiques

5.43 Les constats de l'étude à l'égard des effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques s'appliquent principalement aux cinq pays où des flux significatifs d'ABG/P ont été mis en place.

(a) L'ABG/P a soutenu des augmentations des dépenses prioritaires du CSLP (« dépenses pro-pauvres »). Cependant, la définition de « dépenses pro-pauvres » est souvent large et superficielle ; c'est au mieux une approximation. Des améliorations de l'analyse de l'impact des dépenses publiques sur la pauvreté sont nécessaires dans tous les domaines.

(b) La prévisibilité à court terme de l'ABG/P a été un problème fréquent, mais les mesures d'atténuation de ses impacts remplissent leur rôle. La prévisibilité à moyen terme de l'ABG/P (et d'autres aides) prévue par la Déclaration de Rome a connu des progrès plus limités.

(c) L'ABG/P a élargi (parfois de façon dramatique) le champ d'action du pouvoir de discrétion des gouvernements partenaires, à la fois en augmentant le total de l'aide budgétisée et en réduisant la portée du ciblage au sein du budget. Il est important de noter que l'enregistrement des décaissements de l'aide budgétisée n'augmente pas en lui-même la discrétion du gouvernement partenaire ou ne garantit pas l'intégrité du processus budgétaire : pour cela, l'aide doit être suivie par le plan et budgétisée. Le pouvoir de discrétion continue à être limité par l'échelle des différentes formes d'aide réellement ciblées.

(d) Lorsque l'ABG/P a mené à une augmentation des fonds discrétionnaires, l'efficience opérationnelle et d'allocation s'est fortement améliorée. Les modalités ne faisant pas partie de l'ABG/P ont également bénéficié de certains de ces gains d'efficience (par le biais d'un meilleur équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement, par exemple).

(e) Bien que les coûts des négociations de haut niveau et du suivi de l'ABG/P soient souvent perçus comme étant élevés, les pays partenaires peuvent réaliser des économies importantes au niveau des coûts de transaction durant la mise en œuvre des activités financées par l'ABG/P. L'ampleur des économies réalisées au niveau des coûts de transaction a été limitée par l'échelle à laquelle les autres modalités se sont poursuivies en parallèle.

Question d'évaluation 4 : Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation

Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P pour améliorer l'appropriation, la planification, la capacité de gestion et la responsabilité de rendre compte du gouvernement a-t-elle été efficace, efficiente et durable ?

Introduction

5.44 La logique de l'approche d'ABG/P est que l'utilisation des systèmes du gouvernement représente la clé de leur amélioration. Une longue expérience de l'assistance technique pour la gestion des finances publiques permet de connaître la difficulté liée à l'obtention d'améliorations durables en l'absence d'incitations générales à une meilleure performance (voir le chapitre sur le renforcement de la capacité pour la gestion des finances publiques dans le document du CAD de l'OCDE 2005d). D'un autre côté, l'expérience des PPTE a démontré l'effet galvanisant que pouvait avoir la perspective d'un flux de ressources substantiel (reliant en pratique l'offre et la demande pour les améliorations de la gestion des finances publiques). Sous de nombreux aspects, l'ABG/P vise à maintenir l'élan donné par l'initiative pour les PPTE. Dans cette section, nous analysons les effets de l'ABG/P sur les systèmes de planification et de budgétisation sous trois en-têtes : améliorations de l'appropriation et des systèmes, accountability et le rôle de l'AT dans le renforcement de la capacité.

5.45 L'étude a utilisé les critères PEFA pour la mesure de la performance de la gestion des finances publiques en tant que point de référence clé (voir l'Encadré 5.10 et l'Annexe D). La capacité de suivre et rendre compte des fonds public n'est qu'une facette de cette question. Les critères PEFA représentent un rappel utile de l'importance des liens entre planification et budgétisation, qui sont cruciaux à une utilisation efficace de tous fonds publics, internes ou externes, y compris l'ABG/P.

Encadré 5.10 : Critères PEFA pour la mesure de la performance de la GFP

Le secrétariat Dépenses publiques et accountability financière (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) coordonne les efforts des agences d'aide pour mettre en place une approche commune de l'analyse et du suivi de la gestion des finances publiques.

Le cadre de mesures des performances de PEFA identifie les dimensions cruciales de la performance d'un système de GFP ouvert et bien organisé en fonction des indices suivants :

1. **Crédibilité du budget** – Le budget est réaliste et mis en œuvre de la façon prévue.
2. **Couverture et transparence** – Le budget et l'analyse du risque fiscal sont complets, et les informations fiscales et budgétaires sont mises à la disposition du public.
3. **Budgétisation basée sur les politiques publiques** – Le budget est préparé en prenant en compte la politique gouvernementale.
4. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget** – Le budget est mis en œuvre de façon organisée et prévisible, et des arrangements sont mis en place pour l'exercice du contrôle et l'intendance lors de l'utilisation des finances publiques.
5. **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** – Des archives et informations adéquates sont produites, maintenues et disséminées pour satisfaire les exigences du contrôle de la prise de décision, de la gestion et de la rédaction de rapports financiers.
6. **Surveillance et vérification externes** – Des systèmes d'examen rigoureux des finances publiques et de suivi par l'exécutif sont en place.

Source : Secrétariat PEFA (2005).

Appropriation et renforcement des systèmes

5.46 On dispose de preuves claires, issues des études pays où des flux d'ABG/P substantiels ont été établis, que l'ABG/P peut avoir les effets anticipés sur l'appropriation et le renforcement des systèmes. Ceci s'est produit dans des contextes de GFP variés. Ainsi :

(a) En Ouganda, l'ABG/P a complémenté la vision stratégique pour la réforme de la GFP dont l'adoption était déjà encouragée par le Ministère des Finances, de la planification et du développement économique (MFPED) ; l'ABG/P n'a donc pas introduit les réformes, mais il les a renforcées. Néanmoins, l'effet a été puissant : la proportion plus élevée de financement budgétisé a attiré un surcroît d'attention sur le processus budgétaire de la part de secteurs auparavant dominés par les projets d'aide (santé, eau et agriculture), et augmenté les incitations offertes aux agences pour développer des stratégies et plans cohérents. Le budget de l'Ouganda a été systématiquement contesté, à un degré inhabituel, et la période d'évaluation a vu des améliorations continues au niveau du champ d'action et de la profondeur de la planification et de la budgétisation à moyen terme (par le biais d'une plus grande participation du Parlement et des gouvernements locaux). Ce processus sophistiqué, bien qu'il soit poussé par le MFPED, a été adopté par les agences sectorielles (ainsi que les bailleurs). Cependant, il a été encouragé par une alliance chanceuse d'intérêts politiques, bureaucratiques et des bailleurs. Au cours des dernières années, on note des signes d'une contestation réduite du processus budgétaire, ce qui indique qu'il sera difficile de maintenir les gains obtenus au fur et à mesure que l'alliance s'affaiblit.

(b) Au Mozambique, les standards de fond de la GFP ont semblé beaucoup plus faibles (Annexe D).[65] Les efforts réalisés par les bailleurs pour outrepasser les faiblesses du gouvernement les aggravaient, avec une série énorme de projets non-budgétisés, tandis que des fonds communs canalisés directement vers les ministères sectoriels créaient un système de budgets multiples. Le volume en hausse d'appui budgétaire et le dialogue et les conditions associés de l'ABG/P ont un peu plus poussé les ministères sectoriels (et les bailleurs) à utiliser des processus stratégiques communs, tandis que l'ABG/P, et le dialogue qu'il favorisait, servait d'axe et de moteur pour la rationalisation et le renforcement de l'assistance technique et de la capacité de gestion des finances publiques. Il a renforcé l'appropriation au niveau du Ministère de la planification et des finances en confirmant son rôle à l'égard des systèmes nationaux de planification et de budgétisation, encourageant une évolution de la situation similaire à celle du Rwanda décrite ci-dessous.

(c) Au Burkina Faso, en augmentant l'enveloppe des ressources discrétionnaires, l'ABG/P a eu un effet certain sur l'appropriation et l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'amélioration du budget. La nature du financement de l'ABG/P a été un facteur important : le financement de l'ABG/P renforce l'appropriation du processus budgétaire, car il l'utilise de façon transparente et donne au gouvernement un contrôle complet des ressources. Le gouvernement a développé une stratégie systématique d'amélioration de la GFP,[66] et cette stratégie et l'ABG/P se renforcent mutuellement.

(d) L'ABG/P a été appliqué au Rwanda dans une situation où la capacité humaine et organisationnelle était en train d'être restaurée suite aux destructions infligées par le génocide, cela sous un gouvernement conscient de l'importance de l'appropriation et de la nécessité de faire face à ses responsabilités. Dans ce contexte, l'équipe de l'évaluation est parvenue aux conclusions suivantes :

[65] Mais voir la note de bas de page 34 ci-dessus.
[66] Connu sous le nom de PRGB (*Plan d'actions pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire*).

La capacité de l'ABG/P à augmenter le volume des fonds soumis au budget national, mêlée à un sens de prévisibilité à moyen terme, a eu un impact significatif sur l'empowerment du gouvernement. La psychologie de l'ABG/P en tant que forme d'aide a été extrêmement importante au Rwanda et peut être caractérisée de la façon suivante :

- L'ABG/P a concentré l'attention du gouvernement et des bailleurs sur les systèmes de gestion financière du gouvernement d'une manière différente, du point de vue qualitatif, de celle d'autres formes d'aide. Par le simple fait d'utiliser les systèmes du gouvernement, l'ABG/P a créé la motivation nécessaire à leur renforcement.
- De même, l'ABG/P a renforcé les perceptions ainsi que la réalité du contrôle du gouvernement sur l'allocation des ressources. Ceci a mené à une plus grande confiance du gouvernement et à son appropriation de l'ABG/P.
- Une plus grande confiance en l'ABG/P et son appropriation ont préparé le gouvernement à mieux accepter une auto-analyse et un dialogue sur les politiques visant à s'attaquer aux faiblesses des systèmes de gestion des ressources qu'utilisent les flux d'ABG/P.
- Les inputs de l'ABG/P sous forme d'assistance technique, de dialogue sur les politiques et d'harmonisation et d'alignement, ont joué un rôle clé en aidant le gouvernement à développer sa gestion des finances publiques.

5.47 Au Vietnam, l'ABG/P est moins significatif en proportion du budget ; néanmoins, il s'est révélé être un mécanisme précieux de promotion de réformes de la GFP dans tout le système. Le Malawi a un passif d'efforts de réforme de la GFP décevants, qui démontre la difficulté qu'il y a à réaliser des progrès significatifs en l'absence d'une discipline fiscale agrégée.[67] Au Nicaragua, malgré d'importants progrès dans certains aspects de la gestion financière (le compte unique du Trésor en 2001, et plus récemment, des systèmes de suivi de projets et d'informatisation de la comptabilité), la nature fragmentée de l'administration du Nicaragua et de ses processus budgétaires présente un défi énorme pour l'amélioration des liens entre politiques et budgétisation.

Accountability

5.48 L'accountability pour les dépenses publiques compte de nombreuses dimensions (voir l'Encadré 5.11). Les effets de l'accountability sur une plus grande utilisation des systèmes et processus du gouvernement dépendent de façon significative de leur qualité et de savoir si une utilisation plus importante mène directement ou indirectement à des améliorations. Une préoccupation particulière (pour les supporters comme pour les détracteurs de l'ABG/P) a été le danger que l'accountability vis-à-vis des bailleurs de l'ABG/P domine et préempte l'accountability vis-à-vis des parties prenantes nationales.

5.49 Voici nos constats significatifs sur l'accountability :

(a) L'ABG/P a fortement contribué à concentrer l'attention des bailleurs sur la qualité des systèmes du gouvernement. Il a mené à une analyse plus poussée (et plus conjointe) des questions de GFP, et commence à mener à une assistance technique plus coordonnée et cohérente (voir ci-dessous).

(b) L'initiative PPTE, puis l'ABG/P, ont fortement contribué aux efforts visant à améliorer la transparence des budgets du gouvernement et de la gestion

[67] Rapport pays du Malawi :

> En termes de la division classique des questions de GFP en discipline fiscale agrégée, efficience d'allocation et opérationnelle, toutes sont problématiques. Cependant, la faiblesse de la discipline fiscale agrégée est fondamentale, et pose obstacle aux efforts concertés visant à améliorer l'efficience.

financière. Une telle transparence est une condition préalable pour l'accountability.

(c) De même, les effets de l'ABG/P sur le renforcement de l'aspect complet des budgets des gouvernements partenaires, y compris l'effet direct de la budgétisation d'un montant accru de fonds (voir le paragraphe 5.38 ci-dessus), représentent une importante contribution au renforcement de l'accountability.

(d) Il est extrêmement difficile de parvenir à une accountability au niveau des résultats sans renforcer les liens entre politiques et planification des dépenses stratégiques. La longueur d'avance de l'Ouganda à l'égard de la budgétisation à moyen terme a représenté un avantage énorme. Il est important de répliquer ailleurs les CDMT, mais ce n'est pas facile : il ne s'agit pas seulement d'une réforme technique ; il est nécessaire de disposer d'un solide leadership gouvernemental ;[68] la discipline fiscale agrégée est une condition préalable, et de solides mesures d'intéressement institutionnelles sont nécessaire pour surmonter la fragmentation budgétaire, qui a donné naissance à des droits acquis. (Voir la discussion plus poussée sur la budgétisation basée sur les politiques, paragraphe 5.63.)

(e) Il peut être difficile de pousser un système pour améliorer ses performances sans pour autant le surcharger, et les bailleurs doivent faire attention à ne pas trop s'imposer. Cependant, il est possible, avec un peu d'attention, de réconcilier l'accountability internationale et nationale. Comme le conclut le rapport Mozambique :

> Toutes les faiblesses caractéristiques du processus budgétaire au Mozambique représentent également des inhibitions de l'accountability démocratique. Le fait le plus important est qu'une grande partie des dépenses publiques est non-budgétisée et par conséquent n'est pas soumise à un contrôle parlementaire ou à un audit externe. Le public ou le Parlement a également la tâche difficile, sinon impossible, de suivre les connexions entre les plans du gouvernement et ses dépenses ou ce qu'il advient réellement des allocations budgétaire approuvées.
>
> Les commentateurs, y compris les bailleurs eux-mêmes, suggèrent parfois que l'accountability vis-à-vis des bailleurs s'est développée aux dépens de l'accountability nationale (par exemple, Killick et al 2005, Hodges and Tibana 2004). Cependant, l'aide projet non-budgétisée et le financement commun ciblé, par leur nature même, ont été gérés de façon beaucoup plus autonome par les bailleurs et les ministères. L'ABG/P et le processus de revue conjointe ont au moins le mérite d'être ouverts et transparents, de mener à des accords publiés et d'avoir créé des instruments qui sont aussi utiles au Parlement.

(f) Le Mozambique montre la voie au sein du groupe de l'étude au niveau de l'opérationnalisation du concept d'accountability mutuelle (avec le développement d'un cadre d'accountability mutuelle pour la performance, le gouvernement et les bailleurs sont évalués séparément chaque année par rapport aux engagements qu'ils avaient pris), qui reste avant tout à l'état d'aspiration dans les autres pays.[69]

[68] L'étude Tanzanie note :

> En l'absence d'un questionnement des propositions budgétaires, le MTEF s'est transformé en exercice technocratique au lieu de servir d'outil d'encadrement et de mécanisme pour une meilleure accountability. (Booth et al 2004:83.)

[69] La Tanzanie dispose d'une arrangement beaucoup plus développé avec un Groupe de suivi indépendant qui rend des comptes au gouvernement et aux partenaires de l'aide tous les deux ans. (Booth et al 2004)

Encadré 5.11 : Accountability

Vue d'ensemble : L'ABG/P implique une multitude de relations d'accountability. Cet Encadré vise à clarifier la terminologie que nous utilisons (voir l'Annexe F du rapport de démarrage). L'étude fait la distinction entre les mécanismes d'accountability qui fonctionnent sur un axe « vertical » (mécanismes externes utilisés par les acteurs n'appartenant pas à l'État et leurs représentants pour demander des comptes aux personnes détenant le pouvoir) et ceux qui fonctionnent sur un axe « horizontal » (contrôle institutionnel, freins et contrepoids internes de l'État).

L'ABG/P se fonde sur l'idée que le fonctionnement par le biais des systèmes nationaux mènera à de plus grandes possibilités d'accountability démocratique et administrative (voir l'Encadré 5.4 sur l'appropriation). Ceci survient à certains points du schéma de causalité : les pré-conditions pour l'ABG/P, l'harmonisation et l'alignement, la planification et la budgétisation, la participation aux processus de développement de politiques, et l'élément d'empowerment de la réduction de la pauvreté, et en tant que question transversale en elle-même.

Formes verticales : Les *élections* représentent le mécanisme formel classique de l'accountability verticale, en permettant aux citoyens de demander régulièrement des comptes au personnel politique. *L'accountability politique* se fait normalement par le biais de la législature, en particulier dans un contexte d'opposition efficace, de personnel en nombre suffisant, de comités de contrôle fonctionnant bien, d'accès aux informations pertinentes et de parties organisées le long de lignes programmatiques. *L'accountability administrative* fonctionne à travers des systèmes de reporting entre la bureaucratie et les ministères et la législature. L'accountability verticale peut être renforcée par les *medias*, par un examen rigoureux et indépendant et la dissémination des informations, et par le travail de *plaidoyer et de mobilisation* des groupes de la société civile. (L'efficacité de l'*accountability démocratique* dans son ensemble dépend de tous ces éléments.)[70]

Formes horizontales : *L'accountability légale et constitutionnelle* se fait par le biais du système judiciaire, qui vérifie que les politiciens et les fonctionnaires n'abusent pas de leur autorité légale. *L'accountability fiscale* est exercée par le biais de systèmes formels d'audit et de reporting financier pour l'utilisation des ressources publiques. Les bureaux de comptabilité et le rôle du contrôleur/auditeur général sont, dans l'idéal, isolés des pressions politiques, hautement professionnels et disposent de bonnes ressources. *Accountability administrative* : les relations de reporting au sein des bureaucraties sont censées garantir une accountability interne, mais il se peut que des écarts existent entre les systèmes formels et la réalité informelle. Ce flux ascendant de l'accountability interne n'est pas efficace en présence d'incitations qui récompensent la corruption collusoire et le népotisme. Une culture de service public, qui favorise le partage de certaines normes et la probité au sein de la fonction publique, constitue une pression morale poussant à travailler de façon responsable et réactive.

Formes mixtes : La distinction entre différentes formes d'accountability n'est pas claire, comme l'indique la présence d'« accountability administrative » sous les deux en-têtes ci-dessus. Le reporting interne/horizontal au sein de l'administration est la fondation nécessaire au reporting externe devant le Parlement, la société civile et les medias. En plus de cela, des tentatives visant à combler l'écart entre forme verticale et horizontale peuvent être faites en impliquant directement les citoyens aux mécanismes d'accountability horizontale : audiences publiques, budgétisation et audits participatifs, jurys des citoyens, etc. (Goetz and Gaventa 2001).

Le concept d'« *accountability mutuelle* » entre le gouvernement et les bailleurs représente une variation complexe car il exige que des agences d'au moins deux États souverains (avec leurs propres conscriptions électorales) acceptent de se rendre des comptes mutuels. Comme le manque de respect des obligations mutuelles ne peut pas nécessairement mener à une sanction démocratique dans l'un ou l'autre des États souverains, il vaut peut-être mieux considérer une telle accountability comme une forme de contrat commercial. Néanmoins, le terme « accountability mutuelle » semble bien exprimer un changement important (potentiel) de la relation entre partenaires.

[70] L'étude Tanzanie comprend les commentaires suivants sur l'accountability démocratique :

> En principe, la budgétisation des fonds de l'aide devraient les soumettre à un contrôle national plus efficace. Cependant, il semble qu'on dispose de peu de preuves montrant une amélioration significative de l'examen rigoureux des finances publiques par le Parlement depuis l'expansion du financement discrétionnaire dans le budget. Les comités parlementaires ont reçu une assistance technique pour les aider à résoudre ce problème. Cependant, il est peu probable que cela ait un impact significatif en l'absence d'un effort concerté pour améliorer la présentation du budget et tant que le rôle politique du

(g) Le renforcement des systèmes budgétaires équivaut à renforcer le rôle du Ministère des finances (et de la planification) ; sa capacité peut donc représenter un goulet d'étranglement. Il est naturel qu'on commence à se concentrer sur la capacité et les systèmes d'accountability nationaux du Ministère des finances. Cependant, suite à cela, l'accountability et la capacité ont été relativement négligées ailleurs, surtout aux niveaux décentralisés où, dans la pratique, la plupart des ressources d'ABG/P sont (ou devraient être) dépensées.

Renforcement de la capacité et rôle de l'AT

5.50 L'intégration des améliorations à la gestion des finances publiques est un processus à long terme au sein duquel les solutions techniques sont inefficaces à moins d'être alliées à une appropriation aux niveaux politiques. Comme on l'a noté sous la question d'évaluation 1 (paragraphe 5.11 ci-dessus), les composants du renforcement de la capacité (y compris l'AT) ont souvent été les inputs de l'ABG/P les moins bien spécifiés. Comme nous l'avons indiqué, l'ABG/P peut jouer un rôle central pour la coordination et la concentration des efforts de renforcement de la capacité de l'aide, qu'elle soit fournie dans le cadre de l'ABG/P ou non, au niveau de la gestion des finances publiques. Les constats de l'étude soutiennent les récentes directives générales du CAD de l'OCDE sur le renforcement de la capacité pour la gestion des finances publiques (voir le chapitre 4 du CAD de l'OCDE 2005d).

5.51 Il y a eu un certain niveau de coordination délibérée de l'AT liée à la gestion des finances publiques avec l'ABG/P, en particulier lorsque le projet/programme d'AT était géré par les principaux bailleurs de l'ABG/P (par exemple au Vietnam, où la Banque Mondiale montre la voie dans les deux domaines). Cependant, même lorsque le gouvernement s'est montré ambitieux et proactif au niveau du renforcement de la gestion des finances publiques (Ouganda), la gestion des programmes d'AT a été ad hoc, ce qui a été surprenant. Le PRGB du Burkina Faso représente une exception partielle (mais il n'existe pas de mécanisme permettant aux bailleurs moins importants de fournir un appui et, en général, la gestion administrative du soutien fourni par l'AT aux réformes de la gestion des finances publiques s'est révélée maladroite et coûteuse en temps, pour le gouvernement comme pour les bailleurs). Au Mozambique, l'Aide Mémoire de la revue conjointe de 2005 a convenu du développement d'une stratégie pour le développement de la capacité de la gestion des finances publiques, mais cette attention explicite prêtée au renforcement de la capacité pour la gestion des finances publiques dans le contexte de l'ABG/P n'est que récente. En Ouganda, malgré leur succès bien documenté, les réformes de la gestion des finances publiques n'ont pas été particulièrement cohérentes, et une stratégie générale de réforme de la gestion des finances publiques n'a toujours pas été mise en place.

Résumé : Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation

5.52 L'ABG/P a représenté un instrument efficace de renforcement de la GFP, y compris de la planification et de la budgétisation :

(a) L'étude a conclu pour tous les pays où l'ABG/P est établi de longue date (le Malawi et le Nicaragua faisant exception) que la budgétisation des fonds et le

Parlement ne s'améliore pas. La capacité des ONG en Tanzanie à l'égard de la participation au débat sur les questions de politiques dans des forums tels que la Revue des dépenses publiques, qui est partie de très bas, a connu une amélioration remarquable. Des doutes demeurent quant à l'ampleur de cette capacité et du potentiel des ONG de remettre en cause des décisions sur l'allocation des ressources. Pour résumer, l'évaluation n'a pas trouvé de preuves claires d'une accountability améliorée vis-à-vis des parties prenantes nationales. Ceci confirme la présupposition du cadre d'évaluation : si le changement politique national ne génère pas une amélioration de l'accountability, un programme d'ABG ne peut pas la créer. (Lawson et al 2005a.)

soutien de leur allocation et décaissement par le biais des canaux normaux du Ministère des finances (ou de la planification/des finances) ont eu un effet significatif sur le renforcement du processus budgétaire. Une partie importante de cet effet est due au fait que les ministères sectoriels doivent participer directement au processus budgétaire national, sans avoir la chance de le contourner en établissant des relations directes avec les bailleurs. Il arrive souvent que la poursuite de modalités parallèles d'aide non-budgétisée ralentissent les progrès.

(b) L'ABG/P a contribué à améliorer la gestion des finances publiques des gouvernements partenaires, qui est plus complète et transparente, renforçant en cela la fondation nécessaire à l'accountability.

(c) Les bailleurs de l'ABG/P (en fait, tous les bailleurs) doivent prendre garde à ce que leurs exigences d'accountability n'éclipsent pas celles des institutions nationales, mais il est possible que l'accountability nationale et l'accountability à l'égard des bailleurs se renforcent mutuellement.

(d) L'ABG/P a contribué à concentrer l'attention conjointe des bailleurs, en particulier de ceux directement impliqués à l'ABG/P, sur les exigences de capacité des gouvernements et des systèmes nationaux à l'égard de la GFP. Il reste cependant de la marge pour une collaboration plus systématique visant à soutenir des stratégies nationales plus cohérentes pour le renforcement de la capacité de la GFP.

(e) L'ABG/P a encouragé les progrès dans des contextes variés, en termes de la configuration initiale et de la capacité des systèmes de GFP et d'accountability. Cependant, les solutions techniques ne sont ni efficaces ni durables sans un engagement politique, et la discipline fiscale est un pré-requis pour des progrès significatifs dans l'optique de systèmes de gestion de ressources orientés sur les résultats.

Question d'évaluation 5 : Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques

Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'amélioration des politiques et des processus politiques concernant le secteur public est-elle efficace, efficiente et durable ?

Introduction

5.53 Dans tous les cas, l'ABG/P est relié à la philosophie des CSLP, qui veut que les bailleurs s'abstiennent d'imposer leurs solutions préférées vis-à-vis des politiques à des gouvernements réticents. Au lieu de cela, ils encouragent les processus nationaux de développement de politiques et de planification grâce auxquels, par le biais d'une participation appropriée, les intérêts des pauvres sont effectivement représentés. Dans la mesure où cette approche est appliquée, les bailleurs recherchent tout de même à influencer les outcomes au niveau des politiques, mais de manière moins directe, à plus long terme et, c'est leur espoir tout du moins, plus efficace.[71] Il est inévitable qu'une tension naisse entre une stratégie visant à adopter une présence discrète pour permettre le développement de politiques nationales et l'envie de promouvoir des solutions particulières et de démontrer des progrès à court terme. Cette tension est particulièrement visible dans le discours qui entoure les cadres d'évaluation des performances (PAF) ou leur équivalent.[72]

[71] L'ABG/P n'est pas neutre du point de vue des politiques ; il vise à garantir le succès de la stratégie de réduction de la pauvreté.

[72] Il ne fait aucun doute qu'elle est exacerbée par la pression interne que subit le personnel des agences d'aide pour « faire bouger les choses » durant la période limitée d'un poste typique et du cycle annuel qui domine les décisions de décaissement de l'ABG/P.

En plus de cela, l'image des partenaires techniques et financiers en tant qu'influence externe sur le processus national de développement de politiques est trompeuse : dans les pays dépendants de l'aide, les bailleurs sont eux-mêmes des acteurs travaillant quotidiennement au sein du système politique et du développement de politiques.

5.54 L'ABG/P peut de nombreuses manières, par le biais de ses inputs financiers et autres, influencer les processus de développement de politiques et la qualité des politiques qui en émergent. La perspective d'obtenir des fonds pour financer les politiques pourrait fournir une incitation à revoir ou développer des politiques, qui n'existe pas autrement. La mise à disposition de fonds par l'intermédiaire des systèmes normaux de planification et de budgétisation du gouvernement pourrait renforcer ce processus. Elle pourrait aussi représenter une incitation à la participation des agences sectorielles au financement, augmentant ainsi la cohérence au sein des agences publiques. Un processus de développement de politiques et de budgétisation plus ouvert et transparent pourrait encourager la participation d'un éventail plus large de groupes d'intérêts, menant à une meilleure qualité et accountability. Cette approche pourrait aussi promouvoir une plus grande cohérence et efficience parmi les bailleurs cherchant à influencer les politiques. Tous ces facteurs pourraient être soutenus par des inputs se concentrant spécifiquement sur l'AT et le renforcement de la capacité. Au niveau du développement de politiques, il existe une forte interaction entre les bailleurs qui participent ou non à l'ABG/P, et entre l'ABG/P et les autres inputs des bailleurs de l'ABG/P.

5.55 Les études pays pour cette évaluation n'ont pas pu analyser la totalité des processus de développement de politiques pour chaque cas. Les équipes chargées des études ont réalisé une vue d'ensemble du développement national de politiques, du processus de CSLP et du rôle général de l'ABG/P, et y ont ajouté une revue plus approfondie des secteurs sélectionnés qui tiennent une place proéminente au sein des préoccupations de l'ABG/P à l'égard des politiques. Les constats clés sont résumés ci-dessous sous trois en-têtes (qui se recoupent) : effets sur les processus de développement de politiques, effets sur le contenu des politiques, et les liens entre politiques et planification des dépenses.

Effets sur les processus de développement des politiques

5.56 Les études de pays ont trouvé des preuves de tous les effets de l'ABG/P postulés dans le paragraphe 5.53 ci-dessus. Parmi les exemples donnés par les rapports pays (la plupart illustrant plusieurs effets travaillant de concert) :

(a) L'intéressement financier :

- Au Rwanda : en fournissant au budget un financement flexible, et en principe prévisible, l'ABG/P permet au gouvernement d'être plus libre et l'encourage à prendre des risques à l'égard du développement de politiques. En effet, il sait qu'il peut financer de nouveaux types de dépenses liés à ses politiques, comme la mise en œuvre de la réforme du secteur public, les subventions au pro-rata permettant la gratuité de l'éducation de base et la facilité de garantie des investissements agricoles.
- Au Burkina Faso, les politiques sectorielles (comme la stratégie associée aux SWAp pour l'éducation) étaient en cours de définition avant l'avènement de l'ABG/P. Néanmoins, l'ABG/P a contribué au développement de ces politiques, à la fois par le biais du dialogue sur les politiques et de la mise à disposition des fonds rendant ces politiques faisables.

(b) Renforcement du processus national (interne au gouvernement) de développement de politiques, incitation à développer et renforcer des CSLP successifs et à poursuivre le développement de politiques au sein des et entre les secteurs :

- Le rapport pays du Burkina Faso identifie l'ABG/P comme la continuation du processus PPTE, soutenant un second CSLP (2004) plus participatif et bénéficiant d'une meilleure appropriation que le premier, et reflétant une série plus large et mieux articulée de politiques sectorielles.
- Le rapport pays de l'Ouganda souligne le fait que l'ABG/P n'a pas été à l'origine de l'appropriation par le gouvernement du processus de réforme axé sur le CSLP, mais que l'introduction de l'ABG/P a contribué de manière significative à maintenir et développer le processus de réforme en concentrant l'attention des bailleurs sur ce dernier. Le fait de concentrer le financement des bailleurs sur le processus de réforme a aussi contribué à en améliorer la cohérence en renforçant l'intérêt des agences sectorielles vis-à-vis de la participation à des processus de développement de politiques.
- L'équipe d'évaluation du Mozambique a commenté que l'ABG/P a lancé un dialogue sur les priorités des politiques et les connexions transsectorielles qui n'existait pas auparavant :

  d'un côté, le gouvernement a besoin d'espace pour développer ses propres politiques, car le poids collectif des bailleurs peut poser obstacle à une réflexion indépendante. D'un autre côté, les bailleurs de l'ABG/P peuvent donner leur appui à des réformes de politiques dans des secteurs bien soutenus (agriculture, éducation et santé), apporter une reconnaissance transsectorielle à ceux qui courent le risque d'être traités à un niveau purement sectoriel (VIH/SIDA) et peser sur des secteurs qui manquent de motivation pour mener des réformes (secteurs légal et judiciaire et, potentiellement, l'environnement).
- Le rapport pays du Nicaragua indique que l'ABG/P renforce, sans les lancer, les mécanismes nationaux de discussion des politiques par le biais des SWAp et des tables rondes sectorielles dans tout un éventail de secteurs.

(c) Inputs des bailleurs plus cohérents et efficients : le rapport pays du Mozambique, par exemple, caractérise en plus grand détail l'interaction entre bailleurs et gouvernement par le biais des groupes de travail du PAF :

Ceci ne rajoute pas de nouvelles exigences de réformes à celles déjà conformes aux programmes des ministères, mais il les soumet à une considération inter-sectorielle plus vaste. Avantages identifiés par le gouvernement et les bailleurs :

- exposition des progrès des secteurs à une comparaison et à un apprentissage mutuel
- plus forte pression en faveur du changement dans les secteurs en les incluant à la notation générale du PAF
- concentration de l'attention du gouvernement sur les grandes questions de politique
- coordination des approches et influences des bailleurs
- renforcement de la position des branches du gouvernement qui sont favorables aux réformes.

(d) Plus grande transparence et participation[73]: L'ampleur de la participation aux processus de développement de politiques déçoit normalement les espérances des partenaires techniques et financiers, et l'effet direct de l'ABG/P sur l'amélioration de la participation a été jugé à peine modéré. Cependant, la collaboration des ministères entre eux est un progrès important dans de nombreux cas, tout comme la transparence et l'ouverture de l'ABG/P par rapport à ses prédécesseurs (différence entre la Lettre sur la politique de développement traditionnelle associée aux prêts d'ajustement structurel et l'examen rigoureux auquel les PAF sont soumis).

[73] Point intéressant, les évaluations des rapports pays sur le degré de participation au processus de réforme ne sont pas facilement corrélées avec l'efficacité apparente de la réforme (voir l'Annexe C).

(e) Assistance technique et renforcement de la capacité. Le système des PAF et des groupes de travail associés fournit de nombreux exemples d'AT pour les politiques (pas nécessairement fournie en tant qu'input de l'ABG/P par les bailleurs de l'ABG/P) liée aux actions et au développement de politiques. Le rapport pays du Vietnam note le point suivant :

> En général, l'ABG/P semble avoir eu un effet sur le programme de réforme en renforçant la structure et la mise en œuvre des politiques grâce à un dialogue sur les politiques associé à des projets d'AT complémentaires aidant à la mise en œuvre. Il est probable que le processus de dialogue sur les politiques a renforcé le contenu des politiques en offrant une expertise sur ces questions.

5.57 Les effets positifs de l'ABG/P ont été apparents dans la plupart des pays de l'étude, mais pas tous. Les contextes du Malawi et du Nicaragua étaient moins favorables :

- Le rapport pays du Malawi conclut que le processus de réforme a été fragmenté et inégal, avec des niveaux relativement faibles d'appropriation politique dans un système administratif dominé par le népotisme et une fonction publique faible. Néanmoins, le dialogue de l'ABG/P a soutenu le processus de réforme et a renforcé l'engagement envers le processus du CSLP en particulier. Cependant, la participation au dialogue de l'ABG/P a été limitée et s'est concentrée sur la relation immédiate avec l'exécutif : la contribution des agences sectorielles, censées mettre en œuvre les actions gouvernementales, n'a pas été adéquate.
- Le rapport pays du Nicaragua souligne les réserves à l'égard de la cohérence, de la durabilité et de l'orientation pro-pauvre des stratégies nationales. C'est pour cela que les bailleurs de l'ABG/P n'ont pas pu se contenter de soutenir une stratégie éprouvée et cohérente, mais ont cependant participé à la formulation de la stratégie, avec des risques inévitables pour l'appropriation nationale du processus.

5.58 La **décentralisation** est un domaine important des politiques dans tous les pays de l'étude, avec des liens évidents avec la fourniture de services, l'empowerment et le renforcement de la capacité. La mesure dans laquelle les questions de décentralisation ont été affectées par l'ABG/P dépend du niveau et de la maturité des processus de décentralisation dans les pays de l'étude. Dans la plupart des pays (Vietnam, Mozambique, Rwanda et Burkina Faso), la décentralisation est un processus récent ou récemment revigoré. On s'attend à ce qu'il soit plus pertinent au sein du dialogue futur sur l'ABG/P. Tous les pays ont exprimé le vœu d'approfondir la décentralisation, mais certains d'entre eux (comme le Mozambique et le Vietnam) se sont avant tout concentrés sur le mode de décentralisation adopté. Cependant, les questions fondamentales liées aux institutions et aux politiques de décentralisation ont joué un rôle limité dans le dialogue de l'ABG/P,[74] même si les pays les plus décentralisés ont inclus plus de questions techniques dans les évaluations des performances (par exemple, les mesures du nombre de comptes ou de comptables, des questions locales de marchés publics, des systèmes de reporting, etc.) et un traitement graduel, quoique toujours limité, d'aspects plus importants du point de vue politique. En plus de cela, les gouvernements locaux et leurs associations ont en général le sentiment que leur participation au dialogue de l'ABG/P a été insuffisante.

5.59 Le profil relativement bas des questions de décentralisation, et la participation limitée des parties prenantes du processus de réforme de la décentralisation dans le dialogue de l'ABG/P et les processus de développement de politiques reflètent plusieurs facteurs : (a) la

[74] C'est vrai même en Ouganda, où l'ABG/P a joué un rôle majeur de financement de la décentralisation de la fourniture de services ; voir le rapport pays de l'Ouganda (en particulier son étude de cas sur la décentralisation en Annexe 6).

décentralisation est une question transsectorielle, où les acteurs sont plus éparpillés et les questions moins concentrées que pour les questions n'affectant qu'un secteur particulier ; (b) (question liée) il n'existe aucun groupe de travail sectoriel ou SWAp bien organisé pour la décentralisation, et les stratégies claires pour le processus de réforme de la décentralisation manquent dans la plupart des pays ; le dialogue a donc été difficile en l'absence d'une stratégie ou axe particulier ; (c) le processus de réforme de la décentralisation est un phénomène récent dans de nombreux pays, qui se fonde donc sur un nombre restreint d'expériences au niveau de l'expression d'opinions et de la mobilisation d'intérêts ; (d) le renforcement de la capacité et autres domaines « mous » ont en général été moins bien couverts par les processus de l'ABG/P, qui se sont avant tout concentrés sur les questions de macro-économie, de gestion financière et de fourniture de services ; (e) la décentralisation a été traitée comme un aspect des questions plus vastes de bonne gouvernance et a été éclipsée par des mesures générales de lutte contre la corruption et d'accountability.

Effets sur le contenu des politiques

5.60 Comment l'ABG/P a-t-il contribué aux différences du contenu des politiques ? Les bailleurs ne sont pas parvenus à imposer de manière efficace des prescriptions politiques auxquelles les pays partenaires ne souscrivaient pas, mais il existe de nombreux exemples de collaboration entre gouvernements et bailleurs pour déterminer le meilleur moyen de parvenir aux objectifs convenus. Ceci exige cependant que les gouvernements et leurs partenaires de l'ABG/P conviennent de se concentrer sur des domaines où ils ne sont pas en désaccord complet (sur le *comment*, pas le *quoi* des politiques). Il existe de nombreuses opportunités de ce type, mais la création d'un « espace de politiques » permet aussi au gouvernement d'introduire des politiques pas forcément bienvenues du côté des bailleurs. En Ouganda (où l'approche d'ABG/P a été la plus extensive), il existe de nombreux exemples de développement de politiques résultant d'une collaboration entre le gouvernement et (tout un éventail) des partenaires techniques et financiers. Le rapport pays de l'Ouganda note le point suivant : *Il serait naïf de croire que l'influence des bailleurs n'est pas liée au fait que le gouvernement s'appuie sur le financement de l'aide. Néanmoins, la plupart du temps, le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers semblent collaborer à un projet commun.* Le développement de politiques en Ouganda n'est pas confiné aux secteurs sociaux qui ont vu une concentration du financement de l'ABG/P (voir le Plan pour la modernisation de l'agriculture, la Stratégie de compétitivité à moyen terme). Il est significatif que deux initiatives prises au niveau des politiques qui ont eu des effets positifs impressionnants (l'éducation primaire universelle et l'abolition des frais pour les soins de santé) ont été introduites de façon unilatérale par le gouvernement, malgré le scepticisme initial des bailleurs.[75]

5.61 Dans d'autres pays (Rwanda, Burkina Faso), on note que l'ABG/P a contribué, ou contribue, à encourager le développement de stratégies sectorielles pour des secteurs moins bien articulés dans le CSLP, comme l'agriculture au Rwanda. (Au Rwanda comme ailleurs, la décision de la Banque Mondiale à l'égard du domaine sur lequel leur CASRP doit se concentrer se fonde sur le concept de « maturité sectorielle » en termes d'élaboration des politiques.)[76] L'introduction par le Rwanda de politiques innovatrices rendues possible par l'AGB/P a déjà été notée (paragraphe 5.56 ci-dessus).

5.62 L'ABG/P a-t-il poussé les politiques dans une direction particulière (et inappropriée) ? Le dialogue entourant l'ABG/P a eu tendance à plus se concentrer sur les services publics

[75] Sur le sujet des effets positifs de ces réformes, voir Murphy et al (2002), et Deininger and Mpuga (2004).
[76] Voir l'étude faisant le point sur le CASRP (Banque Mondiale 2005b) pour une revue générale de l'approche de la Banque Mondiale.

de base, mais on note de plus en plus d'exemples où son champ d'action s'est étendu aux questions de secteur privé et de génération de revenus. Un tel élargissement des domaines couverts peut être facilité par des institutions soutenues par l'ABG/P. Ainsi, USAID, bien qu'il ne soit pas un bailleur de l'ABG/P, dirige un groupe de travail du secteur privé du processus de revue conjointe de l'ABG/P au Mozambique. Comme on l'a déjà noté, la modernisation de l'agriculture a été traitée comme une question transsectorielle en Ouganda. De façon plus générale, le CSLP récent et les documents de politiques produits par les gouvernements du Malawi, du Vietnam, de l'Ouganda et du Nicaragua qui l'accompagnaient ont tous accordé plus d'importance aux stratégies se concentrant sur la croissance.[77] Certains aspects de l'approche de l'ABG/P peuvent être pertinents :

- Le rapport pays du Mozambique indique que le domaine de réforme du secteur privé est compliqué par le fait qu'il couvre tant de sujets ; il n'existe pas d'agence gouvernementale unique responsable des réformes qui affectent l'environnement commercial, ce qui complique le dialogue sur les politiques. Par conséquent, les forums transsectoriels que l'ABG/P contribue à encourager ont une valeur potentielle.
- Les domaines qui nécessitent une réforme urgente du développement de politiques publiques n'ont pas nécessairement besoin d'importantes dépenses publiques. L'ABG/P peut relier les actions de politiques à l'élan attaché aux fonds qui ont un objectif plus vaste. Ainsi, le rapport pays du Vietnam note que :

> De nombreuses actions et déclencheurs de politiques dans le CASRP visent à créer un solide environnement réglementaire, en s'attaquant aux échecs du marché et en réduisant le rôle de l'État…. Les succès proviennent non seulement des actions et déclencheurs de politiques du CASRP, mais également du dialogue mené à l'intérieur des groupes du partenariat qui participent aux discussions sur des questions similaires, comme les cadres réglementaires et la réforme du développement de politiques. En plus de cela, ces secteurs bénéficient aussi d'un important soutien des projets, complété par le CASRP. En tant que tel, les groupes du partenariat et l'AT fournie par les projets peuvent être considérés comme faisant partie de cette approche générale de l'ABG/P.

Budgétisation basée sur des politiques

5.63 L'ABG/P peut renforcer le processus de développement de politiques d'une manière importante : en renforçant la capacité des ministères des finances/de la planification d'imposer des contraintes budgétaires exigeantes aux agences sectorielles, et en donnant plus de proéminence aux questions de politiques dans le dialogue sur les dépenses. Ceci est lié aux conclusions de la question d'évaluation 3 sur le besoin de perfectionner les concepts de dépenses pro-pauvres, et de la question d'évaluation 4 sur l'importance de cadres à moyen terme capables de relier systématiquement les dépenses aux politiques. Dans plusieurs des pays de l'étude (en fait, seul l'Ouganda fait exception), ceci est souligné dans la question d'évaluation 5 comme un maillon manquant ou en train d'être développé, auquel cas l'ABG/P peut offrir son aide. Ainsi :

- Malawi : en général, le lien et la coordination entre les politiques sectorielles est très faible, et l'ABG/P a eu une influence très faible sur les politiques sectorielles. Ceci est en partie dû au manque relatif de planification et d'appui sectoriels, en particulier au manque de processus de CDMT efficace (en dépit des tentatives depuis plusieurs années d'utiliser l'assistance technique pour contribuer au développement d'un processus de CDMT).
- Burkina Faso : calendrier budgétaire bien établi et le CDMT général, en place depuis 2000, a encouragé un meilleur dialogue stratégique entre le Ministère des

[77] C'était aussi vrai des révisions apportées aux documents du CSLP pour le Mozambique et la Tanzanie, qui étaient en cours de préparation à la fin de la période d'évaluation.

finances et les autres ministères. Cependant, le développement au niveau sectoriel a été inégal. En particulier, les outils d'analyse, de planification et de budgétisation utilisés (comme les RDP, le CDMT sectoriel et général, les budgets de programmes, les PIP) sont faiblement articulés et reliés entre eux.

- Mozambique : le manque de plafonds budgétaires contraignants et une budgétisation incrémentale font que la formulation de budgets ne peut être poussée que de façon très limitée par des objectifs de politiques et une priorisation transsectorielle.

  > Dans la mesure où la majorité de l'aide au Mozambique se présente toujours sous forme de projets et de fonds communs, l'autorité du [ministère des finances] vis-à-vis des autres ministères et du processus de développement de politiques en général est limité.

- Rwanda : Le CDMT et les processus de préparation annuelle des budgets demeurent faiblement liés. Les ministères sectoriels et les entités sous-nationales ne pensent pas que le CDMT peut leur fournir des enveloppes financières sur trois ans relativement sûres.
- Nicaragua : Les politiques sectorielles comprises dans le plan de développement national (CSLP) en sont à différents degrés de développement et le CDMT, maillon manquant crucial entre les politiques et les plans de dépenses, n'existait qu'à l'état d'intention au moment de l'évaluation. Par conséquent, au moment de l'évaluation, l'articulation des politiques sectorielles avec les plans de dépenses était toujours faible.
- Vietnam : peu de preuves à ce jour d'un lien fort entre les politiques sectorielles et la planification des dépenses. Cependant, le développement de CDMT, aux niveaux sectoriel et provincial pour commencer, est en cours.

Résumé : Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques

5.64 Les constats des pays de l'étude soutiennent les conclusions suivantes :

(a) Les bailleurs ne se contentent pas de représenter une influence externe sur les systèmes de politiques, ils y jouent le rôle d'acteurs (ceci est inhérent au concept de partenariat). Ils ne peuvent pas imposer avec succès des politiques, mais s'ils agissent de façon judicieuse, ils peuvent contribuer au perfectionnement et à l'accélération des réformes qui bénéficient déjà d'un soutien au niveau national. Cependant, le contexte politique et institutionnel est crucial.

(b) L'influence de l'ABG/P sur les processus de développement de politiques et les politiques est intimement connectée au CSLP et interagit avec d'autres formes d'aide. Les scores obtenus par les pays de l'étude suggèrent fortement que l'ABG/P est plus efficient lorsqu'il a connu une plus grande pénétration (par vertu de sa durée, de son importance relative – en termes des sommes et des partenaires techniques et financiers impliqués – et du caractère sophistiqué des arrangements de dialogue qu'il soutient et exploite).

(c) L'ABG/P peut avoir des effets significatifs par le biais de tous les mécanismes anticipés au paragraphe 5.54 (empowerment financier, renforcement des incitations au sein du gouvernement, amélioration de la cohérence et de la coordination entre partenaires techniques et financiers et inputs d'AT complémentaires). Dans des contextes variés, il a soutenu le développement de politiques dans toutes sortes de secteurs.

(d) À ce jour, la décentralisation a joué un rôle mineur dans le dialogue et les processus de développement des politiques, mais l'ABG/P peut représenter un outil pertinent pour aborder la décentralisation en qualité de question de politique transversale.

(e) Il reste beaucoup de travail à faire dans les pays de l'étude pour renforcer les liens systémiques entre dépenses publiques et politiques. L'ABG/P peut représenter un soutien fort au développement de cadres de budgétisation à moyen terme, mais ceux-ci n'en sont qu'à leurs balbutiements.

(f) Les effets que nous identifions sont clairs (et efficients) mais modestes (tout du moins par rapport à certaines attentes). L'ABG/P ne transforme pas les réalités politiques sous-jacentes (ceci représente une aspiration irréaliste pour toute forme d'aide).

Question d'évaluation 6 : Effets sur la performance macro-économique

Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à la performance économique est-elle efficace, efficiente et durable ?

Introduction

5.65 Le financement de l'ajustement structurel (et l'allègement de la dette associé) annonçaient l'ABG/P au cours des années 90. Les actions s'articulaient alors autour de la stabilisation macro-économique, de la dérégulation commerciale et de la privatisation. Avec l'ABG/P, la forme de l'instrument financier est très similaire (le financement budgétaire non-ciblé n'est pas chose nouvelle), mais l'axe des politiques change : plus d'attention est prêtée à la composition des dépenses publiques et aux conditions liées à la « réduction de la pauvreté ». (Ceci s'applique à l'allègement de la dette PPTE, à la FRPC et aux instruments d'ABG/P). Cependant, la stabilité macro-économique demeure fondamentale. En même temps, la discipline fiscale favorise non seulement la stabilité, mais elle représente également une condition préalable pour l'efficience d'allocation et opérationnelle des dépenses publiques (voir l'Encadré 5.8 ci-dessus). Les conditions de l'ABG/P sont plus ou moins explicitement liées à la FRPC et au statut « on-track » du FMI.

5.66 L'ABG/P ne représente qu'une portion de l'ensemble de l'APD et coexiste avec d'autres aides programme financières (voir l'Annexe B). Lorsqu'on considère son influence macro-économique, il est pertinent de déterminer si ses effets sont différents, du point de vue qualitatif et matériel, de ceux des autres aides. Par rapport à l'aide projet (et c'est encore plus vrai des projets d'AT), il semble probable que le financement discrétionnaire non-ciblé du gouvernement connaîtra un multiplicateur du revenu national plus élevé (comme il n'est pas directement relié aux importations). En plus de cela, dans la mesure où il finance des dépenses de fonctionnement du gouvernement au niveau national (les salaires du personnel enseignant dans les écoles rurales, par exemple), il se peut qu'il ait des effets plus équitables en poussant la demande à la hausse dans l'ensemble de l'économie. Cependant, cette question n'entrait pas dans le cadre de cette étude.[78]

5.67 Nous étudions successivement (a) l'influence de l'ABG/P sur la discipline macro-économique et fiscale ; (b) les effets de l'ABG/P sur les coûts du financement budgétaire ; et (c) les effets secondaires possibles en termes de dissuasion de l'investissement privé et/ou de la substitution aux recettes nationales.

Discipline fiscale et stabilité macro-économique

5.68 L'ABG/P pourrait soutenir la stabilité macro-économique et la discipline fiscale par la simple vertu des fonds, de la manière dont ils sont fournis et/ou du dialogue et conditions qui

[78] L'autre facette de cette question est que l'ABG/P peut mener à une demande relative plus élevée pour les produits non commercialisables, avec des implications pour la capacité de l'économie à absorber l'aide sans distorsions.

y sont attachés (y compris les conditions liées à la FRPC, dont le FMI est l'interlocuteur principal). Des risques demeurent présents, vu que le manque de prévisibilité et la volatilité de la fourniture de l'ABG/P pourraient avoir des conséquences négatives (voir la discussion au paragraphe 5.35 ci-dessus). Le risque pourrait être amplifié au point que l'ABG/P mène à une augmentation de la valeur des décaissements qui deviennent directement dépendants de la même conditionnalité macro-économique.

5.69 Dans la plupart des pays de l'étude, la stabilité macro-économique a été établie avant, et indépendamment de, l'ABG/P (l'Ouganda, le Vietnam et le Burkina Faso ont connu les plus longues périodes de stabilité[79]). Dans ces pays, tout comme au Mozambique et au Rwanda, nous avons conclu que l'ABG/P, même s'il n'est pas un facteur principal, a renforcé la stabilité macro-économique qui était déjà établie. Il l'a fait par le biais des flux financiers, en facilitant la tâche des autorités chargées de maintenir la discipline fiscale et, dans une certaine mesure, en alignant l'influence des bailleurs de l'ABG/P avec la FRPC. L'effet sur la discipline fiscale provient de deux sources : comme il augmente les ressources mises à la disposition du budget, il est plus facile de respecter les limites de dépenses, et il renforce le Ministère des Finances en budgétisant des ressources auparavant non-budgétisées. L'ABG/P a également servi à élargir le cercle de partenaires techniques et financiers impliqués à l'analyse et aux discussions macro-économiques.

5.70 Le Burkina Faso, qui est membre de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine, (UEMOA), représente un cas spécial. Son appartenance à cette organisation fait qu'il doit respecter des normes convenues de discipline fiscale et de stabilité macro-économique. Ainsi, à nouveau, la stabilité macro-économique était présente avant l'avènement de l'ABG/P ; en plus de cela, les règles de l'union empêchent les flux d'ABG/P d'avoir un impact négatif sur la stabilité économique, autrement dit, par le biais de l'inflation. Néanmoins, l'ABG/P a contribué à maintenir et à faire progresser l'intégration régionale grâce aux liens mutuels entre l'ABG/P et les programmes de soutien de l'UEMOA financés par les mêmes bailleurs.

5.71 Au Nicaragua, les flux d'ABG/P significatifs sont trop récents pour qu'on s'attende à des effets macro-économiques, mais les craintes liées à un effet adverse sur la prévisibilité ont été renforcées par les difficultés du gouvernement avec le FMI et le retard qui a suivi pour le début des décaissements du JFA en 2005. Au Malawi, la discipline fiscale n'a pas été établie de façon sûre au cours des dernières années ; la suspension de l'ABG/P lorsque le Malawi a manqué à respecter certaines conditions a exacerbé la situation à court terme. Ses effets à long terme dépendront de savoir si cela change les attentes futures et incite à maintenir la discipline à l'avenir.[80] L'épisode est analysé en détail dans le rapport pays du Malawi.

5.72 Le manque de prévisibilité à court terme (noté sous la question d'évaluation 3) a été un problème dans plusieurs cas. Au Mozambique et au Rwanda, le gouvernement a dû contracter un emprunt national à court terme en conséquence (voir le paragraphe 5.73 ci-dessous). L'Ouganda a pu puiser dans ses réserves[81] pour compenser les retards des décaissements (et ces réserves avaient été alimentées par l'ABG/P) ; dans le cas de l'Ouganda, la hausse de l'emprunt national a été la conséquence de la stratégie de stérilisation des décaissements d'aide venue de l'étranger adoptée par les autorités, pas de

[79] Le Burkina a dû s'ajuster à la douloureuse dévaluation du Franc CFA en 1994.
[80] Bien que d'autres formes antérieures de l'ABG durant la décennie précédente ne soient pas parvenues à établir la discipline fiscale.
[81] Les flux d'ABG/P ont également réduit le besoin du Burkina Faso de faire appel aux infrastructures centrales de la BCEOA (Banque centrale des États ouest-africains).

la volatilité de l'ABG/P.[82] Au Rwanda, l'équipe d'évaluation a trouvé que les parties prenantes étaient d'accord sur le fait que l'ABG/P, qui avait été lancé avec l'opération d'ABG/P du DFID en 2000, a fourni un axe plus clair pour la politique et les processus macro-économiques que d'autres formes d'aide, et a contribué à maintenir la discipline de la gestion du déficit budgétaire déjà bien établie.

Coûts du financement budgétaire

5.73 L'ABG/P, fourni par les dons et crédits de l'APD,[83] est une source de fonds relativement bon marché, et par conséquent devrait réduire le coût moyen du financement budgétaire.[84] L'accès à un crédit relativement bon marché (CASRP/FRPC) était le motif principal qui a poussé le Vietnam à participer au processus de CSLP.[85] Comme on l'a déjà noté, cependant, les retards des décaissements anticipés d'ABG/P ont mené à un emprunt national à court terme au Mozambique et au Rwanda. L'effet a été plus grave au Rwanda, où le manque de prévisibilité de l'ABG/P a contribué à presque doubler les paiements d'intérêts nationaux entre 2001 et 2004, avec des augmentations annuelles de 27% en 2003 et de 16% en 2004. Ainsi, au lieu de réduire le coût du financement budgétaire, l'ABG/P au Rwanda est jugé avoir eu un effet modérément pervers. L'Ouganda représente une anomalie à cause des coûts de stérilisation ;[86] cependant, la question sous-jacente de la capacité d'absorption macro-économique de l'aide par les pays partenaires n'est pas spécifique à une modalité d'aide. En général, l'ABG/P a mené à une réduction des coûts du financement budgétaire dans tous les pays de l'étude, sauf pour les exceptions mentionnées.

Effets sur les recettes fiscales et l'investissement privé

5.74 Les questions plus larges (et transversales) concernant l'influence de l'ABG/P sur l'équilibre entre secteurs public et privé sont considérées en Section 6 (paragraphes 6.8 – 6.13). Un effet non-prévu que le financement de dépenses liées à l'ABG/P pourrait avoir est l'effet dissuasif sur l'investissement privé suivant la hausse des taux d'intérêt nationaux.[87] Les taux d'intérêt subissent une pression à la hausse suite à l'emprunt à court terme en Ouganda, au Mozambique et au Rwanda. En Ouganda, l'emprunt a représenté un choix politique (stérilisation) lié à l'aide en général, pas seulement à l'ABG/P. Au Mozambique et au Rwanda, on présume qu'il y a eu un effet modérément négatif sur le secteur privé formel (plus suite aux effets sur les coûts du capital d'exploitation que sur le financement de l'investissement). Au Rwanda, on a aussi assisté à une accumulation d'arriérés de paiement qui a eu un effet adverse sur les fournisseurs du secteur privé. Comme nous l'avons mentionné plus haut (à partir du paragraphe 5.35 ci-dessus), les bailleurs de l'ABG/P ont réalisé des ajustements conçus pour limiter la volatilité future des décaissements.

5.75 La simple théorie économique tend à suggérer que, dans une situation neutre, on pourrait attendre d'une fourniture garantie d'appui budgétaire qu'elle réduise les recettes fiscales. Il serait très difficile d'enquêter de façon conclusive à ce sujet sans appliquer des techniques économétriques, pour lesquelles des données précises sont rares. Comme l'ABG/P s'accompagne de conditions et d'une AT qui s'adressent spécifiquement à la recette fiscale, la situation n'est pas neutre. En plus de cela, l'ABG/P n'agit pas isolément, mais

[82] La question de la stérilisation est explorée en plus grand détail au chapitre B6 du rapport pays de l'Ouganda.
[83] La Banque Mondiale est maintenant capable de passer à des termes de subvention lorsque la durabilité de la dette pose problème ; le Burkina Faso fait partie des pays qui pourraient en bénéficier.
[84] Le coût total de l'emprunt dépend bien entendu du montant emprunté.
[85] Bien que, comme l'expérience de la FRPC le montre, la préférence du Vietnam avait des limites claires.
[86] Voir le chapitre B6 du rapport pays de l'Ouganda.
[87] L'effet voulu serait de réduire le recours à l'emprunt du gouvernement. Un effet pervers pourrait se produire (a) si le manque de prévisibilité des fonds d'ABG/P nécessite un emprunt à court terme ou (b) si les autorités ont recours à l'emprunt national pour stériliser les entrées d'aide provenant de l'étranger.

fonctionne en parallèle avec de nombreuses autres interventions, dont les consultations semestrielles avec le FMI.[88] Nous n'avons pas trouvé d'effets négatifs significatifs de l'ABG/P sur les recettes fiscales durant la période étudiée,[89] quoique :

- Les tendances sont notoirement difficiles à établir face aux fluctuations (qui pourraient être dues, entre autres, au cycle électoral – comme au Mozambique en 2004).
- L'ABG/P a facilité l'abattement (pro-pauvre) des frais d'utilisateurs pour certains services (Rwanda, Ouganda).
- Grâce à l'ABG/P, il a été plus facile pour le gouvernement de l'Ouganda de diminuer, puis d'abolir, la source principale de recettes fiscales du gouvernement local, avec un effet négatif sur les finances du gouvernement local et sur l'accountability. Cependant, des hausses de la TVA et de l'impôt sur les revenus ont compensé cette baisse.
- Au Burkina Faso, l'ABG/P soutient les efforts visant à augmenter les recettes fiscales par le biais de ses liens avec les consultations du FMI et le critère de convergence de l'UEMOA.

Résumé : Effets sur la performance macro-économique

5.76 Étant donné que ceci n'est pas une étude économétrique de l'impact de l'ensemble de l'aide, les conclusions se limitent à des jugements sur les effets spécifiques attribuables à l'ABG/P dans les pays de l'étude durant une période relativement limitée. En général (pour les cinq pays où l'ABG/P est devenu établi) :[90]Il a renforcé la stabilité macro-économique préexistante. Les effets des flux de fonds sont complémentés par un degré de renforcement des programmes de la FRPC.

(b) Il a élargi l'implication des partenaires techniques et financiers au débat macro-économique.

(c) On a également conclu que l'ABG/P représente une aide pour la discipline fiscale en fournissant des fonds soumis au processus budgétaire.[91]

(d) Les effets sur la stabilité et la discipline macro-économiques ont le potentiel d'être limités par le manque de prévisibilité. Le risque peut être exacerbé si une plus forte proportion des fonds d'aide devient l'otage d'une même conditionnalité macro-économique.

(e) Si l'on excepte des cas limités où les taux d'intérêt à court terme ont été poussés à la hausse par l'emprunt national pour couvrir des manques/retards des décaissements d'ABG/P, l'étude n'a noté aucun effet dissuasif évident.

(f) De même, dans un contexte où les mesures de renforcement des recettes sont prises en parallèle avec l'ABG/P, l'étude n'a constaté aucune diminution évidente de l'effort fiscal global qui pourrait être attribuée à l'ABG/P.

[88] Ou, dans le cas du Burkina Faso, le critère de convergence convenu dans le cadre de l'UEMOA.

[89] En fait, on a assisté à de fortes hausses des recettes fiscales dans certains pays.

[90] Pour la Tanzanie, voici la conclusion atteinte par l'étude de l'ABG/P :

> La restauration de la stabilité macro-économique a été le résultat d'un fort soutien politique à un contrôle étroit des dépenses et à une politique monétaire stricte. Les fonds d'ABG/P ont permis de fortes hausses des dépenses sociales tout en maintenant un emprunt prudent. En l'absence de telles ressources, il aurait été difficile de satisfaire les engagements pris à l'égard de coûts de fonctionnement en hausse sans un niveau significativement plus élevé de financement du déficit. Il n'existait aucune preuve de conséquences macro-économiques négatives non-voulues sur une échelle l'emportant sur les effets macro-économiques positifs de l'ABG. (Lawson et al 2005a.)

[91] Au Malawi, comme on l'a noté, il n'est pas plus parvenu à garantir la discipline fiscale que les ABG précédents.

Question d'évaluation 7 : Effets sur la fourniture de services

Dans quelle mesure l'ABG/P a-t-il contribué à l'amélioration de la performance du gouvernement en matière de prestations de services de façon efficace, efficiente et durable ?

Introduction

5.77 Le Cadre d'évaluation amélioré exige une enquête sur les effets possibles de l'ABG/P sur la fourniture de services pro-pauvres en plus de ceux qui proviennent directement de tout financement supplémentaire. Comme le décrit le schéma de causalité, les effets institutionnels possibles sont envisagés suite à une meilleure efficience opérationnelle et d'allocation de la gestion des finances publiques (ce sujet est abordé sous les questions d'évaluation 3 et 4) et à de meilleures politiques (question d'évaluation 5). Ici, il est important de prendre en compte les délais associés à l'ABG/P. Tandis que les effets des flux de fonds peuvent se faire rapidement sentir, le délai probable est plus long pour les changements au niveau des politiques et des institutions, qui pourraient mener à des effets supplémentaires sur l'efficience et l'efficacité de la fourniture de services. En plus de cela, comme cela a été mentionné sous les questions d'évaluation précédentes, les améliorations attendues des systèmes de gestion des dépenses et de l'allocation des dépenses suite à la mise en œuvre de l'ABG/P n'en sont qu'à leurs balbutiements.

5.78 En général, les preuves d'une hausse des dépenses soutenues par l'ABG/P consacrées aux services publics de base (menant à une plus grande quantité de services fournis) sont assez claires ; les effets directs des flux de fonds ont été considérés (et on a conclu qu'ils étaient substantiels) dans l'analyse des dépenses publiques sous la question d'évaluation 3 (voir les paragraphes 5.34 et 5.43 ci-dessus). Cependant, les preuves d'une amélioration de la qualité des services ou de leur accès par les pauvres due à l'ABG/P sont par nature plus difficiles à rassembler à cause d'un manque de données fiables sur la qualité et l'accès. Finalement, (comme il est noté dans la Section 2, paragraphe 2.8(e)) il devient difficile d'attribuer les effets à des influences précises au fur et à mesure que l'enquête remonte la chaîne de causalité. Les rapports pays mentionnent tout d'abord des effets sur l'efficience, l'efficacité et l'accès pro-pauvre des services publics, puis sur la capacité et la réactivité des institutions de fourniture de services.

Fourniture de services publics pro-pauvres

5.79 Deux des pays de l'étude de cas, le Malawi et le Nicaragua, peuvent être éliminés d'office, car ils n'ont pas bénéficié de flux d'inputs d'ABG/P prévisibles permettant de prédire des effets en conséquence. Ailleurs, il existe des exemples significatifs où l'ABG/P a mené à, ou a grandement facilité, l'adoption de nouvelles manières de faire des affaires, avec des effets positifs sur la fourniture de services. Ainsi, au Burkina Faso (suite à l'élan donné par l'initiative PPTE), l'ABG/P a stimulé l'abolition de la structure séparée de projets financés par des fonds communs qui gérait le programme de construction d'écoles et son intégration au gouvernement. Il a complémenté d'autres modalités en finançant les salaires du personnel enseignant, garantissant ainsi l'obtention d'avantages durables à partir du placement de capitaux. En Ouganda, la gestion des services de base est passée sous la responsabilité des gouvernements locaux, un financement standard par le biais de subventions du gouvernement remplaçant une variété de programmes spéciaux des bailleurs avec une couverture limitée. Au Mozambique, comme on l'a déjà noté, l'ABG/P a budgétisé une somme accrue de fonds et a promulgué la cohérence lors de la mise en place et du suivi de cibles sectorielles. Le rapport pays du Rwanda mentionne un effet similaire sur la cohérence, mais note également que le renforcement de cette chaîne de résultats n'en est qu'à ses débuts, et dépend en partie de la prévisibilité des flux de fonds au sein du gouvernement :

> Un autre effet de l'ABG/P est que, tandis que la « chaîne d'actions publiques » reliant les politiques/stratégies sectorielles à la fourniture d'activités/de services est toujours faible, elle est également sensible à la prévisibilité et au caractère opportun des flux de fonds, et le resterait même si elle gagnait en solidité. La prévisibilité et le caractère opportun du financement de la fourniture de services par le gouvernement dépend à son tour fortement de la prévisibilité des décaissements d'ABG/P et d'une programmation appropriée et fiable des décaissements d'ABG/P au cours de l'exercice fiscal. ... à ce jour, cet effet n'a pas été très positif.

5.80 Les données sur l'incidence de la pauvreté des services publics sont généralement incomplètes, et les assomptions quant à savoir quelles dépenses sont « pro-pauvres » ont été plutôt imprécises (voir la discussion dans l'Encadré 5.5 ci-dessus). Il est cependant clair qu'une expansion rapide des services de base s'est souvent accompagnée de fortes baisses de qualité (la performance de l'éducation en Ouganda après le programme d'éducation primaire universelle en est un exemple frappant). Certains aspects (surtout pour l'infrastructure physique) mènent à des débats légitimes sur les standards appropriés. L'Ouganda et le Burkina Faso ont tous deux affirmé, par exemple, que les normes propagées au niveau international par le programme Education for All sont beaucoup trop coûteuses pour eux. Par d'autres aspects, cependant, les avantages liés à un meilleur accès par les pauvres ont été gravement compromis par une qualité en baisse. Il est vital de ne pas faire preuve de complaisance, mais (surtout dans un contexte de forte demande politique pour les services) il est difficile d'imaginer une séquence où le souci d'expansion ne précède pas celui de la qualité. Le défi consiste à s'attaquer aux problèmes de qualité qui sont à présent manifestes ; les mécanismes d'ABG/P pour le dialogue et pour la mise en place et le suivi d'objectifs de performance représentent une manière de le faire. (voir la discussion de la Section 6, paragraphes 6.9 – 6.11).

5.81 Les problèmes liés à l'ABG/P au Vietnam diffèrent de ceux rencontrés dans les pays africains. La couverture et les standards des services de base sont beaucoup plus élevés, et les effets des flux de fonds de l'ABG/P sont beaucoup moins proéminents. La matrice du CASRP a permis de prêter une attention considérable aux mesures de renforcement de la qualité de la fourniture de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. Cependant, la majorité de ces mesures étant récentes (CASRP 3-5, à compter de 2004), il est trop tôt pour juger de l'efficacité de leur mise en œuvre.

Capacité et réactivité des institutions chargées de la fourniture de services

5.82 Dans le cadre des mesures générales pour renforcer l'accountability, on espère que l'ABG/P encourage une meilleure réactivité des institutions de fourniture de service face à leurs utilisateurs. Le mécanisme le plus plausible est celui qui utilise la décentralisation des ressources et des responsabilités au niveau de la fourniture de services, dans un cadre approprié d'accountability locale. L'effet le plus fort de l'ABG/P généralement noté sur les incitations internes du gouvernement est un renforcement de l'accountability des agences sectorielles vis-à-vis des autorités budgétaires, ce qui augmente le champ d'action des réformes sur l'ensemble du système (voir le paragraphe 5.46 ci-dessus). En même temps, la décentralisation et la déconcentration sous des formes variées se poursuivent ou sont prévues dans la plupart des pays de l'étude (voir le paragraphe 5.58 ci-dessus). C'est en Ouganda qu'elles ont réalisé le plus de progrès, mais les effets potentiels de la décentralisation sur la réactivité des institutions chargées de la fourniture des services sont ambigus. Comme on l'a noté, les actions des politiques du CASRP au Vietnam ont soutenu d'importantes réformes de la fourniture de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ailleurs, les preuves de changements significatifs au sein des relations entre les institutions chargées de la fourniture de services et leurs bénéficiaires sont moins claires. Cependant, le dialogue de l'ABG/P a contribué à clarifier les questions de qualité, d'égalité et de réactivité. Ainsi, le rapport pays du Mozambique note que la contribution de l'ABG/P à

la capacité de fourniture de services a été avant tout indirecte. Il a soutenu le développement et la mise en œuvre des systèmes afin de rendre l'allocation des fonds aux services plus efficiente tout en ajoutant une pression plus ouverte et collective pour l'atteinte des objectifs de service et la mise en œuvre des réformes promises. De même, le rapport pays du Rwanda note que l'influence de l'ABG/P passe par la mise en place d'objectifs de performances associés au financement. Le rapport pays de l'Ouganda note que l'attention insuffisante prêtée au renforcement de la capacité du gouvernement local représente une faiblesse de l'ABG/P à ce jour. C'est aussi vrai pour le Rwanda et le Burkina Faso.

Résumé : Effets sur la fourniture de services[92]

5.83 Les effets les plus évidents de l'ABG/P sur la fourniture de services sont dus à une hausse des dépenses et à une expansion des services de base, en particulier l'éducation et la santé (comme il est noté dans la question d'évaluation 3). Ceci a représenté pour la plus grande partie une réponse à une forte demande de services venant du peuple. Les améliorations quantitatives (accès offert à plus de pauvres) sont plus faciles à obtenir que les améliorations qualitatives, et l'expansion des services de base s'est souvent accompagnée d'une détérioration de leur qualité. D'autres effets de l'ABG/P (par le biais des politiques et surtout des changements institutionnels) prendront sans doute plus de temps à se concrétiser. Les changements de ce genre (par le biais d'une meilleure efficience opérationnelle et d'allocation de la gestion des finances publiques) dont on constate l'apparition ne sont pas encore intégrés, mais ces effets, alliés à des mécanismes reliant l'ABG/P au dialogue et aux objectifs de performance de l'ABG/P (et à une meilleure cohérence et coordination entre secteurs), ont un potentiel considérable pour répondre aux questions de qualité et d'accès.

Question d'évaluation 8 : Effets sur la réduction de la pauvreté

Jusqu'à quel point l'AGB/P a-t-il renforcé l'impact du gouvernement sur la pauvreté ?

Introduction

5.84 Plusieurs équipes travaillant dans les pays ont souligné la faillibilité et les limitations des statistiques sur la pauvreté disponibles et ont mis en garde contre les tentatives de rechercher une relation trop mécanique entre les inputs de l'ABG/P et les outcomes au niveau de la pauvreté, surtout dans la mesure où les effets de l'ABG/P prennent du temps pour se manifester, et compte tenu du potentiel des facteurs exogènes de submerger les effets prévus de l'ABG/P.[93] Nous avons noté plus haut (paragraphe 5.15 ci-dessus) que la forme de la relation de l'ABG/P (autrement dit les structures d'interaction entre les parties, les types de conditions associées aux transferts financiers) est distincte de son contenu (les

[92] L'étude Tanzanie parvient aux conclusions suivantes :

> Les mauvais outcomes de la fourniture de services peuvent être liés à des faiblesses au niveau des outputs. L'efficience des dépenses publiques est faible, les incitations internes du gouvernement demeurent insuffisantes et la pression démocratique qui pourrait pousser les améliorations est en grande partie absente. L'opinion des évaluateurs est que, sans de nouveaux changements au niveau des institutions et des politiques, des améliorations majeures des indicateurs de développement humain et de la pauvreté demeureront hors de portée. Il est tout aussi clair que des changements internes seraient aidés par une réduction continue du nombre de programmes et projets d'aide dans le secteur public. (Lawson et al 2005a.)

[93] L'étude de l'ABG en Tanzanie insiste également sur les points suivants :

> Une limitation des mesures contre la pauvreté du point de vue de l'évaluation est que la période couverte démarre trop tôt (il aurait fallu attendre au moins cinq ans) pour pouvoir être considérée comme le résultat des processus de changement dont nous avons parlé. [En outre], le suivi fondé sur les enquêtes réalisées auprès des ménages s'intéresse très largement aux changements rencontrés sur une période excédant les trois ans que dure le cycle des stratégies de réduction de la pauvreté. Par conséquent, il a trop peu à offrir en termes du processus de revue sur trois ans, et encore moins des fonctions d'accountability et d'apprentissage d'une année sur l'autre du suivi des stratégies de réduction de la pauvreté. (Booth et al 2004, paragraphe 253).

politiques et stratégies qu'il sert à poursuivre). L'ABG/P vise à soutenir des stratégies nationales de réduction de la pauvreté elles-mêmes en cours d'évolution (en partie suite aux dialogues liés à l'ABG/P et à l'aide en général). C'est une raison de plus de ne pas s'attendre à une relation simple entre l'ABG/P et la réduction de la pauvreté.

5.85 Au cours des dernières années, plusieurs pays de l'étude (Vietnam, Rwanda, Ouganda, Mozambique) ont connu des baisses spectaculaires de la pauvreté liée aux revenus, dues avant tout à des taux de croissance soutenus et élevés. Cette situation a été associée à un fort effet de reprise suite à la fin des conflits dans ces trois pays. Dans tous les cas, il est probable que la réduction de la pauvreté connaîtra un ralentissement au fur et à mesure qu'elle se concentre au niveau des sous-groupes les plus démunis, dans les régions périphériques et les zones les plus affectées par les conflits. Des coïncidences risquent d'être prises pour un effet de causalité et il est possible que l'aide, à qui l'on a attribué une grande partie du mérite des réductions de la pauvreté par le passé, attire des condamnations injustifiées pour les ralentissements ou les échecs rencontrés.[94]

Dimensions et données de la pauvreté

5.86 Le cadre d'évaluation amélioré fait la distinction entre trois dimensions de la pauvreté : la pauvreté liée aux revenus, l'accès aux services essentiels et l'empowerment. L'action publique peut influencer les différentes dimensions de différentes manières ; certaines sont mises en lumière dans le schéma de causalité (Graphique 2.2 de la section 2 ci-dessus). Chaque dimension s'accompagne d'implications différentes pour les données, comme nous l'indiquons brièvement ci-dessous :

(a) Les tendances de la pauvreté liée aux revenus durant la période de l'évaluation (1994-2004) sont difficiles à établir, si ce n'est en termes très généraux, pour la plupart des pays de l'étude. Le revers subi par les efforts de réduction de la pauvreté en Ouganda a attiré énormément d'attention. Ici, comme ailleurs, la solidité des données (en particulier la cohérence entre des études successives) et les moteurs sous-jacents des tendances apparentes sont controversés. Les questions liées aux données et les tendances de la pauvreté sont analysées dans les rapports pays.

(b) D'un point de vue strict, les données concernant l'impact sur la dimension des services de base de la pauvreté exigent également des études des ménages ou autres données tout aussi précises. Cependant, elles sont souvent remplacées par des données sur les outputs et l'accès pour une utilisation à court terme. C'est la dimension où les effets de l'ABG/P sont ressentis de manière intuitive comme étant les plus évidents et sans doute les plus rapides, l'ABG/P finançant l'expansion de tels services.

(c) L'empowerment est la dimension la moins mesurable. Les effets sur l'empowerment notés dans les études pays comprennent des éléments liés à l'accountability des institutions publiques, aux progrès de la décentralisation (démocratique) et à l'accès au système judiciaire. Les effets sur l'empowerment qui se sont sans doute fait sentir sur la plus grande échelle ont suivi une contribution directe de l'ABG/P : la remise en place des systèmes de sécurité de base et de justice au Rwanda et la mise en œuvre de la décentralisation au niveau des districts en Ouganda (cependant, il est important de ne pas exagérer les effets de cette dernière action au niveau de l'empowerment ; voir l'étude de cas spéciale sur la décentralisation et l'Annexe 6 du rapport pays de l'Ouganda).

[94] Un point similaire s'applique lorsque les bailleurs s'attribuent le mérite de mesures de politiques gouvernementales qu'ils approuvent.

Constats de causalité

5.87 Les conclusions des rapports pays sur les liens identifiables (éventuels) entre les outcomes de l'ABG/P et les impacts sur la pauvreté étaient les suivantes :[95]

- Burkina Faso : Des données limitées ont compliqué l'évaluation des tendances, mais on s'accorde de plus en plus sur le fait que la pauvreté liée aux revenus a connu une baisse modérée entre 1998 et 2003. L'ABG/P a eu un impact sur la réduction de la pauvreté liée aux conditions de vie par le biais de l'amélioration de la fourniture de services de base. Son impact général sur la pauvreté liée aux revenus a été modeste, et en grande partie indirect ; il est né du soutien apporté à la croissance économique générale et à la politique macro-économique. Les impacts sur l'empowerment et l'inclusion sociale ne sont pas encore très visibles, mais les processus en cours visent surtout le long terme.
- Malawi : l'ABG/P n'a pas représenté de nouvelles ressources ou un flux continu de fonds ; il ne faut donc pas être surpris de l'absence de preuves de son impact sur la pauvreté.
- Mozambique : L'ABG/P a eu un faible impact positif sur la fourniture de services, principalement en ajoutant une pression collective au soutien apporté aux priorités sectorielles. Il aura sans doute un effet positif à plus long terme, par le biais du développement de systèmes et la fourniture d'un financement (récurrent) plus prévisible. L'effet de l'ABG/P sur la pauvreté liée ou non aux revenus et sur l'empowerment des pauvres est à ce jour jugé limité, mais positif.
- Nicaragua : Les flux d'ABG/P sont trop récents pour qu'on puisse attendre des impacts sur la pauvreté attribuables à l'ABG/P.
- Rwanda : Les données sont limitées, mais il semble qu'il y ait eu des progrès dans toutes les dimensions de la réduction de la pauvreté à partir d'une situation très faible après 1994. Les effets de l'action publique sur la réduction de la pauvreté sont difficiles à démêler de l'effet de reprise général suite au conflit. La pauvreté liée aux revenus a chuté, mais les inégalités semblent avoir connu une hausse significative par rapport aux niveaux antérieurs à 1994. Tout compte fait, lorsqu'on prend en compte les flux de fonds et autres effets, l'ABG/P a eu un effet positif sur les dimensions non-liées aux revenus de la réduction de la pauvreté. Les stratégies d'action publique soutenues par l'ABG/P n'ont que récemment commencé à se concentrer plus directement sur la croissance et la réduction de la pauvreté liée aux revenus.
- Ouganda : Des progrès significatifs ont été réalisés à l'égard de la pauvreté non-liée aux revenus suite à l'expansion des services de base. Les progrès au niveau de la pauvreté liée aux revenus sont plus inégaux. Ils sont fragilisés par le conflit qui fait toujours rage dans le nord de l'Ouganda, et la réduction globale de la pauvreté liée aux revenus a subi un revers récent. Il ne faut pas s'attendre à une relation mécanique à court terme entre l'aide (dont l'ABG/P) et la pauvreté liée aux revenus (mais cela signifie également que l'aide ne devrait pas s'attribuer à tort le mérite de la corrélation positive dans le passé entre les flux d'aide et la réduction de la pauvreté). La contribution principale de l'ABG/P à la réduction de la pauvreté s'est faite par le biais de l'expansion des services de base, bien que la qualité de ces services demeure faible. Les effets de l'ABG/P sur la pauvreté liée aux revenus ont été beaucoup plus faibles et indirects. Ils ont été obtenus en facilitant la stabilité macro-économique, qui à son tour favorise la croissance. Les effets sur l'empowerment sont également faibles, malgré les effets de la décentralisation sur la participation, car l'accountability du gouvernement en général, l'administration de la justice et les droits humains restent faibles.

[95] Ils sont résumés, avec les autres constats sur la causalité, dans l'Annexe 5 de chaque rapport pays et dans l'Annexe E de ce rapport de synthèse.

- Vietnam : Dans un contexte de bonnes performances à l'égard de la réduction de la pauvreté et de la gestion macro-économique, les principaux impacts de l'ABG/P sur la pauvreté ne proviennent pas des effets de flux de fonds, mais des effets institutionnels dus à la mise en œuvre d'actions politiques budgétaires comprises dans la matrice de politiques du CASRP. L'effet principal de l'ABG/P a concerné la pauvreté non-liée aux revenus, avec des effets faibles seulement sur la réduction de la pauvreté liée aux revenus et l'empowerment des pauvres.

Résumé : Effets sur la réduction de la pauvreté

5.88 Les équipes sur le terrain ont été incapables de relier avec confiance des effets distincts (identifiables séparément) de l'ABG/P à l'impact sur la pauvreté dans la plupart des pays. Ceci est particulièrement vrai pour les dimensions de la pauvreté liée aux revenus et de l'empowerment. Il existe cependant des liens clairs entre l'ABG/P et une amélioration des services de base, par le biais d'un financement et d'un engagement collectif des bailleurs et du gouvernement vis-à-vis des objectifs de fourniture de services.

5.89 Ce constat quelque peu agnostique reflète largement les difficultés rencontrées au niveau des données, des calendriers et de la méthodologie que nous avons décrites. Cela ne signifie pas que l'ABG/P n'a aucun effet sur la pauvreté ou qu'il a moins d'effets que d'autres modalités. En plus de cela, l'ABG/P en tant que modalité est unique dans la manière dont il soutient directement les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les stratégies de réduction de la pauvreté soutenues par l'ABG/P sont en cours de perfectionnement, en partie en réponse aux expériences nationales liées à la croissance et à la réduction de la pauvreté. La relation entre l'ABG/P et l'impact du gouvernement sur la pauvreté n'est donc pas statique : la prochaine question d'évaluation considère la capacité de l'ABG/P à tirer des enseignements des expériences rencontrées.

Question d'évaluation 9 : Durabilité de l'ABG/P

Le processus ABG/P est-il durable ?

Introduction

5.90 Le critère du CAD pour la durabilité est :

> la survie des avantages apportés par une intervention de développement après l'octroi d'une assistance au développement majeure. La probabilité que des avantages seront continus et à long terme. La résistance face au risque des flux d'avantages nets au fil du temps (Encadré 2.1 ci-dessus).

Compte tenu de la courte période durant laquelle l'ABG/P a été mis en œuvre, l'étude s'est concentrée sur les deux derniers éléments de ce critère.

5.91 La durabilité du processus d'ABG/P est importante dans le contexte des objectifs à long terme mis en place pour l'ABG/P. La période nécessaire pour assister à des effets plausibles des changements opérés dans les domaines des institutions et des politiques sur la réduction de la pauvreté, et pour atteindre les objectifs des OMD, est longue. L'ABG/P doit être durable, mais aussi adaptable, s'il veut fonctionner de manière efficace durant les longues périodes nécessaires pour réaliser ses objectifs. Le Cadre d'Évaluation Amélioré (Section 2, Graphique 2.1) met en lumière l'importance des remontées d'informations entre tous les niveaux du cadre et à l'intention de toutes les parties prenantes. Les remontées d'informations qui influencent directement les décisions pour le décaissement prennent sans doute une proéminence spéciale, mais ne devraient pas se substituer à des processus plus généraux de revue et d'apprentissage.

5.92 Différentes parties prenantes nécessitent différents types de remontée d'informations, pour des objectifs différents. La durabilité de l'ABG/P ne dépend pas seulement de savoir si l'ABG/P est efficace mais si, dans le cas où il est efficace, ceci continue à être reconnu par les preneurs de décisions pertinents et si, dans le cas où il n'est pas (assez) efficace, des mécanismes de remontée d'informations favorisant l'apprentissage et l'adaptation sont en place. En plus de cela, l'ABG/P n'est pas autonome : il est conçu pour soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et son suivi et son évaluation devraient être considérés dans le contexte plus large des systèmes de suivi et d'évaluation concernant la stratégie de réduction de la pauvreté et l'ensemble des politiques publiques.

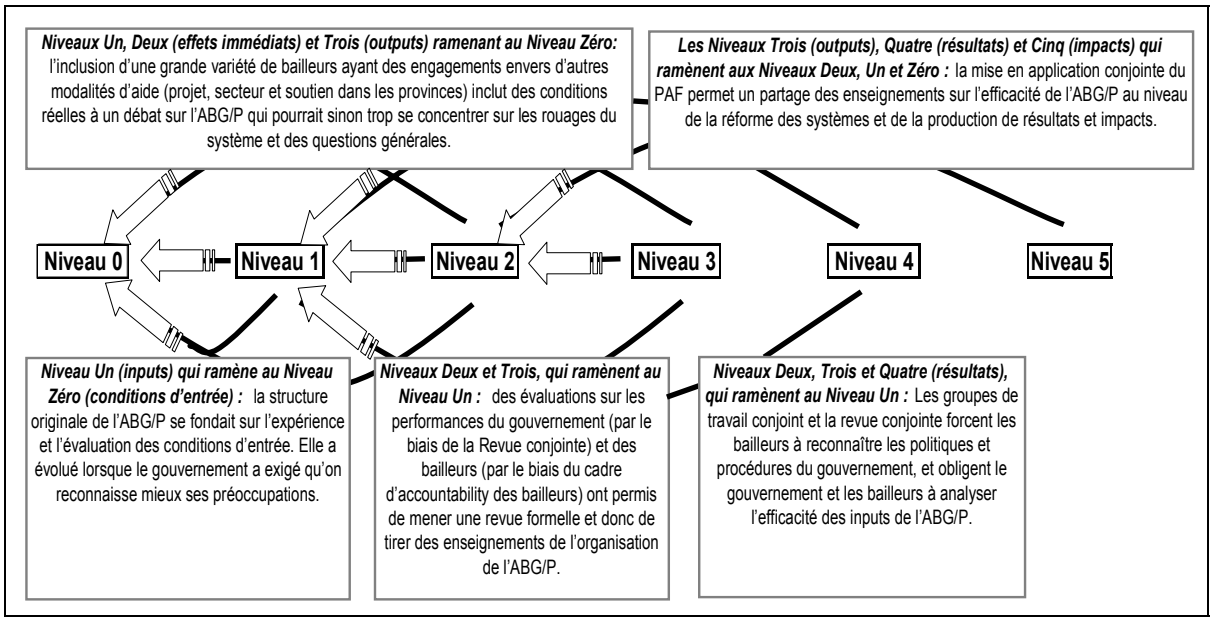
Apprentissage, ajustement et remontées d'informations dans le cadre de l'ABG/P

5.93 Il convient de noter à nouveau que le Malawi et le Nicaragua sont à des stades d'évolution différents de ceux des cinq pays de l'étude où l'ABG/P est plus solidement établi. Le Nicaragua a préparé une approche conjointe pour les bailleurs qui n'a été lancée qu'en 2005. Le Malawi a maintenant lancé l'ABG/P avec un nouveau gouvernement. Le rapport pays du Malawi, cependant, note que l'expérience du Malawi (fragilité et suspension suivies par un nouveau lancement) peut être considérée comme une preuve de durabilité. Les bailleurs de l'ABG/P, bien qu'ils aient suspendu leur financement, n'ont pas mis un terme au dialogue ou retiré leur offre de partenariat. Il existe des signes montrant que l'ABG/P peut maintenant être mis en œuvre sur des bases plus solides, car les deux parties sont plus réalistes et les objectifs moins ambitieux.

5.94 Il existe des systèmes d'apprentissage prometteurs dans les cinq pays où l'ABG/P est devenu établi. Le Mozambique fait preuve d'un vaste éventail de processus d'apprentissage et de remontées d'informations utilisés pour maintenir la flexibilité et l'évolution et lutter contre le risque d'ossification : commande d'évaluations de l'apprentissage, groupes de travail, évaluations conjointes par rapport aux cibles du PAF et évaluations indépendantes de la performance des bailleurs par rapport à des cibles convenues avec le gouvernement. Les mécanismes d'apprentissage partagé identifiés dans le cas du Mozambique (Encadré 5.12) fonctionnent entre tous les niveaux du CEA. Le rapport pays du Mozambique conclut qu'*ils ont fait du programme conjoint un modèle solide en termes de la solidité de son organisation, de sa capacité à inclure un nombre croissant de membres et de son alignement grandissant avec les systèmes du gouvernement, les priorités pour les réformes et les préoccupations à l'égard des politiques.* Un aspect de cette solidité est qu'elle permet l'inclusion de toutes sortes de bailleurs et de modalités.

5.95 L'ABG/P au Burkina Faso a été bâti sur le processus d'apprentissage délibéré de la réforme de la conditionnalité pilote. Le processus de revue annuel de l'ABG/P se raccorde à la revue macro-économique de la FRPC, à la revue annuelle du CSLP menée par le gouvernement et à une revue du progrès de la réforme de la GFP. Les partenaires techniques et financiers ont partagé les enseignements qu'ils ont tirés de leurs expériences, par exemple au niveau de l'utilisation des systèmes gouvernementaux (ce qui a mené à un passage des fonds communs à l'appui budgétaire sectoriel). Bien que les effets de ces apprentissages soient particulièrement forts au sein du groupe, ils ont également touché d'autres modalités. Parmi les faiblesses notées est le manque de précision de la définition des dépenses pro-pauvres. Certaines discussions sur les CSLP et les groupes de travail ne fonctionnent pas encore de la manière attendue, ce qui signifie que les remontées d'informations sont principalement liées au gouvernement et aux partenaires techniques et financiers et moins aux parties prenantes nationales, comme l'Assemblée Nationale, la société civile et le secteur privé.

Encadré 5.12 : Partage des enseignements et remontées d'informations au Mozambique



Source : rapport pays Mozambique, paragraphe B9.12.

5.96 De même, conformément au cadre de partenariat pour l'appui budgétaire au Rwanda, le suivi et les remontées d'informations doivent se faire par le biais du processus de CSLP/APR, du cycle de revue de la FRPC et des évaluations régulières des progrès réalisés par les réformes de la GFP. La synthèse de ces actions devrait se faire par le biais de revues conjointes de l'ABG/P qui, depuis 2005, ont été intégrées au calendrier harmonisé plus vaste mis en place par le gouvernement et tous les partenaires techniques et financiers. Les fondations de l'apprentissage du gouvernement et de ses partenaires sont relativement solides en principe (le processus de revue annuelle du CSLP est en place, le cycle de revue de la FRPC est bien établi et un mécanisme de revue de la GFP est en cours de développement). Le nouveau calendrier harmonisé et le processus de préparation articulé du CSLP-2 représentent de grands pas en avant pour le rassemblement des opportunités d'apprentissage. Il existe des limitations pratiques provenant en particulier de faibles systèmes de suivi d'évaluation (sectoriels et généraux) du gouvernement avec des mécanismes faibles ou non-existants permettant aux citoyens d'exprimer leur opinion. À ce jour, les liens distendus entre l'ABG/P et les processus de réforme du service public et de décentralisation font qu'il n'existe pas de remontées d'informations explicites à l'égard des effets institutionnels de l'ABG/P. Le développement de solides systèmes d'accountability à tous les niveaux du gouvernement est crucial à la fois pour les résultats et l'utilisation des fonds. Au départ, il était compréhensible de vouloir fournir l'ABG/P en l'absence de tels systèmes, mais les bailleurs de l'ABG/P vont avoir de plus en plus de mal à justifier sa poursuite si ces systèmes ne s'améliorent pas de façon manifeste. Compte tenu de la situation géopolitique du Rwanda, les risques politiques demeurent une menace potentielle pour la continuité (en particulier au vu des préoccupations des sièges des bailleurs bilatéraux).

5.97 Les systèmes de suivi et d'évaluation de l'Ouganda sont distinctifs par plusieurs aspects : leur utilisation des processus et documents préexistants, leur intégration aux cadres de planification et de budgétisation à moyen terme et leur inclusion délibérée de conditions et revues sectorielles à la structure générale. Comme au Rwanda, les risques majeurs posés à la durabilité sont plus politiques que fiduciaires. Les systèmes de remontée d'informations annuelle permettant le décaissement de tranches successives d'ABG/P

fonctionnent (malgré certaines inefficacités). La durabilité à long terme du processus d'ABG/P représente toujours une source d'inquiétude. Ceci vient de l'érosion de l'alliance entre les trois partenaires (Président – Ministère des Finances – bailleurs) qui avait conféré au travail de réduction de la pauvreté sa vigueur initiale, et de l'amplification des préoccupations politiques, qui font qu'un certain nombre de bailleurs ont plus de mal à justifier auprès de leurs sièges nationaux l'aide (et en particulier l'appui budgétaire) qu'ils offrent au gouvernement de l'Ouganda. L'introduction de l'ABG/P s'est faite au bon moment : les indicateurs de la pauvreté allaient de toute manière dans la bonne direction. Il se peut que ce sentiment ne dure pas. En général, les systèmes de remontées d'informations qui se sont montrés adéquats jusqu'à présent vont sans doute devoir affronter des défis plus difficiles à l'avenir.

5.98 Au Vietnam également, comme le montre l'inventaire récemment mené, on note une réelle volonté de tirer des enseignements des expériences rencontrées et d'adapter le CASRP pour surmonter les faiblesses perçues, en particulier au niveau de sa structure, au fur et à mesure que le nombre de co-financeurs augmente et pour marquer le lancement d'un nouveau cycle de CASRP (2006-2010). L'arrivée de nouveaux co-financeurs au sein du CASRP s'est également accompagnée d'un impact plus large sur la coordination de l'aide en général. Ceci a mené à un partage des expériences et à la prise en compte de différents points de vue. Le Groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide (PGAE, Partnership Group on Aid Effectiveness) nouvellement établi a été un forum important facilitant le dialogue entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Ce groupe se donne pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide, en particulier en s'intéressant aux modalités d'aide alternatives et aux manières de renforcer l'harmonisation et l'alignement.

Résumé : Durabilité de l'ABG/P

5.99 L'analyse de l'ABG/P tel qu'il est mis en œuvre démontre que, dans tous les cas, l'évolution est au cœur de sa structure. Il a généralement fait preuve, et a dû faire preuve, d'une capacité à tirer des enseignements des expériences rencontrées et à s'adapter en conséquence. À ce jour, les mécanismes généraux de revue de la performance et des politiques (comme les Rapports annuels de progrès des CSLP) sont moins utilisés que le reporting spécifique à l'ABG/P, qui est facile à réconcilier avec l'objectif de soutien des systèmes nationaux de l'ABG/P. Cependant, on constate une évolution vers la convergence (par exemple en liant plus étroitement les cadres d'évaluation de la performance aux documents de stratégie nationale). Les principales menaces posées à la continuité et à la stabilité des processus de l'ABG/P ont de grandes chances d'avoir une origine politique (voir la discussion sur les risques en Section 6 à partir du paragraphe 6.72 ci-dessous).

Questions transversales liées aux politiques

Questions transversales liées aux politiques dans les CSLP et l'ABG/P

5.100 Quatre questions transversales (genre, environnement, VIH/SIDA et démocratie et droits humains) ont été choisies dans les termes de référence. Une évaluation approfondie de la performance des pays par rapport à ces questions transversales dépassait le cadre de cette étude. Au lieu de cela, nous avons choisi de nous concentrer sur la manière dont elles ont influencé et ont subi l'influence de l'ABG/P. Nous tenions tout particulièrement à déterminer si elles figuraient de façon explicite dans les instruments de l'ABG/P. Étant donné que l'ABG/P est, par définition, non-ciblé, ces questions transversales de politiques sont plus visibles (a) dans le CSLP que l'ABG/P soutient et (b) dans le dialogue et la conditionnalité des opérations d'ABG/P (voir l'Encadré 5.13).

5.101 Pour les questions transversales non-politiques (genre, VIH/SIDA, environnement), l'ABG/P est au Mozambique, en Ouganda et au Vietnam un instrument utile qui vient complémenter les autres modalités d'aide en coordonnant et en mettant en place des forums de dialogue et en créant des liens entre les secteurs. Le rapport pays du Vietnam pourrait porter plus d'attention à la question du genre, tandis que le rapport pays du Mozambique souligne une mise en œuvre toujours faible des réformes. Au Rwanda, les questions transversales non-politiques ne sont pas abordées de façon explicite dans la structure de l'ABG/P, parce que les bailleurs de l'ABG/P considèrent que d'autres mécanismes les prennent déjà en compte de façon adéquate. Certains indicateurs et mesures existent pour le VIH/SIDA et l'environnement, mais la question du genre ne fait pas l'objet d'une attention spécifique. Au Burkina Faso, au Malawi et au Nicaragua, on constate en général une relation limitée entre les questions transversales non-politiques et l'ABG/P, avec des actions ou indicateurs spécifiques pour la formulation de politiques dans le domaine du genre et du VIH/SIDA, mais pas directement de l'environnement.

5.102 Dans la majorité des pays de l'étude, le VIH/SIDA a des effets démographiques, sociaux et économiques énormes. Ceux-ci sont mal compris et doivent être explorés en détail dans chaque cas. L'effet « chimney » sur la population a été prédit pour le Botswana (UNAIDS 2005) et a été constaté dans les données sur le recensement dans certaines régions de l'Ouganda dès 1993 (Low-Beer et al 1997). Ceci se produit lorsque les très jeunes et les très vieux sont soutenus par un nombre très restreint de personnes à la fleur de l'âge. Il existe un danger que ce scénario se généralise à tous les pays. Ceci serait inapproprié et représenterait une mauvaise fondation pour le développement de politiques. Une modélisation de l'impact du SIDA dans chaque pays est recommandée.[96] En effet, lorsqu'une épidémie atteint plus de 1% de prévalence du VIH dans la population globale, elle est grave mais potentiellement gérable ; lorsqu'elle excède 5%, elle est sans doute hors de contrôle et a des impacts sociaux et économiques affectant la croissance et le développement. Au Mozambique, en Ouganda, au Malawi et au Rwanda, la prévalence chez les adultes excède 5% ; au Burkina Faso, elle se situe aux environs de 5%. Au Nicaragua et au Vietnam, la prévalence générale chez les adultes demeure très faible, mais elle est élevée chez certains groupes et dans certaines régions. Dans tous ces pays, le VIH a donc de graves implications à long terme pour la stratégie de développement et les dépenses publiques (par exemple, pour la prévention et le traitement, la disponibilité des ressources, les demandes subies par les dépenses publiques et l'attrition du personnel qualifié). Dans un contexte où même les perspectives à moyen terme sont faibles, ces questions à long terme sont gravement négligées (Barnett and Whiteside 2006).

5.103 La démocratie et les droits humains figurent en tant que principes sous-jacents dans les protocoles d'accord pour l'ABG/P, sauf au Vietnam. Ces questions représentent un facteur de risque clé qui affecte la poursuite et le niveau d'ABG/P (Ouganda) ; elles ont pesé sur la décision de certains bailleurs de suspendre l'aide (Malawi). Au Rwanda, ces questions sont soulevées dans le contexte du dialogue global et par les bailleurs individuels en fonction des accords bilatéraux avec le gouvernement. Lorsqu'une matrice de gouvernance séparée a été développée, les progrès ont été lents (au Nicaragua, où l'ABG/P en est cependant toujours au stade de formation) ou les bailleurs ne sont pas satisfaits de la qualité du dialogue (Ouganda) ou la mise en œuvre est faible (Mozambique).

5.104 Les questions de gouvernance sont à nouveau soulevées dans la Section 6 (voir en particulier la discussion sur la gestion des risques, paragraphe 6.72 et suivants). Les questions transversales en général sont également approfondies dans la Section 6 (voir le

[96] Grâce par exemple au logiciel standard Spectrum qu'on peut facilement se procurer à l'adresse suivante : www.futuresgroup.com/index.cfm.

paragraphe 6.15 et la revue de l'interaction entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide à partir du paragraphe 6.60).

Encadré 5.13 : Visibilité des questions transversales liées aux politiques dans les CSLP et l'ABG/P

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
BF	La question du genre entre dans le cadre du CSLP, mais les actions prioritaires ont du retard par rapport à l'analyse théorique et demeurent pour la plus grande partie limitées aux interventions classiques qui visent les filles et les femmes, avec peu d'attention prêtée aux services productifs ou à l'empowerment. Le PAF comprend des actions de formulation des politiques.	Le Programme d'actions prioritaires du CSLP comprend la lutte contre le VIH/SIDA. Le PAF comprend des actions de formulation des politiques.	La stratégie environnementale du Burkina Faso se concentre sur la désertification depuis bien avant le CSLP-1. Elle a été ajoutée en tant qu'élément du CSLP-2 au moment où les activités de financement sont devenues difficiles à l'extérieur de ce cadre. L'environnement ne figure pas dans la matrice conjointe de l'ABG/P.	Fort accent du CSLP sur la bonne gouvernance. Les questions de démocratie et de droits humains ne sont pas comprises dans le CSLP ; elles font partie des processus de dialogue politique avec tous les partenaires du développement. Les droits humains figurent dans la matrice conjointe, mais pas de manière particulièrement proéminente. Cependant, ils peuvent faire l'objet de discussions lorsque le rapport annuel de mise en œuvre est à l'ordre du jour. L'ABG/P semble avoir adopté un profil bas à l'égard du dialogue sur la gouvernance politique, qui a été pris en charge par le processus plus général de suivi du CSLP et des processus bilatéraux entre le gouvernement et les bailleurs.	Toutes les questions transversales figurent dans le CSLP, mais à différents degrés d'élaboration. L'ABG/P a permis une formulation de politiques pour le genre et le VIH/SIDA. Les questions de démocratie et de droits humains sont surtout abordées par le biais d'autres canaux.

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
Mal	Le CSLP compte un axe de « bonne gouvernance » et cherche à intégrer les questions transversales clés telles que le VIH/SIDA, le genre et l'environnement.				En général, relation limitée entre les questions transversales et l'ABG/P.
	Des indicateurs de santé et d'éducation spécifiques au genre se trouvent dans le PAF. Sur les 23 indicateurs de la version préliminaire du PAF de 2005, 6 comportent une dimension de genre.	Indicateurs de VIH/SIDA considérés pour le PAF.	L'environnement ne figure pas de façon explicite dans le dialogue de l'ABG/P et n'est pas reflété dans la version préliminaire du PAF.	Les droits humains et la démocratie font l'objet de discussions entre les bailleurs et le gouvernement, et ont influencé la décision de certains bailleurs de suspendre l'aide entre 2001 et 2004. Compris en tant que principe fondamental dans le JFA.	

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
Moz	Le CSLP (PARPA) définit le genre en tant que composant intégral de la réduction de la pauvreté. Groupe de travail actif sur le genre dans le cadre du processus de Revue conjointe.	Une stratégie nationale et transsectorielle existe de façon formelle depuis 2000. Le processus de revue conjointe de l'ABG/P a représenté un outil crucial permettant d'en faire une réalité en défendant l'utilité d'une approche interministérielle de la prévention et du traitement. Groupe de travail transversal sur le VIH/SIDA. Pression par le biais du processus de revue conjointe de mener une harmonisation et consolidation des mécanismes de financement.	Dans le domaine de l'environnement, le CSLP a obtenu de bons résultats au niveau de l'analyse et des propositions, mais pas de la mise en œuvre. La législation environnementale est solide, mais la pratique est beaucoup plus faible. Les indicateurs du PAF sur l'accès aux droits fonciers, l'approbation de demandes pour la gestion des ressources naturelles et l'irrigation à faible échelle. L'ABG/P et la revue conjointe ont consacré peu d'attention aux questions environnementales, mais un groupe de travail transversal sur l'environnement a été mis en place	Les droits humains sont solidement établis au niveau formel, mais moins dans la pratique, en particulier en ce qui concerne la performance des tribunaux, des prisons et de la police. La revue conjointe a donné un élan collectif à la poursuite des réformes légale et judiciaire. Les indicateurs du PAF sont utilisés pour suivre le progrès des réformes. Les processus politiques pour la paix et la démocratie, l'État de droit et les droits humains sont compris en tant que principes sous-jacents du protocole d'accord.	L'ABG/P a eu un impact sur les questions transversales de trois principales manières : – en coordonnant et en donnant un élan collectif – en créant des liens pour les thèmes transsectoriels, comme le VIH/SIDA et le genre – en encourageant la mise en œuvre lorsque les politiques, législations et droits formels sont en place, mais que la mise en œuvre de la réforme est faible : par exemple, les droits humains, le genre, et, potentiellement, l'environnement.

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
Nic	Le CSLP (PND-O) incorpore un axe de genre pour un certain nombre de domaines économiques et sociaux, et donne une place centrale à l'objectif d'empowerment des femmes. Le PAM comprend un objectif de réduction des inégalités entre les hommes et les femmes et compte certains indicateurs spécifiques aux questions de genre.	Dans le PND-O, le VIH/SIDA est traité en même temps que d'autres infections, comme le malaria et la tuberculose, et se concentre sur la prévention, le traitement et le contrôle des cas de VIH/SIDA. Deux indicateurs pour le VIH/SIDA sont compris dans le PAM JFA, mais peu d'efforts sont faits pour garantir l'intégration par des politiques et un budget suffisant.	Le premier CSLP (ERCERP 2001) et rapports d'avancée sont considérés excellents au niveau de la couverture des questions environnementales (bien que le PND-O développé plus tard ait été critiqué pour le manque d'attention qu'il prêtait à la pollution urbaine). L'environnement ne figure pas directement dans le CASRP ou le JFA PAM.	Le PND-O comprend un domaine de gouvernance qui prend en charge : mécanismes permettant la participation des citoyens ; lutte contre la corruption ; transparence et efficience de l'administration publique ; décentralisation ; sécurité des citoyens, protection contre la violence et protection des groupes vulnérables, en particulier les femmes. Le PAM comprend une section de gouvernance qui se concentre sur la justice, les droits humains et la sécurité et participation des citoyens, mais les progrès sont lents. Droits humains et démocratie compris en tant que principes fondamentaux dans le JFA.	Les documents du CSLP ont subi des révisions majeures après les changements de gouvernement. Les premières initiatives de l'ABG/P étaient liées au premier CSLP (ERCERP). Le JFA (2005) est lié au plus récent PND-O. En général, l'ABG/P n'en est qu'à ses débuts.

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
Rwa	Les questions de genre, de VIH/SIDA et d'environnement ne sont pas intégrées de façon explicite dans la structure de l'ABG/P (à l'exception de quelques indicateurs du CASRP liés à l'environnement dans des secteurs choisis). Les PTF pensent qu'ils sont traités ailleurs de façon satisfaisante.			Les droits humains ont une place proéminente dans le CSLP, mais les questions de droits humains et de démocratie font partie de celles qui divisent les bailleurs qui participent à l'ABG/P et ceux qui n'y participent pas. Pour les bailleurs bilatéraux de l'ABG/P, les questions de droits humains et de démocratie chères aux PTF sous-tendent le dialogue de l'ABG/P par l'intermédiaire de leurs protocoles d'accord bilatéraux. Cependant, on note l'absence de conditions mesurables.	Le genre, le VIH/SIDA et l'environnement semblent se situer à la périphérie de l'ABG/P, non pas parce que ces questions n'intéressent pas les partenaires, mais parce que d'autres mécanismes semblent suffire à garantir que ces questions sont abordées de façon adéquate par l'action publique. Les questions de droits humains et de démocratie sont soulevées dans le contexte du dialogue général entre le gouvernement et les bailleurs, et par les bailleurs individuels en fonction de leurs accords bilatéraux avec le gouvernement.
	Le genre occupe une place importante dans les documents de politiques, et bénéficie d'une attention spécifique dans le processus budgétaire. Peu d'attention spécifique accordée aux indicateurs de l'ABG/P, etc.	Stratégie bien articulée dans le CSLP. Pour la majeure partie financée par l'aide projet et le fonds global. La matrice du CASRP de la BM comprend des mesures liées au VIH/SIDA dans la section sur la santé (développement et mise en œuvre d'une politique de tarification pour le traitement du VIH/SIDA). Les autres PTF de l'ABG/P ne participent pas directement au secteur de la santé ; le bailleur qui sert de chef de file dans le domaine du VIH/SIDA (USAID) ne fournit pas d'ABG/P.	Le CASRP et les rapports annuels de mise en œuvre du Rwanda obtiennent des scores supérieurs à la moyenne pour l'intégration de l'environnement. La matrice du CASRP-1 comprend des mesures liées à l'environnement (par exemple, la mise en place et le renforcement de la capacité du ministère de l'environnement et des organismes locaux affiliés) dans le cadre de l'intérêt limité qu'il porte au développement rural, et accent plus spécifique porté sur la gestion de l'eau et l'énergie.		

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
Oug	Les questions de genre sont abordées et intégrées de manière plus systématique en Ouganda que dans de nombreux pays, et les structures du gouvernement existantes ont été utilisées de préférence aux structures parallèles. Le dialogue dans le cadre du PEAP (CSLP) a abordé les questions de genre, et il existe un groupe de bailleurs spécialisé dans le traitement des questions de genre. L'ABG/P a donc encouragé une approche holistique des questions de genre qui a une importance pratique, au-delà de l'inclusion d'un nombre significatif de conditions liées au genre dans les matrices des politiques du CASRP.	L'Ouganda a été l'un des premiers pays disposant d'un fort leadership politique où la prévalence du VIH/SIDA a chuté. Cependant, la stratégie du VIH/SIDA n'a été que partiellement intégrée dans les deux premières incarnations du PEAP. L'interaction principale entre l'approche de l'ABG/P et les questions de VIH/SIDA est la controverse sur la question de savoir si les fonds potentiellement mis à disposition par le fonds global (GFATM) devraient être exemptés des plafonds macro-économiques et sectoriels du gouvernement. La position du gouvernement, qui pense qu'ils ne le devraient pas, se reflète dans les Principes de partenariat.	Les questions d'environnement étaient aussi intégrées au processus du PEAP, et un second groupe de travail a été établi en 2001 pour préparer et harmoniser les plans et budgets sectoriels. Les CASRP comprennent des actions liées au renforcement des institutions environnementales, mais elles demeurent faibles et ne bénéficient que d'une faible priorité budgétaire. Point sur le CASRP : *Tandis que les questions d'environnement ne sont pas centrales au processus de CASRP, elles ont tendance à être transsectorielles et pourraient bénéficier d'un soutien par le biais des CASRP. Cependant, ceci mettrait une forte pression sur le champ d'action déjà très vaste des CASRP.* (Miovic 2004.)	Le PEAP comprend un solide axe de gouvernance. Les questions de démocratie et de droits humains représentent une préoccupation majeure pour de nombreux bailleurs, la guerre dans le Nord demeurant une question clé. Plus récemment, la démocratie électorale a été remise en question. Une matrice de gouvernance séparée a été développée, mais les bailleurs ne sont pas satisfaits de la qualité du dialogue dont elle fait l'objet. Les questions de démocratie et de droits humains sont un facteur de risque clé qui a un impact sur la poursuite et les niveaux de l'ABG/P.	L'ABG/P s'est révélé être un complément utile aux autres instruments de l'aide pour répondre à toute une gamme de questions transversales, qui ont été intégrées au CSLP (PEAP) et aux forums de dialogue. L'ABG/P n'a pas vraiment réussi à influencer les questions de démocratisation et de droits humains.

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
VN	Les questions transversales sont abordées par l'intermédiaire de groupes de travail du partenariat mis en place au cours du processus de CSLP (SGRPC). Le genre, l'environnement et le VIH/SIDA ont été spécifiquement inclus dans le processus de CASRP, avec des succès variés.			Le gouvernement n'a pas voulu engager un dialogue avec les partenaires techniques et financiers sur la démocratie et les droits humains, et ceci n'est pas compris dans le champ d'action de l'ABG/P. L'axe 3 du CASRP se concentre sur la gouvernance, mais aucune action des politiques ne s'attaque de manière spécifique aux droits humains ou à la démocratie. Certains bailleurs prennent en charge les questions de démocratie et de droits humains de manière bilatérale et par le biais de projets.	L'ABG/P (CASRP) est un instrument complémentaire utile pour répondre aux questions transversales non-politiques, avec des progrès réalisés au niveau de l'environnement et du VIH/SIDA. Le genre pourrait faire l'objet d'une attention accrue.
	Les actions de politiques liées au genre ont figuré de manière intermittente dans le CASRP. À ce jour, aucun effort n'a été fait pour tenter d'intégrer les questions de genre au CASRP en y incluant des initiatives complètes visant le genre ou en examinant l'impact des actions des politiques du CASRP sur le genre.	Une action politique du CASRP2 devait développer un programme pour la stratégie pour le VIH/SIDA fondée sur une approche de santé publique. Une action politique de la version préliminaire du CASRP4 comprend le lancement d'un plan de prévention contre la tuberculose prenant en compte son interaction avec le VIH/SIDA.	Le SGRPC comprenait des cibles environnementales (mais n'obtenait qu'un score moyen pour l'intégration de l'environnement) et le CASRP a compris une variété de mesures visant à améliorer le cadre réglementaire.		
RES.	Tous les pays prennent le genre en compte dans leurs politiques nationales (CSLP) mais à des degrés variés d'élaboration. Le genre est traité de façon limitée au Burkina Faso, au Malawi et au Nicaragua. Les PAF comprennent certains indicateurs spécifiques. Au Rwanda, le genre n'est pas abordé de manière spécifique dans la structure de l'ABG/P, et ne fait pas l'objet d'une	Tous les CSLP prennent en compte le VIH/SIDA, avec des stratégies particulièrement bien articulées au Mozambique, au Rwanda et en Ouganda. L'ABG/P prend en compte le VIH/SIDA dans tous les pays par le biais des indicateurs du PAF. Cependant, la plupart d'entre eux ne l'intègrent que de façon limitée, tandis que le Mozambique est particulièrement visé par la	Tous les CSLP prennent l'environnement en compte, dans des degrés variés : le Nicaragua, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda obtiennent des scores élevés sur la couverture environnementale, tandis que le Burkina Faso dispose d'une stratégie largement antérieure au CSLP-1. L'environnement ne figure pas dans l'ABG/P du Burkina Faso, du Malawi et du	Dans tous les pays sauf le Vietnam, les CSLP mettent fortement l'accent sur la bonne gouvernance. Le gouvernement du Vietnam n'a pas désiré participer à un dialogue sur la démocratie et les droits humains avec les bailleurs. La démocratie et les droits humains sont compris en tant que principe sous-jacent dans les protocoles d'accord de l'ABG/P dans tous les	Pour les questions transversales non-politiques (genre, VIH/SIDA, environnement), l'ABG/P est un instrument utile qui vient complémenter les autres modalités d'aide en coordonnant, en mettant en place des forums de dialogue et en créant des liens entre les secteurs (Mozambique, Ouganda et Vietnam). Au Rwanda, les

	Genre	VIH/SIDA	Environnement	Démocratie et droits humains	RESUME
	attention spécifique dans les indicateurs. Les actions de politiques liées au genre existent au Vietnam, mais aucun effort n'est réalisé pour les intégrer. Au Mozambique et en Ouganda, le genre est intégré de façon plus systématique (en particulier grâce à l'approche holistique de l'Ouganda), mais le Mozambique souligne une mise en œuvre faible de la réforme.	pression exercée par l'ABG/P, par le biais du processus de revue conjointe de l'ABG/P pour l'harmonisation et la consolidation des mécanismes de financement.	Nicaragua. Il figure directement dans le dialogue de l'ABG/P et les indicateurs du Mozambique, du Rwanda, de l'Ouganda et du Vietnam. Cependant, il ne dispose que d'une faible priorité budgétaire au Mozambique et en Ouganda (bien que le Mozambique ait mis en place un groupe de travail transversal pour l'environnement).	pays sauf le Vietnam. Les questions de démocratie et de droits humains représentent un facteur de risque clé qui affecte la poursuite et le niveau d'ABG/P (Ouganda) et a pesé sur la décision de certains bailleurs de suspendre l'aide (Malawi). Au Rwanda, les questions de démocratie et de droits humains sont soulevées dans le contexte du dialogue global et par les partenaires techniques et financiers individuels en fonction des accords bilatéraux avec le gouvernement. Lorsqu'une matrice de gouvernance séparée a été développée, les progrès ont été lents (au Nicaragua en particulier, où elle en est toujours au stade de formation) ou les bailleurs ne sont pas satisfaits de la qualité du dialogue (Ouganda) ou la mise en œuvre est faible (Mozambique).	questions transversales non-politiques ne sont pas explicitement prises en charge par la structure de l'ABG/P, car d'autres méchanismes semblent suffire à garantir que ces questions son abordées de façon adéquate. Au Burkina Faso, au Malawi et au Nicaragua, relation générale limitée entre les questions transversales non-politiques et l'ABG/P, avec des actions ou indicateurs spécifiques pour la formulation de politiques. La démocratie et les droits humains sont compris en tant que principe sous-jacent des protocoles d'accord de l'ABG/P dans tous les cas sauf celui du Vietnam, et plusieurs pays disposent d'une matrice de gouvernance séparée Cependant, les progrès sont lents.

Synthèse des conclusions de causalité

5.105 Chaque rapport pays comprend (Annexe 5) un résumé des constats de causalité par rapport à chacun des liens principaux postulés dans le schéma de causalité (Graphique 2.2 dans la Section 2 ci-dessus). Ces constats sont collationnés et synthétisés en Annexe E de ce rapport.

5.106 Pour résumer, ceux-ci tendent à montrer que l'ABG/P a eu un impact plus fort aux niveaux 2 et 3 du schéma de causalité (effets immédiats/activités et outputs) qu'aux niveaux 4 et 5 (outcomes et impacts). En plus de cela, les constats sur les effets aux Niveaux 2 et 3 suscitent plus de certitude. De nombreuses raisons peuvent expliquer ce constat général :

- Les délais nécessaires signifient que dans certains pays, le temps a manqué pour que des effets compliqués, dus aux changements institutionnels et à la fourniture de service, deviennent apparents.
- Les limitations des données font que les données sur les effets immédiats et sur les outputs sont souvent disponibles (souvent suite au suivi du bailleur et du gouvernement partenaire), tandis que le développement des données sur les outcomes et les impacts n'en est qu'à ses débuts.
- Il est plus simple d'attribuer la causalité à l'ABG/P aux niveaux 2 et 3, où les liens entre cause et effet peuvent être identifiés de manière plus plausible. Aux niveaux 4 et 5, les outcomes et impacts identifiés sont le résultat d'une interaction complexe entre de nombreux facteurs, parmi lesquels l'ABG/P ne joue qu'un rôle partiel.

5.107 Dans un tel contexte, différents pays connaissent des tendances différentes, reflétant entre autres les différences de maturité de l'ABG/P, différents points de départ en termes de stabilité, de capacité du gouvernement et ainsi de suite, et différents équilibres entre différentes modalités d'aide. L'Ouganda (qui disposait d'une forme mature d'ABG/P, de fonds substantiels pour l'appui budgétaire et d'une capacité relativement élevée dès le lancement de l'ABG/P) est un exemple notable de lien positif entre les constats au niveau des impacts et l'ABG/P. Au Malawi et au Nicaragua, l'ABG/P a une histoire plus récente, les montants impliqués sont plus bas et la capacité du gouvernement avant l'ABG/P était plus faible. Dans ces pays, aucun effet n'est noté au niveau des impacts.

5.108 Le Cadre d'évaluation amélioré fait la distinction entre les effets des flux de fonds, les effets des politiques et les effets institutionnels (comme l'illustre le Graphique 2.1 de la Section 2 ci-dessus). Lorsque des flux de fonds supplémentaires sont fournis, il est possible d'identifier des liens de causalité jusqu'au Niveau 4 (car on peut observer les allocations budgétaires aux organismes chargés de la fourniture des services), et même jusqu'au Niveau 5 (en particulier pour certains aspects de la pauvreté non-liée aux revenus, comme l'accès aux services). Ceci est vrai, par exemple, au Rwanda et en Ouganda. Bien entendu, lorsque les fonds ne se sont pas ajoutés aux ressources déjà disponibles ou ont été intermittents, comme au Malawi, de tels liens de causalité ne peuvent pas être confirmés (le lien de causalité peut être présent, mais il est impossible de l'attribuer à l'ABG/P).

5.109 Point intéressant, certains effets des flux de fonds sont présents même lorsque les fonds concernés ne représentent qu'une faible portion du budget, par exemple au Vietnam, où les fonds ne représentent jamais plus de 1,8% du budget gouvernemental. Cependant, ceci a tendance à être le cas uniquement pour les effets des flux de fonds jusqu'au Niveau 3. Au-delà du Niveau 3, une identification claire des liens de causalité semble nécessiter un financement substantiel de l'ABG/P.

5.110 D'autres aspects des flux des fonds qui se font sentir en partie par le biais des effets institutionnels (comme l'empowerment du processus de budgétisation, car il lui confère une plus grande signification) sont moins facilement identifiables, bien qu'il semble y avoir des améliorations jusqu'au Niveau 3 dans les pays où l'ABG/P est raisonnablement bien établi. Cependant, les liens avec les outcomes et les impacts semblent plus faibles.

5.111 Les impacts des politiques, par le biais du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité de l'ABG/P, sont beaucoup plus difficiles à relier de façon fiable aux outcomes et impacts. Ceci reflète les problèmes généraux sur les données et l'attribution notés ci-dessus, ainsi que le problème spécifique voulant que le dialogue et la conditionnalité de l'ABG/P deviennent inséparables du dialogue et de la conditionnalité généraux à ces niveaux. En général, un fort effet est noté aux premiers niveaux liés à l'alignement et à l'harmonisation, mais il est souvent associé à des développement antérieurs et simultanés à l'égard des PPTE et d'autres aides. Les effets sur les politiques de l'utilisation des ressources par le secteur privé semblent plus forts que l'influence sur les politiques visant le secteur privé, mais cela reflète en partie l'équilibre du travail au niveau des politiques dans le cadre de l'ABG/P à ce jour.

5.112 Comme il est décrit sous la question d'évaluation 9 (paragraphes 5.91-5.99), les processus de remontée d'informations qui fonctionnent à tous les niveaux du schéma de causalité pour informer la structure en évolution de l'ABG/P sont identifiés de façon positive dans tous les cas, bien que les liens entre les mécanismes généraux de remontée d'informations et ceux conçus spécifiquement pour l'ABG/P soient toujours en cours d'évolution.

6. QUESTIONS THEMATIQUES

Introduction

6.1 Dans cette section, nous passons en revue une série de questions thématiques. Nous nous inspirons principalement des constats de l'étude, mais nous tentons également d'identifier des tendances globales en phase avec les constats des sept études de pays.[97] Ceci correspond aux exigences des TDR visant à développer des conclusions et recommandations plus générales et tournées vers l'avenir. La discussion s'articule autour de quatre thèmes principaux : (a) utilisations de l'ABG/P ; (b) partenariat et conditionnalité ; (c) ABG/P et autres modalités ; et (d) gestion des risques.

6.2 Les recommandations sont mises en lumière sous chacun des thèmes. Les recommandations se font délibérément au niveau stratégique parce que trop de détails pourraient diminuer l'impact des messages principaux et parce que l'une de nos conclusions clés est que l'ABG/P n'est pas un instrument qu'on peut plaquer sur n'importe quelle situation : il doit être adapté avec soin aux circonstances de chaque pays individuel. Par conséquent (ici et dans la Section 7), nous offrons des principes de structure plutôt que des structures détaillées.

6.3 Deux caractéristiques de l'ABG/P sont particulièrement pertinentes à la discussion. Tout d'abord, l'ABG/P est un instrument en cours d'évolution : il a changé et s'est développé dans les cas étudiés, et son évolution a affecté à la fois sa forme institutionnelle et son contenu stratégique (voir paragraphe 5.15). Ensuite, l'ABG/P n'est pas autonome : il interagit de manières différentes avec d'autres instruments d'aide, et son impact sur l'efficacité globale de l'aide doit être évalué.

Les utilisations de l'ABG/P

Introduction

6.4 Sous cet en-tête sont abordés les points suivants : les caractéristiques distinctives de l'ABG/P ; ses parti-pris stratégiques ; l'ABG/P et les questions transversales ; les questions de renforcement de la capacité ; les dangers de surcharge ; et le calendrier pertinent pour l'ABG/P. Ce faisant, nous notons certains de ses points forts potentiels et nous mettons en lumière les dangers qu'on court si l'on attend des résultats trop importants, trop rapidement.

Caractéristiques distinctes

6.5 L'évaluation, qui se concentre sur l'ABG *basé sur un partenariat*, se fonde sur la croyance que l'ABG/P est différent, du point de vue qualitatif, d'autres formes d'aide programme financière. L'une des tâches de l'évaluation a été de tester cette proposition (voir la discussion sous la question d'évaluation 1, paragraphes 5.19 et 5.20 ci-dessus). Nous avons noté que les différences ne sont pas aussi claires qu'on l'avait parfois laissé entendre. Le financement budgétaire non-ciblé n'est pas chose nouvelle. Les différences se retrouvent plutôt au niveau des objectifs, des conditions et autres éléments de l'« offre » de l'ABG/P ; elles peuvent devenir plus prononcées au fil de l'utilisation de l'ABG/P par un pays, et elles peuvent être reliées à l'échelle d'application de l'ABG/P. Les pays de l'étude varient dans la mesure où l'ABG/P, dans la pratique, présente des différences qualitatives. C'est au Malawi que la différence est le moins visible. Dans ce pays, la renaissance récente de l'ABG/P résonne avec l'appui à la balance des paiements fourni antérieurement, qui se concentrait

[97] Plus la Tanzanie, lorsque les constats de cette étude sont comparables (voir Encadré 5.2).

sur la stabilité macro-économique en tant que condition préalable à la réduction de la pauvreté (à présent, elle sert de plate-forme pour passer au programme plus général de l'ABG/P). Au Vietnam (à l'autre extrémité de l'échelle de la dépendance vis-à-vis de l'aide), l'ABG/P ressemble par de nombreux aspects aux prêts pour les programmes sectoriels, mais avec un axe plus fondé sur les politiques et une approche conjointe par les partenaires techniques et financiers.

6.6 Lorsque l'ABG/P est devenu établi, il a présenté les caractéristiques suivantes :

(a) *Son orientation de soutien des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.* Il doit énormément aux processus de l'initiative PPTE et des CSLP, en tant que manière de mener des activités, et de maintenir l'élan financier des ressources offertes aux PPTE. Son potentiel est par conséquent fortement lié à la qualité de la stratégie nationale qu'il soutient. Comme nous l'avons montré, il existe des variations importantes à plusieurs niveaux : mesure dans laquelle de telles stratégies sont en pratique appropriée au niveau national, mesure dans laquelle les politiques et stratégies générales et sectorielles sont bien articulées, et mesure dans laquelle la stratégie est opérationnelle. Tandis qu'il est possible de poursuivre une approche de CSLP sans appui budgétaire, l'ABG/P offre un instrument d'une puissance exceptionnelle pour concentrer l'attention du gouvernement et des bailleurs sur le développement et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.

(b) *Son orientation vers le renforcement de la capacité du gouvernement* pour promouvoir un développement pro-pauvre, et son approche systémique du renforcement de la capacité. Ceci se fonde sur le principe d'utilisation des systèmes qui ont besoin d'être renforcés.

(c) *L'accent qu'il porte sur les résultats*, grâce aux liens entre politiques et mise en œuvre.

(d) *L'intérêt qu'il porte inévitablement à la gestion des finances publiques.* Ceci provient directement des préoccupations fiduciaires sur les ressources confiées aux systèmes nationaux de GFP, et de manière plus fondamentale, du rôle du budget en tant que lien clé entre politiques et mise en œuvre.

(e) *Son intention explicite d'améliorer la qualité et de l'efficacité de l'aide* – de façon immédiate, en améliorant l'harmonisation et l'alignement, de façon plus fondamentale en promulguant un cercle vertueux où les améliorations de la capacité du gouvernement et les améliorations de la qualité de l'aide se renforcent mutuellement.

6.7 Comme la Section 5 l'a montré ces caractéristiques sont présentes à des degrés variés dans les différents pays de l'étude, et des progrès différents ont été réalisés par rapport aux différents éléments. Néanmoins, il s'agit d'une approche reconnaissable et distincte.

Parti-pris stratégiques de l'ABG/P

6.8 L'ABG/P attire une critique vigoureuse : le fait qu'il montre un certain parti-pris pour l'expansion des services publics, et que ce faisant, il néglige la croissance et le développement du secteur privé dont dépendent la croissance et la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, il se concentre sur la dimension de la pauvreté liée aux services de base aux dépens de la pauvreté liée aux revenus. Il est avancé que cette tendance n'est pas durable, qu'elle risque de mener tout droit à une dépendance vis-à-vis de l'aide, et qu'elle est inefficace, car les services publics se développent sans qu'on prête attention à leur qualité. Nous abordons cette critique en deux étapes : la qualité et la durabilité des services publics, puis l'équilibre entre secteur public et secteur privé.

Concentration sur l'expansion des services publics

6.9 Cet argument se décline en deux points : tout d'abord, l'idée que l'expansion des services publics n'est pas une stratégie de développement crédible, et ensuite, celle que l'expansion soutenue par l'ABG/P a été compromise suite à une diminution de la qualité. Il ne fait aucun doute que les services de base ont reçu énormément d'attention et de fonds associés aux PPTE et aux CSLP. Il était naturel, lorsqu'on libérait des fonds pour le budget, de se concentrer sur les dépenses « pro-pauvres », et que les dépenses consacrées à la santé et à l'éducation de base soient plus attrayantes, du point de vue politique, pour les gouvernements comme pour les bailleurs. Les OMD, s'ils sont pris au sérieux, impliquent également une expansion rapide. Nous avons noté dans la Section 5 certaines des faiblesses du concept de « dépenses pro-pauvres » et de sa mise en pratique (voir l'Encadré 5.5 ci-dessus). Nous avons également analysé les aspects de qualité et d'efficience dans la fourniture de services publics : voir les discussions des questions d'évaluation 3 (paragraphe 5.40) et 7 (paragraphes 5.77-5.83). Il ne fait aucun doute qu'on a observé des problèmes graves au niveau de la qualité des services publics supplémentaires que l'ABG/P a contribué à financer.

6.10 Quelles sont les implications pour la validité actuelle et l'application future de l'ABG/P en tant qu'approche ? Les considérations suivantes sont pertinentes :

(a) Un parti-pris à l'égard des services publics de base était inévitable pour les CSLP de première génération. Si l'on veut être réaliste, une expansion quantitative précède forcément les questions de qualité (et, pour ceux qui n'avaient auparavant pas accès à un service, la quantité est synonyme de qualité).

(b) Du point de vue de la qualité :

- Les bailleurs et le gouvernement ont des préférences différentes à l'égard de la qualité (par exemple, les équipes de l'étude ont noté que le Burkina Faso et l'Ouganda rechignaient à accepter les normes pour l'éducation recommandées par Education For All). Une approche de partenariat offre des opportunités d'aborder la question (par le biais d'un suivi, d'enquêtes de contrôle, d'analyses, et d'un dialogue contribuant à rehausser le profil de la question).
- Un tel dialogue offre également des opportunités d'analyser l'incidence de la pauvreté (« aspect pro-pauvre ») au niveau des services publics : il s'agit d'un domaine dans lequel les bailleurs peuvent également se faire les champions des pauvres. (Les préoccupations des sièges nationaux à l'égard de la qualité ne se concentreront pas nécessairement sur la facilitation de l'accès par les pauvres ; il est probable que les moins pauvres soutiendront le plus une meilleure qualité).
- L'ABG/P, dans le cadre d'une stratégie visant à faire passer des ressources discrétionnaires supplémentaires par le budget de l'État, s'attaque directement à certaines des faiblesses de l'aide conventionnelle (le manque d'attention prêté aux coûts de fonctionnement et à la durabilité qui accompagne souvent un accent porté sur les projets d'investissement). La section 5 ci-dessus (par exemple, les paragraphes 5.40, 5.56) et les rapports pays donnent des exemples de gouvernements qui l'ont utilisé de façon avantageuse afin de poursuivre des initiatives de politiques pertinentes et améliorer l'efficience opérationnelle.

(c) L'approche de « dépenses pro-pauvre » de l'allocation de ressources budgétaires supplémentaires peut être dangereusement simpliste (Encadré 5.5 ci-dessus).[98] Les

[98] L'étude Tanzanie arrive à la même conclusion :

bailleurs qui préfèrent avoir la réputation de soutenir les services de base doivent considérer avec plus d'attention les implications de stratégies à long terme durables. Par exemple, la demande à l'égard de l'éducation secondaire de base qui est inévitable lorsque les cohortes ayant bénéficié de l'éducation primaire universelle arrivent vers la fin de ce cycle ; le besoin de l'enseignement universitaire de figurer dans une stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance équilibrée (un point souligné par la Commission for Africa, 2005).

(d) Il convient de décider si une quantité excessive d'aide, en termes absolus, est consacrée aux services publics. En effet, cela peut mener à des risques de dépendance vis-à-vis de l'aide ou d'effets macro-économiques indésirables (par exemple, l'argument du « Dutch disease », qui veut que trop d'aide mène à des taux de change défavorables aux exportations). Ces préoccupations ne sont pas spécifiques à la modalité de l'ABG/P. Cependant, il existe un cas spécifique où la priorité donnée par l'ABG/P aux services publics ralentit la croissance du secteur privé, comme il est discuté par la suite.

6.11 *Recommandations :*

(a) Les gouvernements et partenaires techniques et financiers devraient accorder plus d'attention à la qualité des services publics de base, et en particulier à leur incidence sur la pauvreté.

- *Il faut commencer par collecter des informations grâce au suivi de la qualité, de l'incidence et de l'utilisation des services (y compris l'incidence géographique et sociale et les préférences des pauvres eux-mêmes).*
- *Les dialogues sur l'ABG/P et les secteurs offrent des opportunités aux gouvernements et aux partenaires techniques et financiers de s'attaquer ensemble à ces questions.*
- *Les programmes de renforcement de l'analyse et du suivi devraient être conçus de manière à développer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(b) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements doivent abandonner des approches simplistes de l'allocation de « dépenses pro-pauvres » en faveur d'une analyse plus approfondie des stratégies sectorielles et sous-sectorielles et de leurs implications pour les dépenses.

- *À nouveau, les programmes visant à renforcer l'analyse et le suivi devraient être conçus de manière à renforcer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(c) Les partenaires techniques et financiers en particulier doivent considérer les stratégies financières à long terme pour les OMD, en termes de leur durabilité, de leurs exigences à l'égard du financement de l'aide et de l'équilibre approprié des dépenses entre tous les sous-secteurs.

Le cadre de « secteurs prioritaires » est lui-même très simpliste. Les versions préliminaires initiales de la deuxième stratégie de réduction de la pauvreté proposent qu'on remplace ce concept par l'idée d'« outcomes prioritaires », qui reconnaît que toutes les dépenses dans un « secteur prioritaire » ne sont pas de valeur égale. Lors du processus de préparation du budget 2005/6, il a été demandé aux ministères de relier de façon explicite leurs soumissions budgétaires aux « stratégies sectorielles » (cluster strategies) du PRSP elles-mêmes liées aux outcomes du PRSP. Une concentration plus attentive sur les outcomes représenterait une amélioration bienvenue par rapport à l'octroi d'une priorité généralisée à des secteurs entiers, et pourtant même cette stratégie risque d'être simpliste. (Booth et al 2004, paragraphe 147).

La capacité d'absorption à court terme fait partie des considérations clés (par exemple, l'expansion efficace des dépenses pour l'éducation à court terme est limitée si on rencontre des problèmes au niveau de la formation de personnel enseignant qualifié).

Parti-pris en défaveur du secteur privé et de la croissance

6.12 En ce qui concerne l'équilibre entre l'expansion des services sociaux et les mesures de politiques capables de répondre au problème de la pauvreté liée aux revenus, l'ABG/P reflète les forces et faiblesses des CSLP qu'il soutient. Il contribue à soutenir un environnement macro-économique qui fournit des conditions préalables pour une croissance menant à une réduction de la pauvreté. Cependant, il fait l'objet d'une accusation grave : son approche déséquilibrée de l'expansion des services publics et de la croissance et de la réduction de la pauvreté liée aux revenus. Lors de l'évaluation de l'ABG/P, il crucial de déterminer si un tel parti-pris représente un défaut inévitable ou s'il est possible de le corriger. (À nouveau, cette accusation concerne tout autant les CSLP en général que l'ABG/P en particulier).

6.13 Les considérations suivantes sont pertinentes :

(a) Il n'est pas suggéré que l'ABG/P éclipse toutes les autres modalités.

(b) La demande en terme de décisions politiques n'est pas symétrique avec la demande de dépenses publiques. De nombreuses actions de politiques en faveur de la croissance s'accompagnent de coûts mineurs ; à l'inverse, les services publics continueront à dominer les dépenses publiques.

(c) L'étude a conclu que, dans la majorité des cas, les questions de croissance font l'objet d'une attention accrue portée/inspirée par le gouvernement dans les stratégies de réduction de la pauvreté de seconde génération (voir paragraphe 5.62). On constate également que les mesures vis-à-vis de la pauvreté liée aux revenus sont de plus en plus au centre du dialogue sur les politiques de l'ABG/P.

(d) Un grand nombre des exigences d'une stratégie de croissance (meilleur environnement commercial) dépend d'une action du gouvernement et/ou des changements au niveau des politiques (état de droit, dérégulation, mesures de lutte contre la corruption). Il s'agit souvent de questions concernant plusieurs agences, qui peuvent être soulevées de façon utile au cours des forums de partenariat réunissant ces agences et soutenues par le dialogue et la conditionnalité de l'ABG/P.

(e) De nombreux services et dépenses du service public (par exemple, la recherche et l'extension agricole, l'infrastructure rurale) sont directement pertinents à la pauvreté liée aux revenus et à la croissance. Pour certaines (par exemple, les infrastructures majeures), il arrive que les modalités de projet demeurent la meilleure option (voir la discussion sur les modalités de l'aide à partir du paragraphe 6.60). Cependant, le défi que représente une durabilité garantie (paiement des coûts de maintenance et de fonctionnement) nécessite une planification cohérente que l'ABG/P peut contribuer à promouvoir. (L'Afrique redécouvrant l'importance de l'investissement dans les infrastructures, il sera important de ne pas répéter l'expérience des actifs qui ont été perdus à cause de failles dans la planification et la gestion des dépenses publiques).

(f) Le dialogue centré autour des services publics fondamentaux permet d'étudier les options d'implication des fournisseurs non-publics (secteurs privés à but lucratif ou non).

(g) Comme nous le disons ci-dessous (paragraphes 6.60 et suivants), il existe un potentiel de complémentarité explicite entre l'ABG/P et d'autres modalités, dans les domaines de la croissance et du secteur privé, entre autres.

(h) Lorsqu'ils soutiennent la croissance et le développement du secteur privé (et autres objectifs) par le biais d'autres modalités, les bailleurs devraient prendre en compte les mêmes principes fondamentaux pour l'efficacité de l'aide

(appropriation nationale, respect de l'intégrité des systèmes du gouvernement, etc.) tirés des expériences passées.

6.14 *Recommandation :*

Les gouvernements et les partenaires techniques et financiers devraient prêter une attention plus explicite aux implications sur la croissance et la pauvreté liée aux revenus des politiques et dépenses publiques, et aux manières dont l'ABG/P peut offrir un complément aux autres modalités dans ce domaine.

ABG/P et questions transversales

6.15 La section 5 analyse la place des questions transversales liées aux politiques dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans l'ABG/P (voir l'Encadré 5.13). La démocratie et les droits humains font l'objet de discussions plus spécifiques sous l'en-tête « risques politiques » (paragraphe 6.92 et suivants). En ce qui concerne les autres questions transversales dans nos TDR (genre, VIH/SIDA, environnement), les équipes ont noté que leur proéminence au sein de l'ABG/P varie pour un mélange de raisons arbitraires et pragmatiques. Dans certains cas (en particulier lorsqu'il est nécessaire ou opportun d'offrir le soutien de plusieurs agences à une question), le dialogue dans le cadre de l'ABG/P et les objectifs de performance/conditions sont utilisés pour soutenir une question transversale ; dans d'autres cas, leur promotion est délibérément confiée à d'autres forums ou modalités. Il existe de nombreux exemples de complémentarités entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide dans les réponses offertes aux questions transversales. Des considérations similaires s'appliquent à d'autres domaines présentant un caractère transversal (par exemple, le développement du secteur privé, la décentralisation). L'ABG/P n'est pas un substitut à l'ensemble du travail spécialisé dans le domaine des questions transversales, mais il a le potentiel de contribuer à leur visibilité et à leur intégration transsectorielles, et à l'harmonisation entre bailleurs. L'ABG/P, qui se concentre sur le budget national et les processus de politiques publiques centraux, est particulièrement bien adapté pour cela.

6.16 *Recommandations :*

(a) Le potentiel de soutien des questions transversales liées aux politiques par le biais de l'ABG/P devrait bénéficier d'une revue constante. Des considérations pragmatiques font que différentes approches seront adoptées dans différents pays et à des moments différents. Elles devront prendre en compte la nécessité de ne pas surcharger l'instrument de l'ABG/P, la possibilité de s'attaquer aux questions transversales par le biais d'autres instruments et le potentiel d'ajout de valeur par l'exploitation des complémentarités entre instruments.

(b) De façon plus générale, des initiatives globales et d'autres programmes verticaux devraient toujours être intégrés à la planification et à la budgétisation nationales et sectorielles (voir la revue des interactions entre modalités d'aide, paragraphe 6.60 et suivants).

Renforcement de la capacité

Effets systémiques positifs de l'ABG/P

6.17 L'une des caractéristiques distinctives de l'ABG/P est son orientation en faveur du renforcement de la capacité du gouvernement (paragraphe 6.6 ci-dessus). Ceci reflète une reconnaissance renouvelée du fait qu'un gouvernement aux capacités bien développées est crucial au développement. En même temps, les efforts passés de soutien du renforcement de la capacité sont considérés comme étant imparfaits car ils se concentraient trop sur les solutions d'assistance technique axées sur la fourniture. Ils ne prêtaient pas assez

d'attention aux structures d'incitation et au côté demande du renforcement de la capacité. En plus de cela, il est reconnu que l'aide peut avoir des effets sapant les systèmes en place : elle met en place des structures parallèles et détourne la capacité du gouvernement et impose des fardeaux supplémentaires liés aux procédures spécifiques aux bailleurs.

6.18 La capacité du gouvernement est une contrainte saillante dans tous les pays de l'étude, mais elle se décline sous différentes formes (par exemple, la capacité au Malawi est faible dans tous les secteurs, tandis que le Nicaragua connaît un mélange de capacité technique élevée dans certains domaines et de bureaucratie exceptionnellement dysfonctionnelle, et ne dispose pas d'une fonction publique professionnelle[99]).

6.19 Un constat clé de l'évaluation est que l'ABG/P a eu des effets systémiques positifs sur la capacité et qu'il peut renforcer l'efficacité de l'assistance technique. En ce qui concerne les effets systémiques, un constat central est qu'un surcroît de ressources discrétionnaires sous le contrôle des processus de planification et de budgétisation a tendance à renforcer la cohérence et la qualité du processus budgétaire, et encourage une prise en charge plus efficace des questions de politique et d'efficience. En ce qui concerne le lien entre les inputs de l'ABG/P et une assistance technique plus efficace, l'Ouganda donne un exemple :

> Bien que l'assistance technique et le renforcement de la capacité fassent rarement partie de façon explicite de l'ABG/P, ils y sont souvent étroitement liés. Si l'assistance technique et le renforcement de la capacité s'orientent vers des réformes présentes dans le dialogue sur les politiques, il est probable que leur efficacité s'en trouvera améliorée. Par exemple, les efforts visant à informatiser le système de comptabilité en Ouganda ont échoué dans les années 90. Cependant, de nos jours, avec le soutien du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité dans le cadre de l'ABG/P, le soutien institutionnel pour l'introduction d'un système de gestion financière intégrée en Ouganda est plus efficace. (Williamson, à venir)

6.20 En même temps, les effets potentiels de l'ABG/P sur la capacité sont limités par un manque de stratégies plus explicites menées par le gouvernement dans le domaine du renforcement de la capacité et, dans de nombreux cas, par une poursuite de l'aide non-budgétisée et par le biais de projets sur une grande échelle. Comme nous en parlerons plus tard, la gestion des finances publiques et la décentralisation sont deux domaines qui méritent une attention spéciale dans le contexte du renforcement de la capacité par le biais de l'ABG/P.

L'aspect central d'une meilleure gestion des finances publiques

6.21 Les effets potentiels les plus immédiats et les plus importants de l'ABG/P sur la capacité de l'État sont liés au renforcement de la gestion des finances publiques, en particulier par le biais de son influence sur l'intégrité des processus nationaux de planification et de budgétisation. Dans tous les pays de l'étude où l'ABG/P a été significatif, l'effet de l'ABG/P le plus fort généralement noté sur les incitations intra-gouvernementales est un renforcement de l'accountability des agences sectorielles vis-à-vis des autorités budgétaires centrales, en dépit de la marge d'amélioration qui existe au niveau des systèmes (par exemple dans les CDMT, voir le paragraphe 6.24 ci-dessous). Ceci fournit une marge d'amélioration de l'efficience opérationnelle et allocative et sert d'incitation pour des réformes réalisées sur l'ensemble du système.

6.22 La gestion des finances publiques est l'axe sur lequel se concentre naturellement l'ABG/P à cause de l'importance (en plus d'une accountability fiduciaire interne et externe

[99] Voir la note de bas de page 36 ci-dessus.

renforcée) d'un meilleur lien entre politiques et budget. Ceci est essentiel à l'orientation résultats qui est fondamentale à l'approche de CSLP et à de bonnes politiques publiques en général. Les effets d'habilitation de l'ABG/P ne proviennent pas uniquement du financement budgétisé et discrétionnaire. Comme l'exemple du paragraphe 6.19 l'illustre, une AT pertinente peut avoir plus de prise si les autres inputs de l'ABG/P jouent sur la demande d'amélioration.

6.23 Dans plusieurs des pays de l'étude (y compris le Rwanda, le Mozambique, le Burkina Faso), l'AT/RC associés à l'ABG/P se sont concentrés sur la GFP et la coordination de l'appui à la GFP montre des progrès plus définitifs que dans d'autres domaines. Ceci reflète en partie le fait que la GFP est un domaine où il a été possible de définir plus précisément des critères de performance (voir les indicateurs PEFA, Annexe D). Cependant, un autre constat commun est qu'il reste une forte marge non-exploitée de cohérence et de coordination de l'application de l'AT liée à la GFP. Il est nécessaire d'adopter une approche plus stratégique, qui respecte les directives du CAD pour une approche renforcée du renforcement de la capacité de la GFP (CAD de l'OCDE 2005d).

6.24 La revue de l'ABG/P et des processus de politiques (voir paragraphe 5.63) a montré l'importance qu'il y a à développer des CDMT efficaces pour l'intégration d'une budgétisation basée sur les politiques. L'Ouganda est exceptionnel en ce qu'il dispose d'un CDMT bien articulé. Il est important de répliquer ailleurs les CDMT, mais ce n'est pas facile : il ne s'agit pas seulement d'une réforme technique ; il est nécessaire de disposer d'un solide leadership gouvernemental ;[100] la discipline fiscale agrégée est une condition préalable, et de solides mesures d'incitation institutionnelles sont nécessaire pour surmonter la fragmentation budgétaire, qui a donné naissance à des droits acquis. Dans plusieurs pays (comme le Vietnam et le Rwanda), des efforts sont en train d'être réalisés pour bâtir une approche de CDMT au niveau sectoriel (et provincial pour le Vietnam). Le renforcement des approches CDMT est un objectif clé que les bailleurs, qu'ils participent à l'ABG/P ou non, soutiennent dans tous les cas.[101] Un tel soutien n'est pas seulement une question d'AT. Il devrait également s'accompagner d'une budgétisation des fonds de l'aide et d'une maximisation de l'utilisation des systèmes gouvernementaux pour la planification, la budgétisation et les décaissements. Ceci est pertinent aux niveaux sectoriel et central.

Décentralisation

6.25 La décentralisation est une importante question transversale, qui influence la cohérence des stratégies globales pour la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Les gouvernements locaux sont fortement impliqués dans la fourniture de services de base, mais leur capacité est pratiquement toujours faible. Par exemple, au Nicaragua, le soutien offert par l'ABG/P au secteur de l'éduction se fonde entièrement sur la décentralisation de l'éducation au niveau des gouvernements locaux et sur l'autonomie des écoles. Il est par conséquent fortement dépendant de la mise en œuvre de la politique globale de décentralisation. Ceci implique en particulier l'amélioration de la capacité des gouvernements locaux à l'égard de la planification et de la gestion des dépenses publiques. Il convient également de garantir des mécanismes appropriés et en bon état de fonctionnement pour le suivi, la transparence et l'accountability des dépenses publiques au niveau local. Des questions similaires se présentent dans la plupart des pays de l'étude, sinon tous (voir le paragraphe 5.58 ci-dessus). Par conséquent, la capacité et la GFP au niveau du gouvernement local représentent des questions clés. En pratique, l'attention accordée aux stratégies sectorielles et de GFP au niveau national a pris le pas sur celle

[100] Ce point est également souligné dans l'étude Tanzanie (Booth et al 2004).

[101] La structure détaillée et le champ d'action de tout CDMT doivent être adaptés aux circonstances nationales ; il ne s'agit pas d'un instrument prêt à être importé.

donnée à la capacité des gouvernements locaux dans les opérations de l'ABG/P. Il existe un danger que des approches concentrées sur les secteurs mènent à des programmes verticaux qui négligent les exigences de cohérence horizontale au niveau du gouvernement local.

6.26 Les réformes de décentralisation doivent bénéficier d'un temps et d'une attention suffisants au sein du dialogue sur l'ABG/P, au niveau des réformes de la gestion financière et des initiatives de renforcement de la capacité, à la fois aux niveaux administratif et politique du gouvernement local et au niveau de la fourniture de services. L'ABG/P joue des rôles variés de soutien des politiques de décentralisation des gouvernements. Il peut promouvoir un soutien plus équitable à toutes les régions/localités d'un pays par le biais de l'allocation transparente de fonds passant par le budget (jusqu'ici, la plupart des programmes basés sur des districts/régions ont offert une couverture très inégale). Il peut représenter une méthode efficace de canalisation des fonds en direction des unités locales. En plus de cela, l'ABG/P peut fournir une liaison entre les fonds de développement, le soutien au renforcement de la capacité et de fortes incitations aux gouvernements locaux pour améliorer la performance dans les domaines centraux (ce thème est développé dans l'étude de cas des gouvernements locaux pour l'Ouganda – Annexe 6 du rapport pays de l'Ouganda).

6.27 Des cadres de développement de la capacité du gouvernement local et de stratégies de décentralisation explicites représenteront des outils utiles au cours de ce processus. En effet, ils offrent des axes clairs pour les liens et la coordination. Un grand nombre des questions concernant les conditionnalités et modalités de l'ABG/P ressemblent aux discussions sur la structure des systèmes de transfert fiscal intergouvernemental les plus appropriés, autrement dit le lien entre subventions et soutien du renforcement de la capacité. L'apprentissage mutuel tiré de ces processus pourrait être mieux utilisé.

Recommandations sur le renforcement de la capacité

6.28 Parmi les axes clés devant être suivis pour le renforcement de la capacité dans le cadre de l'ABG/P :

- *(a) Soutenir le renforcement de la capacité à l'aide des systèmes du gouvernement ; en particulier, accélérer les efforts visant à budgétiser l'aide et à garantir qu'elle respecte les plans élaborés.*
- *(b) Reconnaître l'aspect fondamental de la réforme de la gestion des finances publiques (allocation de ressources à moyen terme basée sur des politiques et systèmes de gestion fiduciaire) pour le développement de la capacité nationale à gérer les résultats.*
- *(c) Renforcer l'analyse des politiques, les capacités de budgétisation et de gestion des dépenses de tous les ministères, pas seulement des ministères des finances, afin de faciliter des processus de planification et de budgétisation plus efficaces au sein du gouvernement.*
- *(d) Prêter une attention accrue aux questions de capacité (y compris la capacité de gestion des finances publiques), dans la mesure où elles affectent les gouvernements locaux.*
- *(e) Rechercher un alignement accru avec les stratégies de développement de la capacité sous la houlette du gouvernement pour la gestion des finances publiques, et en général, pour la gestion du secteur public.*

Les dangers de surcharge de l'ABG/P

6.29 Notre analyse de l'ABG/P indique à ce jour qu'il peut (contribuer à) apporter une aide dans plusieurs domaines. Cependant, son champ d'action potentiel représente lui-même un risque : il existe un grave danger de surcharge d'un instrument si l'on s'attend à ce qu'il atteigne trop d'objectifs trop rapidement. Ceci renferme des aspects conceptuels et pratiques. Il existe des objectifs qu'un instrument tel que l'ABG/P est par nature incapable d'atteindre. En particulier, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'il ait un effet de transformation radicale sur les institutions, ou qu'il change les fondations politiques des États et gouvernements. La mise en place d'objectifs irréalistes mène tout droit à l'échec, et pourrait se faire au détriment d'objectifs moins ambitieux, mais tout de même utiles, auxquels l'ABG/P pourrait contribuer. Même lorsqu'on se concentre sur des objectifs pratiques, il est important de ne pas tenter trop de choses à la fois. Il est important de tirer des leçons des expériences rencontrées avec l'instrument avant d'élargir son champ d'action. La capacité d'absorption pour la réforme a ses limites ; un ABG/P surchargé d'objectifs et de conditions pourrait effrayer même un gouvernement enthousiaste. (Ceci a également des implications pour la manière dont les cadres d'évaluation des performances sont utilisés – voir la discussion aux paragraphes 6.47 et suivants ci-dessous). Lorsqu'on priorise l'axe des réformes de l'ABG/P, il est important de se rappeler que sa capacité à renforcer les systèmes de GFP est fondamentale pour ses autres effets.

6.30 *Recommandations :*

(a) Prendre garde à ne pas surcharger l'ABG/P, avec des objectifs irréalistes ou un trop grand nombre de projets de réforme. Ceci est particulièrement important durant les phases initiales d'apprentissage du développement de l'ABG/P.

(b) Le champ d'action et l'axe appropriés pour l'instrument de l'ABG/P ne peuvent être décidés que dans le contexte d'un pays spécifique. Dans tous les cas, cependant, son rôle central de renforcement de la gestion des dépenses publiques doit être conservé.

(Voir aussi la discussion sur la complémentarité entre instruments d'appui budgétaire, paragraphe 7.13 ci-dessous).

La durée de l'ABG/P

6.31 Les caractéristiques distinctives et les utilisations potentielles de l'ABG/P que nous avons décrites soulignent toutes la nature d'instrument et d'approche à long terme de l'ABG/P. Le renforcement de la capacité et le changement institutionnel exigent de l'endurance. En plus de cela, et nous allons aborder ce sujet plus avant, le partenariat sur lequel ils reposent nécessite le maintien d'une relation à long terme fondée sur la confiance. Cette perspective à long terme influence les discussions du reste de la Section 6 sur le partenariat et la conditionnalité, le mélange d'instruments d'aide et la gestion des risques. Elle sous-tend également les observations de la Section 7 sur le futur de l'ABG/P (voir le paragraphe 7.7 et suivants).

Partenariat et conditionnalité

Introduction

6.32 L'ABG/P est un moyen de faire des affaires (une relation) qui doit se fonder sur une compréhension claire des motivations des deux parties. Le test décisif d'un partenariat consiste à établir s'il favorise une réelle collaboration ou si une partie impose ses préférences à l'autre ; ici, le fonctionnement de la conditionnalité et l'évaluation des performances sont cruciaux. La discussion s'articule autour des thèmes suivants : (a)

intérêts des bailleurs et du gouvernement ; (b) conditionnalité et évaluation des performances ; et (c) implications pour la confiance, la capacité et l'accountability.

Intérêts des bailleurs et du gouvernement

6.33 Le partenariat n'implique pas que tous partagent des opinions et intérêts identiques, mais il est important que tous les partenaires annoncent leurs intérêts de façon transparente. Nous offrons quelques commentaires brefs sur les intérêts des bailleurs, des gouvernements partenaires et autres parties prenantes.

6.34 Les limites de la conditionnalité « à l'ancienne » sont reconnues : utiliser l'aide pour pousser un gouvernement réticent à accepter des réformes ne marche pas. À présent, on présuppose aussi moins que les bailleurs externes connaissent exactement la marche à suivre que les gouvernements devraient adopter pour parvenir à la croissance, au développement et à la réduction de la pauvreté. L'approche de CSLP incarne donc une doctrine de partenariat, d'appropriation et d'empowerment ; l'ABG/P représente essentiellement un instrument permettant l'application de l'approche du CSLP.

6.35 Ceci ne signifie pas que les bailleurs ne recherchent plus à avoir une influence. Ils ont toujours un programme qui comprend, mais ne se limite pas à, la réduction de la pauvreté. Grâce à l'approche du CSLP et l'ABG/P ils cherchent à influencer plus efficacement, et de manière plus sage, la réduction de la pauvreté. Pour que le partenariat fonctionne, les préférences des deux parties en matière d'objectifs et de politiques doivent se recouper. Cependant, les bailleurs ne partagent pas nécessairement les préoccupations à l'égard de la pauvreté et les préférences de politiques des gouvernements. Il existe une tension entre une philosophie d'« autonomie du gouvernement partenaire » et la réalité, qui veut que dans de nombreux cas, la réduction de la pauvreté est une priorité plus élevée pour les bailleurs que pour les gouvernements partenaires. Les bailleurs doivent s'incliner devant leurs parties prenantes nationales et ont des conditions basiques (y compris des conditions politiques) pour faire affaire avec les gouvernements. Les bailleurs ont aussi toutes sortes d'objectifs institutionnels associés aux mandats institutionnels, aux relations politiques, etc. Ils sont à la fois rivaux et collaborateurs ; ils se font concurrence mais subissent également l'influence de la pression exercée par leurs pairs. Leur capacité à poursuivre des stratégies cohérentes à long terme est compromise par des horizons de gestion à court terme, la forte rotation du personnel (surtout pour les postes à l'étranger) et autres aspects des structures d'incitation institutionnelles (voir de Renzio et al 2005).

6.36 Il est important de ne pas exagérer l'uniformité et la cohérence des opinions du côté des bailleurs. Une forte proportion de la rhétorique toujours utilisée implique une croyance dans l'efficacité de la conditionnalité (à l'ancienne) (un point souligné dans l'évaluation de la Tanzanie[102] et confirmé par nos études de cas) et nous avons également trouvés des opinions convergentes au sein des et entre les agences (voir Killick 2004).

[102] L'évaluation sur la Tanzanie a noté les points suivants :

- La plupart des bailleurs qui fournissent l'appui budgétaire semblent ne pas croire que ses effets bénéfiques sur les institutions dépendent d'une réduction du nombre de projets externes réalisés dans le cadre du secteur public.
- La plupart des bailleurs continuent de croire à « l'influence sur les politiques » offert par l'ABG. Par contraste, le cadre d'évaluation envisage le dialogue sur les politiques avant tout en termes de suivi de l'engagement du gouvernement à l'égard des politiques qu'il adopte. Il considère une accountability nationale plus forte comme le moteur primaire de résultats en hausse, et l'ABG comme une méthode de facilitation du processus. (Lawson et al 2005a.)

6.37 Les gouvernements partenaires sont aussi variés. Il est important que les partenaires techniques et financiers comprennent bien la fondation politique de l'État et du gouvernement et donc le champ d'action potentiel de leur influence. L'un des constats de l'étude les plus communs à l'égard de la pertinence et de la structure de l'ABG/P a été que les bailleurs connaissaient relativement mal les contextes politiques. Il est aussi important que les bailleurs disposent d'une compréhension complète et détaillée de la machinerie du gouvernement avec lequel ils traitent. La capacité des agences internationales de contribuer de manière utile au développement de politiques et aux discussions techniques au niveau national est souvent mise en danger par un manque de connaissance détaillée de mécanismes précis, par exemple le processus budgétaire ou le système de transferts fiscaux d'un gouvernement particulier. Une meilleure compréhension politique et une connaissance technique plus détaillée sont nécessaires pour informer les jugements des bailleurs sur ce qui est pertinent, ce qui est possible et ce qui va marcher.

6.38 L'appropriation (voir l'Encadré 5.4 ci-dessus) est un concept précieux permettant de comprendre pourquoi certaines interventions réussissent et survivent, tandis que d'autres se soldent par un échec. Pour comprendre les opérations de l'ABG/P dans les pays de l'étude, cependant, l'étude a conclu que certaines nuances étaient importantes. L'appropriation compte différents degrés : certaines organisations, certains intérêts ou individus peuvent s'approprier (plus ou moins fortement) des politiques particulières. En plus de cela, l'appropriation (telle qu'elle se manifeste dans l'engagement vis-à-vis de la mise en œuvre) peut croître et décroître avec le temps, parfois pour des raisons externes. En guise d'illustration, prenons le cas de l'Ouganda : le Poverty Eradication Action Plan initial bénéficiait clairement d'une forte appropriation politique et d'un soutien technique au sein du MFPED ; ses versions postérieures sont plus sophistiquées du point de vue technique, mais elles semblent bénéficier d'un soutien politique moins fort du Ministère des Finances. Pendant ce temps, cependant, l'appropriation du système de budgétisation à moyen terme et l'acceptation du fait qu'il est nécessaire de discipliner l'aide dans ce contexte s'est répandue aux ministères sectoriels. Les rôles des individus particuliers, au sein du Ministère des finances et ailleurs, ont été significatifs.

6.39 En plus de cela, l'appropriation par le gouvernement est différente de l'appropriation par le pays. Cela ne veut pas dire que l'ABG/P devrait s'adresser directement aux autres partenaires nationaux, comme il le fait avec le gouvernement. Cependant, il est important de respecter l'appropriation par le pays au sens large, autrement dit, de rechercher la participation d'autres parties prenantes. Dans plus d'un des pays de l'étude, un gouvernement entrant n'a pas accepté tel quel la stratégie de réduction de la pauvreté dont il avait hérité. Il s'agit d'une conséquence logique de la démocratie, mais il existe un risque associé pour l'ABG/P s'il devient trop étroitement identifié avec un individu ou régime particulier. Un point symétrique s'applique aux bailleurs : Les stratégies d'ABG/P sont vulnérables face aux changements de régime ou à l'opinion publique de leurs sièges. En plus de cela, l'appropriation de l'ABG/P en tant qu'approche est très inégalement distribuée au sein des et entre les agences d'aide (paragraphe 6.36 ci-dessus).

Conditionnalité et évaluation de la performance

6.40 La manière dont la conditionnalité fonctionne est centrale à la compréhension de l'ABG/P. Nous discutons (a) la signification de la conditionnalité ; (b) la conditionnalité et le ciblage en tant que signaux ; et (c) les implications pour l'évaluation de la performance.

Les significations et utilisations de la conditionnalité

6.41 La conditionnalité est qualifiée par une pléthore de termes : conditions, actions préalables (prior actions), déclencheurs (triggers), points de référence (benchmarks),

indicateurs, principes fondamentaux, matrices de politiques, cadres d'évaluation des performances. La conditionnalité peut être liée aux indicateurs de processus, d'input, d'output ou d'outcome (voir l'Encadré 5.3) ; elle peut être contraignante ou non, explicite ou implicite, technique ou politique. La conditionnalité est par nature difficile à évaluer : il peut être simple de compter le nombre de conditions (mais uniquement si on peut se mettre d'accord sur une définition et si les conditions sont explicites), mais cela ne révèle pas les points importants : la pertinence et le caractère onéreux des conditions dépendent du contrefactuel (autrement dit, l'action aurait-elle été menée de toute manière ? A-t-on délibérément choisi une cible facile à atteindre ?) et des conséquences subies en cas d'objectif non-atteint. Les évaluations standard de la conditionnalité se limitent à déterminer si les actions convenues sont menées, pas si elles ont eu l'effet escompté. Il n'est pas non plus simple d'évaluer les effets réels de la conditionnalité en parlant aux parties impliquées, car tous ont intérêts à mentir à ce sujet (voir les commentaires sur les éléments de preuve dans l'Encadré 5.4). La conditionnalité est plus facile à modeler et à analyser dans ses versions simples (une partie imposant des actions sur, ou achetant la participation, d'une autre partie), mais celles-ci sont loin de refléter la complexité de l'ABG/P en pratique. Comme le dit le rapport pays du Mozambique :

> nous suggérons que le terme « conditionnalité » lui-même est devenu douteux dans un contexte où le dialogue entre gouvernement et partenaires touche tant de thèmes, avec des débats discursifs sur les politiques, les objectifs convenus mutuellement et une évaluation mutuelle des performances.

6.42 Il est utile de considérer les objectifs des conditions et indicateurs dans le contexte de l'ABG/P, en particulier à la lumière d'un consensus apparent sur le fait que la « conditionnalité ne marche pas ».[103] Les conditions (et les indicateurs de performance associés) ont un certain nombre de rôles potentiels en plus de leur fonction classique visant à pousser les agents à mener des actions qu'ils ne mèneraient pas autrement. Ils peuvent servir de signal pour différents acteurs, ou de mode de priorisation, ou à changer l'équilibre de l'influence entre les agences et les acteurs. La conditionnalité ne peut pas (longtemps) imposer les stratégies des bailleurs aux gouvernements qui rechignent à les adopter. Cependant, dans les domaines d'intérêts qui se rejoignent, les partenaires techniques et financiers et les (réformateurs au sein des) gouvernements peuvent travailler ensemble dans l'optique d'objectifs communs. Des objectifs et conditions de performance convenus servent alors de signal ; l'un des objectifs de tels signaux est de rassurer les financeurs externes que des progrès sont réalisés et que leurs fonds contribuent à des actions utiles. Grâce à sa priorisation et à la mise en place d'échéances assorties de conséquences, une telle « conditionnalité » crée une pression provenant des managers, pas du personnel politique. Elle se concentre sur le *quand* et le *comment* et non pas sur le *quoi* des réformes. Si elle fonctionne bien, elle contribue à maintenir le rythme des réformes et non pas à créer la volonté nécessaire à leur mise en œuvre. Ceci dit, il existe une gamme, et non pas une division claire, de conditionnalités « anciennes » et « nouvelles », et, comme le note la question d'évaluation 1 (paragraphe 5.20), différentes parties ont du mal à se mettre d'accord sur l'objectif de chaque conditionnalité et l'ampleur du changement qu'elle a subi.

[103] Comme l'indiquent Booth et al (2005), la déclaration générale que « la conditionnalité ne marche pas » représentait une simplification excessive des constats de l'étude :

> les documents de la recherche sur les prêts d'ajustement ne condamnaient pas complètement les conditionnalités basées sur des politiques. C'est la performance de mesures de réforme complexes, qui ne bénéficiaient pas d'un soutien national significatif, qui s'est attirée de sévères critiques.

La conditionnalité et le ciblage en tant que signaux

6.43 Comme de nombreuses conditions attachées à l'ABG/P, le ciblage peut avant tout servir d'indicateur aux bailleurs : il souligne les préoccupations et les priorités des PTF aux gouvernements partenaires et/ou rassure les sièges des PTF à l'égard de la manière dont les ressources sont utilisées. La fourniture d'un signal est la fonction du ciblage théorique, mais elle peut aussi être la fonction la plus claire du ciblage « réel », lorsque les fonds sont affectés à un projet ou une ligne budgétaire particuliers, ou lorsqu'une autre garantie d'additionnalité est recherchée (voir le paragraphe 2.4(c) ci-dessus). Cela est dû au fait que la fongibilité peut toujours créer un court-circuit entre ce qui est ostensiblement financé par le fonds de l'aide, et les dépenses marginales qu'ils permettent en pratique.

6.44 Les bailleurs doivent faire face à un dilemme : donner tout pouvoir de discrétion au gouvernement à l'égard du budget ou rechercher à avoir une influence plus ou moins importante sur les niveaux et parts de types particuliers de dépenses (en les protégeant).[104] Ceci se reflète entre autres dans la persistance du ciblage théorique (et dans le cas du Nicaragua et du Burkina, par le traitement spécial, du point de vue du budget et de la comptabilité, des ressources de l'initiative PPTE). Le ciblage virtuel s'accompagne de coûts de transaction minimaux, mais les comptes séparés et les procédures de budgétisation impliquent des coûts de transaction élevés et menacent l'intégrité du processus budgétaire national.

6.45 Le dialogue détaillé et les objectifs de performance liés à l'ABG/P offrent un style alternatif d'influence : les partenaires techniques et financiers discutent des modes et propositions de dépenses avec les gouvernements. Leurs préférences, dans la mesure où le gouvernement les accepte, peuvent se refléter directement dans les objectifs d'input pour les budgets (les parts des « dépenses pro-pauvres », pour donner un exemple commun mais pas nécessairement utile). Autrement, l'influence peut être indirecte si les actions, programmes de réformes ou indicateurs non-financiers sont mis en place pour avoir des implications budgétaires. Cependant, ceci présente un problème de présentation aux agences d'aide : comment présenter simplement à leurs parties prenantes où leurs ressources ont été envoyées et les actions qu'elles ont permis de mener ?[105] Le ciblage virtuel peut apporter une réponse à cela, car il peut être lié à des formes d'appui budgétaire sectoriel. Comme le décrit le rapport pays de l'Ouganda, le Fonds de lutte contre la pauvreté de l'Ouganda, un fonds virtuel sur une échelle importante, a permis de cibler les fonds de façon efficace sans pour cela promouvoir la balkanisation du budget national.[106] Les efforts de DFID visant à développer une méthodologie standard pour diviser son appui budgétaire entre différents secteurs (voir Foster, 2004a, 2004b ; Smith and Williamson 2004[107]) s'attaquent à un problème lié : comment une agence devrait-elle répondre lorsqu'on lui demande combien elle dépense à l'échelle mondiale, lorsqu'une grande partie de l'aide qu'elle fournit à l'éducation se fait par le biais de l'appui budgétaire non-ciblé ? L'importance symbolique et donc pratique de tels signaux ne doit pas être sous-estimée.

[104] Les gouvernements (et les bailleurs, de manière indirecte) doivent affronter le même dilemme lorsqu'ils spécifient les utilisations des transferts financiers accordés aux gouvernements locaux.

[105] Ceci reflète un dilemme plus général. Les manières les plus efficaces de mobiliser des ressources (par exemple, en isolant et en soulignant des problèmes particuliers avec lesquels les gens peuvent facilement s'identifier) ne sont pas souvent les meilleures manières d'organiser des actions et les dépenses nécessaires pour régler ces problèmes.

[106] Il a mené à la balkanisation des subventions accordées aux districts, mais à l'époque, il représentait une forte amélioration par rapport aux autres alternatives disponibles.

[107] L'un des défis principaux présentés par de tels efforts est de garantir une cohérence entre les secteurs et les bailleurs. Il pourrait arriver, par exemple, que les fonds (théoriquement) « ciblés pour des secteurs particuliers » en provenance de différents bailleurs soient supérieurs au total des dépenses.

6.46 *Recommandations :*

(a) Le ciblage virtuel et autres signaux similaires devraient être évalués conformément à leur utilité empirique et non pas simplement rejetés car théoriquement décevants.

(b) S'ils sont adoptés, ils devraient être conçus de façon à minimiser les coûts de transaction.

(c) Les agences d'aide devraient rechercher des approches communes (et cohérentes) de l'attribution sectorielle de l'ABG, cela à des fins de reporting.

Implications pour l'évaluation des performances

6.47 Nous avons noté dans l'Encadré 5.3 les différentes approches principales de l'évaluation des performances. Une grande partie de l'évolution de l'ABG/P dans les pays de l'étude s'est articulée autour des efforts de perfectionnement et de standardisation des systèmes d'évaluation des performances. Les mérites des différentes approches font l'objet de débats permanents. Cela vaut la peine de faire une distinction claire entre deux aspects : (a) que doit-on mesurer ou suivre ? et (b) de quelle manière les décisions de décaissement devraient-elles être reliées aux constats de l'évaluation des performances ?

6.48 Que devrait-on mesurer (et par qui) ? Une chose est très claire : ce sont les résultats qui comptent. Ceci implique qu'on prête attention aux outcomes et impacts. Cependant, du point de vue pratique, le suivi des outcomes (et des impacts) n'est pas un substitut pour le suivi de toutes les étapes de la chaîne de résultats. L'une des raisons pour lesquelles les CSLP n'ont en général pas représenté des documents très opérationnels est qu'ils ne spécifient pas les liens de la chaîne de causalité entre inputs et outcomes, et par conséquent les mesures à prendre pour parvenir aux résultats voulus (voir par exemple Booth and Nsabagasani, 2005). Par extension, les Annual Progress Reviews (APR) qui entrent dans le cadre des CSLP ne parviennent pas non plus à fournir le type d'information requis (par les gouvernements et les bailleurs) pour suivre les progrès. Le problème est exacerbé par le fait que la plupart des données sur les impacts et les outcomes (en particulier les données sur la pauvreté) sont peu fréquemment disponibles, et qu'il faut du temps pour repérer avec certitude des tendances à long terme. Par conséquent, malgré la décision de se fier le plus possible aux documents de stratégie du gouvernement pour en tirer des indicateurs de progrès, les lacunes des APR ont mené au développement de cadre d'évaluation des performances séparés (PAF).[108]

6.49 Les implications des PAF ont donné lieu à de nombreux débats. Parmi les préoccupations ressenties :

(a) Le fait que l'existence d'un PAF distinct du CSLP sape l'appropriation et met l'accent sur l'accountability vis-à-vis des bailleurs, ce qui met le partenariat en danger.

(b) La prolifération d'indicateurs dans les PAF, qui reflète un manque d'harmonisation des bailleurs, fait augmenter les coûts de transaction et indique une poursuite (et même une expansion) de la conditionnalité traditionnelle.

(c) L'utilisation des indicateurs de processus en particulier (par exemple en tant que conditions déclenchantes – triggers - pour les CASRP de la Banque Mondiale), qui, en plus de représenter une conditionnalité inchangée, reflète les tentatives des bailleurs de gérer le processus de développement dans tous ses détails au lieu de laisser les gouvernements développer et suivre leurs propres

[108] Voir Booth et al (2005) pour une analyse perceptive et détaillée.

stratégies. Il s'agit d'un des arguments venant soutenir l'utilisation des indicateurs d'outcomes.

6.50 Ce sont des questions complexes, mais nos perspectives, fondées sur les constats des pays de l'étude, sont les suivantes :

(a) L'initiative visant à développer des cadres d'évaluation des performances spécifiques liés à l'appui budgétaire est venue des bailleurs (paragraphe 5.9). Il est important que les PAF ne demeurent pas des mécanismes d'accountability séparés et orientés vers les bailleurs. Cependant, les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être opérationnelles si elles veulent être utiles aux gouvernements. En plus de cela, comme nous l'avons noté dans la revue de l'accountability en Section 5 (paragraphe 5.48), les intérêts des bailleurs en matière de suivi des performances ne s'opposent pas nécessairement à ceux des gouvernements. Il est possible d'intégrer les PAF aux stratégies de réduction de la pauvreté nouvelle génération (voir la discussion sur les remontées d'information et l'apprentissage en Section 5, paragraphe 5.93 et suivants). Par exemple, le PAF du Mozambique est utilisé conjointement : il est également transmis à l'Assemblée Nationale en annexe du rapport d'avancement par rapport au plan économique et social annuel. En Ouganda, le dernier CSLP (PEAP) comprend une matrice de politiques plus vaste, sur laquelle les CASRP futurs se fonderont.

(b) Tandis que l'alignement des PAF avec les documents de stratégie du gouvernement semble bien entendu désirable, il est possible qu'il mène à une augmentation du nombre d'indicateurs compris. Le fait de savoir l'importance de cela dépend de la manière dont de tels indicateurs sont choisis, et de l'exigence des bailleurs, à la fois en termes de fréquence et de détail du suivi, et en termes de mise en place d'indicateurs en tant que conditions liées aux décaissements. Il est vrai que dans plusieurs des pays de l'étude, les premiers PAF, au lieu d'être simplifiés, avaient tendance à se transformer en agglomérat des indicateurs préférés des différents bailleurs. Un principe directeur devrait être de relier de façon plus systématique les PAF aux stratégies de développement d'une capacité nationale pour le suivi et l'évaluation. Il est également important de développer des liens entre le dialogue et le suivi central et sectoriel, de façon à ce que le système ne devienne pas trop déséquilibré et qu'un nombre excessif d'indicateurs soit intégré en un PAF central unique (l'« emboîtement » des conditions sectorielles à la matrice du CASRP de l'Ouganda s'est révélé une approche efficace : une ligne de la matrice du CASRP fait référence aux progrès satisfaisants du dialogue sectoriel pour l'éducation).

(c) Suite à nos commentaires du paragraphe 6.48 ci-dessus, il devrait être clair que les indicateurs de suivi des processus ont leur place ; les gouvernements eux-mêmes doivent les mettre en place dans le cadre du suivi de leurs propres stratégies. De tels indicateurs imposés par les bailleurs seraient incompatibles avec l'approche de partenariat, mais ils sont parfaitement appropriés dans le cadre d'un système de suivi des performances conjointes. La question de savoir si on peut les caractériser ainsi dépend de la manière dont les indicateurs sont choisis et des liens entre évaluation des performances et décaissements, que nous allons étudier par la suite.

6.51 Comment les décisions de décaissement sont-elles liées aux constats de l'évaluation des performances ? Il existe trois systèmes principaux pour la prise de décisions (Encadré 5.4). Le décaissement basé sur la mise en place « d'actions préalables », le décaissement basé sur une évaluation générale des performances, et un système de tranches fixes et variables, dans lequel la tranche fixe est décaissée tant que les politiques

nationales fondamentales (CSLP) et les exigences macro-économiques et de gouvernance sont respectées, et que la tranche variable est liée à la performance par le biais d'indicateurs spécifiques (la CE est l'utilisatrice principale de ce système – voir Commission Européenne 2005a). En général, ces systèmes coexistent, les différents bailleurs prenant des décisions en appliquant leurs propres règles ou jugements aux informations fournies par un PAF conjoint. Cet équilibre pragmatique entre harmonisation et diversité se reflète dans les directives du consensus sur l'alignement de la Déclaration de Paris (voir l'Encadré 6.1). La multitude de règlements pour les décisions n'a pas semblé être une préoccupation significative pour les gouvernements partenaires des pays de l'étude. Leur préoccupation fondamentale était de savoir que l'ensemble des décaissements de l'ABG/P étaient fiables du moyen ou plus long terme (nous abordons ce thème ci-dessous en tant qu'aspect de la gestion des risques, voir le paragraphe 6.72 et suivants).

6.52 Néanmoins, le champ d'action et la nature de la conditionnalité impliquée dans les différents systèmes de décaissement sont importants. Une question clé consiste à savoir si les conditions/indicateurs dans les matrices sont avant tout considérés comme des signaux ou des incitations. La mise en relation des décaissements avec des actions de politiques spécifiques soulève des questions de micro-gestion, d'interférences des politiques et d'appropriation. La mesure dans laquelle le gouvernement s'est approprié les conditions liées aux politiques utilisées en tant qu'actions préalables/déclencheurs dans les CASRP/PAF dépend de tout un éventail de facteurs complexes, dont un crucial : la capacité du gouvernement à développer des politiques. Lorsqu'il fonctionne bien, le système d'actions préalables offre une combinaison de signaux et de pressions provenant des managers (voir les paragraphes 6.42 et 6.43). L'approche qui vise à relier (certains) décaissements aux indicateurs sur les outcomes vise à fournir des incitations de manière différente. Cela permet aux gouvernements d'être libres de choisir leurs propres méthodes pour atteindre les outcomes convenus, et pour renforcer les incitations à l'égard de la poursuite et du suivi de ces outcomes. Elle affirme que ce système favorise la transparence et la prévisibilité, comme la relation entre décaissements et performances par rapport à des indicateurs spécifiques est décrite à l'avance. Cependant, les liens de causalité entre les inputs des bailleurs et les outcomes obtenus sont ténus (Booth et al 2005), et il existe un risque que la préparation de comptes-rendus, et non pas les performances, devienne la préoccupation numéro un.[109] En même temps, de tels indicateurs servent également de signal, pour le gouvernement partenaire comme pour les parties prenantes des bailleurs. Il est important que, lorsqu'on les utilise, ils soient choisis en gardant à l'esprit les questions de prévisibilité, de cohérence avec les systèmes nationaux de suivi et de coûts de transaction faibles du reporting. Il n'est pas plausible que les indicateurs d'outcomes puissent mener à une situation où il n'est plus nécessaire de fonder les décisions vis-à-vis des décaissements sur d'autres formes d'évaluation.

[109] Le rapport pays du Burkina Faso a noté :

> En effet, la quête permanente d'indicateurs de suivi et d'évaluation comprend un risque double. Tout d'abord, on risque de créer un système parallèle aux système de statistiques en place. Ensuite, une trop forte concentration sur les rapports des indicateurs de résultats convenus entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers peut transformer ces rapports en objectifs. Ceci aiderait les partenaires techniques et financiers à justifier les décisions prises quant aux décaissements et les autorités à éviter une diminution potentielle de l'aide, qui est applicable conformément au système à tranches variables, tandis que les informations sur les performances devraient avant tout permettre un meilleur processus décisionnaire.

Encadré 6.1 : Déclaration de Paris (Alignement et gestion axés sur les résultats)

Alignement avec les stratégies des partenaires :

Les donneurs s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donneurs et parties prenantes.
- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donneurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif d'obtenir des résultats durables.

Gestion axée sur les résultats :

Les pays partenaires s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable. (Indicateur 11)

Les donneurs s'engagent à :

- Établir un lien entre programmation et ressources par pays et résultats et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres efficaces d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne sont pas déjà prévus dans les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification orientés vers les résultats.
- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donneurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

Source : extrait du Forum de Haut Niveau (2005a)

6.53 La question de la division des tranches est logiquement distincte des types d'indicateurs sur lesquels se fondent les décaissements. Du point de vue pratique, les trois approches principales ont énormément en commun : elles sont toutes d'accord sur le fait que la plus grande partie du financement de l'ABG/P devrait être stable à court terme. Lorsqu'une tranche divisée est utilisée dans l'année, elle ne comprend qu'une proportion mineure, et la tranche fixe demeure dominante. Le système de la Banque Mondiale permet le décaissement pour des niveaux élevés, de base ou faibles, en fonction de la performance générale du pays, avec des ajustements réalisés entre les années plutôt qu'en cours d'année. Les approches bilatérales moins formelles décrites par Lawson et al (2005b) sont, de manière implicite, similaires. En prenant en compte notre point de vue sur la nature du partenariat et le rôle de la conditionnalité, nous pensons qu'il ne serait pas désirable de relier de manière mécanique la plus grande partie des décaissements annuels d'ABG/P aux indicateurs d'outcomes. Les décisions à l'égard de l'augmentation ou de la réduction du

soutien fourni par l'ABG/P devraient avant tout se baser sur les évaluations à moyen terme de la performance globale.[110]

6.54 *Recommandations :*

(a) Les gouvernements partenaires et les bailleurs devraient mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'alignement et la gestion des résultats.

(b) S'assurer de ne mettre en place qu'un minimum de conditions liées aux décaissements qui ont fait l'objet d'un accord avec le gouvernement.

(c) Garantir que les systèmes d'évaluation des performances prennent en compte tous les liens de la chaîne de résultats, afin de soutenir la gestion et le suivi de la mise en œuvre de stratégies ainsi que le suivi des résultats.

(d) Les décisions à l'égard de l'augmentation ou de la réduction du soutien fourni par l'ABG/P devraient avant tout se baser sur les évaluations à moyen terme de la performance globale.

Implications pour la confiance, les capacités et l'accountability conjointe

Confiance

6.55 Il ne faut surtout pas sous-estimer le rôle de la confiance dans l'adoption de l'ABG/P et sa performance ultérieure. La confiance dérive de l'ensemble des relations avec les bailleurs : elle n'est pas segmentée en fonction des modalités d'aide. Les bilatéraux qui ont lancé ce qui est devenu le système d'ABG/P du Mozambique pouvaient exploiter une relation à long terme, qui avait survécu des temps difficiles, avec les leaders du pays. La confiance que des individus clés en Ouganda inspiraient aux bailleurs a été cruciale. Au Rwanda, leur degré de confiance dans les leaders politiques sépare les bailleurs participant à l'ABG/P de ceux n'y participant pas. De même, les décisions de lancer l'ABG/P semblent avoir été fondées non pas sur des points de références absolus pour les performances, mais sur la confiance en le fait que les améliorations des standards de GFP et de gouvernance allaient se poursuivre. Les gouvernements qui ouvrent leurs processus de développement de politiques à la participation des bailleurs font preuve de confiance. Il existe différentes degrés de confiance réciproque au sein de la communauté des bailleurs. La durabilité du partenariat sur lequel l'ABG/P se fonde dépend de la maintenance et du renforcement de la confiance parmi les partenaires. Les crises connues par les relations de l'ABG/P sont en général liées à un déclin du niveau de confiance entre les principaux acteurs. L'importance de la confiance a des implications sur la structure de la conditionnalité et des mécanismes du dialogue, sur les capacités et compétences nécessaires chez toutes les parties, et sur les formes d'accountability entre les partenaires.

Capacités des bailleurs

6.56 Une approche de partenariat impose des exigences particulières sur les capacités des bailleurs. Elle accentue l'importance du travail sur le terrain allié à une compréhension approfondie du contexte politique et social et de la machinerie du gouvernement. Elle exige un niveau élevé de compétences interpersonnelles, une capacité à voir les choses à long

[110] L'étude Tanzanie parvient aux conclusions suivantes :

> Les résultats devraient être suivis et interprétés pour aider à déterminer les décisions à moyen terme sur la valeur des opérations d'ABG futures, mais ils ne devraient avoir aucune influence sur les décaissements annuels. ... Le point important ici est que les résultats doivent faire partie de l'évaluation générale visant à déterminer si l'ABG est un bon investissement, mais il est inapproprié de la mener chaque année. Les difficultés liées au choix des bons indicateurs et à l'interprétation des changements annuels sont réduites lorsqu'on adopte une perspective à moyen terme et une série plus large d'indicateurs (Booth et al, 2004, p153).

terme et à accorder une certaine autonomie aux partenaires. Les équipes chargées de l'étude ont trouvé de nombreux exemples de performance de haute qualité (les personnes chargées de la coopération sont particulièrement importantes), mais également des lacunes qui reflétaient des faiblesses institutionnelles plus qu'individuelles. Une rotation rapide du personnel international, une mauvaise mémoire institutionnelle, et une compréhension insuffisante des contextes locaux empêchant une réelle contribution aux discussions sur les politiques : autant de points faibles fréquemment notés par les gouvernements. La Déclaration de Paris a raison d'identifier qu'il « reste un défi » : *Une délégation insuffisante de l'autorité au personnel sur le terrain des bailleurs, une attention inadéquate portée aux incitations pour des partenariats de développement efficaces entre bailleurs et pays partenaires.* (Forum de haut niveau, 2005a ; voir aussi de Renzio et al, 2005)

Capacités du gouvernement

6.57 Du côté du gouvernement, les approches de partenariat impose de lourdes exigences sur une poignée de fonctionnaires engagés de rang moyen et élevé. Il se peut que les compétences à l'égard du développement de politiques et de la négociation soient fortement sollicités (non seulement chez les bailleurs, mais également les agences gouvernementales) et la capacité du Ministère des Finances/de la Planification est souvent cruciale, à la fois pour dialoguer avec les bailleurs et pour gérer les processus clés de développement de politiques et de budgets. Il est important que les exigences des bailleurs soient frugales et axées sur des objectifs précis lorsqu'elles concernent les échelons élevés du gouvernement. Pour renforcer la capacité du Ministère des Finances/de la Planification, les bailleurs et les gouvernements ne devraient pas négliger le fait que la capacité du ministère sectoriel doive aussi communiquer avec les agences centrales du gouvernement durant les processus de planification et de budgétisation. Les limitations des capacités des bailleurs et des gouvernements font qu'il est crucial de ne pas surcharger l'instrument d'ABG/P, en particulier au début de son développement.

Implications pour l'accountability

6.58 La collaboration pour le développement et la mise en œuvre de politiques nécessite non seulement une accountability mutuelle à l'égard des engagements de chaque partie dans le cadre du partenariat (voir l'Encadré 5.11), mais également une accountability conjointe pour ses résultats. Il serait injuste que, les partenaires techniques et financiers ayant conçu ensemble une stratégie, ils pénalisent le gouvernement si cette stratégie n'obtenait pas les résultats attendus de tous. Il est du devoir des deux parties de continuer à tirer des enseignements des expériences rencontrées, sans avoir un effet dissuasif sur la candeur. Les revues conjointes de la performance de l'aide par rapport aux points de référence de la Déclaration de Paris (et d'autres convenus au niveau national) offrent une bonne voie aux pays qui n'ont pas encore mis en place de mécanismes d'accountability mutuelle.

6.59 *Recommandations :*

- *(a) Les bailleurs qui participent à l'ABG/P devraient le faire sur la base qu'il s'agit d'un engagement à long terme, durant lequel les deux parties doivent développer et maintenir un climat de confiance mutuelle et de fiabilité.*
- *(b) Les bailleurs qui participent à l'ABG/P devraient renforcer le pouvoir de discrétion de leurs bureaux basés dans les pays, leur compréhension des contextes politiques et administratifs sur le plan local, et rechercher une plus grande continuité au niveau de leur personnel.*
- *(c) Le soutien au renforcement des systèmes du gouvernement nécessite qu'on prête attention aux aspects d'offre comme de demande de la capacité. Il est essentiel de non seulement renforcer la capacité des Ministères des Finances*

et d'autres agences centrales, mais également de parvenir à un équilibre entre le développement de la capacité centrale et sectorielle.

(d) Les concepts d'accountability mutuelle et d'accountability conjointe sont importants. Un suivi indépendant de la performance de l'aide (tel qu'il a été développé pour la première fois en Tanzanie) pourrait jouer un rôle important et devrait incorporer un suivi des points de référence de la Déclaration de Paris.

L'ABG/P et autres modalités d'aide

Introduction

6.60 Les TDR de cette étude exigeaient une évaluation de l'ABG/P, pas une évaluation comparative des différentes modalités d'aide. Quoi qu'il en soit, la discussion abstraite visant à déterminer si une modalité est « meilleure » que d'autres est plutôt stérile : différentes modalités ont différents points forts, et nous ne nous attendons pas à ce qu'une façon de faire surpasse les autres dans toutes les circonstances, quels que soient les objectifs poursuivis. En même temps, un effort délibéré d'améliorer l'efficacité de l'aide est l'une des caractéristiques centrales de l'ABG/P (voir le paragraphe 6.6 ci-dessus). Les équipes chargées de l'étude ont conclu que les interactions entre l'ABG/P et d'autres instruments d'aide sont importantes pour comprendre ses succès et ses limitations en pratique, et par conséquent permettent de tirer des leçons sur son utilisation et efficacité futures. Un défi sous-jacent consiste à optimiser les portfolios d'aide en prenant en compte la complémentarité entre différents instruments. Comme la Déclaration de Paris l'indique :

> L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donneurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale. (Forum de haut niveau 2005a, souligné ajouté)

6.61 Sous ce thème, nous allons commencer par résumer les constats de l'étude sur les interactions entre l'ABG/P et d'autres formes d'aide. Nous allons ensuite analyser les perspectives des gouvernements et des bailleurs sur l'utilisation de l'ABG/P. Finalement, nous allons en tirer des implications.

6.62 La plupart des constats de l'étude concernant l'ABG/P en tant qu'approche s'appliquent aussi plus généralement aux approches basées sur des programmes à d'autres niveaux. En effet, ils fonctionnent selon des principes communs d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation et de renforcement d'une capacité systémique (Alba and Lavergne 2003a). Il existe aussi des questions importantes à l'égard du *style* de fonctionnement des différentes modalités, et pas seulement d'un simple choix entre modalités.

Constats dans les pays sur les interactions entre modalités

6.63 Les études de pays ont décelé les interactions principales suivantes entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide :

(a) Dans tous les cas, l'ABG/P a eu une influence significative sur l'harmonisation et l'alignement (paragraphe 5.30). Cette influence concernait l'ensemble des partenaires techniques et financiers et des modalités d'aide, et a contribué à améliorer la cohérence entre modalités.

(b) Les effets de l'ABG/P sur l'efficience de la budgétisation du gouvernement ont eu d'autres répercussions positives sur l'efficience d'allocation globale. En effet, la

flexibilité de l'allocation de l'ABG/P pouvait être utilisée pour compenser les rigidités de l'allocation d'aide ciblée et non-budgétisée (paragraphe 5.40).

(c) L'ABG/P a aussi eu des effets positifs directs sur d'autres formes d'aide par le biais de ses contributions à l'efficience opérationnelle. En permettant un meilleur équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement, il peut augmenter les retours d'autres projets d'investissement. En augmentant les fonds discrétionnaires mis à disposition, l'ABG/P a facilité le respect d'exigences de financement de contrepartie des projets durant la phase de mise en œuvre (paragraphe 5.40).

(d) L'ABG/P, qui promulgue une plus grande cohérence entre les secteurs et fournit une incitation pour la formulation de politiques au niveau sectoriel (paragraphe 5.55), peut ainsi améliorer l'environnement de toutes les formes d'aide.

(e) Le dialogue et la conditionnalité liés à l'ABG/P peuvent complémenter d'autres efforts sur les questions sectorielles et transversales, et vice-versa (paragraphe 5.101)

(f) Dans la mesure où le renforcement de la capacité liée à l'ABG/P a renforcé les systèmes de GFP (paragraphe 5.46) et l'accountability (paragraphe 5.49), il a eu un impact bénéfique sur toutes les modalités utilisant ces systèmes et a encouragé leur utilisation accrue. Dans certains cas, on a assisté à un effet de démonstration, l'ABG/P encourageant d'autres bailleurs à tester les systèmes du gouvernement.

(g) En plus de cela, l'ABG/P a bénéficié d'une synergie avec les modalités de projet soutenant le renforcement de la GFP, bien que cet aspect n'ait pas été exploité à fond (paragraphes 5.50-5.51).

(h) D'un autre côté, les effets potentiels de l'ABG/P sur les coûts de transaction (paragraphes 5.41-5.42), sur la transparence du budget (Encadré 5.7) et sur l'efficience opérationnelle et d'allocation ont été réduits lorsque des flux d'aide importants n'ont été ni budgétisés ni intégrés aux procédures nationales de planification et de budgétisation. Ceci est en partie dû aux conséquences directes continues des modalités menées en parallèle, et en partie parce que cela limite l'ampleur des effets de l'ABG/P.

6.64 L'équilibre entre modalités d'aide n'est pas uniforme dans tous les secteurs. Lorsque les secteurs demeurent dominés par le financement non-budgétisé et les projets d'aide autonomes, les effets systémiques potentiels de l'ABG/P sur le renforcement des processus de planification et de budgétisation sont dilués. (Cette question a été soulignée pour le secteur agricole durant l'évaluation de la Tanzanie). Les fonds verticaux peuvent saper la cohérence sectorielle même lorsqu'ils sont nominalement intégrés à la planification sectorielle. À nouveau, il s'agissait d'un effet apparent du financement global de la santé en Ouganda, malgré le fort positionnement du gouvernement de l'Ouganda sur l'intégration de l'ensemble de l'aide, fonds globaux inclus, dans les plafonds de dépenses nationaux et sectoriels.

6.65 Comme il est noté dans l'Encadré 5.2, l'évaluation de l'ABG en Tanzanie a dû accorder une attention spéciale au rôle des fonds communs sectoriels vis-à-vis de l'ABG. Les fonds communs sectoriels semblables à ceux décrits pour la Tanzanie ont été significatifs dans un certain nombre de pays importants de l'étude (notamment le Mozambique et le Burkina Faso) ; en contraste, les approches sectorielles en Ouganda ont systématiquement fonctionné par le biais des canaux de décaissement du gouvernement plutôt que des fonds communs séparés. Nous approuvons les conclusions de l'étude de Tanzanie (voir l'Encadré 6.2), qui nous semblent globalement pertinentes.

Encadré 6.2 : Fonds communs sectoriels (conclusions de l'évaluation de la Tanzanie)

- Tout d'abord, il faut faire la distinction entre une approche sectorielle en tant que méthode d'organisation du dialogue, de planification des interventions dans un secteur et de suivi des résultats, et un fonds commun servant de modalité de financement distincte. Le besoin de disposer d'un SWAp n'implique pas qu'on ait besoin d'un fonds commun.
- Il s'agit d'une distinction importante, car la Tanzanie a besoin de SWAp : il est urgent que les structures pour le développement de politiques, la planification et le dialogue au niveau sectoriel connaissent une amélioration. Cependant, ces processus devraient être structurés par le gouvernement, et l'axe principal du dialogue devrait impliquer le ministère sectoriel et le Ministère des Finances, les partenaires du développement et les autres parties prenantes jouant le rôle d'observateurs/conseillers intéressés. Il s'agit d'une structure très différente de celle qui émerge en général autour des fonds communs, où le dialogue survient entre le ministère sectoriel et les partenaires du développement, qui se font entendre beaucoup plus que leurs partenaires.
- Dans la pratique, les fonds communs ont été utilisés pour établir des mécanismes de financement parallèle inutiles, ce qui diminue l'efficience et l'intégrité des systèmes propres du gouvernement.

Source : Booth et al 2004, ¶170, ¶509.

Préférences du gouvernement et des bailleurs à l'égard des modalités de l'aide

Préférences du gouvernement

6.66 L'Ouganda est le pays de l'étude qui indique ses préférences au niveau des différentes modalités d'aide de la manière la plus explicite. Ses Partnership Principles sont incorporés dans le PEAP (CSLP) et classent l'appui budgétaire non-ciblé en tête de ses préférences. D'autres pays (Mozambique, Rwanda) ont exprimé leur désir d'augmenter la proportion d'appui budgétaire, mais aucun d'entre eux n'a spécifié un taux ou refusé l'aide soumise à d'autres modalités.[111] Les attitudes des agences gouvernementales diffèrent. Les ministères sectoriels sont parfois ambivalents : ils aiment en principe l'idée d'utiliser les systèmes du gouvernement mais expriment des réservations quant à la capacité du Ministère des Finances de garantir un flux de fonds réguliers ou de protéger les lignes budgétaires clés (par exemple, médicaments) actuellement couvertes directement par les bailleurs. Les unités de gestion parallèle financées par l'aide attirent aussi beaucoup d'intérêt, tout comme les opportunités de gain personnel qui peuvent être attachées aux modalités d'aide traditionnelles.

Préférences des bailleurs

6.67 Les préférences des agences d'aide varient énormément. On passe du scepticisme à l'enthousiasme à l'égard de l'appui budgétaire (il existe également des sceptiques et des enthousiastes au sein des agences d'aide, voir le paragraphe 6.36 ci-dessus). Cependant, dans la pratique, tous les bailleurs adoptent une approche de portfolio pour leurs programmes. Ils recherchent un équilibre au niveau des thèmes et des modalités. Le contrôle des risques est une importante considération lors de la composition d'un portfolio. Même les adeptes les plus enthousiastes de l'ABG/P n'investissent pas tous leurs fonds dans une modalité. Plusieurs pays de l'étude (Rwanda, Vietnam) suivent une évolution intéressante : ils recherchent des modalités d'appui budgétaire ou sectoriel au champ d'action plus limité. L'atelier du Partenariat stratégique avec l'Afrique sur l'appui budgétaire sectoriel (octobre 2005) a noté que : *De nombreux bailleurs pensent que l'ABS facilite un engagement technique plus approfondi et plus large avec les questions de politiques*

[111] La Tanzania Assistance Strategy articule les objectifs de l'appui budgétaire, mais il ne contient aucune déclaration quant au rôle relatif de l'appui budgétaire dans le cadre des projets. (Booth et al 2004.)

sectorielles, et un dialogue sectoriel plus efficace avec un éventail de parties prenantes sectorielles plus large qu'avec l'ABG. Les bailleurs adoptent les mêmes arguments pour continuer à travailler au niveau du gouvernement local au Mozambique. Au Vietnam, le DFID utilise un appui budgétaire ciblé pour augmenter le financement d'un programme national de lutte contre la pauvreté ciblé. Il existe des raisons positives d'utiliser ces approches basées sur des programmes, mais elles reflètent aussi un sentiment que l'ABG/P est vulnérable du point de vue politique en vertu de son identification des bailleurs avec toutes les actions du gouvernement.[112] Comme on l'a déjà noté (paragraphe 6.45), la capacité des bailleurs à expliquer et justifier leur participation à l'ABG/P auprès de leurs sièges nationaux et un élément crucial de la durabilité. Ceci explique en partie l'intérêt continu porté à des formes de ciblage virtuel, à l'attraction concurrente d'un (réel) appui budgétaire sectoriel, et la préférence de certaines agences à l'égard de liens automatiques entre les indicateurs d'outcomes et les décaissements.

Implications

6.68 Les complémentarités potentielles entre modalités d'aide sont hautement significatives, mais pas encore prises en compte de façon systématique dans les stratégies de gestion de l'aide, que ce soit au niveau national ou des portfolios des bailleurs individuels. Une conséquence à cela est ce que la Déclaration de Paris appelle le besoin de fournir une aide en hausse de *manières qui rationnalisent la fragmentation souvent excessive des activités des bailleurs aux niveaux du pays et des secteurs.*[113] Des travaux intéressants sur l'adaptation des modalités d'aide aux circonstances ont été réalisés (voir récemment Ohno and Niiya, 2004), et les discussions sur le choix des modalités sont devenues plus nuancées. L'évaluation de l'ABG en Tanzanie a offert quelques suggestions raisonnables permettant de déterminer lorsque l'aide projet est une modalité plus appropriée (voir l'Encadré 6.3). Ce thème est en cours d'étude explicite par le gouvernement et les bailleurs au Vietnam par le biais d'un groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide. Cependant, les stratégies de gestion de l'aide menées par le gouvernement manquent pour s'attaquer à ce problème. Les réponses apportées à la Déclaration de Paris, et le lancement de Stratégies d'assistance conjointes (par les bailleurs) dans un certain nombre de pays (dont l'Ouganda et la Tanzanie) peuvent attirer plus d'attention sur les portfolios d'aide.

6.69 Plusieurs des études pays de cette évaluation recommandent le développement de stratégies de gestion des portfolios plus explicites. Ainsi, voici ce que note le rapport pays du Mozambique :

> L'ABG/P au Mozambique a aussi marqué un changement de modalité d'aide : on est passé de l'aide projet à l'aide commune sectorielle. Cependant, le Programme conjoint ne concernait pas l'appui budgétaire général mais tout un éventail d'instruments. Dès le départ, il s'intéressait à l'« aide programme », y compris l'appui à la balance des paiements et l'appui sectoriel, bien que la condition fondamentale pour être membre était que les partenaires contribuent à l'ABG ; ça a été l'axe principal suivi.
>
> La nature inclusive du Programme conjoint fait entrer dans le débat la possibilité que des modalités d'aide alternatives présentent des avantages complémentaires. Cependant, nous suggérons que les opportunités d'apprentissage ont été saisies dans un degré limité.
>
> – Bien que les bailleurs et le gouvernement mesurent la performance par rapport aux indicateurs d'output, d'outcome et d'effet du PAF, autant que nous sachions, ils ne considèrent pas les mécanismes permettant à l'ABG/P de soutenir spécifiquement le gouvernement dans l'atteinte de ces objectifs.

[112] Il existe également un sentiment qu'il est moins risqué de disposer d'une variété d'instruments d'appui budgétaire (pour les deux parties) que d'engager la même quantité de fonds dans un instrument unique.

[113] Voir Munro 2005 pour une analyse sceptique des raisons d'une concentration plus importante.

- De façon plus générale, il semble que différentes modalités d'aide soient tolérées ou comprises, mais pas comparées pour faire ressortir leurs avantages respectifs et la proportion de fonds qui peut être allouée par le biais de chacun d'entre eux. La décision prise par la Revue conjointe 2005, qui veut que le gouvernement développe une politique d'aide, pourrait lancer les débats sur ce thème.

Encadré 6.3 : Rôles suggérés pour l'aide projet (à partir de l'évaluation de l'ABG/P en Tanzanie)

L'évaluation de l'ABG/P en Tanzanie (Booth et al 2004, d'après le rapport de 2002 de l'IMG) a proposé les rôles suivants pour l'aide projet :

- Les projets sont sans doute la meilleure forme d'appui pour permettre aux entités situées à l'extérieur du secteur public, comme les ONG et les associations du secteur privé, de mener des actions qui seraient normalement financées par le gouvernement.
- Au sein du secteur public, les projets peuvent être appropriés, pour des activités convenues mutuellement, lorsqu'un partenaire du développement est mieux placé (du point de vue technique ou administratif) pour gérer le projet au nom du gouvernement, par exemple :
  - Projets d'assistance technique
  - Projets d'infrastructure à grande échelle
  - Projets « pilotes », où des innovations particulières au niveau de la fourniture de services doivent être testées avant d'être intégrées par le gouvernement. Par exemple, de nouvelles approches dans le domaine de l'agriculture, de la sécurité routière ou de l'enseignement des sciences.
- Au sein du secteur public, les projets peuvent également être appropriés pour offrir une réponse ad hoc à un besoin précis et peut-être temporaire. Par exemple, en Tanzanie, le processus de gestion du changement nécessaire à la réforme du gouvernement local a été géré sous forme de projet et financé par des fonds communs.
- Chaque fois qu'on utilise les projets d'aide pour financer des activités du gouvernement, il est important qu'elles soient planifiées dans le cadre d'une stratégie sectorielle cohérente et reflétées dans le budget. Ainsi, les principes d'approche sectorielle représentent un bon cadre de gestion de l'appui projet en même temps que les activités financées sur le plan national. Le secteur routier de la Tanzanie en offre un bon exemple.
- Les fonctions centrales de fourniture de services sont en général mieux financées par le biais du budget national grâce aux recettes nationales et à l'appui budgétaire général.

6.70 Un des rôles essentiels de la stratégie de gestion de l'aide serait de mettre en place des directives pour le niveau et l'utilisation de l'appui budgétaire lui-même. L'étude sur la Tanzanie pose clairement les questions :

> En plus d'une nouvelle politique [gouvernementale] sur les projets et les fonds communs, nous recommandons également une politique à long terme pour l'ABG. Il ne suffit pas de dire qu'il faut plus d'ABG. Combien exactement ? À quel moment le niveau d'ABG commence-t-il à sérieusement mettre en danger la durabilité ? Quand va-t-il commencer à saper les incitations politiques et administratives pour lever les recettes nationales ? Quand va-t-il commencer à créer des problèmes de stérilisation monétaire impossibles à gérer, ou un risque inacceptable de « Dutch Disease » ? Il s'agit de questions sans réponses au sujet desquelles le gouvernement devrait adopter une position claire (Booth et al 2004, ¶510).

6.71 *Recommandations :*

(a) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements, en général et au niveau national (et sectoriel), devraient développer des stratégies pour optimiser les complémentarités entre instruments d'aide.

(b) Celles-ci devraient considérer, entre autres, les implications des coûts de transaction des configurations existantes et proposées, et les niveaux disponibles et désirables d'harmonisation entre les bailleurs.

(c) Les stratégies d'aide devraient comprendre des propositions explicites pour l'utilisation de l'appui budgétaire lui-même.

Gestion des risques

Introduction

6.72 La question du risque est centrale aux choix des portfolios d'aide dont nous venons de parler. Le risque, et la diminution du risque, est également crucial pour la structure et la gestion de l'ABG/P. Nous considérons (a) les risques macro-économiques ; (b) les implications pour les recettes nationales et la durabilité ; (c) les risques fiduciaires et la corruption ; (d) les risques politiques ; et (e) la prévisibilité et la gestion du risque.

La conditionnalité macro-économique

6.73 La stabilité macro-économique est considérée comme une condition préalable à la réduction de la pauvreté, et en général, les bailleurs de l'ABG/P préfèrent confier le dialogue macro-économique au niveau national à la direction du FMI dans le contexte de la FRPC. Les conditions de base pour l'ABG/P comprennent en général un lien transversal spécifique ou implicite avec les conditions de la FRPC. Tant que le pays conserve le statut « on track » pour son programme FMI, il ne rencontre aucun problème. Cependant, les risques d'imprévisibilité peuvent s'aggraver de deux manières. Tout d'abord, et surtout si le lien transversal est exprimé ou interprété avec rigidité, une simple violation technique ou un retard bureaucratique au niveau de la ratification formelle par le FMI pourrait causer un retard du décaissement de l'ABG/P. Ceci aurait des conséquences négatives sur la trésorerie du gouvernement, l'emprunt national et la mise en œuvre du budget. Ensuite, dans la mesure où l'aide passe de la modalité de projet à l'appui budgétaire, le bénéficiaire devient plus vulnérable. Un décaissement continu de l'aide projet n'aurait pas été affecté au court terme, mais l'appui budgétaire, qui est censé tenir le même rôle, devient l'otage du statut « on track » du FMI. Il risque donc d'amplifier une déviation initiale et de générer une réponse immédiate et disproportionnée à une violation technique ou mineure des conditions macro-économiques.

6.74 La réponse au premier problème consiste à faire en sorte que le lien entre les instruments d'ABG/P et le statut « on track » du FMI soit moins mécanique. Le FMI a reconnu les avantages qu'il y a à séparer son rôle de signal de sa propre facilité financière (FMI 2005a). Au lieu de faire écho automatiquement à la réponse que le FMI est obligé d'apporter, les autres bailleurs pourraient décider séparément, après avoir consulté le FMI, si la violation justifie une suspension ou une réduction du financement, et pendant combien de temps. Le critère pour une telle décision doit prendre en compte la seconde partie du problème. Si, par exemple, l'ABG/P représente en partie une stratégie délibérée de financer une partie du budget de fonctionnement du gouvernement sur une longue période, il serait important de garantir ces fonds, sauf dans une situation extrême. La question de l'utilisation d'instruments à long terme appropriés pour le financement à long terme fait l'objet de discussions plus approfondies dans le paragraphe 6.97 ci-dessous.

6.75 *Recommandations :*

(a) Conserver le rôle du FMI de suivi, reporting et conseil à l'égard de la performance macro-économique.

(b) .. … tout en évitant de soumettre de façon mécanique tous les fonds de l'ABG/P aux conditions du FMI. Concevoir une procédure de réponse graduelle prenant en compte les objectifs budgétaires du financement de l'ABG/P ainsi que les implications macro-économiques des interruptions.

Recette domestique et durabilité

6.76 Pour la courte période de décaissements d'ABG/P en cours de revue, l'étude n'a trouvé aucune preuve d'une réduction des recettes suite aux flux d'ABG/P. Il reste la possibilité qu'un flux garanti d'ABG/P, dans la même situation, pourrait mener à long terme à une réduction des recettes. Cependant, la réponse déjà en place consiste à accompagner l'ABG/P de mesures directes pour renforcer les institutions chargées de la collecte des recettes dans les pays bénéficiant de l'aide, et à inclure la performance des recettes parmi les indicateurs utilisés (voir Clements et al, 2004).

6.77 *Recommandation :*

(Continuer à) accompagner l'ABG/P d'un soutien technique pour renforcer les agences chargées de la collecte des recettes et suivre les objectifs des recettes.

Risques fiduciaires et corruption

Évaluation et gestion des risques fiduciaires

6.78 Les risques fiduciaires sont communément définis comme le risque que les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues, ne fournissent pas un bon rapport qualité/prix ou ne soient pas correctement comptabilisés[114]. La corruption est l'une des sources possibles du risque fiduciaire. La canalisation des fonds de l'aide par le biais des budgets gouvernementaux a créé un surcroît d'intérêt dans les standards fiduciaires de la gestion des finances publiques. Cependant, la question ne se limite pas au besoin des bailleurs de détenir la garantie que les fonds canalisés par le biais du budget ne seront pas détournés, gâchés ou manquants. Les bailleurs ne sont pas les seules parties prenantes vulnérables face au risque fiduciaire lors de l'utilisation des fonds publics : les citoyens des pays partenaires, et en particulier les pauvres, en sont les premières victimes. Le renforcement de la gestion des finances publiques apporte donc des avantages directs au niveau du développement. En plus de cela, il s'agit d'une relation à double sens : d'un côté, l'appui budgétaire (parmi d'autres formes d'aide) est vulnérable face aux faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques ; de l'autre, les méthodes de fourniture de l'aide peuvent renforcer ou affaiblir ces systèmes et avoir des répercussions sur toutes les dépenses publiques.

6.79 Les attitudes des agences de l'aide face aux risques fiduciaires sont devenues plus holistiques durant la période étudiée. Les agences qui participent à l'ABG/P ont tendance à reconnaître que le confort associé à des contrôles séparés et à une protection des fonds de l'aide a ses limites. Cela n'aborde pas la question de la fongibilité d'une telle aide ou les risques fiduciaires subis par l'ensemble des dépenses publiques. Les bailleurs de l'ABG/P affirment que l'utilisation des systèmes du gouvernement augmente leur capacité d'exiger une meilleure accountability de toutes les ressources publiques. Ils répondent directement aux questions de comptabilité, de transparence et d'audit des informations exigées pour le suivi de l'ABG/P et de la performance publique en général, cela grâce aux conditionnalités liées à l'ABG/P et à l'AT et aux programmes de renforcement de la capacité dont il s'accompagne. Nos études pays confirment que l'ABG/P joue un rôle précieux au niveau du renforcement de la gestion des finances publiques ; voir en particulier dans la Section 5 les vues d'ensemble des effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques (paragraphe 5.31 et suivants) et sur les systèmes de planification et de budgétisation (paragraphe 5.44 et suivants).

[114] Il s'agit de la définition du DFID, qui est maintenant largement adoptée (voir par exemple DFID 2004b).

6.80 Il y a eu d'importants développements au niveau de la mise en place de diagnostics de GFP conjoints (en particulier, les indicateurs PEFA – voir l'annexe D) et de la conduite d'un travail diagnostique conjointe sur la GFP, cela parmi les bailleurs et en collaboration avec les gouvernements partenaires. Les enseignements tirés à l'égard du renforcement de la capacité de la gestion des finances publiques sont incarnés par l'« Approche renforcée » proposée, qui fait partie du second volume des directives du CAD de l'OCDE pour une fourniture efficace de l'aide (CAD de l'OCDE 2005d).

6.81 Les bailleurs n'ont pas appliqué de manière mécanique les standards minimum universels de la GFP (« seuils ») pour le lancement de l'ABG/P (voir la Section 5, paragraphe 5.16). Il existe de bonnes raisons d'adopter une évaluation plus pragmatique au cas-par-cas : l'évaluation comparative de la performance n'est pas une science exacte (l'Annexe D note qu'un certain nombre d'évaluations a été rétroactivement révisées) ; la GFP compte de nombreuses dimensions qui doivent être équilibrées dans n'importe quel type d'évaluation ; et il est nécessaire de peser les risques par rapport aux avantages potentiels. La question de savoir si l'appui budgétaire doit être fourni ne se résume pas à simple oui ou non : il faut aussi prendre en compte la question de l'échelle de l'appui budgétaire et les conditions (y compris les garanties fiduciaires) qui doivent y être attachées. La probabilité des améliorations des standards de GFP représente une autre considération clé, tout comme le potentiel de l'offre de l'ABG/P d'offrir une aide au cours de ce processus. Dans la pratique, la crédibilité des efforts de réforme de la GFP des pays partenaires a été un critère décisif. Il est peu probable, par exemple, que le Mozambique, à cause de ses standards de GFP faibles en général, ou le Rwanda, qui manque de données sur sa performance à moyen terme à cause de sa situation post-conflit, auraient été acceptés dans le programme de l'ABG/P si on avait adopté une approche de « seuil », mais ces deux pays ont eu des expériences positives avec l'ABG/P, qui a contribué à accélérer et renforcer les réformes de la gestion des finances publiques.

Corruption et appui budgétaire

6.82 La Déclaration de Paris explique qu'un « défi demeure » :

> La corruption et le manque de transparence, qui érodent le soutien du public, posent un obstacle à une mobilisation et allocation efficaces des ressources et détournent les activités vitales pour la réduction de la pauvreté et un développement économique durable. Dans un contexte de corruption, les bailleurs hésitent à utiliser les systèmes des pays partenaires. (Forum de Haut Niveau, 2005a)

6.83 On suppose souvent que l'appui budgétaire est plus susceptible d'être détourné que d'autres formes d'aide,[115] mais ce n'est pas évident, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la fongibilité peut affecter toutes les formes d'aide. Même les fonds d'aide qui ciblent des utilisations spécifiques (projets ou lignes budgétaires) peuvent être contrebalancés par des allocations de recettes gouvernementales destinées à d'autres utilisations ; le ciblage n'est pas une garantie d'additionnalité. Ensuite, d'autres formes d'aide sont aussi vulnérables face à la corruption, parfois de manières extrêmement subtiles (voir l'Encadré 6.4). Finalement, la vulnérabilité de l'appui budgétaire lui-même dépend des mesures de sauvegarde qui l'accompagnent. Les bailleurs de l'appui budgétaire recherchent des sauvegardes à deux niveaux : en menant un suivi (et en cherchant à renforcer) les systèmes de décaissement et de marchés publics du gouvernement au travers desquels la mise en œuvre est réalisée, et en suivant les dépenses du gouvernement au niveau agrégé.

[115] Voir par exemple Barkan (2004) et Kolstad (2005a, 2005b).

6.84 La corruption a de plus en plus inquiété la communauté des bailleurs au cours de la période d'évaluation, reflétant un intérêt grandissant accordé à la relation entre gouvernance et développement ainsi que le travail d'agences telles que Transparency International. Cet intérêt est suscité par les risques directs posés aux fonds des bailleurs, mais aussi par les effets nocifs que la corruption est censée avoir sur la croissance et le bien-être des pauvres. Les approches de plus en plus strictes vis-à-vis de la corruption adoptées par la Banque Mondiale et autres institutions financières internationales, le travail de lutte contre la corruption mené par le Réseau de gouvernance du CAD (CAD de l'OCDE 2003a, 2005a) et un programme de recherche conjoint par le groupe de bailleurs Utstein sont autant de preuves que c'est un thème qui soulève de plus en plus de préoccupations.[116]

6.85 Les profondes racines politiques et économiques et les histoires politiques compliquées de la corruption sont souvent notées. Thomas and Barkan (1998) ont identifié le syndrome d'*États faibles, de secteurs privés sous-développés, d'une vision de l'État comme un véhicule d'accumulation de la richesse, de la prévalence de népotisme dans les cercles politiques, et d'une petite élite aux liens étroits* qui représente un environnement idéal pour la corruption (et où les définitions occidentales de la corruption pourraient être difficiles à mettre en œuvre car elles dépendent d'une démarcation claire des sphères publique et privée qui n'est pas appliquée). La corruption politique (*corruption liée au financement politique et non pas la corruption visant à l'enrichissement personnel direct, ibid.*) peut être encouragée par la compétition électorale, même si à long terme, l'accountability démocratique est considérée comme une protection :

6.86 La mesure de la corruption s'accompagne de problèmes inhérents :

> Il est toujours difficile d'estimer l'ampleur d'une activité illégale. .. En fait, nous ne disposons dans aucun pays d'informations précises sur le niveau réel de la corruption. .. Un autre défi consiste à distinguer les différences du niveau de la corruption dans les différents secteurs et les institutions gouvernementales. Les indices composites n'apportent qu'une aide limitée à cet égard. (Søreide 2003)

Les données sur la corruption sont donc dominées par des mesures indirectes, via des perceptions de la corruption qui sont inévitablement vagues et incapables de capturer les tendances à court terme :

> Les outils d'évaluation et de mesure se sont prouvés utiles pour les campagnes de sensibilisation et pour fournir des indicateurs pour la lutte contre la corruption dans de nombreux cas. Il est cependant important de reconnaître les défis et limites liés à l'utilisation de ces outils. Les indicateurs de performance existants manquent de dynamisme. Le délai nécessaire à la saisie d'amélioration se traduit en une pénalisation pour des gouvernements qui parviennent à des progrès concrets. (CAD de l'OCDE 2005a **:** ¶17.)

6.87 D'autres difficultés viennent poser obstacle à l'interprétation des éléments de preuve sur la corruption : lorsqu'on détecte une corruption en hausse, cela peut tout simplement signifier que c'est un problème croissant, mais aussi indiquer que c'est un problème mieux pris en charge. Les tendances à long terme (des systèmes politiques plus démocratiques, une expansion de l'économie de marché) peuvent avoir des effets complexes sur la corruption et ses manifestations. Notant que la compétition électorale peut encourager la corruption, Thomas and Barkan posent le dilemme suivant :

> La libéralisation politique aggrave-t-elle le niveau de corruption ? ... il convient de tirer ses conclusions avec prudence. En plus d'imposer des coûts, un des impacts principaux de la libéralisation politique est la naissance ou le renforcement de systèmes de contrôles, comme une presse libre et un Parlement indépendant, une augmentation du nombre d'incidents de corruption rapportés et la création d'un environnement où tous les sujets peuvent être

[116] Voir l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre à l'adresse suivante : www.u4.no.

> discutés ouvertement. ... En effet, l'éruption de grands scandales de corruption peut être vue comme la preuve d'une construction réussie d'institutions de suivi et de contrôle qui, avant cela, n'existaient pas. Ce n'est que par le biais de la construction de systèmes d'accountability que nous pouvons espérer contrôler la corruption. (Thomas and Barkan, ibid.)

Encadré 6.4 : Quelques interactions entre l'aide et la corruption

Cet Encadré illustre certaines des influences de la corruption sur l'aide et vice-versa. L'aide peut être directement et indirectement affectée par la corruption, et la manière dont l'aide est fournie représente elle-même une influence sur l'environnement de la corruption dans le pays bénéficiaire.

Influences de la corruption sur l'aide

La corruption peut bien entendu mener à un mauvais emploi ou à un détournement des fonds de l'aide durant la mise en œuvre de projets ou programmes. Cependant, les opportunités de corruption peuvent affecter chaque étape du cycle d'un projet : de la sélection à la conception en passant par les marchés publics, la mise en œuvre, la gestion financière et l'évaluation (U4 2005). Ainsi, les rapports d'audit satisfaisants pour l'aide projet ne représentent pas une garantie totale que tous les fonds ont été utilisés à des fins bénéficiant le public. Par exemple, le troisième volume des directives sur les bonnes pratiques du CAD de l'OCDE pour l'aide (sur les marchés publics) note que :

> L'impact de la corruption sur les marchés publics ne se traduit pas seulement en une hausse des coûts de certains projets pour le gouvernement. Des recherches comparatives ont démontré que des niveaux élevés de corruption contribuent à pousser les gouvernements à consacrer une plus forte proportion de leurs dépenses aux projets d'investissement. En effet, ces projets offrent la meilleure opportunité aux fonctionnaires et aux tiers privés de tirer des revenus de la corruption. De cette manière, les systèmes de marchés publics assaillis par la corruption ont un impact particulièrement destructeur sur l'efficacité des dépenses publiques, car ils promulguent des investissements publics excessifs tout en réduisant les avantages que le pays tire de ces investissements. (CAD de l'OCDE 2005e)

Influences de l'aide sur l'environnement de la corruption

Une étude des agences chargées de la collecte des recettes et de la corruption attire l'attention sur les agences d'aide qui « font la morale mais trouvent des moyens de ne pas payer leurs impôts » :

> l'un des facteurs qui ont eu tendance à réduire les recettes et a créé de profondes distorsions au niveau du mécanisme d'allocation de ressources du système de marché est l'exonération fiscale sur les transactions associées avec l'assistance au développement provenant de l'étranger. (Fjelstad 2005.)

Le forum sur la corruption du CAD de l'OCDE a noté que :

> L'aide ciblée crée un environnement de contrat non-concurrentiel en reliant des bénéficiaires de l'assistance financière à des fournisseurs spécifiques dans les pays des bailleurs, augmentant le risque de corruption. (CAD de l'OCDE 2005a**)**

Effets secondaires des sauvegardes

L'adoption de systèmes de décaissement séparés pour l'aide (pour des raisons de sauvegarde et autre) peut diminuer l'accountability au sein du système du gouvernement. Isaksen (2005), qui s'inspire d'une étude des institutions d'audit suprême (SAI) au Malawi, en Ouganda et en Tanzanie, parvient aux conclusions suivantes :

> Le problème lié au paiement direct de fonds de bailleurs non-budgétisés aux ministères demeure ; en conséquence, les institutions d'audit ont du mal à suivre et auditer ces dépenses. Ceci a contribué à saper l'autorité des SAI.

Dans plusieurs pays de l'étude, il a été noté que les arrangements de financement non-budgétisés et la multiplicité des procédures de décaissement et de marché public non-gouvernementaux fonctionnant en parallèle ont eu tendance à affaiblir les systèmes du gouvernement tout en compliquant le contrôle fiduciaire des fonds de l'aide.

Comme pour la gestion des finances publiques en général, le Réseau de gouvernance du CAD a noté les limitations de l'approche de « protection » pour la corruption :

> Les agences donatrices, dont les institutions financières internationales, ont fait de nombreux efforts pour protéger les dons et prêts de la corruption. En même temps, on réalise de plus en plus qu'il n'est pas vraiment utile de protéger les fonds des bailleurs sans apporter de modifications durables aux systèmes et institutions des pays partenaires. (CAD de l'OCDE 2003a**)**

6.88 Une récente synthèse des expériences des bailleurs au niveau de la lutte contre la corruption (CAD de l'OCDE 2005a) met en lumière les enseignements suivants :

- Il n'existe pas de solution rapide ; il faut adopter des approches complètes à long terme visant un changement systémique.
- On peut utiliser des tactiques variées pour combattre la corruption. La lutte explicite contre la corruption n'est pas forcément l'axe principal : un travail significatif, rarement identifié comme entrant dans le cadre de la lutte contre la corruption, est en train d'être réalisé pour améliorer les systèmes financiers, les marchés publics, les agences de contrôle, etc. au nom de l'efficience, de la transparence, du renforcement de la capacité et du renforcement institutionnel.[117]
- Une compréhension claire de l'économie politique de la corruption est en général nécessaire pour mener des actions efficaces contre la corruption. Il est essentiel de disposer d'une expérience et d'une connaissance spécifiques des pays et des contextes dans lesquels les bailleurs travaillent.
- Le dialogue sur les politiques, s'il se fonde sur une connaissance solide des pays, peut jouer un rôle en combinaison avec d'autres instruments, en particulier pour soutenir les leaders des pays partenaires engagés sur la voie du changement. [118]

Encadré 6.5 : Implications de la corruption pour la stratégie de réduction de la pauvreté

Une synthèse des enseignements tirés des expériences des bailleurs dans le domaine de la lutte contre la corruption a noté les points suivants :

> Les stratégies de réduction de la pauvreté prennent de plus en plus en compte les questions de corruption. En même temps, il semble qu'un effort limité soit fait pour comprendre les questions qui affectent les pauvres afin d'informer des stratégies de lutte contre la pauvreté. Pour être plus spécifique, si l'on décidait de développer une stratégie de lutte contre la corruption visant les pauvres, il ne fait aucun doute que plusieurs éléments se retrouveraient dans n'importe quel programme ; cependant, plusieurs seraient différents. Les très pauvres ont un accès limité ou nul à la plus grande partie du système de justice, si l'on excepte la police, et dans ce cas, l'accès a des répercussions négatives sur eux. De nombreuses enquêtes réalisées auprès des pauvres mettent en lumière leur manque de sécurité personnelle et une attitude prédatrice de la police. De nombreuses réformes à long terme peuvent aider les enfants des pauvres, mais elles ont peu de chances d'avoir un réel impact sur leurs parents. De même, l'effet lié à la mise en place ou au renforcement d'agences de contrôle ou de lutte contre la corruption peut nécessiter du temps pour mener à un impact direct sur les pauvres. D'un autre côté, la réduction de la corruption et le fait de rendre les services publics plus efficaces, en particulier au niveau des services locaux, offrent la possibilité d'affecter directement les pauvres dans des délais plus brefs. En même temps, ce n'est pas nécessairement une question de choix de l'un ou l'autre. (CAD de l'OCDE 2003a**)**

[117] Il est souvent difficile de différencier les mesures de lutte contre la corruption du travail plus large visant à améliorer le secteur public.... Cela ne veut pas dire que toutes les mesures d'amélioration de la gestion du secteur public sont également des mesures luttant contre la corruption budgétaire. Néanmoins, les améliorations les plus concrètes au niveau des composants de la gestion des dépenses publiques ont tendance à avoir des impacts positifs en réduisant les opportunités de corruption. (Isaksen, 2005)

[118] Une étude pour GTZ note que les processus des stratégies de réduction de la pauvreté, en partie grâce à leurs liens avec la société civile, ont donné une proéminence aux questions de corruption :

> dans de nombreux pays mettant en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, des efforts significatifs ont été réalisés au cours de ces dernières années pour garantir la transparence, l'accountability et l'utilisation efficiente des fonds pour la gestion des finances publiques. Ceci est sans doute dû à la forte pression exercée par les bailleurs, qui, dans de nombreux pays concernés par les stratégies de réduction de la pauvreté, contribuent à hauteur de 30 à 60% des recettes budgétaires nationales. (GTZ 2004c.)

L'ensemble des rapports d'évaluation des sept pays (plus la Tanzanie) ont été classés dans le groupe de pays où le CSLP s'attaque de façon modérée à la prévention de la corruption (voir p18, Tableau 2, ibid).

6.89 Étant donné les difficultés et les ambivalences dont s'accompagne la mesure de la corruption, personne, pas même l'équipe de l'évaluation, n'est en mesure de dire avec certitude si la corruption, en général, s'est aggravée ou améliorée dans les pays de l'étude durant la période en question. Chacune des équipes de l'étude a analysé avec la plus grande attention la corruption et la manière dont elle a influencé l'ABG/P ou en a subi l'influence. Le chapitre C5 de chaque rapport pays comprend un résumé des constats sur la corruption en plus de l'évaluation détaillée de la gestion des finances publiques. Les études pays soutiennent les observations générales suivantes :

- La corruption est perçue comme un problème grave dans tous les pays (voir l'Annexe A, Graphique A6) ; cependant, comme on l'a déjà noté, ces données, fondées sur des perceptions, ne sont pas assez robustes pour indiquer des tendances fiables de la performance.
- La corruption a été une question saillante au sein du dialogue et des décisions des bailleurs à l'égard de l'ABG/P. Le Rwanda représente une exception partielle. Durant la période de l'évaluation, la corruption n'a pas semblé être considérée comme un problème particulièrement grave. Dans tous les autres cas, c'était une question cruciale. L'appui des bailleurs aux nouveaux gouvernements du Malawi (2004) et du Nicaragua (2001) a été fortement influencé par un désir de soutenir des régimes perçus comme étant prêts à lutter contre la corruption. Des événements en vue au Burkina Faso, au Mozambique et en Ouganda ont mis cette question sur le devant de la scène. La corruption est considérée comme une source de tension et de difficulté entre les partenaires, cela dans presque tous les cas.
- La corruption et les mesures de lutte contre la corruption sont comprises de façon explicite dans les matrices des performances et les actions préalables liées à l'ABG/P. Le plus souvent, les actions préalables sont liées à des mesures juridiques, à un développement de politiques et à des actions administratives (comme la mise en œuvre de codes de leadership). De telles mesures, même lorsqu'elles sont mises en œuvre de façon formelle, manquent totalement d'efficacité.
- En termes des effets pratiques sur l'environnement de la corruption, le travail sur la gestion des finances publiques a été plus significatif. Le dialogue et l'assistance technique lancés dans le cadre de l'ABG/P et fondés sur un travail préalable (en particulier, les analyses fiduciaires et les évaluations des processus de PPTE) se sont poursuivis pour soutenir les améliorations obtenues au niveau de la transparence, de la gestion et de l'audit des marchés publics. Ce travail articulé autour de l'ABG/P a eu tendance à améliorer la coordination entre bailleurs à l'égard de ces questions et a accru la pression des bailleurs sur le gouvernement pour obtenir une amélioration des systèmes d'accountability. Ceci comprend des mesures spécifiques, comme les études de suivi des dépenses, qui contribuent de façon pratique à garantir que les ressources et services parviennent aux bénéficiaires visés.
- Les bailleurs, et en particulier les bailleurs de l'ABG/P, ont aussi poursuivi des stratégies de lutte contre la corruption à l'aide d'autres moyens complémentaires. Parmi ceux-ci, des projets spécifiques et une assistance technique venant soutenir les institutions d'accountability (agences d'audit, Parlements, etc.) et les organisations de la société civile actives dans de tels domaines.
- Il n'existe pas de preuve claire que les fonds de l'appui budgétaire étaient en pratique plus affectés par la corruption que d'autres formes d'aide.

6.90 Les bailleurs de l'appui budgétaire ressentent une vulnérabilité spéciale face à la corruption, et à la corruption de haut niveau en particulier. En effet, celle-ci a le potentiel d'éroder la confiance dont dépend le partenariat et de remettre en question le soutien du public en faveur de l'aide. Ceci peut en partie expliquer leur proéminence dans un vaste

éventail d'activités de lutte contre la corruption. Cela peut aussi les avoir poussés à axer leurs interventions sur des mesures de lutte contre la corruption très en vue, mais qui n'étaient peut-être pas les plus efficaces pour compenser les effets négatifs de la corruption sur les pauvres (voir l'Encadré 6.5). Il est clair qu'il est vital de continuer à mener de vastes stratégies de lutte contre la corruption qui se concentrent sur des améliorations à long terme des systèmes nationaux ainsi que sur des mesures de protection à court terme pour les fonds des bailleurs. De telles stratégies devraient reconnaître les rôles complémentaires que les différents instruments d'aide peuvent jouer et le potentiel de l'ABG/P de contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques comme moyen de limiter le champ d'action de la corruption.

6.91 *Recommandations sur les risques fiduciaires et la corruption :*

- *(a) Les risques fiduciaires (y compris la corruption) devraient être évalués du point de vue de toutes les parties prenantes et pas seulement de celui des bailleurs.*
- *(b) Des approches communes du diagnostic et du suivi des standards de GFP (y compris les indicateurs PEFA) devraient recevoir un fort soutien.*
- *(c) Les décisions prises à l'égard de l'adoption (et de la structure) de l'appui budgétaire devraient se fonder sur une évaluation au niveau du pays de l'équilibre entre risques et avantages potentiels.*
- *(d) Les bailleurs devraient continuer à mener des stratégies vastes de lutte contre la corruption en exploitant les complémentarités potentielles entre différents instruments d'aide. De telles stratégies devraient prendre en compte le potentiel de l'appui budgétaire, en conjonction avec d'autres instruments d'aide, à contribuer à renforcer la gestion des finances publiques, y compris les marchés publics, et donc à limiter la corruption.*
- *(e) Il est nécessaire de mener de nouvelles recherches (conjointes) sur la corruption. L'analyse politique devrait inclure une étude des moteurs de la corruption, et être complémentée par un travail pratique sur les manières dont la corruption affecte les pauvres (par exemple au niveau de la fourniture de services).*
- *(f) Il convient de prêter plus d'attention à l'éducation du public des pays bailleurs de l'aide sur la gamme complète des efforts réalisés par les agences d'aide dans la lutte contre la corruption.*

Risques politiques

6.92 De nombreux CSLP comprennent des stratégies (« piliers ») liées à la bonne gouvernance, qui se reflètent dans les matrices de politiques et les évaluations des performances de l'ABG/P. Cependant, des menaces sérieuses à l'égard de la relation de l'ABG/P ont tendance à provenir de questions politiques plus sensibles et explicites lorsque, du point de vue du gouvernement, la souveraineté nationale ou la survie politique du régime est en jeu. Plusieurs crises politiques très en vue ont affecté les relations avec les bailleurs dans les pays de l'étude durant la période en question (notamment les tensions au Rwanda en 2004 sur le danger d'un renouveau du conflit régional ; les débats sur les activités militaires et les dépenses pour la défense en Ouganda, et plus récemment, dans le même pays, des préoccupations quant aux développements politiques lors de la transition vers une démocratie multipartite, qui a mené un certain nombre de bailleurs bilatéraux à diminuer leur appui budgétaire, mesures qui ont été relayées dans la presse). Tous les bailleurs, mais plus particulièrement les agences bilatérales, basent l'aide entre gouvernements sur des principes de base sur les standards de gouvernance et de droits humains. On constate une claire tendance à rendre ces principes plus visibles dans les protocoles d'accord sous-jacents aux arrangements collectifs pour l'appui budgétaire, ainsi que dans les accords

bilatéraux entre partenaires techniques et financiers individuels et gouvernements partenaires.

6.93 Il existe un consensus, reflété dans les directives de bonne pratique du CAD, sur le fait que *la conditionnalité politique ne devrait pas être spécifiquement liée à l'appui budgétaire ou à tout instrument d'aide individuel, mais devrait plutôt être manipulée dans le contexte d'un dialogue général sur les politiques entre un pays partenaire et ses bailleurs* (CAD de l'OCDE, 2005d). Néanmoins, les faits tendent à prouver que l'appui budgétaire, et l'appui budgétaire général en particulier, est particulièrement vulnérable lorsque les relations connaissent une détérioration politique. Ceci a le potentiel de menacer l'ABG/P en tant qu'instrument à long terme. En plus des effets perturbateurs immédiats (et leurs effets sur les pauvres), cette situation est susceptible d'avoir un impact sur la perspective du gouvernement partenaire. Un instrument considéré comme étant particulièrement vulnérable sous cet angle a moins de chance d'être traité comme une source fiable de financement pour la planification à moyen et long terme, et ceci pourrait par la suite menacer les avantages distinctifs associés à l'ABG/P.

6.94 Nous avons conseillé aux bailleurs de prêter une plus grande attention à l'analyse de la situation politique dans chaque pays pour mieux comprendre les objectifs qu'on peut ou non atteindre grâce à l'aide en général et à l'ABG/P en particulier. Ceci représente un input important dans les stratégies d'assistance conjointes des bailleurs, qui deviennent plus répandues. Une telle analyse n'empêcherait pas les crises au sein des relations avec les bailleurs, mais une évaluation plus soignée du risque politique pourrait mener à une meilleure structure des instruments d'appui budgétaire (par exemple, pour offrir des options de réponses graduelles aux crises politiques ainsi qu'à d'autres aspects de la performance que les bailleurs trouvent insatisfaisants). Actuellement, un portfolio d'aide qui comprend une série de projets ou programmes sectoriels spécifiques à des degrés d'avancement différents dans le cycle de vie du projet offre des options évidentes pour une réponse graduelle lorsque les bailleurs désirent envoyer un signal hautement visible du point de vue politique :[119] la suspension de dons ou de prêts pour un nouveau projet est plus souvent utilisée qu'une mesure extrême de suspension ou d'interruption de projets en cours de mise en œuvre, par exemple. Nous avons noté (paragraphe 6.73 ci-dessus) que le rééquilibrage d'un portfolio d'aide favorisant l'appui budgétaire au lieu des projets mène potentiellement à une augmentation des montants d'aide qui sont otages de la conditionnalité macro-économique. Un point similaire s'applique au risque politique. Une tranche de l'appui budgétaire soumise à une décision unique prise annuellement, et qui nécessite l'approbation d'un ministre, est particulièrement vulnérable face aux demandes de signaux publics.[120] Cette vulnérabilité apparente spéciale de l'ABG/P face au risque politique fait partie d'une question plus générale de prévisibilité et de gestion du risque dans le cadre de l'ABG/P, que nous allons à présent aborder.

[119] Le signal peut être destiné aux sièges nationaux des bailleurs comme aux gouvernements partenaires.

[120] Inversement, de telles réactions-réflexes sont moins courantes lorsque les fonds sont associés dans l'esprit du public à des secteurs (populaires) spécifiques, que de longs intervalles séparent les décisions, que les fonds sont décaissés par le biais d'un tiers, qu'il existe un accord conjoint avec d'autres partenaires, et ainsi de suite. Il existe des précédents d'hommes politiques ayant choisi de s'isoler des décisions de décaissements prises au jour le jour (délégation de la politique monétaire aux banques centrales, pour citer un exemple célèbre ; nomination de conseils d'administration plus ou moins indépendants pour distribuer les différentes subventions, etc.). De plus, les agences qui tiennent à évaluer l'impact possible sur la pauvreté avant d'offrir un financement devraient évaluer avec autant d'assiduité et de transparence l'impact sur la pauvreté de la suspension du financement.

Prévisibilité et gestion des risques

6.95 Nous avons souligné les caractéristiques distinctives de l'ABG/P (paragraphe 6.6) et insisté sur le fait que celles-ci font de l'ABG/P un instrument à long terme par nature (paragraphe 6.31). Nos commentaires sur la prévisibilité et le risque se fondent sur cette perspective.

6.96 Nous avons noté (Section 5, question d'évaluation 3) certains problèmes que l'ABG/P a rencontrés dans les pays de l'étude à l'égard de la prévisibilité. Des mesures utiles ont été prises pour rendre l'ABG/P moins vulnérable à l'imprévisibilité à court terme. Parmi celles-ci, les accords visant à fonder les décaissements sur les performances des années précédentes et non pas en cours, et à limiter les diminutions de l'aide dans l'année aux circonstances extrêmement exceptionnelles. Il est également utile que les gouvernements partenaires soient capables d'utiliser leurs réserves pour compenser les fluctuations des décaissements d'aide. Les mesures prises pour favoriser un lien moins rigide avec la conditionnalité macro-économique du FMI représentent un nouveau pas dans la bonne direction. Des mesures ont également été prises pour étendre l'horizon de planification de l'ABG/P : par exemple, la majorité des bailleurs de l'ABG/P au Mozambique donnent à présent des indications sur trois ans quant à leurs intentions vis-à-vis de l'appui budgétaire. La prévisibilité à court terme s'est améliorée dans les pays de l'étude suite à ces mesures, mais des sources de risque à court terme demeurent.

6.97 Ces améliorations sont précieuses mais elles reflètent aussi la perspective à court terme invétérée qui caractérise les activités des agences d'aide. Il semble accepté que le décaissement de l'aide nécessite des décisions budgétaires annuelles (bien qu'elles se fassent parfois dans le cadre d'accords formels avec le gouvernement spécifiant que les partenaires techniques et financiers s'engagent au long terme avec le pays). Un perfectionnement de l'instrument existant pourrait améliorer encore son efficacité, mais cela ne changera pas son caractère « au jour le jour ». Conformément aux engagements vis-à-vis des OMD et de l'augmentation de l'aide, les agences d'aide devraient travailler avec les gouvernements pour développer des instruments d'appui budgétaire fonctionnant réellement à long terme et capables de fournir un appui fiable, le cas échéant, aux budgets d'investissement et de fonctionnement des pays partenaires. Les caractéristiques de la structure d'un tel instrument devraient exploiter les enseignements tirés des expériences rencontrées avec l'initiative pour les PPTE et l'ABG/P.[121] Ainsi, les décaissements se feraient par le biais des systèmes du gouvernement, avec des conditions liées aux processus sur la transparence des budgets et les dépenses effectuées. Afin de renforcer le soutien politique et d'exprimer les objectifs du financement, l'appui budgétaire théoriquement ciblé serait approprié, sans doute lié à des secteurs tels que la santé et l'éducation, où les besoins sont pressants et le soutien politique fort. Les fonds ne seraient ciblés que théoriquement, mais ils seraient liés à des actions du gouvernement pouvant être soumises à un suivi sur les niveaux du financement total pour le secteur, à un plan de dépenses à moyen et long terme convenu pour le secteur (prenant en compte les perspectives d'une diminution de la dépendance vis-à-vis de l'aide à long terme) et à un mécanisme sectoriel offrant un dialogue et un soutien technique complémentaire. Pour renforcer la fiabilité du financement des partenaires techniques et financiers, il serait canalisé par le biais d'un trust fund géré par une agence multilatérale.

6.98 Il existe également des méthodes pratiques permettant de renforcer et de mieux adapter à l'environnement politique des formes plus familières d'appui budgétaire. L'appui

[121] Voir l'Encadré 2.6 des directives de bonne pratique du CAD pour l'appui budgétaire (CAD de l'OCDE 2005d), qui explique la nécessité d'utiliser un instrument du type PPTE pour l'appui budgétaire irrévocable fondé sur la « conditionnalité assortie d'un seuil ».

budgétaire non-ciblé lié à un dialogue sectoriel[122] est susceptible d'être moins vulnérable face au risque politique ou à un affaiblissement de l'action des partenaires techniques et financiers. Bien qu'une prolifération d'instruments d'appui budgétaire ne soit pas désirable, un nombre modeste d'instruments liés aux secteurs pourrait être coordonné avec un instrument d'appui général chapeautant le tout ; ceci garantirait la cohérence et une attention adéquate prêtée aux questions centrales de gestion des dépenses publiques et fiduciaires. La discussion sur les réponses graduelles a tendance à se concentrer sur les manières d'aborder avec finesse les décisions à court terme avec un instrument unique ; les alternatives au compartimentage de l'appui budgétaire en fonction des secteurs, ou de sa canalisation vers les niveaux sous-nationaux du gouvernement, devraient aussi être considérées avec pragmatisme, tout en continuant à utiliser les systèmes du gouvernement et en évitant un ciblage réel. Les gouvernements bénéficiaires peuvent contribuer à une telle réponse graduelle en améliorant la qualité et la transparence de leurs présentations budgétaires et de leurs rapports de dépenses. De telles structures alternatives de l'appui budgétaire devraient être considérées, entre autres, dans le cadre des revues de la stratégie d'aide et des modalités d'aide au niveau national que nous avons recommandées.

6.99 *Recommandations :*

(a) Le risque politique lié à l'appui budgétaire et aux autres formes d'aide devrait subir une analyse plus systématique. Une telle analyse devrait être partagée entre les bailleurs (y compris, en particulier, ceux qui préparent des stratégies d'aide conjointes). La structure des instruments d'appui budgétaire devrait chercher à multiplier les options de réponses graduelles lorsqu'un signal politique est jugé nécessaire.

(b) Lorsqu'ils cherchent à réconcilier les risques connus avec les besoins d'un financement à long terme, les partenaires techniques et financiers devraient tenter de développer des instruments de financement réellement à long terme fondés sur les principes de conception de l'appui budgétaire.

(c) Les revues de la stratégie de l'aide au niveau du pays devraient également considérer les méthodes pragmatiques permettant de renforcer l'appui budgétaire et de le gérer plus facilement en développant des instruments d'appui budgétaire mutuellement compatibles axés sur les niveaux sectoriels ou sous-nationaux du gouvernement.

[122] Il s'agit du concept d'appui budgétaire sectoriel compris dans la définition provisoire du SPA (voir paragraphe 2.4(b) ci-dessus) mais aussi dans l'ABG/P tel que nous le définissons. Voir également la note de bas de page 120 ci-dessus.

7. L'AVENIR DE L'ABG/P : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

7.1 Cette section finale se concentre sur les conclusions et recommandations générales. Après quelques précautions d'usage sur les forces et limitations de l'évaluation, nous allons donner notre évaluation générale de l'enregistrement empirique de l'ABG/P à ce jour. Nous allons ensuite considérer l'avenir de l'ABG/P, y compris les contextes dans lesquels l'ABG/P est susceptible de représenter une approche utile. Finalement, nous allons offrir une liste de contrôle consolidée de toutes les recommandations explicites du rapport de synthèse, classées en fonction de différents thèmes et renvoyant à leur contexte dans le rapport.

L'évaluation mise en perspective

7.2 Les termes de référence de l'étude étaient exigeants (section 1) et nous avons appliqué une méthodologie innovatrice et rigoureuse (section 2) pour les aborder. Nos conclusions s'accompagnent des précautions d'usage suivantes :

(a) L'évaluation s'est limitée à un échantillon illustratif de pays. Seul l'un des pays a bénéficié d'un fort volume (relatif et absolu) d'ABG/P sur une relativement longue période. Dans deux des pays, la mise en œuvre de l'ABG/P durant la période a été minimale. La rigueur de la méthodologie ne pouvait pas compenser le manque d'expériences à évaluer. Néanmoins, cela a garanti l'application d'une approche systématique et cohérente de l'évaluation dans les sept cas, et nous pouvons affirmer avec confiance que nos conclusions sont fondées.

(b) La nature du sujet de l'évaluation représente un autre motif de prudence. L'ABG/P n'est pas un programme ou une stratégie de développement, mais une approche visant à soutenir la stratégie de développement du pays partenaire. Nous évaluions une cible mouvante : les stratégies des partenaires comme les instruments de soutien de l'ABG/P qu'ils utilisaient n'ont cessé de se transformer durant la période d'évaluation. Les configurations de la stratégie et de l'instrument observées ne s'appliqueront pas nécessairement aussi bien à l'avenir. En effet, l'apprentissage et l'adaptation (auxquels, nous l'espérons, cette évaluation contribuera) *devraient* changer certaines des relations observées.

(c) L'ABG/P n'étant pas un projet, programme ou même stratégie stable distincte, il n'est pas possible de l'isoler à des fins d'évaluation. Nous avons dû prendre en compte ses interactions avec d'autres instruments d'aide et avec le contexte plus large et, dans la mesure du possible, identifier ses contributions aux effets agrégés que nous avons observés. Une telle approche exige énormément d'informations et nécessite de la part des évaluateurs la mise en balance d'un grand nombre d'éléments de preuve disparates pour parvenir à des jugements. Nous avons utilisé une méthode aussi systématique que possible pour expliquer les éléments de preuve et le raisonnement qui ont mené à nos jugements.

(d) Nous avons suivi la logique de la méthodologie et les liens de causalité aussi loin que possible dans tous les niveaux du système. Lorsque nous avons trouvé des effets attribuables à l'ABG/P, nous avons pris soin de noter que l'ABG/P *a eu* un tel effet. Nous ne présumons pas automatiquement que l'ABG/P *s'accompagne* ou *s'accompagnera* forcément toujours de cet effet. De la même manière, les cas pour lesquels nous n'avons pas trouvé d'effet ne devraient pas être généralisés pour impliquer que l'ABG/P est nécessairement incapable de

produire un tel effet, ou n'est pas pertinent pour la question étudiée. Nous avons souligné les cas, et les points de la chaîne de causalité, où des conclusions définitives n'ont pas pu être atteintes car le temps manquait pour une évaluation finale et/ou on ne disposait pas des données adéquates.

7.3 Les standards d'évaluation que nous avons appliqués étaient extrêmement exigeants. Un grand nombre des difficultés liées à la remontée de la filière ou à l'attribution des effets de l'ABG/P s'appliquent de la même manière aux autres modalités et à l'aide en général. Au bout du compte, l'ABG/P ne devrait pas être soumis à un standard de « preuve » plus (ou moins) exigeant que d'autres approches, modalités et instruments avec lesquels on pourrait le comparer.

7.4 Un dernier motif de prudence est lié aux attentes par rapport auxquelles l'ABG/P est jugé. Certains commentateurs ont remarqué que certains des effets potentiels décrits dans le schéma de causalité (en particulier ceux liés aux changements des relations institutionnelles fondamentales) sont peu vraisemblables en termes du caractère transformationnel et politique et des effets recherchés. Il est possible de justifier l'ABG/P par des réussites plus pratiques, même en l'absence de tels effets.

Évaluation de l'ABG/P à ce jour

7.5 Nous avons conclu (voir le paragraphe 6.6) que l'ABG/P est une modalité distinctive par les points suivants :

- Son orientation de soutien aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté.
- Son orientation de renforcement de la capacité nationale du gouvernement, en particulier dans les domaines fondamentaux de la gestion des finances publiques.
- Son orientation sur les résultats.
- Son intention explicite d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide.
- Son aspiration à fonctionner comme un partenariat.

7.6 Nous avons également noté que les structures de l'ABG/P varient en fonction des pays et ont évolué avec le temps (paragraphes 5.13-5.15). Dans chaque cas, l'ABG/P incarne une série particulière de relations entre les parties impliquées et soutient une stratégie de développement particulière spécifique à chaque pays. La variété des structures et contextes incite à la prudence lors de la formulation de généralisations à partir des performances observées. Cependant, les constats importants suivants étaient clairs :

(a) L'ABG/P a représenté une réponse pertinente à certains problèmes reconnus de l'efficacité de l'aide (paragraphe 5.21).

(b) L'ABG/P peut être une manière efficiente, efficace et durable de soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Il a joué un rôle clairement positif dans cinq des sept pays de l'étude (Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Ouganda et Vietnam). Les constats suivants sur l'efficacité de l'ABG/P se fondent principalement sur les expériences rencontrées dans ces cinq pays. Dans un pays (Nicaragua), l'ABG/P était tellement peu développé qu'il n'était pas encore possible d'arriver à des conclusions définitives sur ses effets. Dans un autre (Malawi), l'ABG/P n'a pas été établi avec succès durant la période d'évaluation. (Voir la Section 4 ci-dessus pour une vue d'ensemble par pays de l'évaluation. Voir l'Encadré 7.1 pour un résumé des constats clés tirés de l'évaluation parallèle de l'ABG en Tanzanie).

(c) La fourniture de fonds discrétionnaires par le biais des systèmes budgétaires nationaux a produit des effets systémiques sur la capacité, et en particulier sur la capacité liée à la gestion des finances publiques, qui sont postulés dans le cadre d'évaluation, et ces effets se font sentir à l'échelle du gouvernement (paragraphe 5.52). L'ABG/P ne représentait pas la panacée, mais il a renforcé l'appropriation par le gouvernement et son accountability (paragraphes 5.20, 5.49), et à court/moyen terme, on a constaté des effets utiles sur l'efficience opérationnelle et allocative des dépenses publiques, y compris de l'aide (paragraphe 5.40) ; ceux-ci étaient liés à des effets systémiques à court/moyen terme sur l'amélioration des liens entre politiques et résultats (paragraphes 5.63, 5.64).

(d) Il y a eu assez de retombées positives pour suggérer que l'ABG/P peut excéder la somme de ses parties. En particulier, l'ABG/P a tendance à améliorer la qualité de l'ensemble de l'aide au niveau national par le biais de ses effets directs et indirects sur la cohérence, l'harmonisation et l'alignement (paragraphe 5.28) sur les coûts de transaction des gouvernements partenaires (paragraphes 5.41 et 5.42) et sur l'efficience générale de l'utilisation des ressources (paragraphe 5.43). Ceci fait de l'ABG/P un outil particulièrement précieux venant s'ajouter à l'éventail d'instruments d'aide utilisés, et souligne le besoin d'utiliser l'ABG/P dans le cadre d'une stratégie prenant en compte les interactions entre différentes modalités d'aide (paragraphe 6.62 et suivants).

(e) En ce qui concerne la réduction de la pauvreté (paragraphes 5.84 et suivants), il était trop tôt pour que les effets ultimes des inputs de l'ABG/P se manifestent durant la période d'évaluation. Ses effets initiaux ont été pour la plus grande partie obtenus par le biais du soutien à l'expansion des services publics de base (paragraphe 5.83). L'ABG/P est un véhicule qui soutient la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Son efficacité ultime à l'égard de la réduction de la pauvreté dépend de la qualité de la stratégie de réduction de la pauvreté qu'il soutient. Étant donné le parti-pris des premiers CSLP à l'égard de l'expansion des services publics, la plupart des effets des inputs de l'ABG/P à ce jour ont concerné l'accès aux services plutôt que la pauvreté liée aux revenus et l'empowerment des pauvres.

(f) Il est important de ne pas surcharger l'instrument d'ABG/P, mais nous avons constaté dans tous les cas une capacité à tirer des enseignements des expériences rencontrées (paragraphe 5.99), ce qui suggère que l'ABG/P pourrait devenir plus efficace, et avoir un champ d'action plus vaste, au fil du temps.

(g) L'évaluation a également pris en compte les possibles effets non-voulus de l'ABG/P. Elle n'a pas trouvé de preuves d'un effet dissuasif significatif sur l'investissement privé ou d'un affaiblissement des efforts de collecte de revenus internes (paragraphes 5.74-5.76). L'expérience du Malawi a montré que l'ABG/P pouvait avoir un effet déstabilisateur lorsque les conditions de base pour les décaissements ne sont pas présentes ; dans d'autres pays, la structure de l'ABG/P a été améliorée pour limiter l'imprévisibilité à court terme (paragraphes 5.68-5.72). La corruption peut menacer toutes les formes d'aide ; le renforcement systémique de la gestion des finances publiques, que l'ABG/P soutient, est un aspect important d'une vaste stratégie de lutte contre la corruption (paragraphes 6.82-6.99). Tous ces effets négatifs potentiels représentent également aussi des risques qu'il faut prendre en compte pour la structure de l'ABG/P (et d'autres formes d'aide).

(h) De façon plus générale, nous avons aussi constaté que l'ABG/P, dans sa formulation actuelle, est vulnérable face à un certain nombre de risques, y compris les risques politiques, qui menacent sa capacité à jouer le rôle de modalité d'appui à long terme (paragraphes 6.72 à 6.98). Sa durabilité dépend de son renforcement.

(i) L'ABG/P fait partie d'une famille d'approches basées sur des programmes (paragraphes 3.8, 6.62), et un grand nombre de nos constats sont également pertinents à ces approches en général.

Rôles futurs de l'ABG/P

Introduction

7.7 Dans cette sous-section, nous exploitons les constats tirés de nos études pays et de notre étude plus large des questions thématiques, pour suggérer des critères afin de décider si et où l'ABG/P peut représenter une modalité d'aide appropriée. La décision requise est subtile. Comme nous l'avons démontré, l'ABG/P n'est pas un instrument uniforme qui est approprié ou non. Pour tout pays bénéficiaire de l'aide, la question se pose bien entendu de savoir si un instrument d'ABG/P est approprié, mais il existe également des questions sur le champ d'action, l'ampleur et la structure de tout instrument d'ABG/P. Point crucial, il faut également considérer son rôle vis-à-vis d'autres modalités d'aide.

Dans quels contextes nationaux l'ABG/P est-il approprié ?

7.8 La série de pays que nous avons évaluée était nécessairement limitée du point de vue de leur taille et de leurs différences. Néanmoins, les cinq pays avec une expérience positive de l'ABG/P démontrent que l'ABG/P peut être adapté à toute une variété de contextes économiques, politiques et institutionnels. L'ensemble des sept pays offrent des enseignements à l'égard du processus de conception et de mise en œuvre des instruments d'ABG/P. L'expérience négative au Malawi a offert des leçons particulières sur certaines des conditions préalables pour la mise en place d'un partenariat viable. Cependant, nous n'avons pas exploré la performance de l'ABG dans un État fédéral, ou la fourniture d'un appui budgétaire à une entité sous-fédérale.[123] Nous n'avons pas non plus considéré des exemples, ou le potentiel, de l'appui budgétaire dans des États particulièrement faibles. Le Rwanda (ainsi que, dans une certaine mesure, l'histoire récente en Ouganda et au Mozambique) a fourni des enseignements sur l'ampleur de l'ABG/P dans des États ayant récemment émergé d'une situation de conflit.

7.9 Dans un tel contexte, nous considérons qu'une série de prescriptions rigides ou de points de référence pour la GFP (« mettre en œuvre l'ABG/P dans tel ou tel pays, ne pas tenter d'offrir l'ABG/P dans tels ou tels pays ») ne serait ni justifiée ni utile. De nombreuses variables doivent être prises en compte, certaines pouvant être vues de façon à la fois négative et positive. Par exemple, certaines faiblesses de la gestion des finances publiques pourraient représenter à la fois un problème que l'ABG/P pourrait aider à résoudre et un risque posé à l'ABG/P lui-même. Cependant, certains facteurs liés au pays partenaire (potentiel) et à la qualité de la relation avec les bailleurs sont pertinents dans tous les cas.

7.10 Le partenariat exige des partenaires pleins de bonne volonté. L'état (et le potentiel) des relations entre bailleurs et bénéficiaires est crucial. Le gouvernement partenaire doit vouloir participer à l'ABG/P, et il est fondamental qu'il puisse communiquer avec les partenaires techniques et financiers et respecter sa propre stratégie. Un minimum de confiance doit exister entre les partenaires potentiels (entre les partenaires techniques et financiers et avec le gouvernement), tout comme un consensus significatif sur la stratégie de développement (y compris un consensus général sur les structures et priorités des dépenses publiques). La compétence et le statut du ministère de la planification/des

[123] Il existe des exemples sur grande échelle (par exemple les États indiens ; Lawson et al 2002 comprend une étude de cas de l'aide offerte à Andhra Pradesh), et sur une échelle plus limitée (aide de l'Irlande à la région du Tigray en Éthiopie représente au moins un exemple ; voir Mokoro Ltd 2004).

finances sont cruciaux. Détail crucial, les bailleurs qui se lancent dans l'ABG/P doivent être prêts à un effort à long terme.

Encadré 7.1 : Conclusions tirées de l'évaluation de l'ABG en Tanzanie

Enseignements tirés en Tanzanie

D'une certaine manière, tirer des généralisations de l'expérience rencontrée en Tanzanie entre 1995 et 2004 pourrait générer une perspective excessivement optimiste. A posteriori, il est clair que le pays a bénéficié au cours de cette période de plusieurs facteurs qui semblent susceptibles d'améliorer les chances que l'ABG fonctionne de la manière attendue par ses supporters. Un régime politique stable, un soutien politique de haut niveau pour les réformes structurelles et un ministère des finances renforcé et capable font partie des conditions présentes en Tanzanie, mais qui sont absentes d'un grand nombre d'autres pays dans la région.

D'un autre côté, l'évaluation a de nombreuses manières mis en lumière des problèmes que la Tanzanie a en commun avec d'autres pays dans la région. Le problème le plus évident est le niveau élevé de dépendance vis-à-vis de l'aide financière et institutionnelle, et le manque de soutien politique durable pendant les réformes les plus difficiles. La capacité limitée d'un Ministère des Finances, même disposant de pouvoirs substantiels, de forcer des changements des structures d'incitation des ministères et gouvernements locaux, est un problème typique. En particulier, la domination continue des projets et autres modes de fourniture de l'aide qui outrepassent le processus budgétaire national contrebalance tout avantage que la Tanzanie pourrait autrement offrir en tant que pays test pour déterminer les avantages de l'appui budgétaire.

Lorsqu'on garde cela à l'esprit, la Tanzanie suggère qu'on peut tirer plusieurs enseignements plus larges à l'égard de l'ABG/P en tant que modalité.

- Les considérations politiques nationales ont une influence dominante. L'expérience de la Tanzanie est un rappel utile que le financement budgétaire et le dialogue, les conditions et l'assistance technique liés n'auront sans doute jamais plus qu'une influence modeste sur les processus de réforme du secteur public et le développement institutionnel.
- La contribution principale de l'ABG a été d'augmenter le volume de fonds discrétionnaires qui peuvent être utilisés à des fins de développement. Étant donné l'importance de cet aspect, il est vital de prêter attention à la durabilité, la prévisibilité et le caractère opportun des flux financiers.
- L'ABG peut contribuer à une réduction des coûts de transaction. En Tanzanie, le manque de preuve qu'on a bien assisté à des réductions des coûts de transaction provient en grande partie du fait que les arrangements d'ABG sont venus s'ajouter au grand nombre de projets de bailleurs dans le secteur public et l'augmentation parallèle de l'importance du financement commun.
- Le renforcement de l'accountability démocratique n'est pas automatique. Au mieux, l'ABG peut faciliter un processus de changement interne poussé par des politiques, où les acteurs nationaux adoptent de nouveaux rôles. Le changement politique national est l'influence principale, et sans lui, l'effet immédiat peut se limiter à un dialogue entre bailleurs et gouvernement plus constructif.
- Le lien avec la réduction de la pauvreté est indirect et nécessairement à long terme. Les changements intermédiaires nécessaires sont bien établis en théorie, mais difficiles à réaliser en pratique. L'ABG peut faciliter de tels changements. Le financement de l'expansion du volume de services ciblés est l'action la plus évidente qu'il favorise. Cependant, les problèmes clés ne seront résolus que par des changements nationaux nécessairement lents et incrémentaux.

L'évaluation de l'ABG a utilisé une série plus rigoureuse de points de référence déterminant le succès d'actions que ceux appliqués auparavant aux opérations d'aide individuelles en Tanzanie. Elle ne se contentait pas de demander si les effets et outputs immédiats étaient produits de façon efficace. Elle cherchait également à savoir dans quelle mesure l'ABG avait pu améliorer la capacité du gouvernement à influencer les déterminants de la pauvreté, et si l'on disposait de preuves de la chute des niveaux de pauvreté en conséquence. Le standard est donc très exigeant.

L'ABG en Tanzanie n'a pas eu tous les effets indiqués par le cadre d'évaluation. Pourtant, un grand nombre d'entre eux, en particulier au niveau des outcomes et des impacts, dépend de facteurs politiques et institutionnels sous-jacents qu'aucune modalité d'aide ne peut s'attendre à influencer à moyen terme. La question à poser est celle de savoir si les changements positifs importants qui ont été constatés auraient pu être facilités de façon aussi efficace par d'autres modalités d'aide. L'évaluation sur la Tanzanie suggère que ce n'est pas le cas. L'Appui budgétaire général a été un facteur crucial qui a permis de faciliter ces changements.

Source : Lawson et al 2005a.

7.11 L'ABG/P est plus susceptible de représenter une option attrayante pour les pays qui dépendent fortement de l'aide. Dans ce cas, les problèmes de conciliation de flux d'aide importants et d'un développement sain des institutions de l'État sont plus susceptibles d'être importants. Le rôle de l'ABG/P à l'égard de l'amélioration du pouvoir de discrétion budgétaire

et de l'alignement entre le gouvernement et les bailleurs est aussi plus pertinent. Cependant, des volumes significatifs d'ABG/P présenteront un problème en l'absence d'une stabilité macro-économique et d'une discipline fiscale élémentaire. Plus la capacité des institutions du gouvernement est importante (en particulier ses systèmes fondamentaux de planification et de budgétisation), plus la mise en œuvre devrait être simple. Il existe une autre manière de considérer la question de la capacité : définir sur mesure l'échelle et l'ambition de l'ABG/P suite à une évaluation de la situation initiale, et décider d'objectifs graduellement plus ambitieux au fur et à mesure que (et si) la capacité s'améliore. Nous allons expliquer plus en détails l'approche incrémentale ci-dessous.

Une approche incrémentale de l'ABG/P

7.12 Il y a plusieurs raisons d'adopter une approche incrémentale du déploiement de l'ABG/P. Il doit être adapté aux circonstances du pays, et la mise en place de systèmes et procédures efficaces est un processus itératif. Il serait difficile en théorie et inutile en pratique d'appliquer des critères « seuils » rigides. Lorsque des doutes existent quant à la qualité des systèmes de GFP, les aspects d'apprentissage et d'incitation de décaissements à l'origine modestes peuvent être précieux. Les agences d'aide tout comme les gouvernements doivent en tirer des enseignements et adapter leurs capacités. Avec le temps, et en fonction des performances, l'ABG/P peut être augmenté à des niveaux différents : volume des fonds (y compris une contribution à l'augmentation de la totalité des flux d'aide), part des ressources de l'aide, et champ d'action politique et sectoriel du dialogue d'ABG/P.

7.13 Les constats tirés de l'ensemble de nos études pays ne soutiennent pas l'idée qu'il existe une séquence évolutionnaire standard selon laquelle l'aide projet laisse la place aux programmes sectoriels (ou aux fonds communs sectoriels) avant l'introduction éventuelle d'un financement budgétaire non-ciblé. Par contre, ils mettent en lumière la valeur qu'il y a à utiliser les systèmes du gouvernement aussi tôt et aussi complètement que possible du point de vue pratique. La relation entre l'ABG/P et les programmes sectoriels est plus subtile. Tout d'abord, la démarcation entre appui budgétaire sectoriel et appui budgétaire général n'est pas aussi claire qu'on l'a parfois supposé. Dans la pratique, il existe tout un éventail d'instruments, et de nombreux exemples actuels d'« appui budgétaire sectoriel » fonctionnent (ou aspirent à fonctionner) selon un mode de partenariat et fournissent des ressources virtuellement ciblées au budget de l'État. Tandis qu'il est important que de tels instruments ne prolifèrent pas à l'aveuglette, il est possible qu'un nombre limité d'instruments sectoriels et d'instruments d'ABG/P plus généraux se renforcent mutuellement. L'ABG/P n'élimine pas le besoin de mener des approches sectorielles : les SWAp devraient être soutenus par un mélange d'instruments de financement et coordonner l'appui budgétaire avec les projets d'aide lorsqu'il s'agit de la meilleure option. En même temps, les instruments d'appui budgétaire sectoriels devraient être considérés comme des compléments possibles, pas des substituts, à l'appui budgétaire général. L'instrument d'ABG/P plus général (et le dialogue et soutien au renforcement de la capacité qui y sont associés) joue deux rôles que l'appui budgétaire sectoriel ne pourrait pas tenir tout seul : (a) il sert d'axe pour le soutien au renforcement de la gestion des finances publiques générale, y compris le système budgétaire (paragraphes 6.21 et 6.22) ; (b) il favorise la cohérence et l'alignement entre secteurs (paragraphe 5.28).

Principes directeurs et bonnes pratiques pour l'ABG/P

7.14 Les directives de bonne pratique existantes du CAD de l'OCDE pour l'appui budgétaire sont pertinentes à l'ABG/P, et nous en reproduisons les points principaux dans l'Encadré 7.2. Le document complet du CAD (CAD de l'OCDE 2005d) offre des détails considérables sur un grand nombre de ces points. Dans la plupart des cas, son analyse et

ses recommandations correspondent parfaitement aux nôtres. Dans quelques cas, la comparaison du document du CAD et de ce rapport et avec nos recommandations détaillées mettront en lumière des différences au niveau de l'accent porté sur certaines questions. Dans les paragraphes ci-dessous, cependant, nous nous concentrons sur des questions complémentaires.

7.15 Tout d'abord, les directives du CAD demandent une plus grande discontinuité entre l'appui budgétaire général et sectoriel que celle que nous avons observée. La reconnaissance qu'il existe tout un éventail d'instruments d'appui budgétaire implique que (a) de nombreuses bonnes pratiques définies pour l'ABG/P s'appliquent de la même manière aux instruments auxquels on fait généralement référence en tant qu'appui budgétaire sectoriel, mais aussi que (b) l'alignement et la coordination entre des instruments d'appui budgétaire aux orientations (générale/sectorielle) différentes est également une importante question pratique.

7.16 Ensuite, et sur un plan plus général, nous avons insisté sur le fait que L'ABG/P doit être conçu (et développé et géré) dans le cadre d'une stratégie qui prend en compte de façon explicite l'interaction entre différentes modalités et instruments d'aide, en cherchant à exploiter leurs complémentarités et à éliminer leurs dissonances (voir les paragraphes 6.70 à 6.72).

7.17 Finalement, nous soutenons avec force l'idée qu'il est important d'obtenir le soutien du public pour l'ABG/P. Aucune modalité d'aide ne devrait être soutenue sans examen critique ; nous avons souligné les limitations de l'ABG/P tout en recommandant des manières de l'améliorer. Néanmoins, parmi les praticiens de l'aide comme le public intéressé, il existe un réel besoin de mieux comprendre le mode de fonctionnement d'un appui budgétaire bien structuré. Il n'est pas question, comme on peut parfois l'entendre, de donner de l'argent aux gouvernements sans poser de questions, et de les laisser l'utiliser comme bon leur semble. Il vise à améliorer l'accountability des gouvernements à l'égard de l'utilisation efficace de toutes les ressources (aide et recettes internes). Nous espérons que cette évaluation contribuera à une meilleure compréhension de l'appui budgétaire et à une utilisation plus efficace de l'aide.

Encadré 7.2 : Principes directeurs et bonnes pratiques pour l'appui budgétaire du CAD (2005)

PRINCIPES DIRECTEURS

1. L'appui budgétaire devrait renforcer l'appropriation des pays partenaires
2. L'appui budgétaire devrait contribuer à améliorer la performance et l'accountability des systèmes de GFP des pays partenaires.
3. Les coûts de transaction subis par l'appui budgétaire devraient être minimisés.
4. L'appui budgétaire devrait être fourni de manière à améliorer la prévisibilité des ressources et réduire leur volatilité.

BONNES PRATIQUES

Soutien à l'appropriation

- *Éviter de cibler l'appui*
- *Refléter les priorités des pays partenaires*
- *Se concentrer sur les résultats*

Améliorer la performance et l'accountability de la GFP

- *Suivre les bonnes pratiques du travail de diagnostic et d'évaluation de la GFP*
- *Soutenir directement le renforcement de la capacité de systèmes de GFP des partenaires*
- *Éviter de saper les systèmes nationaux*

Réduire les coûts de transaction

- *Rationnaliser la conditionnalité*
- *Rationnaliser les évaluations fiduciaires*
- *Aligner les processus*
- *Exploiter le potentiel des cadres conjoints des bailleurs*
- *Prévoir les décaissements de façon à faciliter une exécution sans heurt des paiements budgétaires.*

Améliorer la prévisibilité et réduire la volatilité

- *Appui budgétaire sous forme de programme à long terme*
- *Aligner l'appui avec les cycles budgétaires du pays partenaire*
- *Concevoir la conditionnalité pour améliorer la prévisibilité des décaissements*
- *Programmer les décaissements de manière prévisible*
- *Éviter les cycles d'arrêts suivis de reprises et permettre des réponses graduelles*
- *Renforcer l'appui du public*

Source : CAD de l'OCDE 2005d. Le document source détaille chacun des principes et des bonnes pratiques.

Résumé des recommandations

7.18 Nos recommandations principales ont été présentées et expliquées en rapport avec nos constats dans la Section 6. Certaines recommandations supplémentaires sur l'utilisation et la structure de l'ABG/P ont été données dans la section présente. Les recommandations sont classées en fonction de thèmes généraux, avec des références croisées permettant de les retrouver dans le rapport principal. Plusieurs recommandations sont pertinentes à plus d'un thème.

Le champ d'action et l'objectif de l'ABG/P

Recommandation 1 L'adoption et la structure de l'ABG/P (Section 7)

(a) Suivre une approche incrémentale pour l'introduction de l'ABG/P, qui pourrait être pertinente dans une grande variété de contextes.

(b) Suivre les bonnes pratiques et principes généraux pour l'appui budgétaire donnés par les directives du CAD de l'OCDE sur l'aide efficace, mais tenir compte de l'interaction et des recoupements entre les approches générales et sectorielles de l'appui budgétaire.

Recommandation 2 Champ d'action et objectif de l'ABG/P (paragraphe 6.30)

(a) Prendre garde à ne pas surcharger l'ABG/P, avec des objectifs irréalistes ou un trop grand nombre de projets de réforme. Ceci est particulièrement important durant les phases initiales d'apprentissage du développement de l'ABG/P.

(b) Le champ d'action et l'axe appropriés pour l'instrument de l'ABG/P ne peuvent être décidés que dans le contexte d'un pays spécifique. Dans tous les cas, cependant, son rôle central de renforcement de la gestion des dépenses publiques doit être conservé.

Renforcement de la capacité

Recommandation 3 Renforcement de la capacité (paragraphe 6.28)

Parmi les axes clés devant être suivis pour le renforcement de la capacité dans le cadre de l'ABG/P :

(a) Soutenir le renforcement de la capacité à l'aide des systèmes du gouvernement ; en particulier, accélérer les efforts visant à budgétiser l'aide et à garantir qu'elle respecte les plans élaborés.

(b) Reconnaître l'aspect fondamental de la réforme de la GFP (allocation de ressources à moyen terme basée sur des politiques et systèmes de gestion fiduciaire) pour le développement de la capacité nationale à gérer les résultats.

(c) Renforcer l'analyse des politiques, les capacités de budgétisation et de gestion des dépenses de tous les ministères, pas seulement des ministères des finances, afin de faciliter des processus de planification et de budgétisation plus efficaces au sein du gouvernement.

(d) Prêter une attention accrue aux questions de capacité (y compris la capacité de GFP), dans la mesure où elles affectent les gouvernements locaux.

(e) Rechercher un alignement accru avec les stratégies de développement de la capacité sous la houlette du gouvernement pour la GFP, et en général, pour la gestion du secteur public.

Politiques et stratégies qu'il soutient

Recommandation 4 Pauvreté de revenus et croissance (paragraphe 6.14)

Les gouvernements et les partenaires techniques et financiers devraient prêter une attention plus explicite aux implications sur la croissance et la pauvreté liée aux revenus des politiques et dépenses publiques, et aux manières dont l'ABG/P peut offrir un complément aux autres modalités dans ce domaine.

Recommandation 5 Qualité et financement des services publics (paragraphe 6.11)

(a) Le gouvernement et les partenaires techniques et financiers devraient accorder plus d'attention à la qualité des services publics de base, et en particulier à leur incidence sur la pauvreté.

- *Il faut commencer par collecter des informations grâce au suivi de la qualité, de l'incidence et de l'utilisation des services (y compris l'incidence géographique et sociale et les préférences des pauvres eux-mêmes).*

- *Les dialogues sur l'ABG/P et les secteurs offrent des opportunités aux gouvernements et aux partenaires techniques et financiers de s'attaquer à ces questions.*
- *Les programmes de renforcement de l'analyse et du suivi devraient être conçus de manière à développer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(b) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements doivent abandonner des approches simplistes d'allocation de dépenses basée sur le concept de « dépenses pro-pauvres » en faveur d'une analyse plus approfondie des stratégies sectorielles et sous-sectorielles et de leurs implications pour les dépenses.

- *À nouveau, les programmes visant à renforcer l'analyse et le suivi devraient être conçus de manière à renforcer la capacité nationale et gouvernementale dans ces domaines.*

(c) Les partenaires techniques et financiers en particulier doivent considérer les stratégies financières à long terme pour les OMD, en termes de leur durabilité, de leurs exigences à l'égard du financement de l'aide et de l'équilibre approprié des dépenses entre tous les sous-secteurs.

Recommandation 6 ABG/P et questions transversales (paragraphe 6.16)

(c) Le potentiel de soutien des questions transversales liées aux politiques par le biais de l'ABG/P devrait bénéficier d'une revue constante. Des considérations pragmatiques font que différentes approches seront adoptées dans différents pays et à des moments différents. Elles devront prendre en compte la nécessité de ne pas surcharger l'instrument de l'ABG/P, la possibilité de s'attaquer aux questions transversales par le biais d'autres instruments et le potentiel d'ajout de valeur par l'exploitation des complémentarités entre instruments.

(d) De façon plus générale, des initiatives globales et d'autres programmes verticaux devraient toujours être intégrés à la planification et à la budgétisation nationales et sectorielles.

Évaluation et conditions des performances

Recommandation 7 Cadres d'évaluation des performances (paragraphe 6.54)

(e) Les partenaires et les bailleurs devraient mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'alignement et la gestion des résultats.

(f) S'assurer de ne mettre en place qu'un minimum de conditions liées aux décaissements qui ont fait l'objet d'un accord avec le gouvernement.

(g) Garantir que les systèmes d'évaluation des performances prennent en compte tous les liens de la chaîne de résultats, afin de soutenir la gestion et le suivi de la mise en œuvre de stratégies ainsi que le suivi des résultats.

(h) Les décisions à l'égard de l'augmentation ou de la réduction du soutien fourni par l'ABG/P devraient avant tout se baser sur les évaluations à moyen terme de la performance globale.

Recommandation 8 Signaler les utilisations de l'appui budgétaire (paragraphe 6.46)

(d) Le ciblage virtuel et autres signaux similaires devraient être évalués conformément à leur utilité empirique et non pas simplement rejetés car théoriquement décevants.

(e) *S'ils sont adoptés, ils devraient être conçus de façon à minimiser les coûts de transaction.*

(f) *Les agences d'aide devraient rechercher des approches communes (et cohérentes) de l'attribution sectorielle de l'ABG, cela à des fins de reporting.*

Gestion des risques

Recommandation 9 Conditions macro-économiques (paragraphe 6.75)

(a) *Conserver le rôle du FMI de suivi, reporting et conseil à l'égard de la performance macro-économique. ..*

(b) *.. … tout en évitant de soumettre de façon mécaniste tous les fonds de l'ABG/P aux conditions du FMI. Concevoir une procédure de réponse graduelle prenant en compte les objectifs budgétaires du financement de l'ABG/P ainsi que les implications macro-économiques des interruptions.*

Recommandation 10 Mobilisation des recettes (paragraphe 6.77)

(Continuer à) accompagner l'ABG/P d'un soutien technique pour renforcer les agences chargées de la collecte des recettes et suivre les objectifs des recettes.

Recommandation 11 Risques fiduciaires et corruption (paragraphe 6.91)

(a) *Les risques fiduciaires (y compris la corruption) devraient être évalués du point de vue de toutes les parties prenantes et pas seulement de celui des bailleurs.*

(b) *Des approches communes du diagnostic et du suivi des standards de GFP (y compris les indicateurs PEFA) devraient recevoir un fort soutien.*

(c) *Les décisions prises à l'égard de l'adoption (et de la structure) de l'appui budgétaire devraient se fonder sur une évaluation au niveau du pays de l'équilibre entre risques et avantages potentiels.*

(d) *Les bailleurs devraient continuer à mener des stratégies vastes de lutte contre la corruption en exploitant les complémentarités potentielles entre différents instruments d'aide. De telles stratégies devraient prendre en compte le potentiel de l'appui budgétaire, en conjonction avec d'autres instruments d'aide, à contribuer à renforcer la gestion des finances publiques, y compris les marchés publics, et donc à limiter la corruption.*

(e) *Il est nécessaire de mener de nouvelles recherches (conjointes) sur la corruption. L'analyse politique devrait inclure une étude des moteurs de la corruption, et être complémentée par un travail pratique sur les manières dont la corruption affecte les pauvres (par exemple au niveau de la fourniture de services).*

(f) *Il convient de prêter plus d'attention à l'éducation du public des pays bailleurs de l'aide sur la gamme complète des efforts réalisés par les agences d'aide dans la lutte contre la corruption.*

Recommandation 12 Risque politique et réponses graduelles (paragraphe 6.99)

(a) *Le risque politique lié à l'appui budgétaire et aux autres formes d'aide devrait subir une analyse plus systématique. Une telle analyse devrait être partagée entre les bailleurs (y compris, en particulier, ceux qui préparent des stratégies d'aide conjointes). La structure des instruments d'appui budgétaire devrait chercher à multiplier les options de réponses graduelles lorsqu'un signal politique est jugé nécessaire.*

(b) Lorsqu'ils cherchent à réconcilier les risques connus avec les besoins d'un financement à long terme, les partenaires techniques et financiers devraient tenter de développer des instruments de financement réellement à long terme fondés sur les principes de conception de l'appui budgétaire.

(c) Les revues de la stratégie de l'aide au niveau du pays devraient également considérer les méthodes pragmatiques permettant de renforcer l'appui budgétaire et de le gérer plus facilement en développant des instruments d'appui budgétaire mutuellement compatibles axés sur les niveaux sectoriels ou sous-nationaux du gouvernement.

Gestion de l'aide

Recommandation 13 Stratégies de l'aide (paragraphe 6.71)

(a) Les partenaires techniques et financiers et les gouvernements, en général et au niveau national (et sectoriel), devraient développer des stratégies pour optimiser les complémentarités entre instruments d'aide.

(b) Celles-ci devraient considérer, entre autres, les implications des coûts de transaction des configurations existantes et proposées, et les niveaux disponibles et désirables d'harmonisation entre les bailleurs.

(c) Les stratégies d'aide devraient comprendre des propositions explicites pour l'utilisation de l'appui budgétaire lui-même.

Voir aussi la Recommandation 12 (a) et (b) sur la structure des instruments d'appui budgétaire.

Recommandation 14 Gestion et suivi des partenariats (paragraphe 6.59)

(a) Les bailleurs qui participent à l'ABG/P devraient le faire sur la base qu'il s'agit d'un engagement à long terme, durant lequel les deux parties doivent développer et maintenir un climat de confiance mutuelle et de fiabilité.

(b) Les bailleurs qui participent à l'ABG/P devraient renforcer le pouvoir de discrétion de leurs bureaux basés dans les pays, leur compréhension des contextes politiques et administratifs sur le plan local, et rechercher une plus grande continuité au niveau de leur personnel.

(c) Le soutien au renforcement des systèmes du gouvernement nécessite qu'on prête attention aux aspects d'offre comme de demande de la capacité. Il est essentiel de non seulement renforcer la capacité des Ministères des Finances et d'autres agences centrales, mais également de parvenir à un équilibre entre le développement de la capacité centrale et sectorielle.

(d) Les concepts d'accountability mutuelle et d'accountability conjointe sont importants. Un suivi indépendant de la performance de l'aide (tel qu'il a été développé pour la première fois en Tanzanie) pourrait jouer un rôle important et devrait incorporer un suivi des points de référence de la Déclaration de Paris.

BIBLIOGRAPHIE

Le rapport de synthèse s'inspire largement des outputs précédents de l'évaluation de l'ABG : le rapport préparatoire et les rapports pays. Nous les citons dans le rapport de la manière suivante :

Rapport	**Citation dans la bibliographie**
Rapport préparatoire	IDD & Associates (2005)
Rapport pays du Burkina Faso	Lanser et al (2006)
Rapport pays du Malawi	Claussen et al (2006)
Rapport pays du Mozambique	Batley et al (2006)
Rapport pays du Nicaragua	Gosparini et al (2006)
Rapport pays du Rwanda	Purcell et al (2006)
Rapport pays de l'Ouganda	Lister et al (2006)
Rapport pays du Vietnam	Bartholomew et al (2006)

Nous citons également les autres documents clés de la manière suivante :

TdR (Termes de référence pour cette étude)	reproduit dans IDD & Associates (2005) [Annexe A]
CE (Cadre d'Évaluation)	Lawson, A. and Booth, D. (2004)

Chaque rapport pays comprend sa propre bibliographie détaillée.

Acharya, A. et al (2006). *Proliferation and Fragmentation: Transaction Costs and the Value of Aid.* Arnab Acharya, Ana Teresa Fuzzo de Lima and Mick Moore. Journal of Development Studies, Vol. 42, No.1, pp.1–21. (January 2006).

Adam, C.S. and Gunning, J.W. (2002). *Redesigning the Aid Contract: Donors' Use of Performance Indicators in Uganda.* World Development, 30 (12), pp.2045-2056.

Akram-Lodhi, A.H. (2004). *Joint Evaluation of General Budget Support. Gender Analysis Guidance Note.* The Hague: ISS.

Alba, A. and Lavergne, R. (2003a). *CIDA primer on Program-Based Approaches.* Gatineau: CIDA.

Alba, A. and Lavergne, R. (2003b). *LENPA Glossary of Frequently Used Terms Under Program-Based Approaches.* Gatineau: CIDA.

Allen et al (2004). *Assessing and Reforming Public Financial Management: The New Approach.* R. Allen, S. Schiavo-Campo and T.C. Garrity. Washington, DC: World Bank.

Amis, P. (2002). *Uganda: A Country Case Study for OECD Study on Donor Practices 2002– 2003.* Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.

Andersson, G. and Isaksen, J. (2002). *Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa. Experiences of NORAD and SIDA.* R 2002: 16. Bergen and Stockholm: CMI and SIPU International.

Asian Development Bank (2001). *Special Evaluation Study on Program Lending.* SST: STU2001-16. Manila: Asian Development Bank.

Azfar et al (1999). *Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements. A Review of the Literature.* O. Azfar, S. Kähkönen, A. Lanyi, P. Meagher and D. Rutherford. College Park, Maryland: IRIS Center, University of Maryland.

Azfar et al (2000). *Making Decentralization Work: An Empirical Investigation of Governance and Public Services in Uganda.* O. Azfar, S. Kähkönen, J. Livingston, P. Meagher and D. Rutherford. College Park, Maryland: IRIS Center, University of Maryland.

Azfar et al (2001). *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings.* O. Azfar, S. Kähkönen and P. Meagher. College Park, Maryland: IRIS Center, University of Maryland.

Balogun, P. (2005). *Evaluating Progress Towards Harmonisation*. DFID Working Paper No.15. (May 2005) London: DFID.

Barkan et al (2004). *The Political Economy of Uganda (The Art of Managing a Donor-Financed Neo-Patrimonial State).* Final Draft. J. Barkan, S. Simba Kayunga, N. Ng'ethe and J. Titsworth (July 2004) Background paper commissioned by the World Bank.

Barnett, T. and Whiteside, A. (2000). *Guidelines for Preparation and Execution of Studies of the Social and Economic Impact of HIV/AIDS.* Geneva: UNAIDS.

Barnett, T. and Whiteside, A. (2006). *AIDS in the 21st Century: disease and globalisation*. Second revised and updated edition. London and New York: Palgrave Macmillan.

Bartholomew, A. and Lister, S. (2002). *Managing Aid in Vietnam: A Country Case Study for OECD Study on Donor Practices 2002–2003.* Oxford: Mokoro Ltd.

Bartholomew et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Vietnam Country Report.* Ann Bartholomew, Robert Leurs and Adam McCarty. (May 2006) Glasgow: DFID.

Baser, H. and Morgan, P. (2002). *Harmonising the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion.* The Hague: Directorate-General for Development Cooperation (DGIS), Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Batley, R. (2002). *Mozambique: A Country Case Study for OECD Study on Donor Practices 2002–2003.* Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.

Batley et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Mozambique Country Report.* Richard Batley, Liv Bjørnestad and Amelia Cumbi. (May 2006) Glasgow: DFID.

Beynon, J. (2001). *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity.* Presented at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers, Paris. (January 17, 2001).

Bjørnestad et al (2003). *Evaluation of the Uganda Country Strategy 2000–2003 for Development Cooperation Ireland.* Liv Bjørnestad, Milton Ogeda, Peter Oates and Stephen Lister. Oxford: Mokoro Ltd.

Black, R. and White, H. (eds) (2004). *Targeting Development. Critical Perspectives on the Millennium Development Goals.* London and New York: Routledge.

Bojö, J, and Reddy, R. C. (2003). *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies: An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers.* The World Bank Environment. (November 2003) Washington, DC: World Bank.

Bojö et al (2004). *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits.* J, Bojö, K. Green, S. Kishore, S. Pilapitiya and R. Reddy. World Bank Environment Department, Paper No.102. (November 2004) Washington, DC: World Bank.

Booth, D. (2005). *Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment.* ODI Working Paper No.256. (October 2005) London: ODI.

Booth, D. and Lucas, H. (2002). *Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems.* ODI Working Paper No.172. (July 2002) London: ODI.

Booth, D. and Nsabagasani, X. (2005). *Poverty Monitoring Systems: An Analysis of Institutional Arrangements in Uganda.* ODI Working Paper No.246. (March 2005) London: ODI.

Booth et al (2004). *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995–2004. Final Report. Report to the Government of Tanzania and to the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) Development Partners.* David Booth, Andrew Lawson, Tim Williamson, Samuel Wangwe and Meleki Msuya. Dar es Salaam and London: Daima Associates Limited and ODI.

Booth et al (2005). *Reconciling alignment and performance in budget-support programmes: what next?* David Booth, Karin Christiansen and Paolo de Renzio. Paper for the Practitioners' Forum on Budget Support, Cape Town. (May 5–6, 2005) ODI.

Bourguignon, F. and Pereira da Silva, L. (eds) (2002). *Evaluating the Poverty Impact of Economic Policies: Evaluation Techniques and Tools.* Washington, DC: World Bank.

Brinkerhoff, D.W. (2000). *Democratic Governance and Sectoral Policy Reform: Tracing Linkages and Exploring Synergies.* World Development, 28 (4), pp.601-615.

Brobäck, U. and Sjölander, S. (2002). *Programme Support and Public Finance Management. A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work.* Sida Studies No. 6. Stockholm: Sida.

Brooke, P. (2003). *Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Support.* London: Bannock Consulting.

Brown et al (2000). *Aid Transaction Costs in Viet Nam.* A. Brown, F. Naschold, T. Conway and A. Fozzard. (December 2000) London: ODI.

Browne, S. ed. (2002). *Developing Capacity Through Technical Cooperation. Country Experiences.* London and Sterling, Virginia: Earthscan.

Bryan, S. and Baer, D. (eds) (2005). *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries.* Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.

Bulíř, A. and Lane, T. (2002). *Aid and Fiscal Management.* IMF Working Paper WP/02/112. Washington, DC: IMF

Bulíř, A. and Hamann, A.J. (2005). *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?* (October 2005) Washington, DC: IMF.

Bwalya et al (2004). *Poverty Reduction Strategy Processes in Malawi and Zambia.* E. Bwalya, L. Rakner, L. Svåsand, A. Tostensen and M. Tsoka. R2004:8. Bergen: CMI.

Cabral et al (2005). *Study of 'Off-Budget' in the Health Sector*. L. Cabral, A. Cumbi, L. Vinyals and S. Dista. Final Report. Government of Mozambique.

Campos, E. and Pradhan, S. (1996). *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance.* Policy Research Working Paper No.1646. Washington, DC: World Bank.

Caputo, E. (1995). *The Case of the European Union.* In: H. White et al, *Evaluating Programme Aid.* pp.19–44. Brighton: IDS.

Chabal, P. (2003). *An Independent Critique of the Conceptual Approach used by DFID to Define Aid Policy for Poverty Reduction based on Better Government.* (July 4, 2003).

Chen, S. and Ravallion, M. (2004). *How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?* World Bank Development Research Group.

Clarke et al (1999). *Programme Assistance to Mozambique.* G. Clarke, J. Claussen, R. Kappel, J. Laursen and S. Sjölander. Sida Evaluation 99/32. Stockholm: Sida.

Claussen et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Malawi Country Report.* Jens Claussen, Philip Amis, Simon Delay and John McGrath. (May 2006) Glasgow: DFID.

Clemens, M. A. (2004). *The Long Walk to School: International education goals in historical perspective.* Working Paper No.37. Washington, DC: Center for Global Development.

Clemens et al (2004). *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success.* M.A. Clemens, C.J. Kenny and T.J. Moss. Working Paper No.40. Washington, DC: Center for Global Development

Clements et al (2004). *Foreign Aid: Grants versus Loans*. Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Alexander Pivovarsky and Erwin R. Tiongson. Finance and Development, pp.46-49. (September 2004).

Collier et al (1997). *Redesigning Conditionality.* P. Collier, P. Guillaumont, S. Guillaumont and J.W. Gunning. World Development, 25, pp.1399–1407.

Collier, P. (2002). *Making Aid Smart: Institutional Incentives facing Donor Organizations and their Implications for Aid Effectiveness.* Part of the Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, Forum 2: The Institutional Economics Approach to Aid Effectiveness. Session on Incentives within Donor Organizations. (February 25, 2002) Washington, DC.

Collier, P. and Dollar, D. (2001). *Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals.* World Development, 29, pp.1727-1802.

Commission for Africa (2005). *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa.* (March 11, 2005).

Conway, T. (2004). *Politics and the PRSP Approach: Vietnam case study.* ODI Working Paper No.241. London: ODI.

Cordella, T. and Dell'Ariccia, G. (2003). *Budget Support Versus Project Aid.* IMF Working Paper WP/03/88. Washington, DC: IMF.

Crawford, G. (1997). *Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency.* Democratization, 4, pp.69-108.

Crown Agents Institutional Development Group (2001). *Harmonisation for General and Sector Budget Support, Donor Accountability Study.* London: DFID.

Danielson, A and Nilsson, M. (1999). *Trends and Turns in the 1990s. Programme Aid and the Swedish Experience.* Sida Evaluations 99/17:9. Stockholm: Sida.

Danish Ministry of Foreign Affairs (2003). *Review of Nordic monitoring of the World Bank and the IMF support to the PRSP process.* Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs.

Ddumba-Ssentamu et al (1999). *What does the Showcase Show? Aid to Uganda.* J. Ddumba-Ssentamu, G. Dijkstra and K.J. van Donge. Sida Evaluation 99/17:6. Stockholm: Sida.

Deininger, K. and Mpuga, P. (2004). *Economic and Welfare Effects of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda.* Policy Research Working Paper No.3276. (April 2004) Washington, DC: World Bank.

Devarajan, S. and Swaroop, V. (1998). *The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance.* Paper for the World Bank Development Research Group. Washington, DC: World Bank.

Deverajan et al (1999). *What does Aid to Africa Finance?* S. Deverajan, A.S. Rajkumar and V. Swaroop. Paper for the World Bank Development Research Group. Washington, DC: World Bank.

DFID (2001). *Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support.* London: DFID.

DFID (2002). *The Macroeconomic Effects of Aid.* A DFID Policy Paper. London: DFID.

DFID (2004a). *Poverty Reduction Budget Support.* A DFID Policy Paper. (May 2004) London: DFID.

DFID (2004b). *Managing Fiduciary Risk When Providing Poverty Reduction Budget Support.* DFID Briefing. (September 22, 2004) London: DFID.

DFID (2004c). *DFID Guidance Note on PRS Alignment*.

DFID (2006). *Implementing DFID's conditionality policy.* Draft How To Note. A DFID Practice Paper. (January 2006).

Dijkstra, G. (1999a). *Debt, Dependence and Fragile Development. Programme Aid to Nicaragua.* Sida Evaluation 99/17:4. Stockholm: Sida.

Dijkstra, G. (1999b). *Programme Aid Policies and Politics. Programme Aid and Conditionality.* Sida Evaluation 99/17:10. Stockholm: Sida.

Djankov et al (2005). *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth.* Simeon Djankov, Caralee McLeish, Michael Klein. Washington, DC: World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press.

Dollar, D. and Easterly, W. (1998). *The Search for the Key: Aid, Investment, and Policies in Africa.* Paper for the World Bank Development Research Group. Washington, DC: World Bank

Dollar, D. and Kraay, A. (2000). *Growth is Good for the Poor.* Washington, DC: World Bank.

Dollar, D. and Levin, V. (2004). *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002.* Policy Research Working Paper No.3299. Washington, DC: World Bank

Dollar, D. and Pritchett, L. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why.* New York: Oxford University Press for World Bank.

Dom, C. (2005). *Effective Aid and Decentralization in Ethiopia.* Discussion Paper for DCI. Oxford: Mokoro Ltd.

Dom, C. and Mussa, M. (2005). *Study on Financing Options for Support to the Education Sector Development Program.* Prepared for DCI. Oxford: Mokoro Ltd.

Driscoll et al (2005). *Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support: A survey of current thinking and practice.* Ruth Driscoll, Karin Christiansen, David Booth with Paolo de Renzio, Samantha Smith, and Katarina Herneryd. Report submitted to the Japan International Cooperation Agency. (May 2005) London: ODI.

Easterly, W. (2002). *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus markets in foreign aid.* Working Paper No. 4. Washington, DC: Center for Global Development.

Easterly, W. (2006). *Planners vs. Searchers in Foreign Aid.* Paper prepared for: Asian Development Bank Distinguished Lecturers Series. (January 18, 2006) Manila.

Edgren, G. (2003). *Donorship, Ownership and Partnership. Issues Arising from Four Studies of Donor-Recipient Relations.* Sida Studies in Evaluation 03/03. Stockholm: Sida.

Eifert, B. and Gelb, A. (2005). *Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support.* World Bank Policy Research Working Paper No.3732. (October 2005) Washington, DC: World Bank.

Eriksson, J. (2001). *The Drive to Partnership. Aid Coordination and the World Bank.* Washington, DC: World Bank.

European Commission (2005a). *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality.* (February 2005) European Commission DG Development.

European Commission (2005b). *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?* (September 2005) Brussels: European Commission.

European Commission (2005c). *The European Consensus on Development.* Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission. Brussels: European Commission.

European Court of Auditors (2005). *Information note by the European Court of Auditors on Special Report No 2/2005 concerning EDF budget aid to ACP countries: the Commission's management of the public finance reform aspect.* (September 13, 2005) European Court of Auditors: Luxembourg.

Fagernäs, S. and Roberts, J. (2004a). *Fiscal Impact of Aid: A Survey of Issues and Synthesis of Country Studies of Malawi, Uganda and Zambia.* ESAU Working Paper No.11. London: Economic and Statistics Analysis Unit, ODI.

Fagernäs, S. and Roberts, J. (2004b). *The Fiscal Effects of Aid in Uganda.* ESAU Working Paper No.9. London: Economic and Statistics Analysis Unit, ODI.

Fagernäs, S. and Schurich, C. (2004). *The Fiscal Effects of Aid in Malawi.* ESAU Working Paper No.7. London: Economic and Statistics Analysis Unit, ODI.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2003). *German Participation in Budget Support and Similar Instruments.* Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Fjeldstad et al (2003). *Autonomy, Incentives and Patronage. A Study of Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities.* O.H. Fjeldstad, I. Kolstad and S.R. Lange. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Fjeldstad, O.H. (2005*). Revenue administration and corruption.* U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre (U4 Issue 2:2005). Chr. Michelsen Institute.

Fölscher, A. (2004). *Joint Evaluation of General Budget Support. Democracy and Human Rights Analysis Guidance Note.* Oxford: Mokoro Ltd.

Foster, M. (2004a). *Accounting for Donor Contributions to Education for All: How should finance be provided? How should it be monitored?* Report to the World Bank. Chelmsford: Mick Foster Economics Ltd.

Foster, M. (2004b). *Linking Budget Support to Progress Towards Education MDGs and EFA Goals.* Chelmsford: Mick Foster Economics Ltd.

Foster, M. and Fozzard, A. (2000). *Aid and Public Expenditure: A Guide.* ODI Working Paper No.141. London: ODI.

Foster, M. and Keith, A. (2003). *The Case for Increased Aid. Final report to the Department for International Development. Volume 1: Main Report.* Chelmsford: Mick Foster Economics Ltd.

Foster, M. and Leavy, J. (2001). *The Choices of Financial Aid Instruments.* ODI Working Paper No.158. London: ODI.

Foster et al (2000). *The Status of Sector Wide Approaches.* M. Foster, A. Norton, A. Brown and F. Naschold. ODI Working Paper No.142. London: ODI.

Foster et al (2002). *How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure – Synthesis.* M. Foster, A. Fozzard, F. Naschold and T. Conway. ODI Working Paper No.168. London: ODI.

Foster et al (2003). *The Case for Increased Aid. Final report to the Department for International Development. Volume 2: Country Case Studies.* M. Foster, A. Keith, H. Waddington and A. Harding. Chelmsford: Mick Foster Economics Ltd.

Fox, J. W. (2004). *The Treatment of the Private Sector in African PRSPs and APRs*, Report to the Bureau for Africa. (November 2004) Washington, DC: USAID.

Franz, B. (2004). *General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness.* Washington, DC: USAID.

Gautam, M. (2003). *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative.* Washington, DC: World Bank.

Ghani et al (2005). *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State Building.* A. Ghani, L. Lockhart and M. Carnahan. ODI Working Paper No.253 (September 2005) London: ODI.

Girishankar, N. (2001). *Evaluating Public Sector Reform. Guidelines for Assessing Country Level impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector.* Washington, DC: World Bank.

Goetz, A.M. and Gaventa, J. (2001). *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Brighton: Institute of Development Studies.

Goldin et al (2002). *A Case For Aid. Building a Consensus for Development Assistance.* I. Goldin, H. Rogers and N. Stern. Washington, DC: World Bank.

Gosparini et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Nicaragua Country Report.* Paola Gosparini, Rebecca Carter, Mike Hubbard, Andrew Nickson and Lola Ocón Núñez. (May 2006) Glasgow: DFID.

Gould, J. and Ojanen, J. (2003). *Merging in the Circle: The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy.* Policy Paper 2/2003. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.

Gould, J. (ed.) (2005). *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies.* London and New York: Zed Books.

Grimm, M. and Gunther, I. (2004). *Operationalising Pro- Poor Growth: A joint initiative of AFD, BMZ (GTZ, KfW Development Bank), DFID, and the World Bank. A Country Case Study on Burkina Faso.* Göttingen, Germany: Department of Economics, University of Göttingen.

Grindle, M.S. (2004). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries.* Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 17 (4), pp. 525-548.

Groves, L. and Hinton, R. (eds) (2004). *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development.* London: Earthscan.

Gupta et al (2005). *The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa.* S. Gupta, R. Powell and Y. Yang. Working Paper WP/05/179. Washington, DC: IMF.

GTZ (2004a). *Results Based Monitoring: Guidelines for Technical Cooperation Projects and Programmes.* (May 2004) GTZ Unit 04 Corporate Development.

GTZ (2004b). *National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies. Volume 2: Country Study Vietnam.* (August 2004) Eschborn: GTZ.

GTZ (2004c). *Fighting Poverty and Corruption. Integrating the Fight Against Corruption into the PRS Process – Analysis and Recommendations for Development Cooperation.* Walter Eberlei, Bettina Fűhrmann and Gertrud Falk. Commissioned by Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Eschborn: GTZ.

Guimarães et al (2003). *Evaluation and Monitoring of Poverty Reduction Strategies – 2003: Nicaragua Executive Summary.* J. Guimarães, N. Avendaño, G. Dijkstra, and I. van Staveren. Stockholm: Sida.

Halonen-Akatwijuka, M. (2004). *Coordination Failure in Foreign Aid.* Bristol: Department of Economics, University of Bristol.

Hanmer, L. and Naschold, F. (2000). *Attaining the International Development Targets: Will Growth be Enough?* Development Policy Review, 18 (1), pp.11-36.

Hansen, H. and Tarp, F. (1999). *Aid Effectiveness Disputed.* Copenhagen: Development Economics Research Group, Institute of Economics, University of Copenhagen.

Harford et al (2004). *Aid Agency Competition: A Century of Entry but No Exit.* Tim Harford, Bita Hadjimichael and Michael Klein. Public Policy Journal, Issue 277. (October 1, 2004) World Bank and International Finance Corporation.

Harford, T. and Klein, M. (2004). *Donor Performance: What Do We Know, and What Should We Know?* Public Policy Journal, Issue 278. (October 1, 2004) World Bank and International Finance Corporation.

Harford, T. and Klein, M. (2005a). *Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?* Public Policy Journal, Issue 291. (April 1, 2005) World Bank and International Finance Corporation.

Harford, T. and Klein, M. (2005b). *Aid Effectiveness: Can Aid Agencies Be Smarter than the Invisible Hand?* Public Policy Journal, Issue 292. (June 1, 2005) World Bank and International Finance Corporation.

Harford, T. and Klein, M. (2005c). *The Market for Aid: Understanding Aid by Looking Forward and Looking Bank?* Public Policy Journal, Issue 293. (June 1, 2005) World Bank and International Finance Corporation.

Hausmann et al (2004). *Growth Diagnostics.* R. Hausmann, D. Rodrik and A. Velasco. Harvard University: John F. Kennedy School of Government.

Heidenhof et al (2002). *Design and Implementation of Financial Management Systems: An African Perspective.* G. Heidenhof, H. Grandvoinnet, D. Kianpour and B. Rezaian. Africa Region Working Paper Series No. 25. Washington, DC: World Bank.

Helleiner et al (1995). *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*. Gerald K. Helleiner, Tony Killick, Nguyuru Lipumba, Benno J. Ndulu and Knud Erik Svendsen. (June 1995) Copenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.

Helleiner, G.K. (2000). *Towards Balance in Aid Relationships*. Cooperation South, Vol.2, pp.21–35.

Henderson et al (2003). *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction.* Jeffrey Henderson, David Hulme, Hossein Jalilian and Richard Phillips. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No.31. (July 2003).

Hjertholm et al (1998). *Macroeconomic Issues in Foreign Aid.* Paper From *Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for the Future.* P. Hjertholm, J. Laursen and H. White. (October 9–10, 1998) Copenhagen: Development Economics Research Group (DERG) at the Institute of Economics, University of Copenhagen.

High Level Forum (2005a). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

High Level Forum (2005b). *Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of Progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness* (updated on August 3, 2005).

Hodges, T. and Tibana, R. (2004). *Political Economy of the Budget in Mozambique.* Complete Final Manuscript. (12 December 2004).

Holmes, M. and Evans, A. (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies.* (November 2003) London: ODI.

Hubbard, M. (2004). *The Use of Different Aid Instruments in Asia. Synthesis Report.* Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.

IDD & Associates (2005). *Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report.* (June 2005) Glasgow: DFID.

IDS (2002). *Independent Evaluation of Seco's Budget Support Programme.* (May 2002) Brighton: IDS.

IMF (2001). *Code for Fiscal Transparency.* (February 28, 2001) Washington, DC: IMF.

IMF (2003a). *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Credits (PRSC).* Washington, DC: IMF.

IMF (2003b). *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options.* (April 25, 2003) Washington, DC: IMF.

IMF (2003c). *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs.* Washington, DC: IMF.

IMF (2004). *Vietnam – Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).* Washington, DC: IMF.

IMF (2005a). *Policy Support and Signalling in Low-Income Countries.* (June 10, 2005) Washington, DC: IMF.

IMF (2005b). *Implementation of the Policy Support Instrument*. (September 2, 2005) Washington, DC.

IMF and World Bank (2002). *Development Effectiveness and Scaling Up: Lessons and Challenges from Case Studies.* DC2002-0018. Washington, DC: Development Committee.

IMF and World Bank (2003a). *A Concept Note on Aligning Donor Budget Support with the PRSP Process.* Washington, DC: IMF and World Bank.

IMF and World Bank (2003b). *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation.* (September 12, 2003) Washington, DC: IMF and World Bank.

IMF and World Bank (2004a). *Nicaragua – Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).* Washington, DC: IMF and World Bank.

IMF and World Bank (2004b). *Republic of Mozambique – Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).* Washington, DC: IMF and World Bank.

IMF and World Bank (2004c). *The United Republic of Tanzania: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).* Washington, DC: IMF and World Bank.

IOB (2003). *Results of International Debt Relief 1990–1999 (with case studies of Bolivia, Jamaica, Mozambique, Nicaragua, Peru, Tanzania, Uganda and Zambia).* IOB Evaluations NR 292. The Hague: Policy and Operations Evaluation Department, IOB.

Isaksen, J. (2005). *The Budget Process and Corruption.* U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue 3:2005. Chr. Michelsen Institute.

Jennes, G. and de Groot, A. (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: Country Case Study 2: Assessment of Burkina Faso's MTEF.* London: ODI.

JICA (2004). *Final Report, Forum on Program-Based Approaches in Asia: Adapting to Diversity, 1–3 June 2004.* LENPA forum. (July 14, 2004) Tokyo: JICA.

Johnson, J. and Wasty, S. (1993). *Borrower ownership of adjustment programs and the political economy of reform.* Discussion Paper No.199. Washington DC: World Bank.

Jones, S. (2000). *The Limits of Conditionality: Implications for Bilateral Donor Support for Sector Wide Approaches.* Copenhagen: DANIDA.

Jones, S. and Lawson, A. (2000). *Moving from Project to Programmatic Aid.* OED Working Paper Series No.5. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann et al (1999a). *Aggregating Governance Indicators.* D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. Policy Research Working Paper No.2195. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann et al (1999b). *Governance Matters.* D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. Policy Research Working Paper No.2196. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann et al (2004). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002.* D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi. Policy Research Working Paper No.3106. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann et al (2005). *Governance Matters IV: Governance Research Indicators Project. Indicators for 1996–2004.* D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi. Draft. (May 9, 2005) Washington, DC: World Bank.

Kaufmann, D. and Kraay, A. (2003). *Governance and Growth: Causality which way? Evidence for the World, in brief.* Washington, DC: World Bank.

Keefer, P. and Khemani, S. (2003). *Democracy, Public Expenditure and the Poor.* Policy Research Working Paper No.3164. Washington, DC: World Bank.

Keefer, P. (2005). *Clientelism, credibility and the policy choices of young democracies.* (September 2005) Development Research Group, World Bank,

Khan, M.H. (2004). *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies.* Paper presented at Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe 2003. Washington, DC: World Bank.

Khan, M.S. and Sharma, S. (2003). *IMF Conditionality and Country Ownership of Adjustment Programs.* The World Bank Research Observer, Vol.18, No.2, pp.227-248.

Killick, T. (2004). *Politics, Evidence and the New Aid Agenda.* Development Policy Review, Vol.22, No.1, pp.5-29.

Killick, T. (2004). *Monitoring Partnership-Based Aid Relationships: A Note*. Development Policy Review, Vol.22, No.2, pp.229-334.

Killick et al (2005). *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004*. T. Killick, C.N. Castelo Branco and R. Gerster. A report to the Programme Aid partners and Government of Mozambique (May 2005).

Klump, R. and Bonschab, T. (2004). *Operationalising Pro- Poor Growth: A joint initiative of AFD, BMZ (GTZ, KfW Development Bank), DFID, and the World Bank. A Country Case Study on Vietnam.* Frankfurt: University of Frankfurt.

Knack, S. (2000). *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis.* Policy Research Working Paper No.2396. Washington, DC: World Bank.

Knack, S. and Manning, N. (2000). *Toward More Operationally Relevant Indicators of Governance.* PREM Notes 49. Washington, DC: World Bank.

Knack, S. and Rahman A. (2004). *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients.* World Bank Policy Research Working Paper No.3186. (January 2004) Washington, DC: World Bank.

Knack et al (2002). *Second Generation Indicators – A Report on a DFID-funded World Bank Initiative to Test and Develop Policy-Relevant, Politically Acceptable, Quantitative Indicators of Governance.* S. Knack, M. Kugler and N. Manning. International Review of Administrative Sciences, 69 (03), pp. 345-364.

Koeberle, S. (2003) *Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?* The World Bank Research Observer, Vol.18, No.2, pp. 249-273.

Kolstad, I. (2005a). *Direct budget support and corruption.* U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue 1:2005. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Kolstad, I. (2005b). *Should corrupt countries receive budget support?* CMI Brief, Vol.4, No.4. (November 2005) Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Kolstad, I. and Fjelstad, O. (2006). *Fiscal decentralisation and corruption.* U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue 3:2006. Bergen: Chr Michelsen Institute.

Land, T. and Hauck, V. (2003). *Building coherence between sector reforms and decentralisation: do SWAps provide the missing link?* Discussion Paper No.49. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Lanser, P. (2003). *Inventory of Programme Aid 1992–2001. Preparatory study for the planned joint evaluation of General Budget Support.* Working Document. Rotterdam/The Hague: ECORYS-NEI.

Lanser et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Burkina Faso Country Report.* Piet Lanser, Catherine Dom, François Orivel and Jean-Pierre Ouédraogo. (May 2006) Glasgow: DFID.

Lavergne, R. (2003). *Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business.* Policy branch, Development Express, vol. 3. (December 2003) Gatineau: CIDA.

Lawson, A. and Booth, D. (2004). *Evaluation Framework for General Budget Support.* Commissioned on behalf of the OECD DAC Evaluation Network. London: ODI.

Lawson et al (2002). *General Budget Support Evaluability Study, Phase 1: Final Synthesis Report.* A. Lawson, D. Booth, A. Harding, D. Hoole and F. Naschold. Oxford and London: Oxford Policy Management and ODI.

Lawson et al (2005a). *Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania.* Andrew Lawson, David Booth, Meleki Msuya, Samuel Wangwe and Tim Williamson. (July 2005) London and Dar es Salaam: ODI and Daima Associates.

Lawson et al (2005b). *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support: Synthesis Report.* A. Lawson, R. Gerster and D. Hoole. (November 2005). Study commissioned and financed by Seco in the framework of the Joint Evaluation of General Budget Support undertaken by the OECD DAC.

Le Houerou, P. and Taliercio, R. (2002). *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa.* Africa Region Working Paper Series No. 28. Washington, DC: World Bank.

LENPA (2002). *Synthesis Report: Forum on Accountability and Risk Management Under Program-Based Approaches.* Ottawa, Canada. (June 19–21, 2002) Organised by the Learning Network on Program-Based Approaches.

LENPA (2003). *LENPA Glossary of Frequently-Used Terms Under Program-Based Approaches.* Learning Network on Program-Based Approaches.

Lensink, R. and White, H. (1999a). *Aid dependence: Issues and indicators*. No. 1999:2. Stockholm: Expert Group on Development Issues.

Lensink, R. and White, H. (1999b). *Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?* Sida Evaluation 99/17:13. Stockholm: Sida.

Lerche et al (2003). *PRSPs and National Development Strategies: A Report to DFID.* J. Lerche, J. Pincus and J. Weeks. London: Centre for Development Policy Research, School of Oriental and African Studies, University of London.

Lieberson, J. (2004). *What Conditions Favour the Success of General Budget Support? Mozambique Country Case Study.* Evaluation Brief No.11. Washington, DC: USAID.

Lieberson et al (2004). *General Budget Support: An Alternative Assistance Approach. Mozambique Country Case Study.* J. Lieberson, D. Ray and M. Lunn. PPC Evaluation Working Paper No.18. Washington, DC: USAID.

Lienert, I. (2003). *A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa.* IMF Working Paper WP/03/2. Washington, DC: IMF.

Lister, S. (2003). *The Use of Different Aid Instruments in Asia. Vietnam Country Study.* Oxford: Mokoro Ltd.

Lister, S. (2004). *Donor Alignment in LAC HIPC Countries.* Oxford: Mokoro Ltd.

Lister et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Uganda Country Report.* Stephen Lister, Wilson Baryabanoha, Jesper Steffensen and Tim Williamson. (May 2006) Glasgow: DFID.

Low-Beer et al (1997). *Empirical Evidence for the severe but localised impact of AIDS on population structure.* D. Low-Beer, R.L. Stoneburner and A. Mukulu. Nature Medicine, Vol.3, No.5. (May 1997).

Marquette, H. (2004). *The Creeping Politicisation of the World Bank: The Case of Corruption.* Political Studies, Vol.52, pp.413-430.

Marquette, H, and Scott, Z. (2005). *Getting to Grips with Politics: Political Analysis at the World Bank and DFID.* Paper presented at IDD Seminar Series. (October 25, 2005) International Development Department, University of Birmingham.

Martins, B. (2005). *Why Do Aid Agencies Exist?* Development Policy Review, 23 (6): pp.643-663.

Martens et al (2001). *The Institutional Economics of Foreign Aid.* B. Martens, U. Mummert, P. Murrell and P. Seabright. Cambridge: Cambridge University Press.

Mathisen, H.W. (2003). *Fighting corruption the Utstein way – status and challenges.* (October 2003) Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Mavrotas, G. (2002). *Foreign Aid and Fiscal Response: Does Aid Disaggregation Matter?* Weltwirtschaftliches Archive, 138 (3), pp.534-559.

Mavrotas, G. (2003). *Which Types of Aid Have the Most Impact?* WIDER Discussion Paper.

Maxwell, S. (2005). *Spyglass. Spigot. Spoon. Or Spanner. What future for bilateral aid?* ODI Working Paper No.250. (July 2005) London: ODI.

Mayer, W. and Mourmouras, A. (2005). *The Political Economy of IMF Conditionality: A Common Agency Model.* Review of Development Economics 9(4), pp.449-466.

Mayne, J. (1999). *Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly.* Discussion Paper. Ottawa: Officer of the Auditor General of Canada.

McGillivreay, M. and Morrissey, O. (2000a). *Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?* Journal of International Development, 12 (3), pp. 413-428.

McGillivreay, M. and Morrissey, O. (2000b). *Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour.* Discussion Paper for the Annual Meeting of the European Public Choice Society, Siena, Italy. (April 26–29, 2000).

Mesplé-Somps et al (2003). *Results-Oriented Expenditure Management: The Case of Burkina Faso.* S. Mesplé-Somps, M.E. Malgoubri, J. Muguet and B. Zongo. ODI Working Paper No.207. London: ODI.

Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands (2002). *Monitoring Program-Based Approaches: Choice of Targets and Indicators.* Paper presented at the Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches, Ottawa, Canada. (June 19–21, 2002).

Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Government of Uganda (2004). *Long-Term Expenditure Framework.* (March 2004) Macroeconomic Department. Kampala.

Miovic, P. (2004). *Poverty Reduction Support Credits in Uganda: Results of a Stocktaking Study.* (June 2004) Washington D.C: World Bank.

Mokoro Ltd (2004). *Aid Modalities in Ethiopia: a report to Development Cooperation Ireland.* Oxford: Mokoro Ltd.

Morrisey, O. (2006). *Fungibility, Prior Actions and Eligibility for Budget Support.* (Version January 2006) CREDIT and School of Economics, University of Nottingham.

Munro, L. (2005). *Focus-Pocus? Thinking Critically about Whether Aid Organizations Should Do Fewer Things in Fewer Countries.* Development and Change 36 (3): 425-447 (2005).

Murphy et al (2002). *Achieving Universal Primary Education in Uganda: The 'Big Bang' Approach.* P. Murphy, C. Bertoncino and L. Wang. (April 2002) Washington, DC: World Bank, Human Development Network Education Notes.

Narea, L.A. and Chrisensen, M. (2004). *Development of Swedish General Budget Support 1990–2003.* UTV Working Paper 2004:3. Stockholm: Sida.

Naschold, F. with Booth, D. (2002). *General Budget Support Evaluability Study: Literature Review.* Second Draft. (July 2002) London: ODI.

Natsios, A. (2006). *Five Debates on International Development: The US Perspective.* Development Policy Review, 2006, 24 (2): pp.131-139.

Nilsson, M. (2004). *Effects of Budget Support – A Discussion of Early Evidence.* UTV Working Paper 2004:4. Stockholm: Sida.

Norad (2004). *Guidelines for Norway's Provision of Budget Support for Developing Countries.* (Approved August 15, 2004).

Nordic Countries (2003). *Review of Nordic monitoring of the World Bank and the IMF support to the PRSP process.* (March 2003).

Nordic Consulting Group (2001). *Public Financial Management in SPA Countries. Key Challenges, Assessment Mechanisms and Role of the SPA.* Oslo: Nordic Consulting Group.

Nørland et al (2003). *Dealing with the Donors: The Politics of Vietnam's Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy.* I. Nørland, T. N. Ca and N. D. Tuyen. Policy Paper 4/2003. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.

Oates, P. (2004). *Joint Evaluation of General Budget Support. Environment Analysis Guidance Note.* Oxford: Mokoro Ltd.

Odén, B. and Tinnes, T. (2003). *Tanzania: New aid modalities and donor harmonisation. What has been the experience? What lessons can be learned and carried forward to other countries?* Norad Report 8/2003. Oslo: Norad.

O'Donnell, G. (1999)*.'Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. Schedler et al, *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies.* London: Lynne Reinner.

ODI (2002). *How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure.* ODI Working Papers No.163–168. London: ODI.

ODI (2003a). *Results-Oriented Budget Practice.* ODI Working Papers No.204, 205, 207 and 210. London: ODI.

ODI (2003b). *Results-Orientated Public Expenditure Management: Will it Reduce Poverty Faster?* ODI Briefing Paper. (April 2003) London: ODI.

ODI (2004a). *Politics and the PRSP Approach.* ODI Working Papers No.237. (March 2004) London: ODI.

ODI (2004b). *Why Budgets Matter: New Agenda of Public Expenditure Management.* ODI Briefing Paper. (May 2004) London: ODI.

ODI (2004c). *Aid disbursement and effectiveness.* European Development Cooperation Briefing. (July 2004).

ODI (2004d). *The Institutional Architecture*. European Cooperation Development Briefing. (July 2004).

ODI (2004e). *Implementation of Water Supply & Sanitation Programmes under PRSPs. Synthesis of research findings from sub-Saharan Africa*. (August 2004).

ODI (2004f). *What can the Fiscal Impact of Aid tell us about Aid Effectiveness?* ESAU Briefing Paper No. 4. (November 2004).

ODI (2005). *Final Report on the Notional Allocation of Poverty Reduction Budget Support.* Draft. (June 20, 2005) London: ODI, Centre for Aid & Public Expenditure.

ODI (n.d.). *Accounting for Aid. A review of current practices and some suggestions for future improvement. A Scoping Paper for the Joint Venture on Public Financial Management of the OECD Development Assistance Committee.* London: ODI.

ODI (n.d.). *Good Practice Guidance Note: Implementing a Medium-Term* Perspective *to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies.* London: ODI.

OECD DAC (2000). *Effective Practice in Conducting a Multi-Donor Evaluation.* Paris: OECD DAC (DAC Working Party on Aid Evaluation).

OECD DAC (2002a). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* [in English, French and Spanish]. Paris: OECD DAC (DAC Working Party on Aid Evaluation).

OECD DAC (2002b). *Measuring Performance in Public Financial Management.* Good Practice Paper, DAC Reference series. Paris: OECD DAC.

OECD DAC (2003a). *Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption.* (June 23, 2003) Paris: OECD DAC (DAC Network on Governance).

OECD DAC (2003b). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery.* Good Practice Paper, Guidelines and Reference Series. Paris: OECD DAC.

OECD DAC (2004). *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice.* DAC Guidelines and Reference Series.

OECD DAC (2005a). *Final Report of the OECD Development Assistance Committee Development Partnership Forum on Improving Donor Effectiveness in Combating Corruption, 9–10 December 2004.* DCD/DAC (2005) 14. (February 24, 2005) Paris: OECD.

OECD DAC (2005b). *Harmonisation, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunities.* High Level Forum, Paris. (February 28–March 2, 2005).

OECD DAC (2005c). *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice.* Draft version. (September 6, 2005) Paris: OECD.

OECD DAC (2005d). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management.* DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.

OECD DAC (2005e). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 3: Strengthening Procurement Practices in Developing Countries.* DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.

OECD DAC (2005f). *Survey on Harmonisation & Alignment: Progress in Implementing Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries.* Paris: OECD.

OHCHR (2004). *Human Rights and Poverty Reduction*. Geneva: UN (Office of the High Commissioner for Human Rights).

Ohno, I, and Niiya, Y. (2004). *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities. Matching Aid with Country Needs and Ownership. (*December 2004) Tokyo: GRIPS Development Forum.

Ostrom et al (2002). *Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation.* E. Ostrom, C. Gibson, S. Shivakumar and K. Andersson. Sida Studies in Evaluation 02/01. Stockholm: Sida.

Oxford Policy Management (2003). *Assessing Aid Effectiveness in Uganda: An Aid-Disaggregation Approach.* Oxford: OPM.

Pagani, F. (2002). *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change: An analysis of an OECD working method.* African Security Review 11(4).

Pavignani et al (2002). *Moving On-budget in the Health Sector of Mozambique: Requirements, Features and Implications of Future Aid Management and Financing Mechanisms.* E. Pavignani, S. Sjölander and D. Aarnes. Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation.

PEFA Secretariat (2003). *Assessing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of the Diagnostic Instruments.* Washington, DC: PEFA Secretariat, World Bank.

PEFA Secretariat (2005). *Public Financial Management: Performance Measurement Framework.* (June 2005) Washington, DC: PEFA Secretariat, World Bank.

Piron, L.H. and Evans, A. (2004). *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper.* ODI Working Paper No.237. London: ODI.

Piron, L.H. and de Renzio, P. (2005). *Political Conditionality in Africa: An Empirical Study into its Design, Use and Impact: DFID 1999–2004. Draft Report: Part 1: Main Findings and Conclusions.* (February 2005) London: ODI.

Piron, L.H. with O'Neil, T. (2005). *Integrating Human Rights into Development. A synthesis of donor approaches and experiences. Executive Summary.* (September 2005). ODI. Prepared for the OECD DAC Network on Governance (GOVNET).

Pradhan, S. (1996). *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews.* Discussion Paper No.323. Washington, DC: World Bank.

Primorac, M. (ed) (1998). *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts.* Washington, DC: IMF.

Purcell et al (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Rwanda Country Report.* Ray Purcell, Gaspard Ahobamuteze and Catherine Dom. (May 2006) Glasgow: DFID.

Pyndt, H., and Steffensen, J. (2005). *World Bank Review of Selected Experiences with Donor Support to Decentralisation in East Africa.* (July 2005) Local Government Denmark (LGDK).

Ravallion, M. (2004). *Pro-Poor Growth: A Primer.* Policy Research Working Paper 3242. Washington, DC: World Bank.

Reinikka, R. and Svensson, J. (2001). *Explaining Leakage of Public Funds.* WIDER Discussion paper No.2001/147. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.

Reinikka, R. and Svensson, J. (2002). *Measuring and understanding corruption at the micro level.* Development Research Group, World Bank and Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

de Renzio et al (2005). *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies.* P. de Renzio, D. Booth, A. Rogerson and Z. Curran. ODI Working Paper No.248. (June 2005) London: ODI.

Roberts, J. (2003). *Poverty Reduction Outcomes in Education and Health Public Expenditure and Aid.* ODI Working Paper No.210. London: ODI.

Rocha Menocal, A. and Rogerson, A. (2006). *Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System.* ODI Working Paper No.259. (January 2006). London: ODI.

Rodrik, D. (2004). *Rethinking Growth Policies in the Developing World.* Draft of the Luca d'Agliano Lecture in Development Economics to be delivered on October 8, 2004, in Torino, Italy. Harvard University: Harvard University.

Rodrik, D. (ed) (2003). *In Search of Prosperity.* Princeton: Princeton University Press.

Rogers et al (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience.* Presented at the United Nations International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico. (March 18–22, 2002).

Rogerson et al (2004). *The International Aid System 2005-2010. Forces For and Against Change.* A. Rogerson, A. Hewitt and D. Waldenberg. ODI Working Paper No.235. (March 2004) London: ODI.

Rogerson, A. (2005). *Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda.* Development Policy Review 23 (5): pp.531-552.

Rønsholt, F. (2002). *Tanzania: A Country Case Study for OECD Study on Donor Practices 2002–2003.* Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.

Rønsholt et al (2003). *Results-Orientated Expenditure Management Country Study – Tanzania.* F. Rønsholt, R. Mushi, B. Shallanda and P. Assey. ODI Working Paper No.204. London: ODI.

Schou, A. and Steffensen, J. (2004). *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance.* DAC Network on Development Evaluation, DAC Evaluation Series. Paris: OECD DAC.

Seco (n.d.). *Seco's Strategy for General Budget Support*. Berne: Seco.

Short, J. (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: Country Case Study 5: Assessment of the MTEF in Rwanda.* London: ODI.

Sida (2003). *Evaluation and Monitoring of Poverty Reduction Strategies in Latin America.* Stockholm: Sida.

Sida (2005). *Position Paper: Public Financial Management (PFM) in Development Cooperation.* Final English Draft. Stockholm: Sida.

Smith, S. and Williamson, T. (2004). *Tracking Financial Flows to Education for All: Uganda Case Study.* Report prepared for DFID in preparation for the High Level Education for All/Fast Track Initiative Meeting. (November 2004) London: ODI.

Søreide, T. (2003) *Estimating corruption: Comments on available data.* U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre. (December 2003) Chr. Michelsen Institute.

SPA (2003a). *Budget Support Donor Groups Summary Analysis (Burkina Faso, Mozambique, Uganda, Rwanda, Tanzania).* Strategic Partnership with Africa.

SPA (2003b). *Report of a Second Mission to Rwanda 17–21 November 2003.* Strategic Partnership with Africa Budget Support Working Group.

SPA (2004a). *Mission to Mozambique, March–April 2004.* Strategic Partnership with Africa Budget Support Working Group.

SPA (2004b). *Performance Assessment Framework and Conditionality: Mozambique Budget Support.* From the Strategic Partnership with Africa Workshop, Kigali. (June 17, 2004).

SPA (2004c). *Report of Kigali Workshop, 16–18 June 2004.* Strategic Partnership with Africa Budget Support Working Group.

SPA (2005a). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes: Report by the BSWG Co-Chairs.* Strategic Partnership with Africa.

SPA (2005b). *Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups, 5-6 October 2005.* (Final Draft of November 21, 2005) Strategic Partnership with Africa.

Stasavage, D. (2001). *Electoral Competition and Public Spending on Education: Evidence from African Countries*. CSAE WPS/2001–17.

Steffensen et al (2004). *A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda, Final Synthesis Report with Country Reports.* J. Steffensen, P. Tidemand, E. Mwaimpopo, H. Naitore and E. Ssewankambo. Oslo: Nordic Consulting Group (funded by the World Bank).

Streather, T. (2004). *PRGF Matrix User Guide and Analysis.* Eurodad policy paper. (March 2004) Brussels: European Network on Debt and Development.

Thomas, M. and Barkan, J. (1998). *Corruption and Political Finance in Africa.* (September 1998) Poverty and Reduction Unit, World Bank. Institutional and Social Policy Unit, Africa Region, World Bank.

U4 (2005). Helpdesk Query: *Consequences and tracking of corruption in development aid.* Available from: http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query76.cfm [Accessed 3 March 2006].

UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals.* New York: UN.

UNAIDS (2005). *Report on the Global HIV/AIDS Epidemic.* (June 2005) Geneva: UNAIDS.

USAID (2003). *Evaluation Concept Paper: When is General Budget Support the Most Appropriate Way to Support Development?* Washington, DC: USAID.

USAID (2004a). *General Budget Support: An Alternative Assistance Approach, Mozambique Country Case Study.* Bureau for Policy and Program Coordination Evaluation Working Paper No.18. Washington, DC: USAID.

USAID (2004b). *What Conditions Favour the Success of General Budget Support? Mozambique Country Case Study.* Bureau for Policy and Program Coordination Evaluation Brief No.11. (February 2004) Washington, DC: USAID.

USAID (2005). *General Budget Support. Key Findings of Five USAID Studies*. PPC Evaluation Paper No.7. (December 2005).

Van de Walle, D. and Cratty, D. (2005). *Do Donors Get What They Paid For? Micro Evidence on the Fungibility of Development Project Aid.* Policy Research Working Paper No.3542. (March 2005) Washington, DC: World Bank.

Van Donge, J.K. and Dijkstra, G. (1999). *Development by Default. Programme Aid to Bangladesh.* Sida Evaluation 99/17:1. Stockholm: Sida.

Van Donge, J.K. and White, H. (1999). *Counting the Donors' Blessings. Programme Aid to Tanzania.* Sida Evaluation 99/17:5. Stockholm: Sida.

Van Donge, J.K. et al (1999). *Fostering High Growth in a Low Income Country. Programme Aid to Vietnam.* J.K. Van Donge, H. White and L. X. Nghia. Sida Evaluation 99/17:7. Stockholm: Sida.

Various. (2003). *The Politics of Poverty Reduction Strategies in Five Countries.* Policy Papers 2/2003, 4/2003. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.

Vos et al (2003). *Evaluation and Monitoring of Poverty Reduction Strategies – 2003: Regional Report. Can Poverty be Reduced? Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America.* Rob Vos, Maritza Cabezas and Maria Victoria Aviles. (December 2003) Stockholm: Sida.

Weeks et al (2002). *Supporting Ownership. Swedish Development Cooperation with Kenya, Tanzania and Uganda. Vol 1: Synthesis Report.* J. Weeks, D. Anderson, C. Cramer, A. Geda, D. Hailu, F. Muhereza, M. Rizzo, E. Ronge and H. Stein. Sida Evaluation 02/33. Stockholm: Sida.

White, H. (1997). *Poverty and Adjustment in Sub Saharan Africa: A Review of the Literature.* The Hague: ISS.

White, H. (1999a). *Dollars, Dialogue and Development: An Evaluation of Swedish Programme Aid.* Sida Evaluation 99/17. Stockholm: Sida.

White, H. (1999b). *Reform, Rehabilitation and Recovery. Programme Aid to Mozambique.* Sida Evaluation 99/17:3. Stockholm: Sida.

White, H. (1999c). *From Commodity Aid to Budget Support. Programme Aid and its Modalities.* Sida Evaluation 99/17:12. Stockholm: Sida.

White, H. (2001). *Will the New Aid Agenda Help Promote Poverty Reduction?* Journal of International Development, 13, pp.1057–1070.

White, H. and Leavy, J. (1999a). *The Impact of Adjustment Policies: A Literature Review.* Global Evaluation of Swedish Programme Aid, Working Paper No.1. Stockholm: Sida.

White, H. and Leavy, J. (1999b). *The Impact of Adjustment Policies. Programme Aid and Reforms.* Sida Evaluation 99/17:11. Stockholm: Sida.

White, H. ed. (1996). *Evaluating Programme Aid. Volume I and II.* The Hague: ISS.

Williamson, O. (1998). *Transaction Cost Economics: How it Works, Where it is Headed.* De Economist, 146, pp.23–58.

Williamson, T. (2003). *Targets and Results in Public Sector Management: Uganda Case Study.* ODI Working Paper No.205. London: ODI.

Williamson, T. (forthcoming). *General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda.* Paper based on a presentation made at the Centre for Aid and Public Expenditure's Conference on Budgets and Accountability held at the Overseas Development Institute, London, in October 2005.

Williamson, T. and Canagarajah, S. (2003). *Is There a Place for Virtual Poverty Funds in Pro- Poor Public Spending Reform? Lessons from Uganda's PAF.* Development Policy Review, 21(4), pp. 449-480.

Wood, A. (2005). *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions.* (December 2005) Trócaire.

World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2000). *Conditionality revisited: A new approach in Burkina Faso.* PREM notes Economic Policy No.34. (January 2000) Washington, DC: World Bank.

World Bank (2001). *Governance Indicators: 1996–2002 – Questions and Answers* [online]. Washington, DC: World Bank. Available from: http://info.worldbank.organisation/governance/kkz2002/q&a.htm [Accessed 20 January 2005].

World Bank (2003a). *Aligning Assistance for Development Effectiveness. Promising Country Experience.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2003b). *Towards Country-led Development: A Multi-partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework. Findings from Six Country Case Studies.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2003c). *Towards Country-led Development: A Multi-partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2003d). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2004). *Reform of the World Bank's sanctions process (Revised).* Vol 1 of 1 and Supplemental Note (Anti-Fraud and Anti-Corruption Measures in IFC and MIGA Operations). (June 28, 2004) Washington, DC: World Bank.

World Bank (2005a). *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support.* (April 2005) Washington, DC: World Bank.

World Bank (2005b). *Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking.* (June 24, 2005) Washington, DC: World Bank.

World Bank (2005c). *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan.* (September 7, 2005) Washington, DC: The World Bank.

World Bank (2005d). *Building Effective States, Forging Engaged Societies.* Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa. (September 2005) Washington, DC: World Bank.

World Bank (2005e). *Review of World Bank Conditionality.* (September 2005) Washington, DC: World Bank, Operations Policy and Country Services.

World Bank [2004/2005]. *ANNEX 1 Summary of the Performance-Based Allocation System for IDA14.* Available from: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ANNEX1CPIA.pdf [Accessed 2006].

World Bank and DAC (2003). *Harmonizing Operational Policies, Procedures, and Practises. A Synthesis of Institutional Activities.* Paper from the High-Level Forum, Rome. (February 24–25, 2003).

World Bank and IMF (2001). *Tracking Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries.* Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2002). *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries.* (March 22, 2002) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2003). *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending.* (March 7, 2003) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2005a). *Update on the Assessments and Implementations of Action Plans to Strengthen the Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Spending Public Spending.* (April 12, 2005) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2005b). *Synthesis: 2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results.* (September 2005) Washington, DC: World Bank and IMF.

ÉVALUATION CONJOINTE D'APPUI BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL 1994–2004

Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda, Vietnam

Rapport de synthèse
Annexes

mai 2006

Évaluation de l'ABG
ANNEXES – RAPPORT DE SYNTHÈSE

Table de Matières

Annexe A: Indicateurs de gouvernance pour les pays soumis à l'étude **1**
Annexe B: Résumé des flux financiers de l'ABG/P **11**
Annexe C: Synthèse des évaluations des rapports pays **25**
Annexe D: Évaluations de la GFP **47**
Annexe E: Synthèse des conclusions de causalité **57**
Annexe F: Processus de l'étude **83**

Annexe A: Indicateurs de gouvernance pour les pays soumis à l'étude

1. La Banque mondiale a publié des indicateurs composites de gouvernance pour 1996, 1998, 2000, 2002 et 2004 couvrant six dimensions: *efficacité des pouvoirs publics, qualité réglementaire, être à l'écoute et rendre compte, stabilité politique et absence de violence, état de droit et maîtrise de la corruption.* Les indicateurs de gouvernance sont mis à jour tous les deux ans. On peut trouver toutes les informations pertinentes (données, documents méthodologiques, graphiques interactifs et cartes mondiales) liées aux dernières mises à jour (2004) sur l'Internet.[1] La prochaine série d'indicateurs de gouvernance sera publiée début 2007. Les indicateurs étant régulièrement revus, les scores présentés actuellement ne sont pas nécessairement ceux qui étaient disponibles pour les dates auxquelles ils font référence.

2. Les données pour les sept pays faisant l'objet d'une évaluation de l'ABG sont présentées sous forme de graphique dans cette annexe afin de permettre de mieux distinguer les évolutions et de faciliter les comparaisons. Les classements relatifs des sept pays de l'étude sont tirés de l'ensemble de données de la Banque mondiale sur les indicateurs de gouvernance, qui couvre 209 pays. Vous trouverez une remarque à la fin de l'annexe sur les données source et la série actuelle de scores de gouvernance. La Tanzanie sert de point de comparaison pour les pays étudiés. Les commentaires qui accompagnent les graphiques font référence à ce groupe de huit pays. Dans les graphiques, le Royaume-Uni et le Botswana, le Royaume-Uni et le Botswana ont été rajoutés à des fins de comparaison (mais ils ne sont pas mentionnés dans le commentaire). Pour faciliter la lecture des graphiques, la légende de chacun d'entre eux donne la liste des pays par ordre de leurs scores les plus récents (2004).

3. La dimension « stabilité politique et absence de violence » est celle pour laquelle, en termes relatifs, les pays-échantillons étudiés obtiennent les meilleurs scores. Cependant, c'est également celle qui connaît les plus grandes variations et la plus forte volatilité. En contraste, c'est pour les dimensions de l'État de droit, de la corruption et de l'efficacité des pouvoirs publics que les écarts sont les plus importants entre le Royaume-Uni et le Botswana, et entre le Botswana et le « groupe » des huit pays de l'ABG.

4. Le tableau A1 au verso offre une synthèse des résultats enregistrés pour chacun des 6 indicateurs de gouvernance pour le groupe-échantillon de pays. Les pays sont donnés par ordre du meilleur au plus mauvais score obtenu pour les années 2004 et 1996.

[1] http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/

Tableau A1: Indicateurs de gouvernance de la BM – Ordre des scores 1996 et 2004

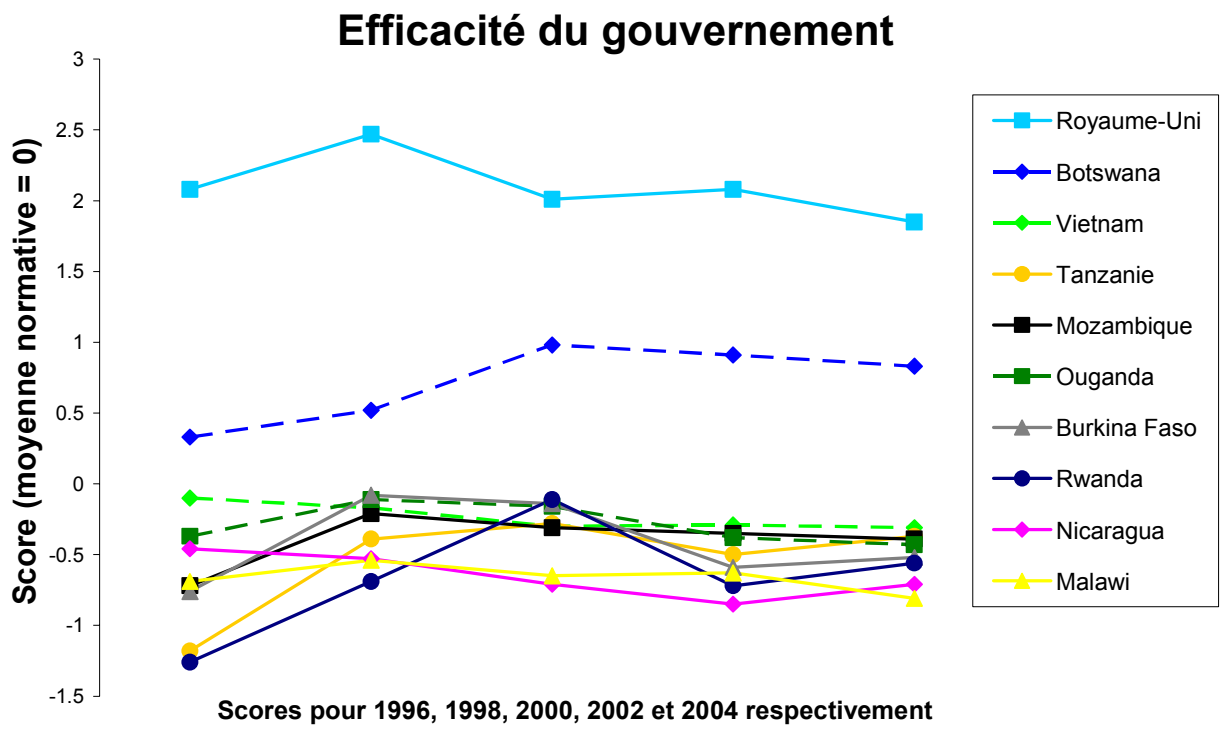
Indicateurs de gouvernance de la BM – Classement des scores 2004

Efficacité du gouvernement	Qualité réglementaire	Être à l'écoute et rendre compte	Stabilité politique et absence de violence	État de droit	Maîtrise de la corruption
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni
Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana
Vietnam	Ouganda	Nicaragua	Vietnam	Malawi	Nicaragua
Tanzanie	Nicaragua	Mozambique	Mozambique	Tanzanie	Burkina Faso
Mozambique	Burkina Faso	Tanzanie	Nicaragua	Vietnam	Rwanda
Ouganda	Mozambique	Burkina Faso	Burkina Faso	Mozambique	Tanzanie
Burkina Faso	Rwanda	Malawi	Malawi	Burkina Faso	Ouganda
Rwanda	Tanzanie	Ouganda	Tanzanie	Nicaragua	Vietnam
Nicaragua	Malawi	Rwanda	Rwanda	Ouganda	Mozambique
Malawi	Vietnam	Vietnam	Ouganda	Rwanda	Malawi

Indicateurs de gouvernance de la BM – Classement des scores 1996

Efficacité du gouvernement	Qualité réglementaire	Être à l'écoute et rendre compte	Stabilité politique et absence de violence	État de droit	Maîtrise de la corruption
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni
Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana
Vietnam	Ouganda	Mozambique	Vietnam	Rwanda	Nicaragua
Ouganda	Nicaragua	Nicaragua	Malawi	Malawi	Burkina Faso
Nicaragua	Burkina Faso	Malawi	Tanzanie	Vietnam	Ouganda
Malawi	Malawi	Burkina Faso	Burkina Faso	Nicaragua	Mozambique
Mozambique	Tanzanie	Ouganda	Mozambique	Tanzanie	Vietnam
Burkina Faso	Vietnam	Tanzanie	Nicaragua	Burkina Faso	Malawi
Tanzanie	Mozambique	Vietnam	Ouganda	Ouganda	Tanzanie
Rwanda	Rwanda	Rwanda	Rwanda	Mozambique	Rwanda

Graphique A1: Indicateurs de gouvernance pour l'efficacité des pouvoirs publics



L'efficacité des pouvoirs publics *combine des mesures sur la qualité de la fourniture de services publics, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique par rapport aux pressions politiques et la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard de ses politiques.*

En général: Pour la plupart des huit pays, l'efficacité des pouvoirs publics s'améliore entre 1996 et 1998, puis elle faiblit ou, dans les meilleurs cas, demeure constante entre 1998 et 2004.

Le Vietnam compte le score le plus élevé parmi les huit pays en 1996, 2002 et 2004.

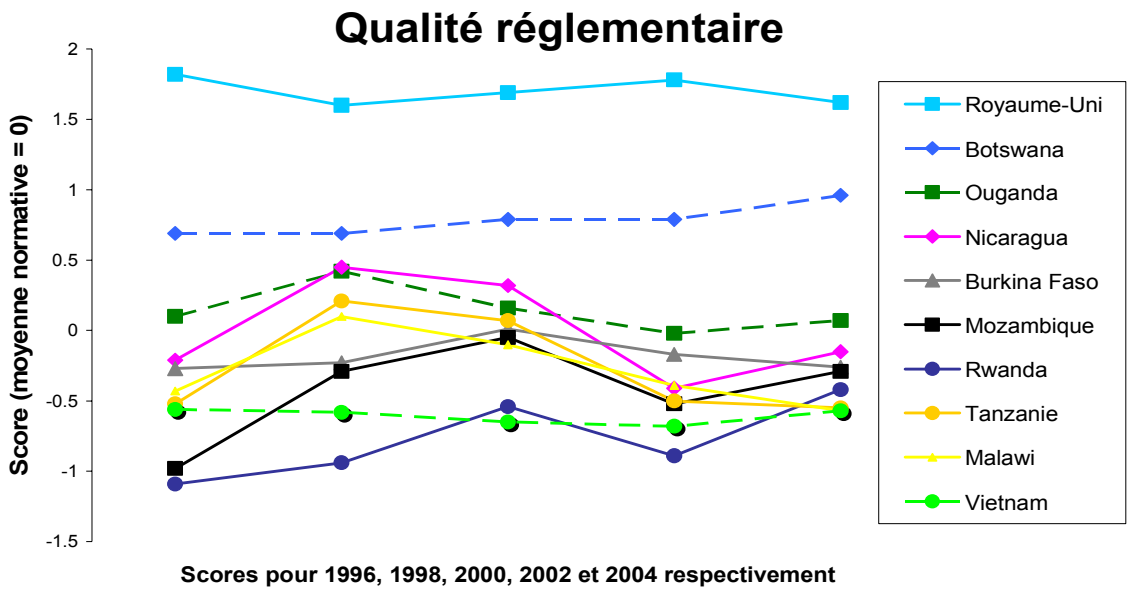
Le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et le Burkina Faso connaissent une amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics entre 1996 et 1998. La tendance à la hausse est plus prononcée dans le cas de la Tanzanie, suivie par le Burkina Faso. Tous les pays connaissent une stabilité ou légère baisse entre 1998 et 2000, sauf la Tanzanie, qui enregistre une amélioration minime. La tendance est à la baisse dans tous les pays entre 2000 et 2002, et elle est particulièrement forte au Burkina Faso. Entre 2002 et 2004, les scores pour le Burkina Faso et la Tanzanie montrent des améliorations minimes, tandis qu'au Mozambique et en Ouganda, la tendance est à une baisse très légère.

Le Malawi connaît une tendance presque neutre, avec des scores assez bas pour toute la période et une évolution négative entre 2002 et 2004. Ce pays a le troisième plus faible score en 2002 et le plus mauvais score en 2004.

Le Rwanda enregistre le plus mauvais score en 1996, puis connaît une nette amélioration jusqu'en 2000, suivie par une forte baisse entre 2000 et 2002, qui l'a ramené au niveau de 1998 et en dessous de tous les autres pays, sauf le Nicaragua. Il bénéficie ensuite d'une légère hausse de 2002 à 2004. Il compte le troisième plus faible score en 2004.

Le Nicaragua démarre juste derrière le Vietnam et l'Ouganda en 1996, puis connaît une évolution invariablement négative entre 1996 et 2002, avec le plus faible score en 2002. Légère amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics entre 2002 et 2004, mais il conserve le second plus faible score en 2004.

Graphique A2: Indicateurs de gouvernance pour la qualité réglementaire



Scores pour 1996, 1998, 2000, 2002 et 2004 respectivement

La qualité réglementaire *se concentre sur les mesures de l'incidence de politiques défavorables au marché, comme le contrôle des prix ou une supervision inadéquate du secteur bancaire, ainsi que des perceptions des fardeaux imposés par une régulation excessive, dans des domaines tels que le commerce étranger et le développement commercial.*

En général: Après une amélioration générale entre 1996 et 1998, la performance des huit pays se détériore entre 2000 et 2002. Entre 2002 et 2004, l'évolution de la performance est à la hausse ou stable, à l'exception du Burkina Faso et du Malawi, dont les performances sont en baisse.

L'Ouganda réalise son meilleur score en 1996, score qui continue à s'améliorer jusqu'en 1998, mais baisse après cela jusqu'en 2002. Légère tendance à la hausse entre 2002 et 2004, mais comme les autres pays n'obtiennent pas de meilleurs résultats, il conserve le meilleur score en 2002 et 2004, ce qui le ramène plus ou moins au niveau de 1996.

Le Nicaragua obtient le deuxième meilleur score en 1996 et bénéficie d'une forte amélioration en 1998, pour subir une détérioration jusqu'en 2002. On note une amélioration de 2002 à 2004, qui fait que son score excède tout juste le niveau de 1996.

La Tanzanie suit une trajectoire similaire à celle du Nicaragua de 1996 à 2002. Son score de 2002 est le même que celui de 1996. Cependant, au contraire du Nicaragua, son score reste le même entre 2002 et 2004, et elle manque de peu de se retrouver en dernière place.

Le Malawi est très proche de la Tanzanie, avec un déclin moins prononcé entre 1998 et 2002, qui fait qu'il termine devant la Tanzanie en 2002. Cependant, de 2002 à 2004, il connaît un autre déclin, qui lui fait perdre sa place au profit de la Tanzanie en 2004 et lui vaut le score le plus faible du groupe, à égalité avec le Vietnam.

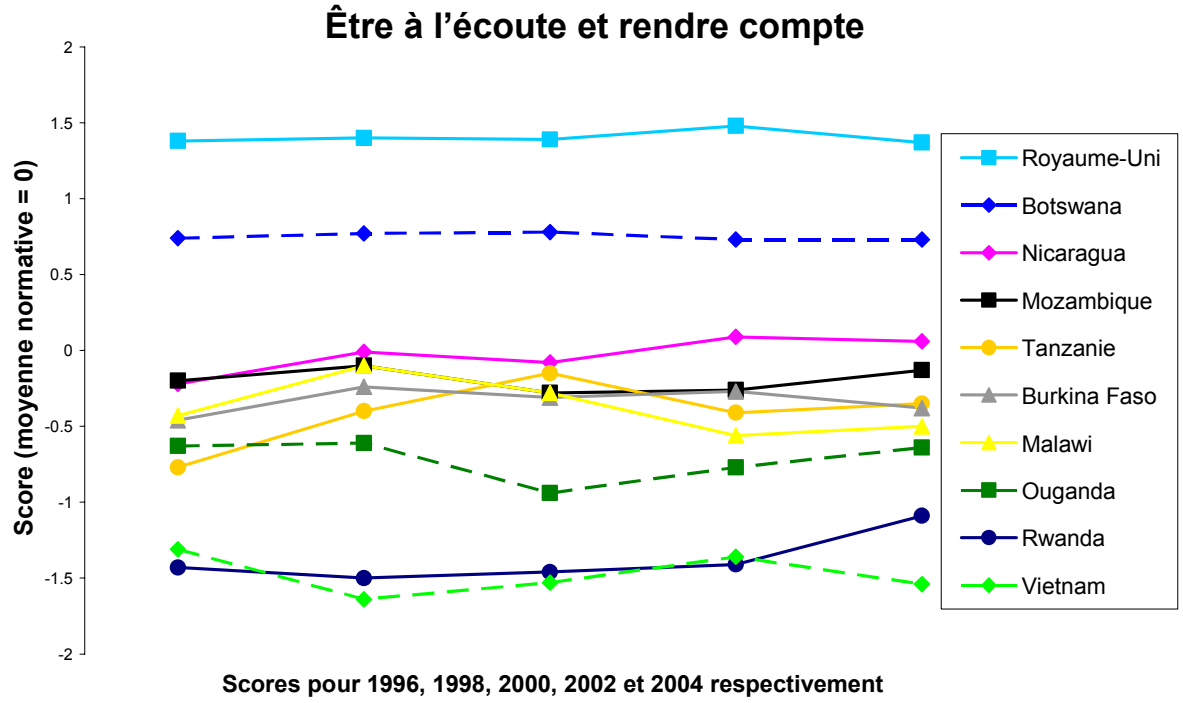
Le Burkina Faso connaît une évolution stable au cours de la période de six ans ; il démarre en 1996 et finit en 2004 juste en dessous du Nicaragua et devant la Tanzanie et le Malawi pour finir en milieu de tableau en 2004.

Le Vietnam connaît une évolution presque parfaitement stable, avec des scores relativement bas. En 2002, il occupe la deuxième plus mauvaise place après le Rwanda, et en 2004, il est dernier à égalité avec le Malawi.

Le Mozambique obtient le deuxième plus faible score en 1996, puis bénéficie d'une assez forte amélioration entre 1996 et 2000 suivie par une baisse en 2002, puis à nouveau une hausse en 2004, qui le ramène à son niveau de 1998.

Le Rwanda obtient le score le plus faible en 1996 et en 1998, puis connaît une amélioration jusqu'en 2000, pour ensuite subir une forte baisse jusqu'en 2002. La tendance à la hausse entre 2002 et 2004 le ramène ensuite au dessus de son niveau de 2000.

Graphique A3: Indicateurs de gouvernance pour « être à l'écoute et rendre compte »



*La dimension **« être à l'écoute et rendre compte »** comprend un certain nombre d'indicateurs qui mesurent des aspects variés du processus politique, des libertés civiles et des droits politiques, ainsi que la mesure dans laquelle les citoyens d'un pays peuvent participer au choix de leur gouvernement.*

En général: La plupart des pays obtiennent des scores supérieurs ou égaux en 2004 par rapport à ceux de 1998 (à l'exception du Vietnam, qui a connu une légère baisse).

Le Nicaragua se trouve juste en dessous du Mozambique en 1996 et obtient le score le plus élevé des huit pays à partir de 1998. Il connaît une tendance générale à la hausse entre 1996 et 2004.

Le Mozambique maintient des scores assez élevés durant la période, bien que sa position relative décline et qu'il se retrouve en seconde position en 2004.

Le Malawi connaît une amélioration entre 1996 et 1998. Une baisse à partir de 1998 fait qu'il obtient en 2004 un score inférieur à celui de 1996.

Le Burkina Faso démarre juste en dessous du Malawi en 1996 pour connaître une hausse générale entre 1996 et 2002 et un léger déclin entre 2002 et 2004.

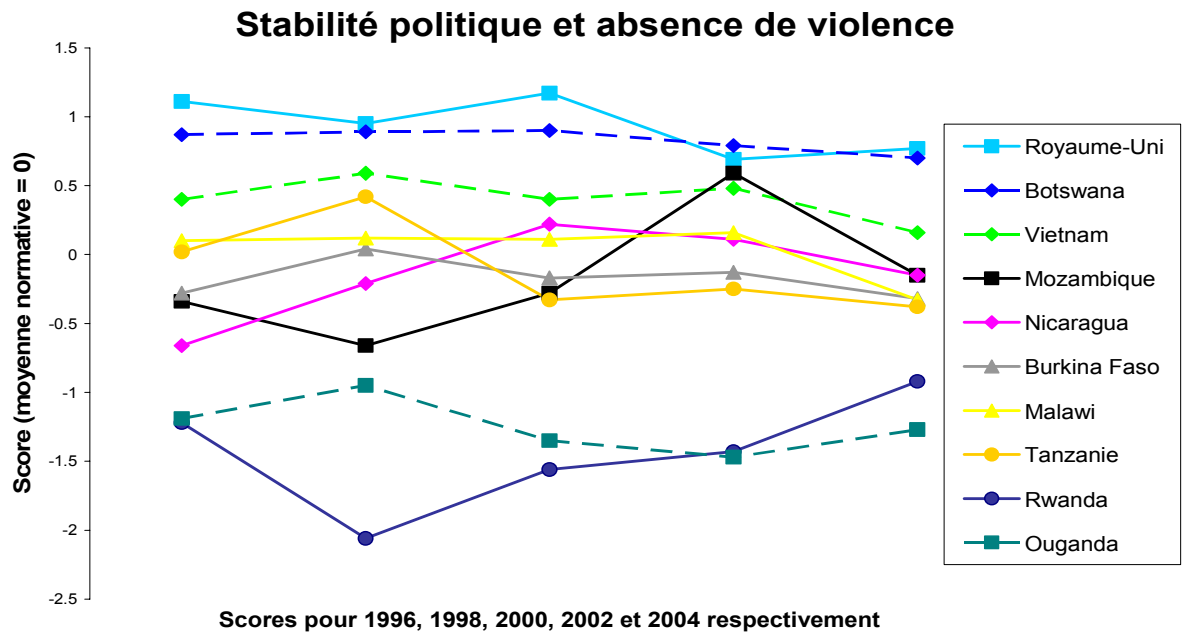
L'Ouganda, qui démarre assez bas, connaît une nouvelle détérioration en 2000, avant de redresser la barre entre 2000 et 2004 pour presque atteindre son score de 1996 et surpasser ceux du Rwanda et du Vietnam.

La Tanzanie ne surpasse au départ que le Rwanda et le Vietnam, puis bénéficie d'une forte amélioration jusqu'en 2000. La période 2000–2002 montre un déclin et annule les progrès réalisés entre 1998 et 2000. Une légère tendance à la hausse à partir de 2002 lui permet d'obtenir un score plus élevé que le Burkina Faso, le Malawi et l'Ouganda (ainsi que le Rwanda et le Vietnam) en 2004.

Le **Vietnam** part de très bas ; il ne devance que le Rwanda. Son score chute ensuite (en dessous de celui du Rwanda) en 1998. Cette baisse se poursuit entre 2002 et 2004 et il finit par atteindre un score inférieur à celui qu'il avait à l'origine, et à ceux de tous les autres pays.

Le **Rwanda** part de très bas et ne montre aucune amélioration jusqu'à une légère hausse entre 2002 et 2004, qui lui permet de dépasser le score du Vietnam.

Graphique A4: Indicateurs de gouvernance pour la stabilité politique et l'absence de violence



La stabilité politique et l'absence de violence *combine plusieurs indicateurs qui mesurent les perceptions à l'égard de la probabilité de voir le gouvernement en place déstabilisé ou déposé, par des moyens peut-être inconstitutionnels et/ou violents, y compris des troubles internes et le terrorisme.*

En général: Chose frappante, l'écart entre nos huit pays et le Botswana et le Royaume-Uni semble être beaucoup plus réduit que pour d'autres dimensions de la gouvernance. Par conséquent, en général, c'est l'indicateur qui peint le tableau le plus optimiste pour les huit pays participant à l'évaluation de l'ABG. Cependant, il aurait été surprenant de trouver un très mauvais élève parmi les « pays de l'ABG » ; en effet, il est probable qu'une forte instabilité politique décourage les bailleurs de fournir l'ABG.

Le **Vietnam** obtient invariablement de bons scores. Il devance constamment les sept autres pays, sauf en 2002, où il est rattrapé par le Mozambique.

Le **Mozambique** démarre en milieu de peloton en 1996 et, après un démarrage difficile et un score en baisse en 1998, il reprend du poil de la bête en 1998–2002. Cependant, cette hausse est suivie d'une forte baisse entre 2002 et 2004.

En contraste, la **Tanzanie** démarre avec un bon score, mais subit une forte détérioration entre 1998 et 2000, pour ensuite connaître une baisse moins forte à compter de 2002 et finir largement distancée par le Nicaragua et juste derrière le Malawi, deux pays qui avaient démarré avec des score inférieurs.

Le **Malawi** démarre en forte position (juste derrière le Vietnam) en 1996 et améliore lentement mais sûrement son score entre 1996 et 2002. En 2002, il est au troisième rang de notre échantillon. Cependant, il connaît une forte baisse entre 2002 et 2004, son score de 2004 ne surpassant que ceux de la Tanzanie, du Rwanda et de l'Ouganda.

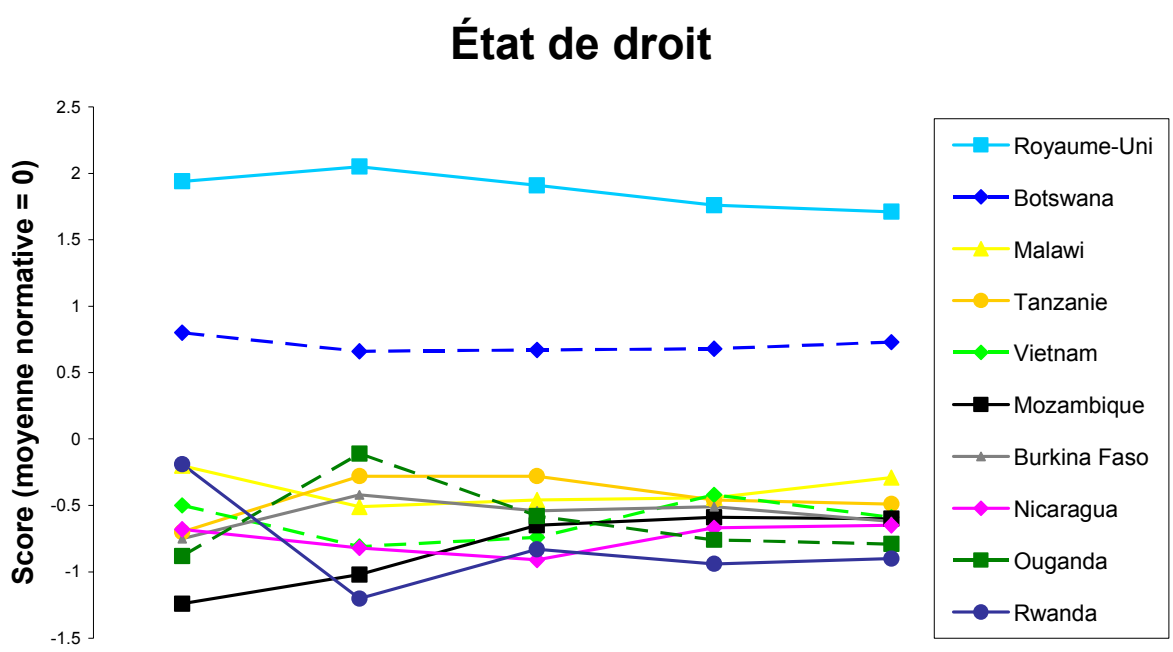
La position du **Burkina Faso** varie très légèrement (il obtient son meilleure score en 1998), pour finir 2004 en milieu de tableau, juste en dessous de son niveau de 1996.

Le **Nicaragua**, qui démarre avec le troisième plus faible score du groupe, connaît une évolution claire à la hausse jusqu'en 2000, puis subit une baisse de 2000 à 2004 qui le ramène juste au-dessus du niveau de 1998.

Le **Rwanda**, qui démarre avec le score le plus faible en 1996, juste derrière l'Ouganda, connaît une chute significative en 1998, puis se rétablit et connaît une hausse solide de 1998 à 2004 pour terminer devant l'Ouganda en 2004.

L'Ouganda compte le deuxième plus faible score en 1996 et, si l'on excepte une légère hausse en 1998, ses performances continuent à se détériorer, et il finit en dernière place du groupe en 2002 et en 2004.

Graphique A5: Indicateurs de gouvernance pour l'État de droit



Scores pour 1996, 1998, 2000, 2002 et 2004 respectivement

L'État de droit *comprend plusieurs indicateurs qui permettent de connaître la mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la société et les respectent. Ils comprennent des perceptions quant à l'incidence de la criminalité, l'efficacité et la prévisibilité du secteur judiciaire et l'aspect exécutoire des contrats.*

En général: Le Mozambique est le seul pays qui connaît une amélioration constante durant la période étudiée. L'évolution au long terme de la Tanzanie, du Malawi, du Burkina Faso, du Nicaragua et du Vietnam est moins claire. L'Ouganda connaît une légère amélioration, mais avec de forts passages en dents de scie. On assiste à une dégradation de la performance relative du Rwanda, qui a cependant récemment connu un très léger sursaut.

Le **Malawi** commence avec le deuxième score le plus élevé en 1996, juste derrière le Rwanda, et termine la période avec le score le plus élevé du groupe pour 2004, bien que sa position relative ait connu une faiblesse durant la période intermédiaire.

Le **Rwanda**, qui commence avec le score le plus élevé en 1996, connaît une forte détérioration jusqu'en 1998 (avec son score le plus faible de la période), obtient un score légèrement plus élevé en 2000 mais connaît un léger déclin pour finir en 2004 avec le score le plus faible.

Le **Vietnam** connaît une évolution à la baisse pour commencer, puis à la hausse, ce qui lui donne un score légèrement supérieur en 2002 par rapport à 1996. À compter de 2002, il affiche une tendance à la baisse, ce qui ramène son score de 2004 en dessous de celui du Malawi et de la Tanzanie.

La **Tanzanie** affiche une hausse jusqu'en 1998, se stabilise jusqu'en 2000, puis subit une légère détérioration jusqu'en 2004 pour finir en deuxième position, derrière le Malawi.

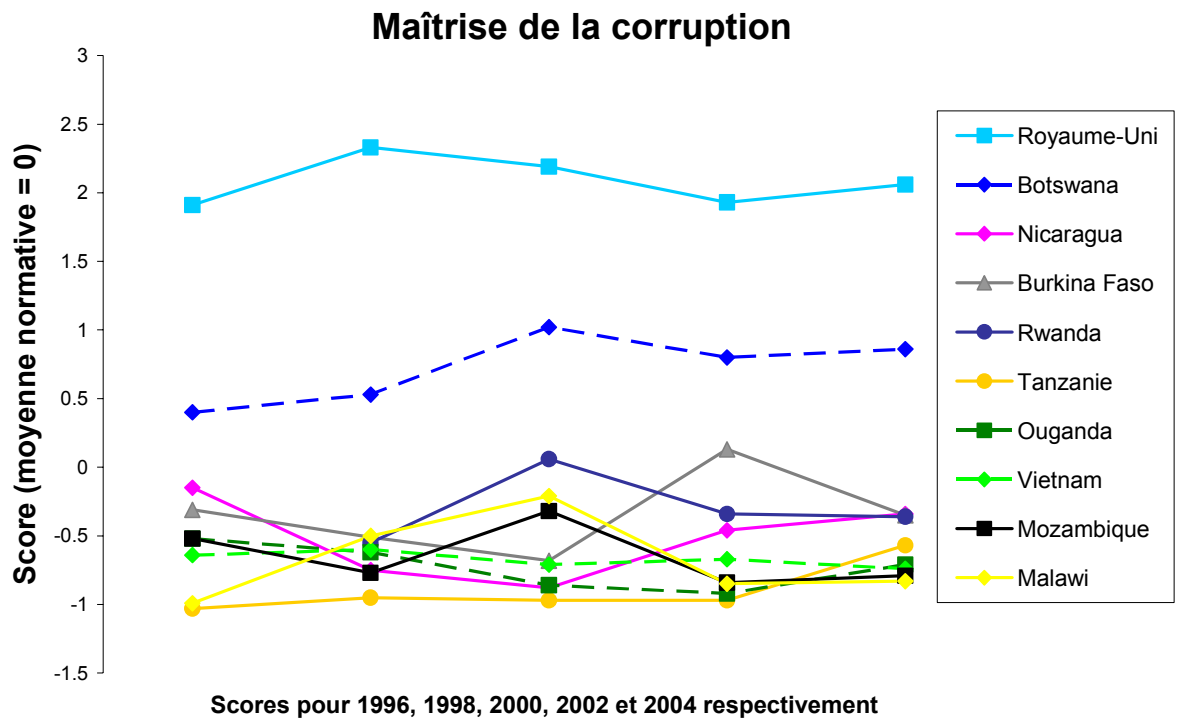
Le **Burkina Faso** démarre devant l'Ouganda et le Mozambique, oscille et termine avec un score final à peine supérieur à celui de 1996, devant le Nicaragua, l'Ouganda et le Rwanda.

Le **Nicaragua** connaît une détérioration entre 1996 et 2000, et commence à se reprendre à partir de 2000, mais son score de 2004 demeure inférieur. Il ne surpasse que l'Ouganda et le Rwanda.

L'**Ouganda** connaît un parcours en dents de scie. Sa performance connaît une forte amélioration entre 1996 et 1998, mais elle se détériore rapidement jusqu'en 2002. Elle reste presque stable entre 2002 et 2004 et obtient le deuxième score le plus faible du groupe en 2004.

Le **Mozambique**, qui démarre avec de loin le score le plus faible en 1996, connaît une amélioration régulière et finit à égalité avec le Vietnam, le Nicaragua et le Burkina Faso, devant l'Ouganda et le Rwanda.

Graphique A6: Indicateurs de gouvernance pour la corruption



Scores pour 1996, 1998, 2000, 2002 et 2004 respectivement

La maîtrise de la corruption *mesure les perceptions de la corruption, normalement définie comme l'abus du pouvoir public au profit d'un intérêt privé.*

En général : On ne distingue aucune tendance générale, mais les évolutions récentes sont positives pour trois pays : le Nicaragua, la Tanzanie et l'Ouganda, malgré le fait qu'ils enregistrent les trois plus mauvaises performances en 2000. Trois pays connaissent une détérioration au cours des deux dernières années : le Burkina Faso, le Rwanda et le Vietnam.

Le **Nicaragua**, qui a commencé avec le score le plus élevé en 1996, a connu une dégradation jusqu'en 2000, suivie par une hausse relativement forte, ce qui lui a à nouveau valu de terminer avec le score le plus élevé en 2004 (cependant inférieur à son score de 1996).

Le **Burkina Faso** connaît une trajectoire similaire, cependant sa position s'améliore plus rapidement que celle du Nicaragua, lui valant même d'obtenir le score le plus élevé en 2002. Une évolution à la baisse à compter de 2002 fait qu'il termine derrière le Nicaragua en 2004.

L'**Ouganda** se détériore lentement mais sûrement entre 1996 et 2002, pour ensuite se reprendre légèrement entre 2002 et 2004.

Le **Mozambique** connaît des hauts et des bas, avec des scores relativement plus élevés en 1996 et 2000 et un score final plus faible que son score initial.

Le **Vietnam** demeure en milieu de tableau (devant le Malawi, la Tanzanie, le Rwanda), avec une légère tendance à la baisse au niveau de la performance générale entre 1996 et 1997, pour finir devant le Mozambique et le Malawi.

La **Tanzanie** est invariablement en queue du peloton formé par les huit pays, jusqu'à une amélioration substantielle entre 2002 et 2004, suite à laquelle elle termine devant l'Ouganda, le Vietnam, le Mozambique et le Malawi.

Le **Malawi**, qui démarre avec un score faible (juste devant la Tanzanie), commence par s'améliorer jusqu'en 2000, pour ensuite fléchir et presque retrouver son score initial en 2002. Malgré une légère tendance à la hausse entre 2002 et 2004, ses scores de 2004 sont les plus faibles du groupe.

Le **Rwanda** fait preuve d'une forte hausse en 2000 (aucune valeur pour 1996). Sa performance se détériore ensuite jusqu'en 2002, pour connaître une imperceptible tendance à la baisse entre 2002 et 2004. Il obtient le troisième score le plus élevé du groupe en 2004, derrière le Nicaragua et le Burkina Faso.

Sources des données

5. Les sources de données reflètent les perceptions d'un groupe très divers de personnes interrogées. Pour 2004, la BM utilise 352 variables tirées de 32 sources et 30 organisations différentes. Plusieurs des sources de données sont des enquêtes auprès de personnes ou d'entreprises nationales ayant une expérience directe de la situation de gouvernance dans le pays. La BM capture également les perceptions des analystes des pays et d'agences de développement multilatérales majeures, reflétant les connaissances approfondies de ces personnes, qui travaillent dans les pays qu'elles évaluent. D'autres sources de données, provenant d'ONG ainsi que d'agences d'évaluation du risque commercial, fondent leurs évaluations sur un réseau mondial de correspondants, qui vivent en général dans le pays qu'ils évaluent. Les données et la méthodologie utilisées pour développer les indicateurs sont décrites dans *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004* de D. Kaufmann A. Kraay, et M. Mastruzzi (2005) Draft, 9 mai 2005.

6. Le changement subi au fil du temps par les indicateurs de gouvernance peut être attribué à quatre facteurs. Tout d'abord, il pourrait provenir d'un changement du score assigné à un pays par la même source sur une période donnée. C'est le facteur le plus courant et le plus pertinent, car il reflète directement les changements de perception à l'égard de la performance du pays. Un second facteur est l'addition de nouvelles sources, dont les scores pourraient différer des scores moyens provenant de sources préexistantes. Les changements sur le temps de la performance relative peuvent également refléter l'addition de nouveaux pays à l'indicateur agrégé. Si, par exemple, on ajoute un pays avec un score de gouvernance relativement élevé par rapport aux pays appartenant déjà à l'index, alors tous les pays dont le niveau est inférieur recevront des scores plus faibles. Finalement, un changement de la performance du pays pourrait provenir d'une modification des pondérations utilisées lors de la procédure d'agrégation. En général, cependant, ces deux derniers facteurs n'ont que des effets très limités sur les changements. (Source: *http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/)*

Scores de gouvernance

Efficacité du gouvernement

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	2.08	2.47	2.01	2.08	1.85
Botswana	0.33	0.52	0.98	0.91	0.83
Vietnam	-0.1	-0.17	-0.3	-0.29	-0.31
Tanzanie	-1.18	-0.39	-0.28	-0.5	-0.37
Mozambique	-0.72	-0.21	-0.31	-0.35	-0.39
Ouganda	-0.37	-0.11	-0.16	-0.38	-0.43
Burkina Faso	-0.76	-0.08	-0.14	-0.59	-0.52
Rwanda	-1.26	-0.69	-0.11	-0.72	-0.56
Nicaragua	-0.46	-0.53	-0.71	-0.85	-0.71
Malawi	-0.69	-0.54	-0.65	-0.63	-0.81

Qualité réglementaire

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	1.82	1.6	1.69	1.78	1.62
Botswana	0.69	0.69	0.79	0.79	0.96
Ouganda	0.1	0.42	0.16	-0.02	0.07
Nicaragua	-0.21	0.45	0.32	-0.41	-0.15
Burkina Faso	-0.27	-0.23	0.01	-0.17	-0.26
Mozambique	-0.98	-0.29	-0.05	-0.52	-0.29
Rwanda	-1.09	-0.94	-0.54	-0.89	-0.42
Tanzanie	-0.52	0.21	0.07	-0.5	-0.55
Malawi	-0.43	0.1	-0.1	-0.39	-0.57
Vietnam	-0.56	-0.58	-0.65	-0.68	-0.57

Être à l'écoute et rendre compte

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	1.38	1.4	1.39	1.48	1.37
Botswana	0.74	0.77	0.78	0.73	0.73
Nicaragua	-0.22	-0.01	-0.08	0.09	0.06
Mozambique	-0.2	-0.1	-0.28	-0.26	-0.13
Tanzanie	-0.77	-0.4	-0.15	-0.41	-0.35
Burkina Faso	-0.46	-0.24	-0.31	-0.27	-0.38
Malawi	-0.43	-0.1	-0.28	-0.56	-0.5
Ouganda	-0.63	-0.61	-0.94	-0.77	-0.64
Rwanda	-1.43	-1.5	-1.46	-1.41	-1.09
Vietnam	-1.31	-1.64	-1.53	-1.36	-1.54

Stabilité politique et absence de violence

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	1.11	0.95	1.17	0.69	0.77
Botswana	0.87	0.89	0.9	0.79	0.7
Vietnam	0.4	0.59	0.4	0.48	0.16
Mozambique	-0.34	-0.66	-0.28	0.59	-0.15
Nicaragua	-0.66	-0.21	0.22	0.11	-0.15
Burkina Faso	-0.28	0.04	-0.17	-0.13	-0.32
Malawi	0.1	0.12	0.11	0.16	-0.33
Tanzanie	0.02	0.42	-0.33	-0.25	-0.38
Rwanda	-1.22	-2.06	-1.56	-1.43	-0.92
Ouganda	-1.19	-0.95	-1.35	-1.47	-1.27

État de droit

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	1.94	2.05	1.91	1.76	1.71
Botswana	0.8	0.66	0.67	0.68	0.73
Malawi	-0.2	-0.51	-0.46	-0.44	-0.29
Tanzanie	-0.7	-0.28	-0.28	-0.46	-0.49
Vietnam	-0.5	-0.81	-0.74	-0.42	-0.59
Mozambique	-1.24	-1.02	-0.65	-0.59	-0.6
Burkina Faso	-0.75	-0.42	-0.54	-0.51	-0.62
Nicaragua	-0.68	-0.82	-0.91	-0.67	-0.65
Ouganda	-0.88	-0.11	-0.58	-0.76	-0.79
Rwanda	-0.19	-1.2	-0.83	-0.94	-0.9

Maîtrise de la corruption

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*
Royaume-Uni	1.91	2.33	2.19	1.93	2.06
Botswana	0.4	0.53	1.02	0.8	0.86
Nicaragua	-0.15	-0.75	-0.88	-0.46	-0.34
Burkina Faso	-0.31	-0.51	-0.68	0.13	-0.35
Rwanda		-0.55	0.06	-0.34	-0.36
Tanzanie	-1.03	-0.95	-0.97	-0.97	-0.57
Ouganda	-0.52	-0.62	-0.86	-0.92	-0.71
Vietnam	-0.64	-0.6	-0.71	-0.67	-0.74
Mozambique	-0.52	-0.77	-0.32	-0.84	-0.79
Malawi	-0.99	-0.5	-0.21	-0.85	-0.83

Source: http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/

Remarque : tous les indices se fondent sur une moyenne normative de 0.

Annexe B: Résumé des flux financiers de l'ABG/P

Table des matières

Résumé standard des flux d'ABG/P – comparaison entre les pays

Encadré B1: Total de l' Aide Publique au Développement (APD) et de l'ABG/P décaissé et % de l'ABG/P/APD total et APD/ Produit National Brut (PNB)

Encadré B2: Résumé par pays (APD et ABG/P)

Encadré B3: Résumé par ligne de données (APD et ABG/P)

Résumé standard des flux d'ABG/P – par pays

Tableau B1: Burkina Faso

Tableau B2: Malawi

Tableau B3: Mozambique

Tableau B4: Nicaragua

Tableau B5: Rwanda

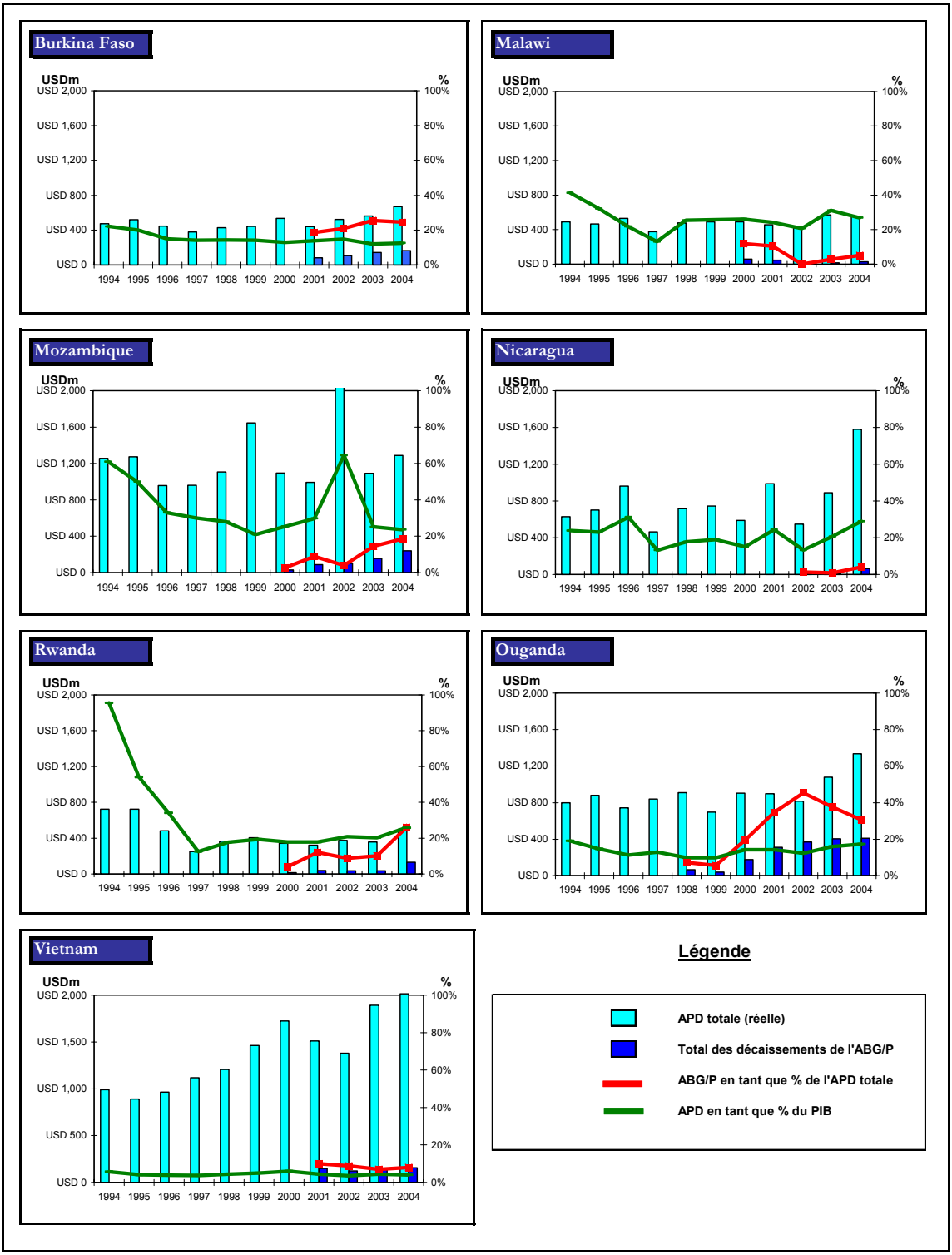
Tableau B6: Ouganda

Tableau B7: Vietnam

Remarque sur les données et les sources

Résumé standard des flux d'ABG/P – comparaison entre les pays

Encadré B1: Total de l'APD et de l'ABG/P décaissé % de l'ABG/P/APD total et APD/PNB



Encadré B2: Résumé par pays (APD et ABG/P)

Toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BF											
APD totale (réelle)	476	519	447	379	429	443	537	441	524	564	672
Total des décaissements d'ABG en partenariat								82	109	144	165
ABG/P en tant que % de l'APD								19%	21%	26%	25%
APD en tant que % du PIB	22%	20%	15%	14%	14%	14%	13%	14%	15%	12%	13%
Mal											
APD totale (réelle)	488	464	530	375	477	489	489	455	423	571	555
Total des décaissements d'ABG en partenariat							58	48	0	14	28
ABG/P en tant que % de l'APD							12%	11%	0%	3%	5%
APD en tant que % du PIB	41%	32%	22%	13%	25%	26%	26%	24%	21%	31%	27%
Moz											
APD totale (réelle)	1,255	1,275	957	959	1,107	1,647	1,096	993	2,330	1,092	1,289
Total des décaissements d'ABG en partenariat							30	88	101	154	239
ABG/P en tant que % de l'APD							3%	9%	4%	14%	19%
APD en tant que % du PIB	61%	50%	33%	30%	28%	21%	25%	30%	65%	25%	24%
Nic											
APD totale (réelle)	629	701	962	463	714	746	588	988	546	890	1,582
Total des décaissements d'ABG en partenariat									6	8	63
ABG/P en tant que % de l'APD									1%	1%	4%
APD en tant que % du PIB	24%	23%	31%	13%	18%	19%	15%	24%	13%	21%	29%
Rwa											
APD totale (réelle)	723	721	481	247	366	403	342	320	375	357	501
Total des décaissements d'ABG en partenariat							14	37	32	39	130
ABG/P en tant que % de l'APD							4%	12%	9%	10%	26%
APD en tant que % du PIB	96%	54%	34%	13%	18%	19%	18%	18%	21%	20%	26%
Oug											
APD totale (réelle)	798	881	743	839	909	696	901	897	815	1,077	1,335
Total des décaissements d'ABG en partenariat					66	39	176	311	369	405	409
ABG/P en tant que % de l'APD					7%	6%	20%	35%	45%	38%	31%
APD en tant que % du PIB	19%	15%	11%	13%	10%	10%	14%	14%	12%	16%	17%
VN											
APD totale (réelle)	990	891	965	1,119	1,204	1,462	1,725	1,509	1,378	1,892	2,013
Total des décaissements d'ABG en partenariat								150	123	140	157
ABG/P en tant que % de l'APD								10%	9%	7%	8%
APD en tant que % du PIB	6%	4%	4%	4%	4%	5%	6%	5%	4%	5%	4%

Encadré B3: Résumé par ligne de données (APD et ABG/P)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
APD totale (réelle) (USDm)											
BF	476	519	447	379	429	443	537	441	524	564	672
Mal	488	464	530	375	476	489	489	455	423	571	555
Moz	1,255	1,275	957	959	1,107	1,647	1,096	993	2,330	1,092	1,289
Nic	629	701	962	463	714	746	588	988	546	890	1,582
Rwa	723	721	481	247	366	403	342	320	375	357	501
Oug	798	881	743	839	909	696	901	897	815	1,077	1,335
VN	990	891	965	1,119	1,204	1,462	1,725	1,509	1,378	1,892	2,013
Total des décaissements d'ABG en partenariat (USDm)											
BF								82	109	144	165
Mal							58	48	0	14	28
Moz							30	88	101	154	239
Nic									6	8	63
Rwa							14	37	33	34	130
Oug					66	39	176	311	369	405	409
VN								150	123	140	157
ABG/P en tant que % de l'APD (5)											
BF								19%	21%	26%	25%
Mal							12%	11%	0%	3%	5%
Moz							3%	9%	4%	14%	19%
Nic									1%	1%	4%
Rwa							4%	12%	9%	10%	26%
Oug					7%	6%	20%	35%	45%	38%	31%
VN								10%	9%	7%	8%
APD en tant que % du PIB (%)											
BF	22%	20%	15%	14%	14%	14%	13%	14%	15%	12%	13%
Mal	41%	32%	22%	13%	25%	26%	26%	24%	21%	31%	27%
Moz	61%	50%	33%	30%	28%	21%	25%	30%	65%	25%	24%
Nic	24%	23%	31%	13%	18%	19%	15%	24%	13%	21%	29%
Rwa	96%	54%	34%	13%	18%	19%	18%	18%	21%	20%	26%
Oug	19%	15%	11%	13%	10%	10%	14%	14%	12%	16%	17%
VN	6%	4%	4%	4%	4%	5%	6%	5%	4%	5%	4%

Résumé standard des flux d'ABG/P – par pays

Tableau B1: Burkina Faso – Résumé des flux d'ABG/P

	(en millions de dollars des USA sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	APD total (réel) [1]	475.70	519.35	447.35	378.46	429.39	442.52	536.46	440.60	524.02	564.17	672.14	*CAD de l'OCDE*
(B)	APD total sauf aide d'urgence et alimentaire (réel) [1]	474.47	505.64	435.06	358.14	414.92	426.78	522.75	423.14	500.54	554.24	658.02	*CAD de l'OCDE*
(C)	Total des décaissements ABG en partenariat [2]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	82.20	108.88	143.91	165.04	
	Bailleurs offrant l'ABG/P								*BM (PRSC-1), CE, Pays-Bas, Suède, Suisse*	*BM, BAD, CE, Pays-Bas, Suède, Suisse*	*Pareil + France + Belgique*	*Pareil moins la Belgique*	*Annexe 3A Tabla 3A.1*
(D)	[programmes ESAF] suivis par le PRGF (décaissements)	[25.45]	[26.8]	[9.58]	NA	[17.99]	[16.93]	7.27	21.36	14.51	4.74	5.17	*CAD de l'OCDE (1995–98) extension des prêts, site Web du FMI (1999–2004)*
(E)	Total des autres décaissements d'aide programme non ciblée	149.08	146.94	71.64	46.90	73.70	64.51	32.17	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Bailleurs offrant une aide programme non ciblée	*FMI, BM, CE, France, Belgique, Suisse, Suède*	*FMI, BM, BAD, CE, France, Pays-Bas, Suède*	*FMI, BM, CE, France, Denamark, Netherland*	*FMI, CE, Pays-Bas, Suisse*	*Danemark, CE, IMF, Pays-Bas, Suisse, BM*	*Danemark, CE, Pays-Bas, Suisse, BM*	*CE, Suisse, BM*					*Annexe 3A, Table 3A.1*
(F)	Financement PPTE	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	9.21	38.20	42.81	74.82	12.42	*Annexe 3A du rapport pays*
(G)	Dépenses du gouvernement central [3]	409.67	494.95	452.65	558.02	590.73	701.32	601.71	531.81	606.33	834.01	1,122.41	*SFI FMI*
Ga)	APD en tant que % du PIB	22.13%	20.01%	15.09%	14.16%	14.32%	14.19%	12.94%	13.98%	14.79%	12.14%	12.67%	*CAD de l'OCDE*
(H)	ABG/P en tant que % total de l'APD	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18.66%	20.78%	25.51%	24.55%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15.46%	17.96%	17.26%	14.70%	

Remarques

[1] Données de l'OCDE/DAC en années calendaires. Données de l'OCDE/DAC en termes nominaux. Les données APD totales de l'OCDE/DAC représentent les nouveaux prêts plus les décaissements de dons.

[2] Comme pour l'annexe 3A (inventaire), on considère que l'ABG/P a commencé avec le PRSC-1 pour la BM ; pour les autres PTF, le point de départ formel est 2002, autrement dit la date de la signature du SBC-CSLP, mais les décaissements de 2001 sont considérés comme faisant partie de l'ABG car ils ont été réalisés dans le respect des conditions du SBC-CSLP, procédures en cours de négociations. L'ABG fourni par la France et la BDA durant la période 2002–04 est considéré en tant q car il a été décaissé dans les mêmes conditions,malgré le fait que la France et la BDA ont rejoint de façon formelle le second acccord conjoint ABG (CGAB-CSLP) ainsi que la BM avec PRSC-5, en 2005.

[3] Les statistiques sous forme de résumé des finances du gouvernement sont données dans la section 80 du SFI du FMI. Les données sont en général telles qu'elles ont été données par le SFI Les données couvrent les opérations du gouvernement central tel qu'il est défini en termes budgétaires ou du gouvernement central consolidé (autrement dit, les opérations du gouvernement central tel qu'il est défini en termes budgétaires, les unités extrabudgétaires et les fonds de la sécurité sociale).u'il est défini e gouvernement central consolidé ne comprend pas nécessairement toutes les unités extrabudgétaires existantes et/ou les fonds de la sécurité sociale. Les données représentent les flux financiers et se font sur une base de trésorerie.
Les dépenses (section 82 du FMI SFI) comprennent tous les paiements non repayables par le gouvernement, qu'ils soient demandés ou non et qu'ils soient destinés à des dépenses courantes ou d'investissement.

Notes

(J)	Aide d'urgence	pas de données	1.25	2.30	4.44	1.22	0.47	0.69	1.19	1.66	1.95	1.19	*CAD de l'OCDE*
(K)	Aide alimentaire pour le développement	1.23	12.46	9.99	15.88	13.25	15.27	13.02	16.27	21.82	7.98	12.93	*CAD de l'OCDE*
(L)	Dépenses du gouvernement (en millions de FCFA)	227,449.00	247,053.00	231,552.00	325,700.00	348,500.00	431,800.00	428,400.00	389,841.00	422,606.00	484,727.00	592,953.00	*SFI FMI*
(M)	TAUX OFFICIEL (Unités : devise nationale par dollar US)(moyennes sur la période)	555.21	499.15	511.55	583.67	589.95	615.70	711.98	733.04	696.99	581.20	528.29	*SFI FMI*

Tableau B2: Malawi – Résumé des flux d'ABG/P

	(en millions de dollars US)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	APD totale (réelle)	488.42	464.17	530.13	375.44	476.49	488.64	488.79	455.13	423.05	570.72	554.96	CAD de l'OCDE
(B)	APD totale sauf aide d'urgence et alimentaire réelle)	474.86	409.24	511.68	365.54	454.50	461.32	466.52	438.86	378.65	506.16	531.60	CAD de l'OCDE
(C)	Total des décaissements d'ABG en partenariat [1]	0	0	0	0	0	0	58.34	47.82	0	14.01	28.23	Banque centrale du Malawi
	Bailleurs fournissant l'ABG/P							*Danemark, Norvège, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Royaume-Uni*		*Norvège, Royaume-Uni*	*CE, Norvège, Royaume-Uni*	Banque centrale du Malawi
(D)	[programmes ESAF] suivis par PRGF (décaissements) [2]	[8.02]	[11.5]	[22.21]	0	[17.35]	[10.49]	12.27	0	0	9.26	0	Prêts du CAD de l'OCDE (1994–99) prolongés et Reserve Bank of Malawi (2000–2004)
(E)	Total des autres décaissements d'aide programme non affectés	194.98	106.09	194.51	115.93	130.48	102.09	62.49	59.41	36.18	36.23	7.80	Banque centrale du Malawi
	Bailleurs fournissant de l'aide programme non affectée	*BAD, CE, IDA, Allemagne, Royaume-Uni, USA*	*CE, IDA, Allemagne, Norvège, Suisse, Royaume-Uni, USA*	*Danemark, IDA, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, USA*	*BAD, Danemark, CE, IDA, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, USA*	*Danemark, CE, IDA, Norvège, Suède, Royaume-Uni, USA*	*BAD, Danemark, CE, IDA, Norvège, Suède, Royaume-Uni, USA*	*IDA, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, USA*	*IDA, Pays-Bas*	*IDA, USA*	*IDA, USA*	*IDA*	Banque centrale du Malawi
(F)	Financement PPTE	0	0	0	0	0	0	0	27.06	28.88	47.56	25.13	Banque centrale du Malawi
(G)	Dépenses du gouvernement central (USD) [3]	545.6	1,375.84	957.84	556.47	696.49	499.72	600.94	973.50	636.93	748.74	762.40	Ministère des Finances/Reserve Bank of Malawi/FMI
(Ga)	APD en tant que % du PIB	41.33%	32.20%	21.92%	13.11%	25.42%	25.75%	26.13%	24.17%	20.72%	31.19%	26.90%	CAD de l'OCDE
(H)	ABG/P en tant que % de l'APD	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11.94%	10.51%	0%	2.45%	5.09%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9.71%	4.91%	0%	1.87%	3.70%	

Remarques

[1] Au Malawi, l'ABG/P est défini en tant qu'ABG fourni par le groupe de bailleurs du CABS (CABS=Common Approach to Budget Support ou Approche commune de l'appui budgétaire).
Les données comprises dans le rapport de pays concernent l'année fiscale au Malawi, tandis que les données du tableau ci-dessus concernent l'année calendaire. Le Kwacha du Malawi a été converti en USD à l'aide des taux de change annuels moyens.
Les données de la Banque centrale du Malawi dévient des données de décaissements des bailleurs. Cela est dû au fait qu'une partie de l'ABG a été utilisée directement pour les opérations de change sans la porter au crédit des recettes du Trésor.
[2] Les fonds PRGF sont stérilisés, autrement dit, ils n'ont pas d'impact sur le budget.
[3] Par exercice fiscal au Malawi juillet–juin.

Pour mémoire

(J)	Aide d'urgence		12.26	2.76	2.30	2.62	6.07	0.79	1.47	15.79	25.40	6.93	CAD de l'OCDE
(K)	Aide alimentaire pour le développement	13.56	42.67	15.69	7.60	19.37	21.25	21.48	14.80	28.61	39.16	16.43	CAD de l'OCDE
(L)	Dépenses du gouvernement (en million de MWK)	2,428	6,123	7,864	8,457	13,844	19,736	27,229	37,850	42,490	61,322	78,598	Ministère des Finances/Banque centrale du Malawi/FMI
(M)	Taux de change annuels moyens – année calendaire (Kwacha du Malawi	4.45	4.98	15.18	16.11	28.81	43.76	46.82	43.63	73.58	93.37	106.16	OANDA Corporation
(N)	Taux de change annuels moyens – exercice fiscal (Kwacha du Malawi pa	4.45	4.45	8.21	15.2	19.88	39.49	45.31	38.88	66.71	81.9	103.09	OANDA Corporation

Tableau B3: Mozambique – Résumé des flux d'ABG/P

	(toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	APD totale (réelle) [1]	1,255.44	1,275.30	956.66	959.38	1,106.58	1,646.84	1,096.33	992.47	2,330.26	1,092.22	1,289.13	*CAD de l'OCDE*
(B)	APD totale sauf aide d'urgence et alimentaire	1,229.11	1,178.28	894.78	893.98	1,049.29	1,598.27	956.95	870.91	2,272.42	1,041.01	1,217.22	*CAD de l'OCDE*
(C)	Total des décaissements d'ABG en partenariat [2]	0	0	0	0	0	0	29.50	88.17	100.70	153.70	239.41	
	Bailleurs fournissant l'ABG/P							*Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Irlande, France, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Finlande, Irlande, France, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni*	*Belgique, Danemark, CE, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Suisse, Royaume-Uni, BM*	*PAP tel qu'il est cité dans l'annexe 3A de l'inventaire*
(D)	[programmes ESAF] suivis par PRGF (décaissements)	[21]	[0]	[18]	[35]	[25]	21.00	45.20	8.40	8.40	8.40	2.40	*FMI (variés) cité dans l'annexe 3A d'inventaire*
	Total des autres décaissements d'aide programme non affectée (b)	-	-	95.63	168.96	128.49	197.85	24.4	50.42	110.88	94.23	16.35	
	Bailleurs fournissant de l'aide programme non affectée			*Canada, CE, Italie, Japon, Suède*	*Danemark, CE, Suède, BM*	*Danemark, CE, Japon, Royaume-Uni*	*Finlande, Suède, Royaume-Uni, BM*	*CE, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Irlande, Japon, Italie, France, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni*	*Danemark, CE, Finlande, France, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni, BM*	*Belgique, Danemark, CE, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Suisse, Royaume-Uni, BM*	*Annexe 3A de l'inventaire*
(F)	Financement PPTE	0	0	0	0	0	373.00	501.18	1077.63	523.00	347.96	484.00	*MPF*
(G)	Dépenses du gouvernement central [3]	154.34	113.59	103.9	112.17	757.89	919.08	1,080.39	1,145.55	1,182.81	1,216.07	1,468.77	*MPF*
(Ga)	APD en tant que % du PIB	60.46%	49.89%	33.22%	29.46%	28.40%	21.31%	25.39%	29.79%	64.63%	25.17%	23.62%	*CAD de l'OCDE*
(H)	ABG/P en tant que % de l'APD totale							2.69%	8.88%	4.32%	14.07%	18.57%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du							2.73%	7.70%	8.51%	12.64%	16.30%	

Remarques

[1] Les données du CAD de l'OCDE sont pour une année calendaire. Toutes les autres données sont pour un exercice fiscal (1994 = exercice fiscal 1994/95)
[2] Conformément à l'annexe 3A (inventaire) des rapports de pays, l'ABG/P a démarré en 2000
[3] Ces données comprennent les emprunts en liquidités. De 1999 à 2003, ces chiffres correspondent au budget exécuté. Pour 2004, les chiffres correspondent au budget programmé.
(a) ceci comprend le financement décaissé à travers l'ESAF (1999–2001)
(b) il convient de prendre des précautions lors de la manipulation de ces données, car elles sont incomplètes.

Pour mémoire

(J)	Aide d'urgence	pas de données	22.1	13.95	12.54	8.29	10.56	100.04	78.72	13.95	6.19	17.08	*CAD de l'OCDE*
(K)	Aide alimentaire pour le développement	26.3	74.9	47.9	52.9	49	38	39.3	42.8	43.9	45.02	54.8	*CAD de l'OCDE*
(L)	Dépenses du gouvernement (en milliards de métical)	913.4	1,009.80	1,157.40	1,278.20	9,372.00	11,662.60	16,950.70	23,718.70	27,991.90	28,921.00	33,166.70	*MPF*
(M)	*USD/MT (les taux de change font référence aux moyennes de la période)*	5,918.00	8,890.00	11,140.00	11,395.00	12,366.00	12,691.00	15,699	20,707	23,666	23,728	22,581	*MPF*

Tableau B4: Nicaragua – Résumé des flux d'ABG/P

	(toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	APD totale (réelle) [1]	628.7	700.8	961.5	462.9	713.7	745.4	588.2	987.9	546.1	889.5	1,581.8	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3B.2*
(B)	APD totale sauf aide d'urgence et alimentaire réelle) [1]	624.6	683.4	929.8	432.6	651.5	684	547.7	951.6	504.3	854.4	1,546.8	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3B.2*
(C)	Total des décaissements d'ABG en partenairiat [2]	0	0	0	0	0	0	0	0	6.4	7	62.6	*Annexe 3B.2 de l'inventaire*
	Bailleurs fournissant l'ABG/P									*Suède*	*Suède*	*CE, Suède, BM*	
(D)	[programmes ESAF] suivis par PRGF (décaissements)	[28.6]	0	0	0	[22.8]	69.3	15.5	0.0	5.1	14.0	17.9	*Total des prêts de l'OCDE 1994- 98 prolongés et FMI 1999–2004*
(E)	Total des autres décaissements d'aide programme non affectée [3]	217	72	84	47	s/o	s/o	s/o	s/o	52.6	79	50.4	*1994–1997 Banque centrale du Nicaragua, Dijkstra. 2002–2004 MINREX 2005.*
	Bailleurs fournissant de l'aide programme non affectée	*BID, FMI, BM et partenaires bilatéraux*								*BM et inconnu*	*BM et inconnu*	*inconnu*	
(F)	Financement PPTE	0	0	0	0	0	0	0	99.4	239	241.9	232.5	*Rapport de progrès GDN – SGPRS (Stratégie renforcée de croissance et de lutte contre la pauvreté)*
(G)	Dépenses du gouvernement central [4]	548.7	562.7	599.2	605.3	661.1	827.6	926.7	976.9	808.8	926.9	1,016.4	*SFI du FMI*
(Ga)	APD en tant que % du PIB	23.9%	23.1%	31.2%	13.2%	17.8%	19.0%	15.0%	24.4%	13.3%	20.7%	29.0%	*CAD de l'OCDE*
(H)	ABG/P en tant que % de l'APD	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.2%	0.8%	4.0%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.8%	6.2%	

[1] Les données du CAD de l'OCDE sont en années calendaires. Les données CAD de l'OCDE sont en termes nominaux. Les données de l'APD totale du CAD de l'OCDE comprennent les nouveaux prêts prolongés plus les dons décaissés. Les données du CAD de l'OCDE pour 2004 ne sont que provisoires.
[2] Conformément à l'annexe 3B.2 (inventaire) des rapports de pays, l'ABG/P a démarré en 2002 avec l'ABG de la Suède. En 2004, la BM (CASRP) et la CE (PAPSE) ont commencé à décaisser l'ABG.
[3] Les données de l'aide programme non affectée pré-ABG/P ne sont pas disponibles par bailleur et par année pour la période d'évaluation. Par conséquent, cette rangée demeure incomplète.
[4] Le résumé des statistiques des finances gouvernementales est donné dans la section 80 du SFI du FMI. Les données sont en général telles qu'elles apparaissent pour le SFI. Les données couvrent les opérations du gouvernement central concerné par le budge4 ou du gouvernement central consolidé. (autrement dit, les opérations du gouvernement central, des unités extrabudgétaires et des fonds de sécurité sociale). La couverture du gouvernement central consolidé ne comprend pas nécessairement tout unités extrabudgétaires et/ou fonds de sécurité sociale existants. Les données donnent les flux, sur une base de liquidités. Les dépenses (dans la section 82 du SFI du FMI) comprennent tous les paiements non-repayables par le gouvernement, soient requis ou non et à des fins de dépenses courantes ou d'investissements ou non. En termes nominaux.

Pour mémoire

(J)	Aide d'urgence	s/o	13.23	17.44	16.31	43.74	34.79	20.03	15.06	23.75	10.89	23.97	*CAD de l'OCDE*
(K)	Aide alimentaire pour le développement	4.1	4.2	14.3	14.1	18.5	26.6	20.4	21.3	18	24.19	11.0	*CAD de l'OCDE*
(L)	Dépenses du gouvernement (en millions de NIO)	3,688.7	4,245.9	5,054.8	5,719.3	6,995.4	9,773.8	11,754.5	13,062.9	11,527.1	14,000.0	16,199.2	*SFI FMI*
(M)	*TAUX OFFICIEL (Unités : Devise nationale par USD)*	6.7	7.5	8.4	9.4	10.6	11.8	12.7	13.4	14.3	15.1	15.9	*SFI FMI*

Tableau B5: Rwanda – Résumé des flux d'ABG/P

	(toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	APD totale (réelle) [1]	722.98	721.22	481.05	246.92	365.60	403.21	342.34	320.08	374.89	357.01	500.47	*CAD de l'OCDE*
(B)	OPD totale sauf aide d'urgence et alimentaire réelle)n[1]	707.08	487.93	320.31	131.13	264.91	314.26	323.50	295.18	345.24	321.61	450.32	*CAD de l'OCDE*
(C)	Total des décaissements d'ABG en partenairiat [2]	0	0	0	0	0	0	13.68	37.44	32.48	34.18	129.67	
	Bailleurs fournissant l'ABG/P							*DFID*	*DFID, Sida*	*DFID, Sida*	*DFID, CE, Sida* [2a]	*DFID, CE, Sida, BM*	*Annexe 3A Tableau 3A.4*
(D)	[programmes ESAF] suivis par PRGF (décaissements)	[8.76]	[13.00]	-	[20.50]	[16.10]	29.30	25.10	12.10	0.70	0.80	1.70	*FMI variés*
(E)	Total des autres décaissements d'aide programme non affectée						55.94	44.22	67.77	75.65	22.36	41.93	*pays*
	Bailleurs fournissant de l'aide programme non affectée						*CE, BM*	*CE, BM*	*CE, BM*	*CE, BM*	*CE, BM*	*CE, BM*	*Voir [3]*
(F)	Financement PPTE								23.94	25.61	27.10	28.35	*Voir [4]*
(G)	Dépenses du gouvernement central (USD) [3]	188.69	265.19	311.45	365.58	374.96	411.03	346.43	362.13	400.99	346.28	pas de données	*SFI FMI*
(Ga)	APD en tant que % du PIB	95.51%	54.05%	34.09%	12.51%	17.65%	19.44%	17.93%	17.76%	20.73%	20.16%	25.80%	*CAD de l'OCDE*
(H)	ABG/P en tant que % de l'APD	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.00%	11.70%	8.66%	9.57%	25.91%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.95%	10.34%	8.10%	9.87%	pas de données	

Remarques

[1] L'APD comprend les dons et la totalité des prêts prolongés, mis à part de l'aide nette totale décaissée du tableau A2.1 qui comprend les prêts nets.
[2] Conformément à l'annexe 3B (inventaire), l'ABG/P exclue les programmes SAF de la CE et les programmes de prêts de la BM antérieurs à l'ABG/P. Le PRGF du FMI est considéré en tant que balance des paiements.
[2a] CE : le décaissement de la première tranche du PPARP prévu en 2003 s'est fait en janvier 2004.
[3] FMI 2004 et 2005, troisième et quatrième étude conformément à l'Arrangement triennal prévu par la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (PRGF); FMI 2002 Article IV Consultation and Requests for a New Poverty Reduction and Growth Facility Arrangement.
[4] Chiffres (prévus) 2003 et 2004 des Minecofin Budget Framework Papers 2004-6 et 2005-7. Chiffres 2001 et 2002 provenant du rapport de pays du FMI 04/270.

Pour mémoire

(J)	Aide d'urgence	0.19	163.37	135.75	83.9	63.99	63.51	14.36	8.58	13.88	10.99	38.93	*CAD de l'OCDE*
(K)	Aide alimentaire pour le développement	15.9	69.92	24.99	31.89	36.7	25.44	4.48	16.32	15.77	24.41	11.22	*CAD de l'OCDE*
(L)	Dépenses du gouvernement (en million de Rw)	26,550	69,528	95,335	110,157	117,632	138,858	136,298	160,350	191,000	186,181	pas de données	
(M)	*TAUX OFFICIE (Unités : Devise nationale par USD)*	140.704	262.182	306.098	301.321	313.717	337.831	393.435	442.801	476.327	537.658	574.622	

Tableau B6: Ouganda – Résumé des flux d'ABG/P

(toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
APD totale (réelle) [1]	797.49	880.74	743.34	839.32	909.36	695.61	901.28	897.01	815.27	1,076.47	1,334.84	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3A*
APD totale sauf aide d'urgence et alimentaire réelle [1]	792.62	863.77	727.83	814.81	886.82	666.16	887.20	871.93	775.33	962.77	1,179.92	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3A*
Total des décaissements d'ABG en partenariat [2]	0.00	0.00	0.00	0.00	66.43	39.16	175.86	311.20	369.00	404.83	408.80	
Bailleurs fournissant l'ABG/P					*IDA, Pays-Bas, Royaume-Uni, USAID*	*Belgique, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, USAID*	*Autriche, Belgique, IDA, Irlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni*	*Canada, CE, IDA, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, USAID*	*Autriche, Canada, CE, France, Allemagne, IDA, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, USAID*	*BAD, Canada, Danemark, CE, France, IDA, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, USAID*	*Autriche, Canada, Danemark, CE, France, Allemagne, IDA, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni*	*MFPED cité dans l'annexe 3B de l'inventaire*
SAF, [programmes ESAF] suivis par le PRGF (décaissements)	52.54	55.8	63.15	0	[49.95]	[35.22]	11.78	11.37	1.94	5.60	2.96	*Prêts 1993-2002 prolongés du CAD/OCDE*
Total des autres aides programme non affectée	168.40	53.00	111.05	67.00	94.25	109.20	60.30	35.53	0	0	0	
Bailleurs fournissant de l'aide programme non affectée	*CE, Allemagne, AID, FMI, SIDA, Royaume-Uni*	*CE, Allemagne, IDA, FMI, Royaume-Uni*	*CE, IDA, FMI, Royaume-Uni*	*BAD, Autriche, Japon, Royaume-Uni*	*CE, IDA, FMI, Royaume-Uni*	*CE, IDA, Royaume-Uni*	*CE, IDA*	*BAD, IDA*				*MFPED cité dans l'annexe 3C de l'inventaire du rapport de pays*
Financement PPTE					37.20	56.22	74.39	80.70	93.10	61.70	64.67	*Discours budgétaires du ministère des finances*
Dépenses du gouvernement central [3]	932.57	1,042.19	1,106.42	1,180.23	1,354.98	1,397.69	1,376.73	1,443.73	1,540.59	1,617.47	1,811.70	*MFPED cité dans l'annexe 4A*
APD en tant que % du PIB	19.1	14.65%	11.27%	13.01%	9.92%	9.92%	14.26%	14.32%	12.40%	15.85%	17.32%	*CAD de l'OCDE*
ABG/P en tant que % de l'APD	0	0	0	0	7.31%	5.63%	19.51%	34.69%	45.26%	37.61%	30.63%	
ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0	0	0	0	4.90%	2.80%	12.77%	21.56%	23.95%	25.03%	22.56%	

Remarques

[1] Les données du CAD de l'OCDE sont pour une année calendaire. Toutes les autres données sont pour un exercice fiscal (1994 = exercice fiscal 1994/95).
[2] Conformément à l'annexe 3C (inventaire) du rapport de pays, l'ABG/P a démarré en 1998 avec l'appui budgétaire sectoriel hypothétiquement ciblé et le Poverty Action Fund. Il existe trois types d'ABG/P – ABG/P sectoriel, Poverty Action Fund et complet.

Pour mémoire

Aide d'urgence	s/o	2.95	10.93	13.83	12.98	19.81	4.49	9.01	29.04	89.24	136.60	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3A*
Aide alimentaire pour le développement	4.90	14.02	4.58	10.68	9.56	9.64	9.59	16.07	10.90	24.46	18.32	*CAD de l'OCDE cité dans l'annexe 3A*
Dépenses du gouvernement (en milliards d'UGS)	913.4	1,009.80	1,157.40	1,278.20	1,680.60	2,033.40	2,264.01	2,534.70	2,769.29	3,176.26	3,279.70	*MFPED cité dans l'annexe 4A*
Les taux de change représentent la moyenne durant la période. USD/UGS	979.4	968.92	1,046.08	1,083.01	1,240.31	1,454.83	1,644.48	1,755.66	1,797.55	1,963.72	1,810.30	*SFI FMI 1994-2003 ; 2004 www.oanda.com*

Tableau B7: Vietnam – Résumé des flux d'ABG/P

	(toutes les données sont en millions d'USD, sauf indiqué autrement)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	*Source*
(A)	APD totale (réelle) [1]	989.65	891.40	964.67	1,118.61	1,204.38	1,461.48	1,725.25	1,509.24	1,378.24	1,891.72	2,012.65	*CAD de l'OCDE*
(B)	APD totale sauf aide d'urgence et alimentaire (réelle) [1]	987.23	885.00	955.98	1,109.09	1,199.00	1,453.89	1,710.95	1,499.31	1,371.24	1,871.92	1,988.86	*CAD de l'OCDE*
(C)	Total des décaissements d'ABG en partenariat [2]	0	0	0	0	0	0	0	150.00	122.60	140.00	157.00	
	Bailleurs fournissant l'ABG/P								*BM*	*Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, BM*	*Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, BM*	*Pareil, plus BAsD, Canada, CE, Japon*	*Annexe 3B – Tableau 3B.2 de l'inventaire*
(D)	[programmes ESAF] suivis par PRGF (décaissements)	0	0	0	0	0	0	0	105.00	77.00	0	0	*SFI FMI et Annexe 3B – Tableau 3B.2 de l'inventaire*
(E)	Total des autres aide programme non affectées	0	0	0	0	0	217.00	71.4	0	0	0	0	
	Banque mondiale CAS1 (1994-2000)												
	Japon Miyazawa						174.00	0	0	0	0	0	
	Prêt du Programme BasD (1995-2000) i) Prêt du secteur agricole						43.00	71.40	0	0	0	0	
	ii) Prêt du secteur financier												
	Bailleurs fournissant une autre aide programme non affectée						*Japon, FMI, BAsD*	*FMI, BAsD*	*FMI*	*FMI*	*Aucun*	*Aucun*	
(F)	Financement PPTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
(G)	Dépenses du gouvernement central (USD) [3]	4,072.24	4,945.42	5,700.29	6,055.57	5,533.54	6,083.04	7,280.72	8,108.75	8,761.87	10,214.00	11,306.32	*1994–1996 SFI FMI ; 1997–2002 RDP avril 2005 ; 2003–2004 FMI Vtn article 4 Consultation mai 2005 (2004 projeté)*
(Ga)	APD en tant que % du PIB	5.70%	4.08%	3.87%	3.79%	4.41%	5.05%	5.47%	4.50%	3.64%	4.51%	4.05%	*CAD de l'OCDE*
(H)	ABG/P en tant que % de l'APD totale	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9.94%	8.90%	7.40%	7.80%	
(I)	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1.85%	1.40%	1.37%	1.39%	

Remarque sur les données et les sources

Catégories

1. Le résumé standard des flux d'ABG/P fournit les données annuelles pour 1994–2004 dans un certain nombre de catégories choisies afin de donner une synthèse des flux d'ABG/P par rapport au budget gouvernemental et aux autres flux d'aide:

Rangée	Données	Source
A	APD totale *(nouveaux prêts fournis plus dons décaissés)*	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE
B	APD totale *(sauf aide d'urgence et alimentaire)*	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE
C	Total des décaissements de l'ABG/P	Gouvernement du pays et sources des bailleurs
D	Décaissements SAF, ESAF et FRPC	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE, du FMI et de sources gouvernementales
E	Total des autres aides programme non affectées	Gouvernement du pays et sources des bailleurs
F	Financement PPTE	Gouvernement du pays et sources des bailleurs
G	Dépenses du gouvernement central (en USD)	Les données des Statistiques Financières Internationales (SFI) du FMI pour les dépenses du gouvernement central semblent sous-estimées ou non disponibles dans certains cas, et les données du pays ont été utilisées lorsqu'elles étaient disponibles
Ga	APD en tant que % du PNB	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE
H	ABG/P en tant que % du PNB	Rangée C / Rangée A
I	ABG/P en tant que % des dépenses du gouvernement central	Rangée C / Rangée G
J	Aide d'urgence	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE
K	Aide alimentaire pour le développement	Base de données statistiques internationale du CAD de l'OCDE
N	Dépenses du gouvernement central (devise nationale)	Les données SFI du FMI pour les dépenses du gouvernement central semblent sous-estimées ou non-disponibles dans certains cas, et les données du pays ont été utilisées lorsqu'elles étaient disponibles
M	Taux de change	Les données SFI du FMI, de Oanda.com ou du pays ont été utilisées
Général		Référence aux Annexes – faire référence à l'évaluation conjointe des Annexes des rapports pays sur l'appui budgétaire général

Commentaires sur les données

2. Pour les besoins des rapports pays, des données au niveau des pays ont été utilisées pour les décaissements de l'ABG/P ; en effet, ce type de données était disponible uniquement à ce niveau. Cependant, on désirait réaliser une comparaison des montants d'ABG/P entre tous les pays, et c'est pour cela qu'on a compilé cet ensemble de données. Cependant, il est admis que ces données étaient très approximatives. Parmi les facteurs d'approximation :

a. utilisation des années calendaire et fiscale
b. il est possible que les taux de change aient un effet sur les montants donnés
c. on sait que les chiffres du CAD de l'OCDE ont tendance à excéder l'aide que les gouvernements des pays indiquent avoir reçue (Parmi les raisons à cela : (i) le fait que la définition de l'OCDE comprend : l'aide offerte aux ONG etc. fonctionnant dans les pays, l'aide en nature, comme l'AT, et les autres formes d'aide où les dépenses sont directement prises en charge par le bailleur, et (ii) même lorsque l'aide est fournie au gouvernement, il arrive qu'elle ne soit pas budgétisée, et par conséquent n'apparaisse pas dans les chiffres du gouvernement).

3. En plus de cela, la qualité des données varie en fonction des pays et des périodes pour chaque pays. Par conséquent, comme on l'a dit plus haut, il convient de traiter les données en tant qu'approximations.

Annexe C: Synthèse des évaluations des rapports pays

Introduction

1. Une série de questions d'évaluation fondamentales (encadré C1) fournit un cadre d'organisation pour l'évaluation de chaque pays et une structure pour les rapports pays.[2]

Encadré C1: Questions d'évaluation fondamentales

1. Comment la structure en évolution de l'ABG basé sur un partenariat (ABG/P) répond-elle aux conditions, forces et faiblesses spécifiques du pays, aux priorités gouvernementales et aux priorités et principes des partenaires techniques et financiers ?
2. L'ABG/P a-t-il contribué à une plus grande harmonisation et à un meilleur alignement du processus d'aide ?
3. Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P aux performances du processus de dépenses publiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable ?
4. Comment évaluez-vous la contribution de l'ABG/P à l'amélioration de l'appropriation et de la capacité de planification et de gestion du gouvernement, et de l'accountability dans le cadre du processus budgétaire, du point de vue de son efficience, de son efficacité et de sa durabilité ?
5. Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'amélioration des politiques et processus de politiques publiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable ?
6. Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P aux performances macroéconomiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable ?
7. Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'amélioration des performances du gouvernement au niveau de la prestation de services publics a-t-elle été efficiente, efficace et durable ?
8. Dans quelle mesure l'ABG/P a-t-il renforcé l'impact du gouvernement sur la pauvreté ?
9. Le processus d'ABG/P lui-même est-il durable ?

2. Chaque question d'évaluation principale comprend toute une série de sous-questions (critères d'évaluation). Pour faciliter les comparaisons et l'homogénéité entre les pays étudiés, des symboles sont utilisés afin d'attribuer des scores approximatifs à la situation générale et à l'influence attribuée à l'ABG/P.

Légende des scores et symboles

3. Voici la légende des scores et symboles:

(a) Lorsque la logique de la question (implicite) l'exige, autrement dit dans le cadre des questions d'évaluation fondamentales 2–8,[3] les scores font la distinction entre la situation générale à laquelle la question fait référence et l'influence de l'ABG/P sur cette même situation. Pour la situation générale, le score est donné sous forme de *niveau* et de *tendance*.

[2] Voir l'annexe K du RDE pour consulter la matrice complète des questions d'évaluation fondamentales, y compris les critères des jugements, les éléments de preuves, les sources de données et les contrefactuels. La *Note on Approach and Methods* finale soulignera les amendements mineurs et évaluera l'utilisation du cadre d'évaluation amélioré.

[3] Les critères d'évaluation pour les questions d'évaluation 1 et 9 font directement référence à l'ABG/P lui-même ; il n'y a donc pas d'« effet général » séparé à prendre en compte.

(b) L'influence de l'ABG/P est exprimée par deux scores:

- L'*effet*. Ceci évalue l'impact de l'ABG/P sur la situation générale.
- L'*efficience* : Il est parfaitement possible qu'on conclue à un effet faible ou nul de l'ABG/P, non pas parce que l'ABG/P est par nature inefficace, mais parce qu'il est relativement limité (« une goutte d'eau dans la mer ») par rapport à la situation générale. L'« efficience » évalue donc si l'ABG/P a un effet significatif par rapport aux ressources déployées par son intermédiaire. (En gros, l'ABG/P représente-t-il une solution au « bon rapport qualité/prix » pour obtenir cet effet ?)

(c) Un score de *confiance* séparé est attribué à la situation générale et à l'influence de l'ABG/P.

(d) Les mêmes symboles sont utilisés par rapport aux scores de « niveau », « effet », « efficience » et « confiance », cela de la manière suivante:

***	*fort/élevé*
**	*moyen/modéré*
*	*bas/faible*
nul	*le niveau/effet est égal à zéro ou négligeable*
Nt [non trouvé]	*nous n'avons trouvé aucune preuve claire indiquant une évolution allant dans un sens ou dans l'autre*
s/o	*le score est sans objet dans le cadre de cette question*

(e) L'« évolution » est celle qu'on dénote à la fin de la période d'évaluation, et les options sont:

+	*hausse/amélioration*
=	*stable (ou pas d'évolution discernable)*
–	*baisse/aggravation*
s/o	***sans objet*** *si le niveau d'accompagnement reçoit le score nul / non trouvé / sans objet*

(f) Dans les quelques cas où des effets pervers ont été identifiés (un effet négatif alors que la question implique qu'on s'attend à obtenir un effet positif), ils sont qualifiés de « pervers » (cela est toujours souligné dans l'explication associée).

(g) Guide approximatif des scores de confiance:

***	confiance forte/élevée: *Nous sommes certains de connaître la nature des éléments de preuve nécessaires pour répondre à cette question, et les éléments de preuve en notre possession semblent robustes et probants (nous serions donc surpris si de nouveaux éléments de preuve venaient modifier le score).*
**	confiance moyenne/modérée *Nous ne sommes pas entièrement certains que les éléments de preuve à notre disposition soient à la fois robustes et suffisants ; il est possible que de nouveaux éléments de preuve mènent à un score quelque peu différent.*
*	confiance basse/faible: *Nous ne sommes pas certains de connaître les éléments de preuve pertinents à la question, et/ou les éléments de preuve à notre disposition sont limités ou peu fiables.*

(h) Les scores pour la « situation générale » et « l'influence de l'ABG/P » peuvent être basés sur des différentes séries d'éléments de preuve (qui peuvent cependant se recouper) ; il est tout à fait possible que les niveaux de confiance diffèrent, c'est pour cela qu'ils sont évalués séparément.

(i) Guide approximatif des scores pour l'effet

***	effet fort:
	L'ABG/P a eu un impact certain et très significatif sur la situation générale ; ce n'est pas nécessairement le seul facteur ayant contribué à ce changement de situation, mais il est important.
**	effet modéré:
	L'ABG/P a eu un impact certain et modérément significatif sur la situation générale, mais il peut représenter un facteur secondaire, ou faire partie d'un nombre considérable de facteurs significatifs.
*	impact bas/faible:
	L'ABG/P n'a eu qu'un impact limité sur la situation générale.
nul	*L'évaluation révèle que l'ABG/P n'a eu aucun impact, ou un impact négligeable, sur la situation générale.*
Nt [non trouvé]	*Nous n'avons trouvé aucune preuve claire d'un impact positif ou négatif de l'ABG/P.*
s/o	*La question est sans objet dans ce cas précis.*

(j) Guide approximatif des scores pour l'efficience:

***	efficience forte
	L'ABG/P a une forte influence sur l'effet en question, proportionnellement aux ressources consacrées par l'ABG/P.
**	efficience modérée
	L'ABG/P a une influence modérée sur l'effet en question, proportionnellement aux ressources consacrées par l'ABG/P.
*	efficience faible
	L'ABG/P n'exerce qu'une influence faible sur l'effet en question, proportionnellement aux ressources représentées par l'ABG/P.
nul	*L'évaluation révèle que l'ABG/P n'exerce aucune influence, ou une influence négligeable, sur l'effet en question.*
Nt [non trouvé]	*Nous n'avons trouvé aucune preuve claire d'un impact positif ou négatif de l'ABG/P.*
s/o	*La question est sans objet dans ce cas précis.*

4. Les éléments de preuve utilisés pour déterminer les scores sont détaillés dans le texte des rapports de pays individuels, et ils respectent les directives générales données dans les annexes G et K du rapport de démarrage final (IDD 2005). La cohérence générale des scores a été vérifiée pour toutes les études de pays.

5. L'équipe chargée de l'étude reconnaît les limitations du système de notation. Cependant, il n'est ni possible ni désirable de réduire complètement les questions qualitatives à des jugements quantitatifs. Les scores viennent seulement en complément du texte.

Légende du résumé comparatif

6. Cette annexe donne les réponses des sept pays à chacune des questions devant recevoir un score. Les abréviations suivantes ont été utilisées:

N	Niveau
E	Évolution
C	Confiance
Ng	Niveau général
Eg	Évolution générale
Cg	Confiance générale
Ia	Impact de l'ABG/P
Ea	Efficience de l'ABG/P
Ca	Confiance en l'ABG/P

7. Les « totaux » sont calculés en additionnant les scores des pays pour chaque question d'évaluation, comme l'illustre l'exemple suivant:

score	**valeur**
***	3
**	2
*	1
nul, nt, s/o	0
pervers	-1

8. À nouveau, il s'agit d'un système arbitraire (sans aucune pondération), mais il aide à donner une idée générale des réponses à chaque question d'évaluation (le score maximum possible pour chaque question d'évaluation est également montré ; il dépend simplement du nombre de sous-questions qu'elle comprend). On ne peut tirer aucune conclusion de l'agrégation des scores de l'ensemble des questions d'évaluation.

Synthèse des scores donnés dans les rapports de pays

Question d'évaluation 1: Comment la structure en évolution de l'ABG/P répond-elle aux conditions, forces et faiblesses spécifiques du pays, aux priorités gouvernementales et aux priorités et principes des partenaires techniques et financiers ?

B1. Pertinence de l'ABG basé sur un partenariat		BF	Mal	Moz	Nic	Rwa	Oug	VN	Commentaire
Pertinence à l'égard du contexte: La mesure dans laquelle les forces et faiblesses du contexte financier, économique, social, politique et institutionnel sont prises en compte dans la structure en évolution de l'ABG/P.	N	**	*	**	**	**	**	***	Le score élevé obtenu par le Vietnam reflète le réalisme du design au niveau du champ d'action potentiel de l'influence de l'ABG/P ; le score faible du Malawi reflète des risques politiques élevés.
	E	+	+	+	=	=	=	+	
	C	***	***	***	***	***	***	***	
Dialogue, conditionnalité et appropriation: La mesure dans laquelle le dialogue politique et les conditionnalités de l'ABG/P correspondent à des niveaux élevés d'appropriation par le gouvernement, et sont sensibles aux contraintes spécifiques aux pays.	N	***	*	**	**	**	**	**	L'appropriation est particulièrement faible au Malawi. Le BF s'appuie sur le pilote de « nouvelle conditionnalité ».
	E	+	=	+	=	=	=	+	
	C	**	***	**	**	***	***	**	
Orientation sur la pauvreté: La mesure dans laquelle le design de l'ABG/P reflète les objectifs et stratégies liés à toutes les dimensions de la réduction de la pauvreté.	N	**	*	**	*	**	***	***	L'ABG/P reflète fortement les CSLP sur la question de savoir si toutes les dimensions (revenus, services, empowerment) sont prises en compte. Dans la plupart des cas, les évolutions positives reflètent une tendance à élargir le champ d'action des CSLP seconde génération.
	E	+	=	+	+	+	+	+	
	C	***	**	***	**	***	***	***	
Cohérence et homogénéité du design : La cohérence et l'homogénéité du design de l'ABG/P, qui prend en compte la mesure dans laquelle les différents partenaires (PTF variés et gouvernement) ont des attentes et approches différentes à l'égard de l'ABG/P ou de certains de ses composants.	N	**	**	***	*	**	**	**	Au Mozambique, l'ABG/P est né du besoin d'améliorer l'homogénéité entre bailleurs. En général, on constate toujours de nombreuses perspectives différentes entre bailleurs quant à l'ABG/P, et entre les différentes branches des gouvernements. Cela est particulièrement évident durant les étapes de formation de l'ABG/P au Nicaragua.
	E	+	=	=	+	=	=	+	
	C	***	**	***	***	***	**	***	
Réponse aux faiblesses antérieures au niveau de la gestion de l'aide: La mesure dans laquelle le design de l'ABG/P répond aux analyses des faiblesses antérieures dans les systèmes et processus de gestion de l'aide.	N	***	*	***	**	***	***	***	Les faiblesses antérieures de la gestion de l'aide étaient évidentes dans tous les cas ; les scores faibles obtenus par le Malawi et le Nicaragua reflètent les doutes des évaluateurs quant à la qualité des réponses.
	E	+	+	=	+	+	=	=	
	C	***	***	**	**	***	***	***	

N « total » ***total maximum = 15***	**12**	**6**	**12**	**8**	**11**	**12**	**13**	**Dans tous les cas, on a jugé que l'ABG/P représentait une réponse pertinente. Le Malawi et le Nicaragua sont des observations hors normes, qui reflètent en particulier un contexte politique beaucoup plus difficile.**

Question d'évaluation 2: L'ABG/P a-t-il contribué à une plus grande harmonisation et à un meilleur alignement du processus d'aide?

B2. Effets de l'ABG/P sur l'harmonisation et l'alignement		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Alignement avec les politiques: La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à un meilleur alignement des PTF avec les politiques gouvernementales aux niveaux national et sectoriel, cela en : (a) alignant les objectifs et conditions de l'aide avec les objectifs et cibles du gouvernement	Ng	**	**	**	*	**	**	**	Les scores pour l'alignement de l'aide avec les politiques en général prend en compte le fait de savoir si les documents de politique nationale sont opérationnalisés ou non, et par conséquent exigent un alignement. Évolution positive dans tous les cas (toute autre conclusion serait alarmante au vu des CSLP, de la Déclaration de Paris, etc.)
	Eg	+	+	+	+	+	+	+	
	Cg	**	**	**	***	***	***	***	
	Ia	**	*	***	*	**	***	***	L'ABG/P est en général jugé à la fois efficace et efficient pour le renforcement de l'alignement avec les politiques ; effets limités pour le moment au Malawi et au Nicaragua.
	Ea	***	**	***	**	**	***	***	
	Ca	***	**	***	***	***	***	***	
Leadership du gouvernement: (b) s'appuyant de plus en plus sur le gouvernement pour coordonner l'aide, prendre en charge le travail analytique et gérer l'AT	Ng	*	*	*	*	**	**	*	Le leadership du gouvernement au niveau de la gestion de l'aide est en général faible, les gouvernements de l'Ouganda et du Rwanda adoptant une attitude notablement plus proactive. Le gouvernement fait rarement preuve de leadership pour l'analyse conjointe et la gestion de l'AT.
	Eg	+	=	+	+	+	+	=	
	Cg	**	***	**	***	**	**	***	
	Ia	**	nul	**	*	**	**	nul	Les scores de l'Ouganda, du Rwanda, du Mozambique et du BF reflètent le champ d'action plus large de la collaboration bailleur/ gouvernement qui a été établie dans ces pays.
	Ea	**	nul	***	**	***	***	*	
	Ca	**	***	***	***	**	**	***	
Alignement avec les systèmes gouvernementaux: *Planification et cycles budgétaires du gouvernement* La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à un meilleur alignement des PTF avec les systèmes gouvernementaux aux niveaux national et sectoriel, cela en: (a) alignant l'engagement et le décaissement des fonds avec la planification et le cycle budgétaire du gouvernement	Ng	*	*	*	*	*	**	*	Le niveau de fond de l'alignement des PTF avec les systèmes gouvernementaux est jugé faible dans tous les cas (en contraste avec l'alignement avec les politiques, qui est moins exigeant).
	Eg	+	+	+	+	+	+	=	
	Cg	***	***	***	***	***	**	***	
	Ia	**	*	**	*	**	**	**	Effets positifs significatifs dans tous les cas où l'ABG/P a été établi.
	Ea	***	**	***	**	**	**	**	
	Ca	***	**	***	***	***	***	***	

B2. Effets de l'ABG/P sur l'harmonisation et l'alignement		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Systèmes de mise en œuvre du gouvernement (b) utilisant de plus en plus fréquemment des systèmes de gestion de la trésorerie, des marchés publics, de mise en œuvre, de suivi, de reporting et d'audit du gouvernement.	Ng	*	*	*	*	**	**	*	Le niveau de fond de l'utilisation par les PTF des systèmes gouvernementaux est faible dans la plupart des cas ; c'est moins vrai en Ouganda et au Rwanda.
	Eg	+	+	+	+	+	+	+	
	Cg	***	**	***	***	***	***	***	
	Ia	**	*	***	*	***	***	**	Par définition, l'ABG/P est décaissé par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux (il est donc efficace), mais l'ampleur de son effet dépend de l'échelle de l'ABG/P et de savoir dans quelle mesure il remplace les approches non-budgétisées.
	Ea	***	**	***	**	***	***	**	
	Ca	***	**	***	***	***	***	***	
Harmonisation entre bailleurs et modalités: La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à améliorer la coordination et la complémentarité générale des programmes des PTF.	Ng	*	**	**	**	**	**	*	Évolution positive de l'harmonisation des PTF dans tous les cas, mais il reste encore une importante marge d'amélioration.
	Eg	+	+	+	+	+	+	+	
	Cg	**	***	***	***	***	***	***	
	Ia	***	**	**	**	**	***	**	Même les opérations de l'ABG/P les moins complètes/réussies (Malawi, Nicaragua) ont eu des effets positifs sur l'harmonisation.
	Ea	**	***	***	***	***	***	**	
	Ca	***	**	***	***	***	***	***	
La mesure dans laquelle il existe des complémentarités spécifiques entre l'ABG/P et d'autres formes d'aide.	Ng	*	*	**	*	**	**	*	Degrés variables de complémentarité avec d'autres modalités d'aide, tendance à plus de complémentarité dans les secteurs comprenant des approches sectorielles (SWAps) développées.
	Eg	+	+	+	+	+	+	=	
	Cg	**	**	***	***	**	**	***	
	Ia	**	**	**	*	***	**	**	
	Ea	**	**	***	*	**	***	**	
	Ca	***	**	***	***	**	**	**	

B2. Effets de l'ABG/P sur l'harmonisation et l'alignement		BF	Mal	Moz	Nic	Rwa	Oug	VN	Commentaire
	Ng « total »	7	8	9	7	11	12	7	À ce niveau, des effets très certains sont apparents dans la plupart des cas (ils sont plus limités à ce jour au Malawi et au Nicaragua, ce qui n'est guère surprenant). En plus de l'harmonisation et de l'alignement intégrés dans la coopération des bailleurs de l'ABG/P et dans son utilisation intrinsèque des systèmes gouvernementaux, on constate généralement des effets indirects sur l'harmonisation et l'alignement des autres modalités. Par exemple, l'ABG/P et ses structures associées de dialogue et d'analyse peuvent complémenter et améliorer les mécanismes sectoriels existants, offrant souvent un forum et des instruments permettant de répondre aux questions transsectorielles.
	Ia « total »	13	7	14	7	14	15	11	
total maximum = 18	Ea « total »	15	11	18	12	15	17	12	

Question d'évaluation 3: Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P aux performances des dépenses publiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?

B3. Effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques		BF	Mal	Moz	Nic	Rwa	Oug	VN	Commentaire
Influence sur l'allocation des dépenses: L'influence des fonds ABG/P sur les niveaux et parts de dépenses pro-pauvres.	Ng	**	**	***	**	**	***	**	La confiance dans les jugements pris à l'égard des dépenses pro-pauvres est limitée par des faiblesses au niveau du concept et de la définition des dépenses pro-pauvres (voir le rapport principal pour une discussion sur ce sujet).
	Eg	+	+	=	+	+	=	+	
	Cg	**	***	**	**	**	**	**	
	Ia	**	*	**	*	**	***	**	L'influence se fait sentir le plus en profondeur dans l'Ouganda, et le moins au Malawi et au Nicaragua.
	Ea	**	*	***	**	**	***	**	
	Ca	**	**	**	**	**	**	**	
Dépenses discrétionnaires: La mesure dans laquelle les fonds ABG/P ont contribué à l'augmentation de la proportion des fonds externes compris dans le budget national.	Ng	*	*	*	**	*	**	*	Le jugement de fond est que l'incorporation des fonds externes dans le budget est en général faible ; parmi les exceptions partielles, le Nicaragua (allocation a posteriori des fonds par l'intermédiaire d'un compte unique du trésor) et l'Ouganda (où l'ABG/P a aidé à budgétiser l'aide sectorielle et du gouvernement local).
	Eg	=	=	+	+	=	=	=	
	Cg	**	***	**	***	**	**	***	
	Ia	**	nul	**	*	**	***	***	Le score d'efficience nul pour le Malawi reflète le fait que, jusqu'à présent, l'ABG/P a représenté un changement d'étiquette, pas une hausse nette de l'appui budgétaire non affecté ; ailleurs (mis à part le Nicaragua), l'ABG/P a eu un impact significatif car il a apporté un montant d'aide plus important sous le contrôle du processus budgétaire national.
	Ea	***	nul	***	**	***	***	***	
	Ca	**	***	***	***	***	***	***	

B3. Effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Prévisibilité: La mesure dans laquelle le calendrier et la fourniture de fonds ABG/P ont contribué à la prévisibilité générale des flux d'aide et des dépenses publiques.	Ng	**	*	**	**	*	**	**	La prévisibilité des flux d'aide préoccupe tous les pays, mais elle comporte de nombreuses dimensions (voir la discussion dans le rapport principal).
	Eg	=	+	+	-	=	+	=	
	Cg	***	***	**	**	*	***	**	
	Ia	**	*perv-ers*	**	*perv-ers*	**	*	**	Les épisodes d'arrêt et de reprise au Malawi et au Nicaragua ont exacerbé l'imprévisibilité. Plusieurs pays ont connu des problèmes de prévisibilité à court terme des décaissements de l'ABG/P ; les différentes dimensions de cette question font l'objet d'une discussion dans les rapports pays et dans le rapport de synthèse principal.
	Ea	**	s/o	**	s/o	**	*	**	
	Ca	***	***	**	**	**	***	**	
Efficience des dépenses: La mesure dans laquelle le calendrier et la fourniture de fonds ABG/P ont contribué à l'efficience générale des flux d'aide et des dépenses publiques.	Ng	**	*	*	*	*	**	**	L'efficience de fond des allocations budgétaires est en particulier jugée plus solide au BF, en Ouganda et au Vietnam.
	Eg	=	+	+	+	=	=	+	
	Cg	**	**	**	**	**	***	**	
	Ia	**	*	**	nul	**	**	**	À nouveau, effets positifs significatifs dans les pays où l'ABG/P est devenu bien établi. Les dimensions variées de l'efficience des allocations et de l'efficience opérationnelle sont analysées dans les rapports pays.
	Ea	**	*	**	*	**	***	***	
	Ca	**	**	**	**	**	***	**	
Coûts de transaction: L'influence de l'ABG/P sur les coûts de transaction du processus budgétaire et de l'utilisation de l'aide. ***Remarque* (faible) pour Ng représente des coûts de transaction élevés.***	Ng	*	*	*	*	*	**	*	Les coûts de transaction généraux liés à l'utilisation de l'aide sont jugés élevés partout, à l'exception de l'Ouganda, où l'ABG/P a contribué à budgétiser l'aide sectorielle et du gouvernement local, réduisant ainsi les coûts supplémentaires liés aux procédures de passation de marché des bailleurs etc.
	Eg	+	=	=	=	+	=	=	
	Cg	***	***	**	**	*	**	**	
	Ia	**	*	**	*	**	**	**	L'efficience de l'ABG/P au niveau de la réduction des coûts de transaction obtient des scores positifs. En effet, même lorsque les effets sur les coûts au stade de la négociation sont ambigus, il mène à une réduction nette des coûts subis par le gouvernement durant la mise en œuvre du programme. L'effet dépend du volume de l'ABG/P et du contrefactuel.
	Ea	**	***	**	**	**	***	***	
	Ca	***	***	**	**	*	**	**	

B3. Effets de l'ABG/P sur les dépenses publiques		BF	Mal	Moz	Nic	Rwa	Oug	VN	Commentaire
total maximum = 15	**Ng « total »**	**8**	**6**	**8**	**8**	**6**	**11**	**8**	**Les scores Ng impliquent, et cela est crédible, que la gestion des dépenses publiques et de l'aide en Ouganda est largement plus sophistiquée qu'ailleurs. Au niveau des effets, le Malawi et le Nicaragua représentent à nouveau des cas clairement hors normes (on pouvait s'y attendre, vu que ni l'un ni l'autre n'a encore bénéficié d'un flux durable d'ABG/P).**
	Ia « total »	**10**	**2**	**10**	**2**	**10**	**11**	**11**	
	Ea « total »	**11**	**5**	**12**	**7**	**11**	**13**	**13**	

Question d'évaluation 4: Comment évaluez-vous la contribution de l'ABG/P à l'amélioration de l'appropriation et de la capacité de planification et de gestion du gouvernement, et de l'accountability dans le cadre du processus budgétaire, du point de vue de l'efficience, de l'efficacité et de la durabilité?

B4. Effets de l'ABG/P sur les systèmes de planification et de budgétisation		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Appropriation: La mesure dans laquelle une hausse des ressources prévisibles et discrétionnaires a contribué à renforcer l'appropriation du processus budgétaire et l'engagement vis-à-vis de l'amélioration budgétaire.	Ng	**	*	*	*	**	***	**	L'engagement du gouvernement envers un meilleur processus budgétaire est le plus fort dans l'Ouganda. Le Mozambique est un cas intéressant : en effet, il reçoit un niveau élevé d'ABG/P sur fond d'appropriation relativement plus faible de la réforme budgétaire.
	Eg	+	+	+	+	+	=	=	
	Cg	***	***	***	*	**	***	**	
	Ia	***	nul	**	*	***	**	*	Lorsque l'ABG/P a mené à une augmentation des ressources discrétionnaires, les effets sur l'appropriation et l'engagement vis-à-vis de l'amélioration des processus budgétaires sont positifs. Le score de l'effet pour le Vietnam reflète un volume relativement plus faible d'AGB/P ; pour l'Ouganda, il reflète le fait que l'engagement envers un meilleur processus budgétaire existait avant l'avènement de l'ABG/P.
	Ea	**	s/o	***	*	***	***	**	
	Ca	***	**	**	*	***	***	**	
Accountability: La mesure dans laquelle une plus forte utilisation des systèmes et processus gouvernementaux a contribué à améliorer l'accountability au niveau des dépenses publiques.	Ng	*	*	*	*	*	**	*	L'accountability générale au niveau des dépenses publiques (fiduciaire et démocratique) est considérée faible (modérée en Ouganda).
	Eg	+	+	+	+	+	=	+	
	Cg	**	***	**	***	**	**	**	
	Ia	**	*	**	nul	**	**	**	Lorsque l'ABG/P a mené à une augmentation des ressources mises à la disposition des systèmes et processus gouvernementaux, on constate des progrès au niveau du champ d'action de l'accountability sur le plan national, bien que la plupart des systèmes d'accountability nationaux demeurent faibles.
	Ea	*	*	***	**	**	**	**	
	Ca	**	**	**	***	***	**	**	

B4. Effets de l'ABG/P sur les systèmes de planification et de budgétisation		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Durabilité: La mesure dans laquelle l'ABG/P aide le gouvernement à internaliser de telles améliorations (garantissant la durabilité de la totalité du processus).	Ng	**	*	*	nul	**	**	*	Les scores de fond (Ng) reflètent des degrés variés d'engagement du gouvernement envers les processus de réforme de l'ABG.
	Eg	+	=	+	=	+	=	=	
	Cg	**	***	**	***	**	**	**	
	Ia	**	*	*	nul	**	**	**	Lorsqu'une stratégie cohérente est en place pour l'ABG, l'ABG/P a fourni un soutien systémique positif.
	Ea	**	*	**	**	**	***	**	
	Ca	**	**	**	***	**	***	**	
Renforcement de la capacité: La mesure dans laquelle l'ABG/P soutient le renforcement de la capacité de la GFP.	Ng	*	**	*	*	**	**	**	Les scores de fond reflètent la tendance de l'AT dans le domaine de la GFP à décevoir les attentes.
	Eg	+	+	=	-	+	+	+	
	Cg	***	***	**	***	**	***	***	
	Ia	***	*	*	nul	***	**	**	Des scores relativement faibles pour l'efficience reflètent une tendance des effets systémiques de l'ABG/P à prédominer, tandis que la coordination avec l'AT axée sur la GFP a été plutôt ad hoc.
	Ea	**	*	*	*	**	**	**	
	Ca	***	**	**	***	**	***	***	
	Ng « total »	**6**	**5**	**4**	**3**	**7**	**9**	**6**	**Contraste frappant entre l'Ouganda et le Mozambique pour les scores de fond.**
	"Total" pEt	**10**	**3**	**6**	**1**	**10**	**8**	**7**	**Preuves claires que l'ABG/P peut être efficient et efficace au niveau du renforcement du système de planification et budgétaire.**
total maximum = 12	**"Total" pEy**	**7**	**3**	**9**	**6**	**9**	**10**	**8**	

Question d'évaluation 5: Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'amélioration des politiques et processus de politiques publiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?

B5. Effets de l'ABG/P sur les politiques et processus politiques		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Influence sur le processus de réforme *Appropriation et efficacité* La mesure dans laquelle l'ABG/P (en prenant compte des délais liés à ses opérations) a contribué (contribue) à établir/maintenir un processus de réforme pro-pauvre complet, cohérent et efficace, pris en main par le gouvernement.	Ng	**	*	*	*	**	**	***	Les scores de fond représentent une évaluation de la qualité du leadership du gouvernement au niveau du processus de réforme national.
	Eg	+	=	+	+	+	=	+	
	Cg	*	***	**	**	**	**	***	
	Ia	**	*	**	*	**	**	***	Les scores faibles du Malawi et du Nicaragua reflètent des problèmes de conception des programmes dus à une absence de stratégie de réforme cohérente et crédible sur le plan national, que l'ABG/P pourrait soutenir.
	Ea	***	*	***	**	***	***	***	
	Ca	***	***	***	**	**	***	***	
Participation La mesure dans laquelle un éventail approprié de parties prenantes est impliqué dans la formulation et analyse des politiques.	Ng	*	**	*	**	**	**	*	Il est intéressant de noter qu'il n'existe pas de corrélation simple entre des niveaux apparents de participation et la qualité du processus de réforme (voir plus haut).
	Eg	+	+	+	+	+	=	=	
	Cg	*	***	**	***	**	**	**	
	Ia	**	*	**	*	*	**	**	L'ABG a eu un impact au niveau de l'élargissement/approfondissement de l'implication des parties prenantes.
	Ea	**	*	***	*	**	***	*	
	Ca	**	**	**	***	**	***	**	
Apprentissage La mesure dans laquelle les processus politiques encouragent à la fois les gouvernements et les PTF à tirer des leçons de leurs expériences et à adapter les politiques aux circonstances du pays.	Ng	**	**	**	*	*	**	*	Le Vietnam, le Rwanda, le Nicaragua semblent être les pays où les PTF sont moins capables d'initier un dialogue (au Vietnam et au Rwanda à cause de l'attitude du gouvernement à l'égard de la souveraineté ; au Nicaragua à cause des fissures et d'une instabilité politiques).
	Eg	+	+	+	+	=	=	=	
	Cg	***	***	**	**	**	***	***	
	Ia	**	*	***	*	**	**	*	L'aide sous forme d'ABG/P en tant qu'aide est moins important au Vietnam, et a donc moins d'impact que dans les quatre autres pays bénéficiant de systèmes ABG/P établis.
	Ea	***	*	***	*	**	***	*	
	Ca	***	**	**	**	**	***	***	

B5. Effets de l'ABG/P sur les politiques et processus politiques		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Influence sur le contenu des politiques *Secteurs public et privé* La mesure dans laquelle les politiques s'attaquent aux secteurs dans lesquels l'économie de marché a échoué, à l'environnement réglementaire et à l'équilibre approprié entre les secteurs public et privé.	Ng	*	*	*	**	*	*	*	Les scores de fond faibles reflètent les tendances des politiques gouvernementales (incarnées par les CSLP) à se concentrer principalement sur la fourniture de services par le gouvernement.
	Eg	+	=	=	+	+	+	=	
	Cg	**	***	**	**	**	**	**	
	Ia	*	nul	*	*	*	*	**	À ce jour, on note surtout une influence modeste de l'ABG/P sur les politiques liées à la relation entre secteurs privé/public.
	Ea	*	nul	*	**	*	**	*	
	Ca	**	**	**	***	**	**	**	
Politiques sectorielles La mesure dans laquelle des politiques sectorielles appropriées apportent un complément aux dépenses publiques.	Ng	*	*	**	*	**	**	*	L'évaluation de fond (toujours approximative) concerne la mesure dans laquelle il existe une corrélation entre les politiques sectorielles et les dépenses publiques.
	Eg	+	+	=	+	+	+	=	
	Cg	*	**	***	*	***	**	**	
	Ia	**	*	**	nul	**	**	*	Les score élevés de l'Ouganda (et du Mozambique) reflètent une bonne interaction entre l'ABG/P et les arrangements de coordination sectorielle.
	Ea	**	*	***	*	**	***	*	
	Ca	**	**	**	*	**	***	**	
	Ng « total »	**7**	**7**	**7**	**7**	**8**	**9**	**7**	**Forte corrélation entre l'évaluation de l'efficience générale de l'ABG/P et le degré de pénétration (durée, importance relative et sophistication des arrangements au niveau des dialogues) de l'ABG/P.**
	Ia « total »	**9**	**4**	**10**	**4**	**8**	**9**	**9**	
total maximum = 15	**Ea « total »**	**11**	**4**	**13**	**7**	**10**	**14**	**7**	

Question d'évaluation 6: Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P aux performances macroéconomiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?

B6. Effets de l'ABG/P sur la performance macroéconomique		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Effets macroéconomiques *Discipline fiscale et stabilité macroéconomique* La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à la discipline fiscale et à la stabilité macroéconomique.	Ng	***	*	*	**	**	***	***	L'Ouganda, le Vietnam et le Burkina Faso bénéficiaient tous d'une discipline fiscale et d'une stabilité macroéconomique bien établies avant l'avènement de l'ABG/P.
	Eg	=	+	+	+	=	=	=	
	Cg	***	***	***	***	***	***	***	
	Ia	s/o	*pervers*	**	nul	*	s/o	s/o	Les scores d'efficience indiquent que l'ABG/P peut représenter un appui efficace à un gouvernement engagé à l'égard de la stabilité macroéconomique et de la discipline fiscale. Comparaison des scores sur les effets : Malawi et Nicaragua, discipline non maintenue ; BF, Ouganda, Vietnam, discipline indépendante de l'ABG/P.
	Ea	**	nul	**	*	**	***	**	
	Ca	**	***	**	***	**	**	**	
Coût du financement budgétaire La mesure dans laquelle le financement de l'ABG/P a réduit le coût du financement budgétaire.	Ng	**	*	*	**	*	**	*	Scores « pervers » pour l'effet dus aux coûts de l'emprunt pour compenser l'imprévisibilité à court terme des décaissements de l'ABG/P (Rwanda) ou aux coûts de l'emprunt national à des fins de stérilisation (Ouganda). Sinon, les dons et les prêts concessionnels représentent une source économique de financement.
	Eg	=	+	+	+	=	–	–	
	Cg	***	***	***	***	*	***	**	
	Ia	**	*	**	nul	*perv-ers*	*perv-ers*	***	
	Ea	***	***	***	**	s/o	s/o	***	
	Ca	***	**	***	***	*	***	**	

B6. Effets de l'ABG/P sur la performance macroéconomique		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Investissement privé La mesure dans laquelle le financement ABG/P des dépenses publiques a eu un effet négatif sur l'investissement privé.	Ng	**	nul	*	*	nul	**	nul	Il n'existe que peu de preuves directes d'un « effet dissuasif » sur les investissements privés due au financement des dépenses publiques, mais voir la discussion dans le rapport principal.
	Eg	=	+	+	=	=	+	=	
	Cg	**	**	**	**	**	***	*	
	Ia	nul	*pervers*	nt	nul	*	**	nul	
	Ea	nul	nul	s/o	**	*	**	**	
	Ca	**	**	**	**	**	*	**	
Recettes nationales La mesure dans laquelle le financement ABG/P des dépenses publiques a eu un impact négatif sur la collecte des recettes nationales. *Remarque : pour Ng, *** indique de solides performances au niveau des recettes.*	Ng	**	***	**	**	**	*	***	Résultats variés dans les différents pays au niveau des recettes, mais aucune preuve claire d'une relation négative simple entre le financement ABG/P et les recettes nationales ; voir la discussion dans le rapport principal.
	Eg	+	+	=	+	+	+	+	
	Cg	***	***	***	**	**	***	***	
	Ia	nt	nul	nt	nul	nt	nt	nt	
	Ea	s/o	nul	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	
	Ca	*	**	**	***	**	*	**	
Facilitation des changements institutionnels La mesure dans laquelle de telles améliorations ont été stables au fil des ans et ont mené à des changements du comportement institutionnel (investissements du secteur privé, décisions de la banque centrale, etc.)	Ng	***	nul	**	*	*	***	**	L'Ouganda, le BF et le Vietnam connaissent les plus longues périodes de stabilité macroéconomique, mais dans tous les cas on constate aussi que les décideurs doivent faire face à d'autres sources significatives d'incertitude.
	Eg	=	=	+	+	+	=	=	
	Cg	***	**	**	**	**	**	**	
	Ia	*	nul	**	nul	*	*	*	
	Ea	*	nul	***	nul	*	**	**	
	Ca	**	**	**	**	*	*	**	
total maximum = 15	**Ng « total »**	**12**	**5**	**7**	**8**	**6**	**11**	**9**	**En général, nous considérons que les questions macroéconomiques et leurs interactions avec l'ABG/P (comme on l'a discuté dans les rapports de pays respectifs et le rapport de synthèse) sont trop complexes pour être décrites de façon utile dans un système de notation d'une grande simplicité.**
	Ia « total »	**3**	**-1**	**6**	**0**	**2**	**2**	**4**	
	Ea « total »	**6**	**3**	**8**	**5**	**4**	**7**	**9**	

Question d'évaluation 7: Dans quelle mesure la contribution de l'ABG/P à l'amélioration des performances du gouvernement au niveau de la fourniture de services publics a-t-elle été efficiente, efficace et durable?

B7. Effets de l'ABG/P sur la fourniture de services publics		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
Fourniture de services publics pro-pauvres La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à augmenter l'efficience et l'efficacité de la fourniture de services publics pro-pauvres et à en améliorer l'accès par les populations démunies.	Ng	*	*	*	*	**	**	**	On juge que le Rwanda, l'Ouganda et le Vietnam obtiennent des performances relativement solides dans le temps dans le domaine de la fourniture de services pro-pauvres.
	Eg	+	+	+	+	+	+	+	
	Cg	***	**	***	**	***	**	**	
	Ia	**	nul	*	s/o	**	**	**	Les scores du Malawi et du Nicaragua reflètent le fait que l'ABG/P n'a pas été établi avec succès durant la période d'évaluation.
	Ea	***	nul	*	s/o	**	***	***	
	Ca	**	**	**	**	**	**	**	
Capacité et réactivité des institutions chargées de la fourniture de services. La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué au développement d'une capacité durable dans les institutions chargées de la fourniture des services.	Ng	*	*	*	**	*	*	*	Gros problèmes de capacité au niveau de la fourniture de services fondamentaux.
	Eg	=	=	+	=	=	=	=	
	Cg	**	**	**	**	**	**	*	
	Ia	*	nul	*	s/o	*	*	*	Les scores du Malawi et du Nicaragua reflètent le fait que l'ABG/P n'a pas été établi avec succès durant la période d'évaluation.
	Ea	*	nul	**	s/o	*	*	*	
	Ca	**	**	**	***	**	**	*	
La mesure dans laquelle l'ABG/P a contribué à faire en sorte que les institutions chargées de la fourniture de services soient plus à l'écoute des bénéficiaires.	Ng	*	*	*	*	*	*	**	Faibles niveaux généraux de réactivité au niveau de la fourniture de services.
	Eg	+	=	+	=	=	+	=	
	Cg	**	**	**	**	**	**	**	
	Ia	**	nt	*	nt	*	*	**	Les scores du Vietnam reflètent l'accent particulier porté par le CASRP sur ce domaine. Les scores du Malawi et du Nicaragua reflètent le fait que l'ABG/P n'a pas été établi avec succès durant la période d'évaluation.
	Ea	**	nul	*	nt	*	*	***	
	Ca	**	**	**	**	**	**	**	
Ng « total »		**3**	**3**	**3**	**4**	**4**	**4**	**5**	**En général, les améliorations quantitatives (accès par un nombre plus important de personnes démunies) sont plus faciles à atteindre que les améliorations qualitatives. Les facteurs sous-jacents (l'impact d'échelles de temps plus longues pour le changement qualitatif, et la question de savoir si l'ABG/P comporte des forces ou faiblesses caractéristiques face à de telles questions) sont discutés dans les rapports.**
Ia « total »		**5**	**0**	**3**	**0**	**4**	**4**	**5**	
Ea « total »		**6**	**0**	**4**	**0**	**4**	**5**	**7**	
total maximum = 9									

Question d'évaluation 8: Dans quelle mesure l'ABG/P a-t-il renforcé l'impact du gouvernement sur la pauvreté?

B8. Effets de l'ABG/P sur la réduction de la pauvreté		**BF**	**Mal**	**Moz**	**Nic**	**Rwa**	**Oug**	**VN**	**Commentaire**
La mesure dans laquelle l'ABG/P (en prenant en compte les délais liés à ses opérations) a renforcé (ou renforce) l'impact du gouvernement sur les différentes dimensions de la réduction de la pauvreté, y compris :	Ng	*	*	**	*	**	**	***	Les scores de fond sont liés à la performance générale du gouvernement à l'égard des services de base mis à la disposition des populations démunies.
	Eg	+	=	+	+	+	+	+	
	Cg	**	**	**	**	**	***	**	
Les services de base destinés aux pauvres	Ia	**	nt	*	nt	**	**	**	Aucun effet perceptible de l'ABG/P au Malawi ou au Nicaragua. Le score de l'effet au Mozambique reflète le fait que l'aide sectorielle et projet continue à jouer un rôle majeur.
(a) l'utilisation des services de santé, d'éducation et d'autres services fondamentaux par les groupes démunis.	Ea	**	nul	**	**	**	**	**	
	Ca	**	**	**	**	**	***	*	
Pauvreté de revenus	Ng	*	*	**	***	*	**	***	Les scores de fond reflètent des performances différentiées au niveau de la pauvreté de revenus.
(b) l'amélioration de l'environnement macroéconomique, menant à une hausse des revenus et des opportunités économiques pour les populations démunies.	Eg	+	=	+	+	=	=	+	
	Cg	***	*	***	***	**	**	***	
	Ia	**	nt	*	nt	*	*	**	Il est peu probable qu'un effet soit ressenti à ce stade au Malawi et au Nicaragua ; influence modeste seulement sur la pauvreté de revenus dans les autres pays.
	Ea	**	nul	**	**	*	**	**	
	Ca	**	**	*	**	**	**	**	
Empowerment	Ng	*	*	*	*	*	*	*	Les scores de fond reflètent des niveaux généralement faibles de l'empowerment des populations démunies.
(c) l'empowerment des populations démunies suite à des améliorations dans le domaine de l'accountability du gouvernement, à une plus grande participation aux processus de prise de décision ou aux améliorations dans l'administration de la justice.	Eg	+	+	+	+	+	=	+	
	Cg	**	**	**	**	*	**	**	
	Ia	*	nt	*	nt	*	*	*	Il est peu probable qu'on assiste à des effets à ce stade au Malawi ou au Nicaragua. Effets faibles ailleurs, mais les scores d'efficience indiquent que l'ABG/P offre des avantages dans la manière dont il s'attaque aux questions d'empowerment.
	Ea	*	nul	**	*	**	**	**	
	Ca	**	**	**	*	**	**	**	
	Ng « total »	**3**	**3**	**5**	**5**	**4**	**5**	**7**	**Effets négligeables au Malawi et au Nicaragua ; les effets modérés qu'on constate ailleurs se fondent plus sur la fourniture de services que sur la pauvreté de revenus ou l'empowerment.**
	Ia « total »	**5**	**0**	**3**	**0**	**4**	**4**	**5**	
total maximum = 9	**Ea « total »**	**5**	**0**	**6**	**5**	**5**	**6**	**6**	

Question d'évaluation 9: Le processus d'ABG/P lui-même est-il durable?

B9. Durabilité de l'ABG/P		BF	Mal	Moz	Nic	Rwa	Oug	VN	Commentaire
Apprentissage mutuel entre le Gouvernement et les bailleurs La mesure dans laquelle l'ABG/P permet un processus d'apprentissage mutuel entre le gouvernement et les PTF, avec des mécanismes flexibles pour s'ajuster aux contextes particuliers (y compris des ajustements permettant de maximiser les complémentarités entre les différentes formes d'aide).	N	***	*	***	nul	**	**	**	Systèmes d'apprentissage mutuel prometteurs dans les cinq pays où l'ABG/P est devenu établi…
	E	+	=	=	+	+	+	=	
	C	***	**	***	**	***	***	***	
Analyse et ajustement complets et efficaces La mesure dans laquelle un tel processus comprend les trois flux principaux de l'ABG/P (fonds, institutions et politiques) avec des ajustements liés aux résultats obtenus à tous les stades de la chaîne de causalité (de la qualité des inputs à l'impact global sur la pauvreté).	N	**	*	***	nul	**	**	*	… cependant, différences significatives au niveau de la capacité des systèmes à se concentrer sur les ajustements à tous les stades…
	E	+	+	+	=	+	+	+	
	C	**	*	***	**	***	**	**	
Remontées d'informations à l'intention des parties prenantes La mesure dans laquelle le processus fournit des remontées d'informations appropriées et en temps utile à toutes les parties prenantes, cela afin d'assurer la continuité et la durabilité de l'ABG/P.	N	**	*	**	nul	*	**	**	…et les remontées d'informations à l'intention des parties prenantes ne sont nulle part considérées comme étant efficaces.
	E	+	=	+	+	+	+	+	
	C	***	*	***	**	**	***	***	
N « total » ***total maximum = 9***		**7**	**3**	**8**	**0**	**5**	**6**	**5**	**Les scores impliquent que les processus au BF et au Mozambique sont établis de façon relativement plus sûre que dans les autres pays principaux bénéficiant de l'ABG/P.**

Annexe D: Évaluations de la GFP

Introduction

1. L'appui budgétaire comprend toujours une étude de la gestion des finances publiques (GFP). Les bailleurs, qui cherchent à organiser leurs décaissements par l'intermédiaire des systèmes des gouvernements partenaires, s'intéressent tout particulièrement aux normes fiduciaires de l'État. En plus de cela, l'un des principaux arguments en faveur de l'appui budgétaire est que l'utilisation des systèmes de GFP du gouvernement peut elle-même contribuer à les renforcer. C'est pour cela que des rapports diagnostiques de la GFP (RDP, CFAA, CPAR, ROSC, etc.)[4] ont été fréquemment réalisés, ainsi que des analyses fiduciaires spécifiques aux bailleurs (bien que d'autres facteurs aient également contribué à cet intérêt grandissant porté à la GFP).

2. Il est de plus en plus reconnu que l'analyse et le renforcement de la capacité de la GFP se prêtent à une collaboration et à une harmonisation. Le second volume des directives du CAD sur « L'harmonisation des pratiques des donateurs pour une fourniture efficace de l'aide » (*Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery* (CAD de l'OCDE 2005d), comprend un chapitre sur le renforcement de la capacité pour la GFP. Un cadre de mesures de la performance (Performance Measurement Framework) de la GFP a été développé sous les auspices du programme multi-agences Dépenses publiques et responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) (Secrétariat du PEFA 2005). Dans six des sept pays de l'étude de l'ABG, les demandes des bailleurs qu'on mène un suivi de l'allègement de la dette dans le cadre des PPTE ont été centrales, avec des plans d'évaluation et d'action montrant la voie à suivre ; le Vietnam, qui n'est pas un PPTE, fait exception.

3. Étant donné l'importance fondamentale de la qualité des systèmes de GFP et des réformes dans les pays recevant l'ABG/P, toutes les équipes travaillant dans les pays différents ont mené une synthèse complète des analyses et diagnostics disponibles, en faisant référence aux études des plans d'évaluation et d'action de l'initiative PPTE, ainsi qu'au travail mené au niveau du cadre et de la méthodologie PEFA. Cette Annexe offre une synthèse concise des évaluations de la GFP tirées de l'Annexe 4 de chaque rapport pays et présentées dans le Tableau D1 ci-dessous. Notre évaluation principale concerne l'état actuel de la GFP, mais nous examinons également les développements réalisés durant la période d'évaluation et jugeons si différents éléments des systèmes de GFP des pays s'améliorent ou non. Notre analyse s'inspire autant que possible du système d'indicateurs de performance PEFA et des plans d'évaluation et d'action disponibles.

4. Nous insistons sur le fait que cette Annexe n'est pas la source primaire sur laquelle se sont fondées les conclusions du rapport de synthèse à l'égard de la GFP. Les constatations et conclusions du rapport de synthèse s'inspirent de celles contenues dans les rapports pays. Nos conclusions au niveau de chaque pays ne se fondent pas non plus simplement sur les scores estimés, mais sur une analyse soignée des preuves présentées dans l'Annexe 4 de chaque rapport pays et dans les sections pertinentes des rapports. Elles se basent sur une analyse extensive des documents disponibles et sur des entretiens avec les participants actuels à, et les observateurs des, systèmes de gestion des finances publiques de ces pays.

[4] Les Revues des Dépenses Publiques, les Country Financial Accountability Assessments, les Country Procurement Assessment Reviews (tous menés par la Banque Mondiale) et les Reports on the Observance of Standards and Codes (FMI, liés aux directives sur la transparence).

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

5. Une série de 28 indicateurs de performance de haut niveau a été développée par PEFA pour évaluer les améliorations des performances de la GFP sur la durée. Trois autres indicateurs évaluent certains aspects de la performance des bailleurs. PEFA a développé une méthodologie de notation détaillée (décrite en détail dans PEFA 2005), selon laquelle l'évaluation de chaque indicateur de haut niveau se fonde sur un certain nombre de composants spécifiques.

6. Le champ d'action de cette étude ne permet pas de prendre en charge une analyse complète fondée sur PEFA (et de toute manière, le système de notation PEFA n'a été finalisé qu'en juin 2005). Cependant, pour favoriser la standardisation et la comparabilité, l'analyse GFP de l'étude de l'ABG/P se rapproche le plus possible du cadre d'indicateurs PEFA. Nous avons utilisé une matrice standard pour prendre en considération les questions de GFP par rapport aux dimensions principales définies par PEFA, en nous inspirant des sources secondaires à disposition (données à la fin de cette Annexe).[5]

7. Nous ne tentons pas d'appliquer un système de notation rigoureux par rapport aux calibrations spécifiques prévues par PEFA. Nous exprimons notre jugement de trois manières : *bon, modéré* ou *faible*, en nous fondant sur les données disponibles. Dans les cas où les informations n'étaient pas suffisantes, nous n'avons pas offert de jugement. À l'avenir, une évaluation et des rapports rigoureux, réalisés conformément aux directives PEFA, devraient offrir une base beaucoup plus robuste et transparente pour l'évaluation de la qualité des systèmes de GFP que celle dont nous disposions durant la période d'évaluation. Cela permettra également de contrôler de façon beaucoup plus systématique les progrès du renforcement de la capacité.

8. Le cadre de mesure de la performance PEFA identifie les dimensions cruciales de la performance d'un système de GFP ouvert et bien organisé en fonction des indices suivants:

1. **Crédibilité du budget** – Le budget est réaliste et mis en œuvre de la façon prévue.
2. **Couverture et transparence** – Le budget et l'analyse du risque fiscal sont complets, et les informations fiscales et budgétaires sont mises à la disposition du public.
3. **Budgétisation basée sur les politiques publiques** – Le budget est préparé en prenant en compte la politique gouvernementale.
4. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget** – Le budget est mis en œuvre de façon organisée et prévisible, et des arrangements sont mis en place pour l'exercice du contrôle et l'intendance lors de l'utilisation des finances publiques.
5. **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** – Des archives et informations adéquates sont produites, maintenues et disséminées pour satisfaire les exigences du contrôle de la prise de décision, de la gestion et de la rédaction de rapports financiers.
6. **Surveillance et vérification externes** – Des systèmes d'examen rigoureux des finances publiques et de suivi par l'exécutif sont en place.

[5] Des analyses PEFA complètes pour l'Ouganda et le Mozambique ont été menées courant 2005. Notre analyse de l'Ouganda s'est fondée sur l'évaluation préliminaire PEFA qui était en cours, mais l'évaluation du Mozambique n'a été disponible qu'une fois notre rapport pays Mozambique terminé. Nous comprenons que, en général, ses scores sont plus favorables que les évaluations antérieures.

Les Pays Pauvres Très Endettés – Plan d'évaluation et d'action

9. Cette matrice montre également les indicateurs et les résultats diagnostiques du plan d'évaluation et d'action du PPTE (bien que ceux-ci ne s'appliquent pas au Vietnam[6]). Les études des plans d'évaluation et d'action offrent des rapports sur les progrès des suivis des dépenses publiques dans le contexte de l'initiative améliorée d'allègement de la dette et sur l'état des plans d'action convenus avec les autorités des pays pour renforcer leurs systèmes de gestion des dépenses publiques.

10. L'échelle des indicateurs du plan d'évaluation et d'action du PPTE est la suivante : A (fort), B (modéré) et C (faible). Les évaluations du plan d'évaluation et d'action du PPTE menées en 2001 ont utilisé 15 indicateurs. Un 16ème indicateur, sur les marchés publics, a été ajouté pour les évaluations de 2004, pour aboutir à la série suivante:

1	Composition de l'entité budgétaire.	9	Qualité de l'audit interne, fonction d'audit interne efficace.
2	Limitations posées à l'utilisation de transactions non-budgétisées.	10	Utilisation des enquêtes de suivi des dépenses.
3	Fiabilité du budget en tant que guide du rendement.	11	Qualité de la réconciliation des données fiscales et bancaires.
4	Données sur le financement des bailleurs.	12	Caractère opportun des rapports budgétaires internes.
5	Classification des transactions budgétaires. Fourniture d'informations fonctionnelles et/ou liées au programme.	13	Classification utilisée pour suivre les dépenses de réduction de la pauvreté.
6	Identification des dépenses de réduction de la pauvreté.	14	Caractère opportun de la clôture des comptes.
7	Qualité des projections de dépenses sur plusieurs années.	15	Caractère opportun des comptes audités finaux.
8	Niveau des arriérés de paiement.	16	Efficacité des marchés publics.

Tableau de synthèse

11. Le tableau D1 détaille les indicateurs du plan d'évaluation et d'action (identifiés par les numéros ci-dessus), regroupés avec des indicateurs similaires de type PEFA sous les en-têtes généraux utilisés par le système PEFA. Lorsque les indicateurs ne sont pas donnés, cela signifie qu'on manquait d'informations pour porter un jugement.

Scores des tendances

12. Afin d'évaluer les tendances de la performance de la GFP, nous avons utilisé trois symboles : (-) négative, (=) stable ou (+) positive. Dans le cas des indicateurs PEFA, les équipes des pays ont évalué les tendances en se fondant sur les études et constats existants pour chaque pays. Lorsqu'on manquait d'informations, la tendance n'a pas été caractérisée. Cependant, ces constats sont particulièrement hésitants, vu que les scores de 2001 représentent eux-mêmes des estimations par l'équipe ; ils suivent les grandes catégories de PEFA mais ne se basent pas sur une application rigoureuse de la calibration PEFA.

[6] Les scores donnés pour le Vietnam par rapport aux indicateurs du plan d'évaluation et d'action représentent des estimations des équipes travaillant sur les études pays.

13. Dans les cas où des informations complètes pour 2001 et 2004 n'étaient pas disponibles pour les indicateurs du plan d'évaluation et d'action, les équipes des pays ont suivi une méthodologie similaire à celle utilisée pour les indicateurs de tendance PEFA : ils ont réalisé une évaluation fondée sur des études et constats existants à l'égard de ces indicateurs. Dans les cas où on manquait d'informations, la tendance a été laissée vierge. Dans certains cas, pour les scores PEFA et du plan d'évaluation et d'action, le score enregistré est le même chaque année, mais une tendance est notée. Dans ces cas, la tendance identifiée reflète un changement de tendance au sein d'un score. Dans quelques cas, les scores du plan d'évaluation et d'action réalisé plus tard ont identifié des erreurs apparentes dans les scores données antérieurement, ce qui pourrait affecter la tendance enregistrée.

Observations prudentes

14. Les annexes des rapports de pays offrent des commentaires détaillés sur chaque pays individuel. Observations supplémentaires basées sur cette synthèse:

- **Précautions d'usage pour les données:**
  - La tendance qui va dans le sens d'un développement de standards et d'une consolidation des évaluations est bienvenue. Cependant, les indicateurs PEFA (même lorsqu'ils sont appliqués conformément à l'ensemble des spécifications PEFA) et les scores du plan d'évaluation et d'action devraient être utilisés avec prudence. Un certain degré d'approximation est inévitable, à la fois dans le choix des indicateurs et des jugements qu'on y applique. (Ceci a été illustré par les corrections ultérieures apportées à certains indicateurs du plan d'évaluation et d'action de 2001 mentionnés ci-dessus.)
  - Comme ils se concentrent sur les systèmes de gestion de la GFP plutôt que sur la politique de dépenses et fiscale, les indicateurs PEFA ne mesurent pas directement l'efficience opérationnelle et d'allocation, les aspects de la performance qui pourraient être les plus affectés si l'ABG/P entraîne les effets supposés.
  - Le Tableau D1 offre une comparaison rudimentaire des pays de l'étude, mais nous n'avons pas mené la comparaison plus vaste qui serait nécessaire pour montrer si ces bénéficiaires de l'ABG/P sont systématiquement différents des caractéristiques de GFP d'autres pays ne faisant pas partie de notre échantillon.
  - Les rapports des plans d'évaluation et d'action offrent des commentaires sur la question de savoir si le nombre de scores « satisfaisant » d'un pays a baissé ou augmenté. Cependant, il n'existe pas de base évidente pour pondérer les différents éléments des scores les uns par rapport aux autres et évaluer si le système de GFP global d'un pays est meilleur que celui d'un autre, ou si son système global s'est amélioré ou détérioré suite au changement de différents indicateurs.

- **Observations prudentes (pays):**

  Étant donné ce qui est dit plus haut, les comparaisons entre pays fondées uniquement sur les scores ne donnent que des impressions. Elles sont plus fiables au sein de vastes catégories particulières (crédibilité du budget, budgétisation basée sur les politiques, audit et examen rigoureux externe) qu'au niveau agrégé.

  Les différences de couverture, même dans cet échantillon, font que les comparaisons directes entre les pays de l'étude sont ténues, mais les observations générales suivantes correspondent bien à d'autres aspects des constats sur les pays :

- Le Malawi (où l'ABG a connu une évolution en dents de scie) et le Mozambique (où il est jugé avoir obtenu un succès global) semblent tous deux obtenir des scores faibles.
- Les scores pour la budgétisation basée sur des politiques sont pour la plupart faibles (l'Ouganda représentant une exception, ce à quoi on s'attendait, tandis que le Rwanda, le Burkina Faso et le Vietnam obtiennent des scores supérieurs au Malawi et au Nicaragua ; cependant, le Mozambique semble plus faible que les autres principaux bénéficiaires de l'ABG/P).
- Le Nicaragua démontre qu'un score relativement fort pour la crédibilité du processus budgétaire peut coexister avec un score faible pour la budgétisation basée sur des politiques. Ceci correspond bien à l'analyse du rapport pays, qui dénote certains points forts techniques mais également une faiblesse systémique dans la fragmentation du gouvernement.

- **Observation prudentes (générales):**
  - Les scores suggèrent que les systèmes de recette dans cet échantillon sont plus solides que les systèmes de dépenses. Si ce constat est robuste, il serait intéressant d'en explorer les raisons.
  - La *tendance* dominante est positive. Ceci pourrait refléter un parti-pris pour une introduction de l'ABG/P lorsque la tendance est positive, un parti-pris de l'observateur en faveur des tendances positives (étant donné que des efforts importants de renforcement de la capacité de la GFP ont visiblement été mis en œuvre) et/ou les effets positifs des interventions liées à la GFP (y compris l'ABG/P dans les pays de l'étude).

15. Finalement, il convient d'observer que les scores rudimentaires *bon/modéré/faible* que nous avons utilisés (la gamme de scores PEFA est plus détaillée) font qu'il est inévitablement plus difficile d'enregistrer des améliorations (ou détériorations) de la performance. Quoi qu'il en soit, on sait qu'il faut investir énormément de temps et d'efforts pour parvenir à des améliorations substantielles (durables et significatives) des systèmes de GFP.

Tableau D1: Estimations de la performance de la GFP dans les pays de l'étude

No.	Sujet	Année	BF	MAL	MOZ	NIC [1]	RWA	OUG	VN [2]
A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: Crédibilité du budget									
PI–1	Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	2001		Faible				Bon	
		2004		Faible	Modéré	Modéré		Bon	Bon
		Evolution	+	=	=	+		=	=
PI–2	Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé	2001		Faible				Modéré	
		2004		Faible	Faible	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
		Evolution	=	-	+	+		=	=
3	*Fiabilité du budget comme guide d'exécution (Le niveau et la composition des dépenses sont « assez proches » du budget)*	2001	*B*	*C*	*B*		*B*	*B*	
		2004	*B*	*C*	*B*	Modéré	*B*	*B*	*Bon*
		Evolution	=	=	+	+	=	=	
PI–3	Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	2001		Modéré				Bon	
		2004		Bon	Modéré	Bon	Bon	Bon	Bon
		Evolution	+	+	+	+	+	=	=
PI–4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Modéré/ Bon	Modéré	Faible	Faible	Faible
		Evolution	+	+	=	=	-	=	=
8	*Arriérés (Très peu ou aucun arriéré)*	2001	*B*	*A*	*A*		*B*	*B*	
		2004	*A*	*B*	*A*	*Modéré*	*C*	*C*	
		Evolution	+	-	+	=	-	-	
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence									
PI–5	Classification du budget	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Modéré	Modéré	Bon	Modéré	Modéré
		Evolution	=	=	+	+		+	+
5	*Classification (Informations fonctionnelles et/ou relatives au programme fournies)*	2001	*B*	A	*C*		*A*	*A*	
		2004	*B*	B	*B*	*Faible*	*B*	*B*	
		Evolution	=	-	+	=		-	
PI–6	Exhaustivité des informations incluses dans la documentation budgétaire	2001		Faible				Modéré	
		2004		Faible	Faible	Faible	Modéré	Modéré	Modéré
		Evolution	=	=	+	+	+	=	+
1	*Champ d'application du rapport budgétaire (Très proche de la définition des statistiques financières du gouvernement général)*	2001	*B*	*C*	*A*		*B*	B	
		2004	*B*	*C*	*B*	*Faible*	*B*	B	
		Evolution	=	=		=	+	=	
PI–7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible		Modéré	Modéré	Modéré	Faible
		Evolution	=	=		+		+	+
2	*Ampleur des dépenses financées par des sources extrabudgétaires (Les dépenses budgétaires supplémentaires (ou hors budget) ne sont pas significatives)*	2001	*A*	*A*	*C*		*A*	*B*	
		2004	*A*	*A*	*C*		*B*	*B*	
		Evolution	=	=	+			=	
PI–8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible		Modéré		Modéré	Modéré
		Evolution		?		+		+	+
PI–9	Surveillance du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible	Bon		Faible	Faible
		Evolution	=	=	+	+		=	
PI–10	Accès du public aux principales informations budgétaires	2001		Faible				Modéré	
		2004	Faible	Faible	Faible	Modéré	Faible	Modéré	Modéré
		Evolution		=	+	+	+	=	+

Suite…

Tableau D1: Performance de la GFP (suite)

No.	Sujet	Année	BF	MAL	MOZ	NIC [1]	RWA	OUG	VN [2]
C. CYCLE BUDGETAIRE									
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques									
6	*Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté (Identifiées par l'intermédiaire d'un système de classification)*	2001	*A*	*A*	*C*		*A*	*A*	
		2004	*B*	*A*	*C*	*Faible*	*A*	*A*	*Modéré*
		Evolution	-	=	+	+	+	=	
PI–11	Caractère ordonné et participatif du processus annuel de préparation du budget	2001		Faible				Modéré	
		2004	Modéré	Faible	Faible	Faible	Bon	Modéré	Faible
		Evolution	=	+	+	+		=	+
PI–12	Perspective pluriannuelle de la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	2001		Faible				Modéré	
		2004		Faible	Faible	Faible	Modéré	Modéré	Modéré
		Evolution	=	=	+	=		=	+
7	*Intégration des prévisions à moyen terme (Les projections sont intégrées à la formulation du budget*	2001	*A*	*B*	*B*		*A*	*A*	
		2004	*A*	*B*	*B*		*A*	*A*	
		Evolution	=	=	=		=	=	
C(ii) Prévisibilité et suivi de l'exécution du budget									
PI–13	Transparence des dettes et obligations des contribuables	2001		Modéré				Modéré	
		2004		Modéré		Faible		Modéré	
		Evolution	+	+		+		=	
PI–14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt	2001						Faible	
		2004				Faible		Faible	
		Evolution	=			+		=	
PI–15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	2001						Faible	
		2004				Faible		Faible	Bon
		Evolution	=		=	+		=	=
PI–16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	2001		Faible				Faible	
		2004	Modéré	Faible	Faible	Modéré/ Faible	Faible	Modéré	Bon
		Evolution	=	=	=	=		+	+
PI–17	Gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible			Modéré	Modéré
		Evolution	=	+	+			+	+
PI–18	Efficacité des suivis des états de paie	2001						Faible	
		2004	Faible			Modéré/ Faible?		Faible	Modéré
		Evolution	+	+				=	=
PI–19	Compétition, utilisation optimale des ressources et suivis pour les passations de marchés	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible	Faible	Modéré	Modéré	Faible
		Evolution		+		=	+	+	+
16	*Efficience et efficacité du système de passation des marchés publics (Processus de passation de marché favorisant la concurrence, la transparence et le bon rapport qualité/prix)*	2001							
		2004	*B*	*B*	*C*	*Faible*	*B*	*B*	
		Evolution		*(récent)*		=			
PI–20	Efficacité des contrôles internes applicables aux dépenses non salariales	2001		Faible				Faible	
		2004	Modéré	Faible	Faible	Faible	Modéré - Faible	Faible	Modéré
		Evolution	=	=	+	= *??*			=
PI–21	Efficacité du système de vérification interne	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible	Faible	Modéré	Faible	Faible
		Evolution	=	+	+	= *??*		=	+
9	*Efficacité du système de contrôle interne (Fonction d'audit interne efficace)*	2001	*B*	*B*	*B*		*B*	*B*	
		2004	*B*	*B*	*A*	Faible	*B*	*B*	
		Evolution	=	+		= *??*	=	=	

Suite...

Tableau D1: Performance de la GFP (fin)

No.	Sujet	Année	BF	MAL	MOZ	NIC [1]	RWA	OUG	VN [2]
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers									
PI–22	Régularité et ponctualité des opérations de rapprochement des comptes	2001		Faible				Modéré	
		2004		Faible	Faible	Modéré	Très Faible	Modéré	Modéré
		Evolution	=	+	+	+		+	+
11	*Le rapprochement des données budgétaires et bancaires (Réconciliation satisfaisante et ponctuelle des données fiscales et monétaires)*	2001	*A*	*B*	*C*		*C*	*B*	
		2004	*A*	*B*	*B*	*Modéré*	*C*	*A*	
		Evolution	=	+		+	=	+	
PI–23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services de base	2001		*Faible*				*Modéré*	
		2004		*Faible*	*Faible*	*Faible*		*Modéré*	*Faible*
		Evolution	=	+	+	=			+
10	*Des enquêtes de suivi (contrôle utilisé régulièrement)*	2001	*A*	*A*	*C*		*B*	*B*	
		2004	*A*	*B*	*C*	*Modéré?*	*B*	*B*	
		Evolution	=	+	=	*= ??*	=	=	
PI–24	Qualité et ponctualité des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible	Faible	Modéré	Faible	Modéré
		Evolution	=	+	+	*= ??*		=	+
12	*Régularité des rapports budgétaires internes (Rapports de dépenses mensuels fournis dans les quatre semaines suivant la fin du mois)*	2001	*A*	*B*	*C*		*B*	*B*	
		2004	*A*	*B*	*B*	*Faible*	*B*	*C*	
		Evolution	=	+		*= ??*	=	-	
13	*Les rapports budgétaires périodiques assurent le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté (Rapports de bonne qualité, ponctuels et fonctionnels tirés du système de classification)*	2001	*C*	*A*	*B*		*B*	*A*	
		2004	*B*	*B*	*B*	*Bon*	*B*	*A*	
		Evolution	+	+	+	+	=	=	
PI–25	Qualité et ponctualité des états financiers annuels	2001		Faible				*Bon*	
		2004		Faible			Très Faible	*Bon*	Modéré
		Evolution	+	+				+	+
14	*Les transactions sont enregistrées dans les comptes dans les délais opportuns (Comptes clôturés dans les deux mois suivant la*	2001	*B*	*B*	*A*		*A*	*B*	
		2004	*A*	*B*	*B*		*A*	*A*	
		Evolution	+	+			=	+	
C(iv) Surveillance et vérification externes									
PI–26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	2001		Faible				Faible	
		2004		Faible	Faible		Bon	Modéré	Faible
		Evolution	=	+	+			+	+
15	*Ponctualité de l'information financière vérifiée (comptes audités présentés à la législature dans l'année qui suit)*	2001	*C*	*C*	*C*		*C*	*B*	
		2004	*C*	*C*	*C*		*B*	*B*	
		Evolution	=	+			+	+	
PI–27	Examen de la loi de finances annuelle par le corps législatif	2001		Faible				Faible	
		2004	Modéré	Faible	Modéré			Modéré	Faible
		Evolution	=	+	=			+	+
PI–28	Examen des rapports de vérification externe par le corps législatif	2001		Faible				Faible	
		2004	Faible	Faible	Modéré		Modéré	Faible	
		Evolution	+	+	=			=	
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS									
D–1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	2001						Faible	
		2004		Faible		Modéré		Faible	Modéré
		Evolution				*= ??*		+	+
D–2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y	2001						Faible	
		2004			Faible	Modéré	Faible	Faible	Faible
		Evolution	=		+	+		+	=
4	*Inclusion du financement extérieur (les dépenses des bailleurs de fonds sont incluses dans le budget ou les rapports)*	2001	*C*	*B*	*B*		*B*	*A*	
		2004	*C*	*B*	*B*		*B*	*B*	
		Evolution	=	=	+		=	-	
D–3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	2001						Modéré	
		2004			Faible	Faible	Faible	Modéré	Faible
		Evolution			+	+ ??		=	+

Remarques

[1] Les notations du plan d'évaluation et d'action pour le Nicaragua ne semblent pas avoir été publiées, bien que les rapports d'évaluation pour 2001 et 2004 soient disponibles. Les notations pour ces indicateurs représentent les jugements de l'équipe d'évaluation des rapports pays.

[2] Le Vietnam ne fait pas partie des PPTE, et par conséquent ne dispose pas d'un plan d'action et d'évaluation. Les notations pour ces indicateurs représentent les jugements de l'équipe d'évaluation des rapports pays.

Références

PEFA Secretariat (2005). *Public Financial Management: Performance Measurement Framework.* (June 2005) Washington, DC: World Bank.

World Bank and IMF (2001). *Tracking Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries.* (March 2001) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2002). *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries.* (March 22, 2002) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2003). *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of Heavily Indebted Poor Countries to Track Poverty-Reducing Public Spending.* (March 7, 2003) Washington, DC: World Bank and IMF.

World Bank and IMF (2005). *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending*. (April 2005) Washington, DC: World Bank and IMF.

Les équipes travaillant dans les pays se sont également référées aux rapports des plans d'évaluation et d'action réalisés dans chaque pays. Voir l'annexe 4 de chaque rapport pays pour une évaluation détaillée de la GFP expliquant les constats résumés ici.

Annexe E: Synthèse des conclusions de causalité

1. Cette annexe offre une synthèse des conclusions de causalité données dans les rapports de pays et tirées des schémas de causalité a posteriori (Annexe 5 de chaque rapport de pays). L'objectif principal du schéma de causalité (SC) a posteriori est d'illustrer les liens de causalité dans le cadre de l'ABG/P durant la période d'évaluation.

2. Les lettres utilisées pour la version du schéma de causalité au verso sont là pour faciliter les renvois au tableau qui suit.

LEGENDE DU SCHEMA DE CAUSALITE

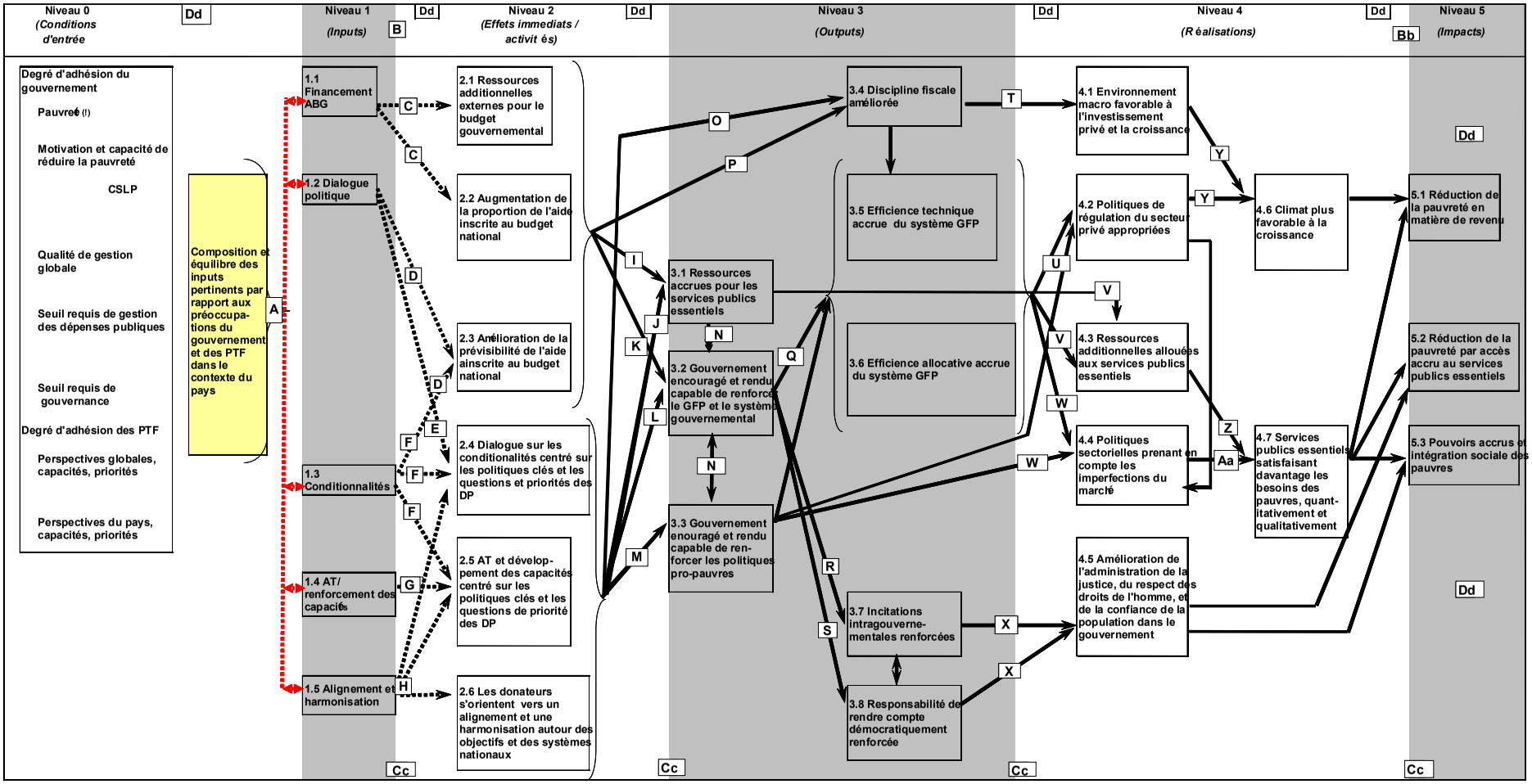


Schéma de causalité: Résumé des conclusions sur la causalité

Remarque: les références – [B1] etc. – renvoient aux chapitres des rapports pays respectifs, où des éléments de preuve plus complets sont présentés.

A	**Niveau 0 → Niveau 1** *La structure et sa pertinence*
Burkina Faso: Structure pertinente, qui découle du « pilote sur la nouvelle conditionnalité » (fin des années 90). Bonne évolution au fil du temps : second protocole d'accord de l'ABG/P (*Cadre pour l'appui budgétaire du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté [CSLP]* – 2005) impliquant tous les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P, leadership plus clair du gouvernement, plus grande cohérence et logique internes (par exemple, matrice conjointe d'évaluation des performances). La structure reflète les forces et faiblesses du CSLP, et donc est faible du point de vue de la réduction de la pauvreté liée aux revenus. [B1]	
Malawi: En gros, une structure pertinente qui s'améliore avec le temps. La question clé est de savoir si les avantages potentiels de l'ABG/P au Malawi justifiaient les risques pris, étant donné les mauvais résultats obtenus par les activités antérieures d'appui budgétaire général et le contexte politique peu prometteur. [B1]	
Mozambique: Structure pertinente, qui a évolué, particulièrement suite aux demandes du gouvernement, qui a exigé une meilleure prévisibilité de l'engagement des partenaires techniques et financiers. La structure comprenait l'ensemble de l'aide programme, et tandis que l'ABG/P est au centre de tout, le dialogue est devenu de plus en plus inclusif, particulièrement au niveau de l'appui sectoriel. Une analyse initiale reconnaissait les faiblesses du gouvernement au niveau de la capacité et de l'accountability, mais elle ne développait pas un soutien associé adéquat, en particulier pour la capacité. [B1]	
Nicaragua: La structure est graduellement mieux adaptée aux politiques du pays, mais elle souffre toujours du manque d'adoption des mesures correctives appropriées pour un contexte de risque politique et institutionnel élevé, et d'une forte utilisation « à l'ancienne » de la conditionnalité. Tous les inputs sont présents. Des flux de fonds significatifs n'ont commencé qu'en 2004. Le dialogue sur les politiques était en place avant les autres inputs et poursuivait le dialogue sur les PPTE. Assistance technique clairement associée, mais surtout utilisée pour payer le personnel gouvernemental travaillant dans le cadre de l'ABG/P. L'ABG/P est utilisé en même temps que d'autres modalités d'aide, mais pas de façon nécessairement complémentaire. [B1]	
Rwanda: Structure pertinente (en particulier l'équilibre entre le financement et le soutien institutionnel) ; faiblesse au niveau du contexte politique (pour les partenaires techniques et financiers bilatéraux) et (dans une moindre mesure) financier. Tension émergente entre l'approche de Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) et l'approche d'évaluation plus générale d'autres partenaires techniques et financiers. Le dialogue sur les politiques, l'harmonisation et l'alignement et en particulier les inputs d'assistance technique se sont intégrés à des processus plus vastes impliquant l'ensemble des partenaires techniques et financiers. [B1]	
Ouganda: Structure pertinente qui a évolué avec le temps. Une faiblesse initiale de l'analyse du contexte politique a mené à des difficultés récentes au niveau de la réponse apportée aux questions politiques et à un degré plus faible d'appropriation politique. Tous les partenaires techniques et financiers traitent de façon explicite l'ABG/P comme étant complémentaire des autres modalités. Tous les inputs sont présents, mais l'assistance technique/renforcement de la capacité (AT/RC) sont les moins intégrés. [B1]	
Vietnam: Forte pertinence de la structure, avec un fort accent porté sur la pauvreté et sur l'appropriation du gouvernement, qui a évolué avec le temps. Faiblesse au niveau du cycle de CASRP très serré, qui limite la possibilité d'un dialogue et d'une consultation continus. Tous les inputs sont présents, bien que l'AT/RC soit pris en charge par l'intermédiaire de projets et programmes complémentaires. [B1]	

Synthèse: Il est rare de trouver une structure unique initiale évoluant au fil du temps. L'input financier est très clair, tandis que les autres types d'inputs sont moins clairs/moins bien spécifiés (en particulier l'AT/RC). Les succès antérieurs en partenariat, pour des domaines plus spécifiques (secteurs) et/ou limités (test au Burkina) semblent faciliter la conception et le démarrage de l'ABG/P. On note des complémentarités avec d'autres modalités d'aide (en particulier l'appui budgétaire sectoriel) dans les structures les plus sensibles (Mozambique, Ouganda). Dans plusieurs cas, l'analyse/réflexion initiale portant sur le contexte politique et institutionnel était faible et a représenté un facteur dans les difficultés rencontrées plus tard au sein des relations entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement.	
B	**Niveau 1 → Niveau 2** *Vue d'ensemble des inputs menant aux effets immédiats*
Burkina Faso: Effet significatif du Niveau 1 au Niveau 2, surtout pour les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P, moins pour les autres. L'effet de concentration de l'ABG/P (par ex. sur le dialogue sur les politiques) a été facilité par le PPTE, le CSLP, le pilote de la nouvelle conditionnalité et vice-versa: l'ABG/P les a renforcés.	
Malawi: Liens faibles à modérés du Niveau 1 au Niveau 2. Ces liens sont plus forts pour le groupe de bailleurs de l'ABG/P que pour les bailleurs ne participant pas à l'ABG/P. Certains des impacts du Niveau 2 se seraient produits sans l'ABG/P. Les effets les plus importants concernent l'harmonisation, bien que cette dernière subisse d'autres pressions importantes.	
Mozambique: Effets significatifs de tous les inputs, mais pas d'approche ABG/P distincte à l'égard de l'AT/RC. Des projets AT/RC associés ont conféré une base de projet fragmentée à diverses directions du Ministère de la planification et des finances. Un groupement soutenant l'unité de réforme technique des systèmes de GFP représente le mécanisme de groupement le plus conséquent permettant à l'AT/RC de renforcer la GFP dans l'ensemble du gouvernement. Cependant, le soutien général de l'AT/RC n'est pas exhaustif, ce qui est exigé par l'ABG/P.	
Nicaragua: Effets principaux en termes de dialogue sur les politiques et d'alignement avec l'appui fourni au Président Bolaños (en 2003-04) et l'adoption du Plan de développement national en tant que point de référence avec le groupe de bailleurs de l'ABG/P en 2005. Les flux de fonds ont été limités et tardifs au cours de la période d'évaluation. L'assistance technique vient de commencer à être fournie, mais dès le départ elle s'est concentrée sur les questions sectorielles et de GFP clés. L'harmonisation des bailleurs, qui a démarré avec le PPTE et le Social Supplementary Fund, a été formalisée en 2005 avec l'inclusion des différents partenaires techniques et financiers chapeautés par le même Accord de financement conjoint de l'ABG/P. Seule la banque interaméricaine de développement (BID) et le FMI, qui participent au PPTE/Social Supplementary Fund, ne participent pas directement à l'Accord de financement conjoint [B1, B2]	
Rwanda: Des liens existent entre le Niveau 1 et le Niveau 2. Effet significatif de l'ABG/P sur les flux de financement. L'effet d'autres inputs de l'ABG/P se mêle aux, et renforce de façon significative, les inputs d'autres partenaires techniques et financiers et les modalités d'aide au sein du dialogue du CSLP sous l'égide du gouvernement.	
Ouganda: Effets significatifs du Niveau 1 au Niveau 2 pour tous les inputs (AT/RC étant le moins distinctif) ; effets plus larges et importants sur le changement de l'environnement d'opération des autres modalités d'aide.	
Vietnam: Effets directs du Niveau 1 au Niveau 2, avec de forts effets sur le dialogue sur les politiques, la conditionnalité et l'harmonisation et l'alignement. Effets modérés pour le financement de l'ABG/P et effets de l'AT/RC. Effet fort au niveau de la coordination de l'aide. [B1, B2, B3]	
Synthèse: Effet significatif dans tous les pays où un ABG/P assez important a été mis en place. Différences à l'égard de l'/des input(s) considéré(s) comme ayant le plus d'influence. Dans plusieurs cas, on constate un effet plus large et clair sur l'environnement pour d'autres modalités d'aide.	

C	**1.1 → 2.1/2.2** *Effet de l'ABG/P sur l'ensemble des ressources externes passant par le budget et sur la proportion de fonds soumis au budget national.*
Burkina Faso: Liens modérément forts. L'ABG/P est en hausse, mais l'aide projet demeure la forme dominante d'aide publique. L'ABG/P représente une proportion modérée du budget gouvernemental. [B3]	
Malawi: L'effet est faible car le montant des fonds de l'ABG/P ne représente pas des ressources supplémentaires par rapport à l'appui budgétaire général passé, qui fournissait d'autres fonds non-ciblés. Si l'ABG/P s'était poursuivi de la manière prévue, sans suspension, on aurait pu observer un effet sur l'additionnalité. [B1, B3]	
Mozambique: L'ABG/P est devenu une part non négligeable de l'aide publique et a contribué de façon significative au budget du gouvernement, mais l'aide publique globale n'a pas augmenté et chute même en termes réels. [A3, B1, B3]	
Nicaragua: Pas d'effets majeurs sur le total de l'aide externe, vu que l'ABG/P se substitue à l'aide projet. Bien que l'ABG/P représente entre 11 et 15% de l'aide publique totale (données du gouvernement) et que 100% des prêts et 80% des dons soient inscrits dans le compte du trésor unique, seulement 20% environ de l'aide publique est fongible avec les ressources nationales du gouvernement. [B1, B3]	
Rwanda: Effet fort de l'ABG/P sur l'augmentation des ressources externes passant par le budget (impossible de canaliser un tel volume par l'intermédiaire de projets). Effet sur la budgétisation des ressources limité aux programmes/partenaires techniques et financiers de l'ABG/P. Modéré, vu que l'ABG/P est devenu une part importante de l'aide publique. [A3, B3]	
Ouganda: Les deux liens sont forts. L'ABG/P est devenu une part majeure de l'aide publique et une forte proportion du budget de l'État. Il est donc instrumental pour la forte augmentation de la part de fonds de bailleurs inscrite au budget. [B1, B3]	
Vietnam: Effet modéré sur la totalité des ressources externes, et effet fort sur la proportion de fonds soumis au budget national. L'ABG/P n'a jamais excédé 1,8% du budget de l'État, mais représente environ 10% des flux d'aide. [B3]	
Synthèse: Même lorsque les fonds de l'ABG/P sont relativement limités par rapport à l'aide publique totale et à l'ensemble des budgets gouvernementaux, les montants impliqués ne sont pas négligeables. Il existe tout un éventail de cas pour répondre à la question de savoir si l'ABG/P a contribué au passage de fonds supplémentaires (fongibles) par le budget, et/ou s'il est avant tout un substitut à l'aide projet ou une continuation de l'aide programme antérieure.	
D	**1.2/1.3 → 2.3** *Effets du dialogue et de la conditionnalité sur la prévisibilité du financement externe apporté au budget.*
Burkina Faso: L'ABG/P est plus prévisible (et bénéficie d'un taux de décaissement plus élevé) que l'aide projet « budgétisée ». Cpendant, les effets du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité sur la prévisibilité ne sont pas encore forts. Horizon à court terme des engagements des bailleurs. La programmation dans l'année a toujours besoin d'être améliorée (avec la mise en œuvre du Cadre pour l'appui budgétaire pour le CSLP). [B2, B3]	
Malawi: La combinaison de la conditionnalité de l'ABG/P et du manque de discipline fiscale du gouvernement a mené à une baisse de la prévisibilité, en particulier à court terme, bien qu'on puisse sans doute affirmer qu'à long terme, la suspension était inévitable. La prévisibilité à court terme après 2004 pourrait s'améliorer, mais cela reste à tester. [B3]	
Mozambique: Initialement, les décaissements de l'ABG/P souffraient d'une faible prévisibilité (contribuant à l'appel du gouvernement, qui a mené au développement d'un protocole d'accord plus concret). Le dialogue et les mécanismes pour l'accountability des bailleurs à l'égard de leurs propres performances, en conjonction avec le protocole d'accord, ont mené à une forte amélioration des niveaux de prévisibilité. [B1]	
Nicaragua: Malgré une hausse substantielle des flux de financement, la prévisibilité n'est toujours pas satisfaisante, vu que l'évaluation de principes clés du partenariat a retardé les décaissements et réduit leur montant. [B3]	

Rwanda: L'ABG/P est plus prévisible et offre des taux de décaissement plus élevés par rapport aux projets. Manque significatif de prévisibilité et de promptitude dans l'année. Cela est dû à des facteurs variés (techniques, politiques et administratifs), à la fois du côté du gouvernement et des partenaires techniques et financiers. La prévisibilité à moyen/long terme ne s'est pas améliorée de façon explicite : les engagements des partenaires techniques et financiers sont toujours en majorité à court terme/fixés dans le temps (à part le protocole d'entente du DFID de 10 ans, qui comprend la proportion d'ABG). [B3]	
Ouganda: L'ABG/P était au départ moins prévisible que les autres modalités, mais il est maintenant plus prévisible et offre un taux de décaissement plus élevé. Une structure de dialogue durable a permis au gouvernement de faire des prévisions à l'avance, malgré la nature à court terme des engagements formels des bailleurs.	
Vietnam: L'ABG/P compte un taux de décaissement plus élevé que les autres modalités d'aide, et il est plus prévisible. On note des variations des décaissements des bailleurs au cours de l'année budgétaire, et la plupart des bailleurs se contentent d'engagements annuels. [B3]	
Synthèse: On ne peut pas tenir pour acquise une meilleure prévisibilité. Lorsque des principes/conditions fondamentaux ne sont pas présents, des manques ou fluctuations de décaissements peuvent être amplifiés. Des problèmes administratifs et techniques peuvent mener à une volatilité à court terme, même lorsque la relation sous-jacente entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement est harmonieuse. Des arrangements mis en place pour le dialogue (Mozambique, Ouganda) ont permis au gouvernement de faire ses prévisions avec un certain degré de confiance, même lorsque les engagements formels se font à court terme (malgré le fait que certains bailleurs s'engagent maintenant à plus long terme).	
E	**1.2 → 2.4** *Concentration plus forte du dialogue sur les questions clés de politiques publiques et de dépenses.*
Burkina Faso: Lien fort facilité par l'effet de concentration antérieur à l'ABG/P du pilote sur la nouvelle conditionnalité, le PPTE et le CSLP. Cependant, effet limité sur les bailleurs de l'ABG/P (et ceux qui partagent la même philosophie). Certaines faiblesses de la structure du dialogue du CSLP affaiblissent également l'impact de l'ABG/P. [B2]	
Malawi: L'effet principal est dû à une harmonisation par les bailleurs du dialogue sur les politiques, bien que les questions de dépenses pro-pauvres et de GFP aient également été au centre de l'appui budgétaire général antérieur. [B1, B2]	
Mozambique: Le dialogue sur l'ABG/P se concentrait toujours sur les questions de dépenses publiques, en particulier dans le contexte des allocations pro-pauvres, mais depuis 2003 il se concentre plus clairement sur l'évaluation de l'impact des dépenses. Le dialogue (analyse conjointe et groupes de travail) et l'évaluation du Cadre d'évaluation des performances ont soutenu les priorités pro-pauvres sectorielles et transsectorielles. Ainsi, des secteurs jusque-là relativement négligés (développement du secteur privé, réforme légale et judiciaire) reçoivent à présent plus d'attention. [B1, B2]	
Nicaragua: Le dialogue sur les questions clés de politiques et de dépenses était déjà bien développé dans le contexte du PPTE et de la FRPC. L'ABG/P lui fournit un cadre dans le contexte du Plan de développement national et des mécanismes nationaux pour la coordination des politiques sectorielles, et étend le dialogue pour y inclure d'autres bailleurs et ministères à l'extérieur du Ministère des Finances. [B1, B2]	
Rwanda: Dialogue axé sur l'ABG/P, qui n'en est cependant pas le moteur ; facilité par une stratégie de réduction de la pauvreté fortement appropriée par le gouvernement, des structures de gestion de l'aide menées par le gouvernement et des processus sectoriels (aux forces variables). L'ABG/P soutient ces processus, mais le nombre limité de partenaires techniques et financiers de l'ABG/P peut représenter une limite à son caractère proactif. [B2]	
Ouganda: Lien fort, permettant d'améliorer les mécanismes de dialogue sectoriel et contribuant à la création d'un dialogue transsectoriel, facilité par une stratégie de réduction de la pauvreté préexistante (Poverty Eradiction Action Plan) et les processus du CDMT. [B1, B2] Le dialogue a également contribué à concentrer les interventions de l'AT/RC dans ces domaines ; cependant, il faudrait accorder plus d'attention aux implications pour les gouvernements locaux.	

Vietnam: Dialogue sur les politiques fortement concentré sur les questions de politiques publiques et de dépenses publiques. Ceci est renforcé par la matrice de politiques et l'AT/RC complémentaires. [B1, B3]	
Synthèse: Importance de cadres pré-ABG/P/simultanés concentrant l'attention sur les questions de dépenses publiques et de politiques publiques, comme le PPTE dans tous les pays du PPTE. L'ABG/P peut complémenter/améliorer les mécanismes sectoriels existants en fournissant des forums/instruments permettant de s'attaquer aux questions transsectorielles. L'ABG/P est une modalité unique en cela qu'elle soutient de façon directe et complète les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Le dialogue de l'ABG/P se concentre principalement sur les services publics fondamentaux, mais il s'adresse de plus en plus au secteur privé et s'attaque à des questions de génération de revenus (Mozambique, Ouganda) tout en axant la réflexion sur les questions de qualité et d'égalité. Le dialogue de l'ABG/P peut améliorer et approfondir la cohérence du dialogue continu et du partenariat sur les questions de politiques publiques clés. Il se peut cependant qu'il soit trop général, et il est extrêmement difficile de promouvoir et développer de tels dialogues/partenariats à partir de zéro.	
F	**1.3 → 2.3/2.4/2.5** *Influence de la conditionnalité sur la prévisibilité du financement, sur l'axe suivi par le dialogue et sur l'AT/RC.*
Burkina Faso: La conditionnalité a mené à un retard des décaissements de l'ABG/P (associés à la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance – et à la conditionnalité de la CE à tranche variable basée sur les performances). Les domaines les plus importants du cadre de conditionnalité soutiennent et influencent le programme prioritaire (conditions de GFP tirées du Plan d'actions pour le renforcement du gestion budgétaire du gouvernement ; cependant, cela mène à une « amélioration » de la condition de financement du secteur de la santé du CASRP). L'AT/RC (pour les réformes sectorielles et de la GFP) étaient fournis avant l'ABG/P.	
Malawi: La conditionnalité a mené à une dégradation de la prévisibilité suite à la performance du gouvernement. Lien modéré entre la conditionnalité et l'AT/RC pour les questions de GFP et les dépenses pro-pauvres. [B3]	
Mozambique: Au départ, des conditions politiques implicites ont donné naissance à une certaine incertitude. Le protocole d'accord de 2004 décrivait les principes fondamentaux de la relation et les attentes à l'égard des performances du gouvernement et des partenaires techniques et financiers. Ceux-ci ont mené à une forte amélioration de la prévisibilité et ont clarifié l'axe suivi par le dialogue. Les revues annuelles conjointes et les évaluations des performances clarifient ce qui est attendu du gouvernement. L'AT/RC est soumis à un dialogue mais (si l'on excepte la mise en œuvre du système intégré pour la gestion financière de l'État) pas à une conditionnalité. [A3, B1, B3, B4, B5]	
Nicaragua: L'évaluation négative des principes clés et le lien flou entre l'évaluation et le niveau de décaissement ont réduit la prévisibilité des fonds. La place spéciale accordée à la macroéconomie et à la GFP dans la conditionnalité, suivant le modèle du CASRP, montre également la voie pour l'utilisation de l'AT/RC. [B1]	
Rwanda: La conditionnalité a eu une influence négative sur la prévisibilité (liée au côté technique de la FRPC; aux performances pour la tranche verticale de la CE ; à l'aspect politique pour les partenaires techniques et financiers bilatéraux). L'ABG/P se concentrait sur la GFP et moins sur le développement du secteur privé, remarquable par son déséquilibre de l'AT/RC jusqu'à récemment. Le CASRP est un « nouveau venu », et il est donc trop tôt pour évaluer son influence sur la priorisation du dialogue sur les politiques. Le CASRP soulève un défi d'harmonisation au sein même de l'ABG/P. [B3, C4, B6]	
Ouganda: Des conditions politiques implicites ont mené à une certaine incertitude pour le gouvernement. Bien que les conditions de gouvernance soient maintenant plus claires, les implications sur le financement de l'échec à les satisfaire, ainsi que d'autres conditions, ne sont pas claires. Les domaines visés par la matrice du CASRP et les conditions sectorielles ont un effet de priorisation sur le programme du dialogue; l'ABG/P a mis en valeur l'importance de l'AT/RC pour la GFP et l'a mis au cœur des débats, en particulier en se concentrant sur et en faisant le lien avec le soutien au CASRP et aux actions sectorielles. [C4, C5]	

Vietnam: Dans le CASRP1, la nature des conditions a mené à des retards des décaissements qui ont provoqué une modification des conditions pour empêcher que cela ne se reproduise. La conditionnalité se concentre maintenant plus sur le suivi des outcomes du dialogue et des actions politiques. [C4]	
Synthèse: La structure de la conditionnalité (voir le lien D) peut influencer la prévisibilité. Un cadre d'évaluation des performances clair peut clarifier la conditionnalité et concentrer le dialogue de façon plus efficace.	
G	**1.4 → 2.5** *Effet immédiat (direct) de l'ABG/P sur l'AT/RC*
Burkina Faso: Les inputs d'AT/RC n'ont pas représenté un élément clair de l'offre de l'ABG/P, bien que pour la GFP, l'assistance technique offerte par les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P domine. Fournis par le cadre du PRGB et l'ABG/P, et les processus du Plan d'actions pour le renforcement du gestion budgétaire qui sont étroitement liés. Possibilité de renforcer le PRGB de façon à ce qu'il chapeaute l'AT/RC de la GFP, et de renforcer le lien avec l'AT/RC des secteurs. Indirectement, il y a un lien avec l'actuel projet PRCA de la BM. [B4]	
Malawi: Les bailleurs de l'ABG/P ont poursuivi la longue tradition des bailleurs de l'appui budgétaire général, qui se concentrent sur le besoin de développer des AT/RC spécifiques à la GFP, mais aucun des bailleurs de l'ABG/P n'a fourni les principaux inputs d'AT/RC liés. [B4]	
Mozambique: Pas d'approche distincte de l'ABG/P de l'AT/RC. Il existe des projets d'AT/RC associés donnés sur une base de projet fragmenté au Ministère de la planification et des finances et, donnés sur une base commune (menés par le FMI avec un soutien bilatéral), pour le développement d'un système d'information intégré pour la gestion financière visant à renforcer la GFP sur l'ensemble du gouvernement. Cependant, le soutien de l'AT/RC ne dispose pas de l'aspect complet approprié pour l'ABG/P. [B1, B4, C3]	
Nicaragua: Important AT/RC clairement relié à l'ABG/P, mais les autres efforts significatifs visant à offrir une assistance technique dans les domaines couverts par les réformes de l'ABG/P se trouvent en dehors du cadre de l'Accord de financement conjoint, en particulier l'assistance technique de la banque interaméricaine de développement. L'assistance technique couvre de nombreux aspects de la GFP et se concentre au niveau du gouvernement, en particulier le Ministère des finances et le Secrétariat pour la stratégie et la coordination de la Présidence. [B1]	
Rwanda: Les inputs d'AT/RC ne sont pas étroitement liés à l'« offre » de l'ABG/P mais perçus comme étant cruciaux par le gouvernement, en particulier pour la GFP. Bonne complémentarité avec les autres inputs d'AT/RC, mais plutôt opportunistes (par exemple, réforme/reconfiguration du secteur public, éducation). Possibilité d'améliorer la réflexion et collaboration stratégiques en ce qui concerne le renforcement de la capacité. [B1, B2, B4, C3]	
Ouganda: Les inputs de l'AT/RC ne font pas spécifiquement partie de l'« offre » de l'ABG/P, mais l'ABG/P est conçu pour offrir un complément aux autres inputs d'AT/RC. Au lieu de cela, des inputs parallèles d'AT/RC ont été mis en relation par le biais du dialogue et de la conditionnalité de l'ABG/P. Possibilité de renforcer ce lien. [B1, B4, C3]	
Vietnam: Bien que les inputs d'AT/RC n'aient pas été inclus de façon explicite à l'« offre » de l'ABG/P, l'ABG/P est conçu pour complémenter et renforcer la mise en œuvre des activités d'AT/RC menées par les co-financeurs. La coordination pourrait être améliorée. [B1, B4, C3]	
Synthèse: L'AT/RC est l'aspect de l'offre de l'ABG/P le moins bien spécifié dans les sept pays. L'AT/RC complémentaire est important, mais la coordination se fait la plupart du temps de manière ad hoc, et le potentiel de l'ABG/P est sous-exploité.	
H	**1.5 → 2.4/2.5/2.6** *Initiatives favorisant l'harmonisation et l'alignement avec des objectifs et systèmes nationaux reflétés dans le dialogue et l'AT/RC.*
Burkina Faso: Forts impacts de l'ABG/P (politiques et systèmes) sur l'harmonisation et l'alignement, (beaucoup) moins importants pour les autres modalités d'aide. Les processus sectoriels sont aussi cruciaux pour l'alignement avec les objectifs (même antérieurs au CSLP) et complémentent donc l'ABG/P, mais pas de liens forts. Certain effet de démonstration de l'ABG/P sur l'alignement des systèmes, comme les modalités d'aide à l'appui sectoriel (bien que le système PPTE ait également une forte influence). L'effet de l'ABG/P et du CSLP sur le dialogue sur les politiques n'est pas clair. L'effet sur l'assistance technique (pour la GFP) est dû à un mélange d'ABG/P et du PRGB. [B2, B4].	

Malawi: Solides effets d'harmonisation parmi les bailleurs de l'ABG/P dans le cadre des dialogues pertinents, AT/RC. Lien modéré avec les bailleurs ne participant pas à l'ABG/P. Bon alignement avec la stratégie de réduction de la pauvreté du Malawi, mais la stratégie elle-même a des limites en tant que fondation pour la planification. [B2]
Mozambique: Forts effets sur l'harmonisation et l'alignement, y compris par le biais des effets de démonstration sur les autres modalités d'aide (utilisation généralisée du cadre d'évaluation des performances et meilleur alignement des programmes sectoriels avec le cycle budgétaire). L'harmonisation entre bailleurs de l'ABG/P se fait surtout par le biais de leur alignement avec les systèmes gouvernementaux. Le problème se situe au niveau du caractère inadéquat des systèmes budgétaires, et peut-être de la cohérence/appropriation des politiques nationales sur lesquelles les bailleurs s'alignent. L'aspect d'harmonisation et l'alignement de l'AT/RC s'est élargi : plusieurs bailleurs fournissent l'AT/RC aux mêmes directions et gèrent également un groupe de soutien au système intégré pour la gestion financière de l'État qui, jusqu'à présent, se concentrait avant tout sur la comptabilité budgétaire et non pas sur la planification. [B2, B4, B10]
Nicaragua: Forts effets sur l'harmonisation et l'alignement avec la signature de l'Accord de financement conjoint : il comprend un mécanisme unique de revue des performances et une matrice unique pour les performances acceptés par 9 des plus importants bailleurs du pays. L'accord de financement conjoint prévoit de manière explicite l'utilisation de systèmes nationaux, et il s'aligne avec la stratégie de réduction de la pauvreté développée au sein du pays (Plan de développement national). Parmi ses objectifs, l'amélioration de l'harmonisation et de l'alignement. Cependant, les effets potentiels de l'Accord de financement conjoint sur le processus national d'harmonisation et d'alignement sont limités par le fait que la Banque interaméricaine de développement, la Banque japonaise pour la coopération internationale et l'USAID n'y participent pas. [B2]
Rwanda: Progrès continus de l'harmonisation et de l'alignement depuis 1997/98, avec une accélération et un approfondissement récents. Le moteur le plus important est le leadership du gouvernement. L'harmonisation et l'alignement inhérents à l'ABG/P sont renforcés par un effet d'émulation. Bon alignement au niveau des politiques générales, inégal au niveau des politiques sectorielles, faible mais en cours d'amélioration au niveau des systèmes. Il se reflète le moins dans la rationalisation de l'AT/RC, bien que cet aspect soit également en cours d'amélioration. [B1, B2]
Ouganda: Effets modérés à forts sur l'harmonisation et l'alignement, malgré la nature fragmentée du financement de l'ABG/P; l'harmonisation et l'alignement inhérents à l'ABG/P lui-même ont été renforcés par les effets de démonstration sur les autres modalités d'aide. La qualité des plans et budgets du gouvernement, et la solidité du programme de réforme de la GFP, ont fourni une bonne fondation à l'alignement des politiques et des systèmes. Relativement moins d'influence sur l'AT/RC explicite. [B1, B2]
Vietnam: Les effets sur l'harmonisation et l'alignement sont forts ; l'ABG/P a fourni un mécanisme d'amélioration de la coordination de l'aide, d'alignement avec les systèmes et les politiques du gouvernement et d'harmonisation des activités des bailleurs. [B2]
Synthèse: Souvent, le CSLP ne met pas en place une norme exigeante pour l'alignement des politiques/des objectifs (certaines stratégies sectorielles ont du mal à se développer si elles ne sont pas estimées et priorisées), tandis que la capacité du gouvernement à participer au dialogue au niveau central/sectoriel affecte la réalité/profondeur de l'appropriation. L'alignement avec les cycles budgétaires du gouvernement s'améliore; moins de progrès pour la planification à moyen terme, qui est cruciale. Malgré ces précautions d'usage, on note de forts effets sur l'harmonisation et l'alignement de l'ABG/P lui-même et des effets de démonstration/émulation dans plusieurs cas. Les expériences positives passées dans des domaines plus spécifiques/limités sont importantes.

I	**2.1/2.2/2.3 → 3.1** *Hausse des ressources mises à la disposition de la fourniture de services (effets sur les flux de fonds)*
Burkina Faso: Forte hausse du financement de la fourniture de services de base, effet combiné de la hausse des revenus nationaux, du financement ciblé du PPTE, et du rôle stabilisateur de l'ABG/P (ressource « flexible » finançant toutes les autres fonctions essentielles du gouvernement). [B3]	
Malawi: Effets sur les flux de fonds inexistants ou négatifs (par rapport à l'appui budgétaire général passé) à cause des suspensions. [B3]	
Mozambique: Une quantité supérieure de ressources est passée par le budget grâce aux fonds de l'ABG/P et à l'attention croissante accordée par les bailleurs de l'ABG/P à la réduction générale du volume de flux non-budgétisés. Les fonds de l'ABG/P sont mis à la disposition du gouvernement, qui est libre de les utiliser pour remplir ses engagements pris dans le cadre du CSLP. Le cadre d'évaluation des performances rend chaque année ces engagements plus concrets et concentrés. Le financement de l'ABG/P a également augmenté la disponibilité des fonds pour les dépenses de fonctionnement. Cependant, il est sans doute vrai que ce même financement servait autrefois à la fourniture de services, mais par le biais d'autres modalités d'aide. Les ministères s'inquiètent de la menace posée à leurs lignes directes de financement par les bailleurs des priorités sectorielles. [B3]	
Nicaragua: Les dépenses pro-pauvres ont augmenté et l'ABG/P en représentait environ 10% en 2004. Il n'existe cependant aucune preuve d'une hausse des ressources pour la fourniture de services due à l'ABG/P. Les ressources PPTE pour la fourniture de services pro-pauvres sont supérieures à la totalité des fonds d'ABG/P. Dans le secteur de l'éducation, les fonds d'ABG/P se sont substitués aux fonds des projets achevés. [B3, B7]	
Rwanda: Forte hausse des allocations aux dépenses prioritaires, y compris, mais pas seulement, aux secteurs sociaux et à la fourniture de services. Certain manque de clarté au niveau de la nature des dépenses prioritaires. La fongibilité est limitée par une proportion toujours importante de dépenses « non-discrétionnaires » dans le budget (salaires, dettes, dépenses exceptionnelles liées aux mesures prises suite au génocide). [B3]	
Ouganda: Forte augmentation des fonds consacrés à la fourniture de services de base ; c'est surtout le résultat de la hausse de fonds passant par le budget. (Les effets des flux de fonds sont plus importants que le dialogue, etc., car le gouvernement s'était de toute manière engagé à améliorer les services de base, mais l'additionnalité du Fonds de lutte contre la pauvreté a été un signal important pendant de nombreuses années). [B3]	
Vietnam: Augmentation modérée des fonds consacrés à la fourniture de services. Ceci résulte de l'augmentation des fonds passant par le budget, qui renforce une évolution précédente des politiques du gouvernement favorisant les dépenses de santé et d'éducation. [B3]	
Synthèse: Aucun effet visible au Malawi et au Nicaragua; effets certains et significatifs dans tous les autres cas, y compris le soutien au financement des coûts de fonctionnement de la fourniture de services.	
J	**2.4/2.5/2.6 → 3.1** *Hausse des ressources mises à la disposition de la fourniture de services (effets sur le dialogue/ l'AT/ l'harmonisation et l'alignement)*
Burkina Faso: Le « changement des préférences du gouvernement », qui se traduit par l'augmentation des parts budgétaires consacrées aux services de base, résultait du financement PPTE, mais l'ABG/P l'a rendu possible. Le dialogue/la conditionnalité y ont contribué. Les effets sur l'harmonisation et l'alignement ne sont pas clairs, car le financement externe ne semble pas se concentrer particulièrement sur les services de base. [B3]	
Malawi: Effets sur les dépenses pro-pauvres inexistants ou contraires (par rapport à l'appui budgétaire général passé). Impact après 2004 sur la réduction du gâchis lié aux dépenses pour améliorer les services. [B3]	
Mozambique: Les préférences du gouvernement au niveau des dépenses (qui favorise les « secteurs prioritaires », en particulier l'éducation et la santé) ont été mises en place dans le CSLP, en même temps que l'ABG/P et avec une forte influence des partenaires techniques et financiers de l'ABG/P. Le dialogue et la conditionnalité de l'ABG/P ont maintenu les engagements vis-à-vis des dépenses pro-pauvres et y ont soumis les décaissements. [B3]	

Nicaragua: La conditionnalité de l'ABG/P liée à la fourniture de services (éducation) ne comprend pas une part minimum des dépenses pour le secteur, mais elle comprend des indicateurs de processus qui ont des implications budgétaires directes (plus d'écoles faisant partie du système de participation et de décentralisation). La conditionnalité générale de l'ABG/P ne met en place qu'un pourcentage minimum des dépenses pro-pauvres totales par rapport au PNB. Bien que la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation ait diminué depuis 2002, en 2005, elle avait atteint 16% des dépenses publiques et devait demeurer à ce niveau pendant les cinq années suivantes. La mesure dans laquelle cela est dû à l'ABG/P n'est pas claire. En effet, il est possible que d'autres facteurs, tels que la question de savoir si une approche sectorielle et un plan de travail commun sont prêts, et l'existence de l'appui budgétaire sectoriel, aient influencé ce nouveau chiffre. [B3, B7]
Rwanda: L'ABG/P a mené à une prolongation de l'effet pré-existant (discussions dans le cadre du PPTE et de la FRPC sur la restructuration des dépenses). Une conditionnalité spécifique soutient une hausse des dépenses consacrées aux secteurs sociaux (tranche variable de la CE, CASRP de la Banque Mondiale), mais ceci ne fait que refléter les positions convenues par le gouvernement et les partenaires techniques et financiers suite à leur dialogue. [B3]
Ouganda: Le dialogue, les processus sectoriels et l'innovation du Fonds de lutte contre la pauvreté ont tous contribué à attirer des fonds de bailleurs passant par le budget, ce qui a permis au gouvernement de consacrer ses dépenses aux préférences exprimées pour la première fois dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Poverty Eradication Action Plan) de 1997. (Ce lien semble donc représenter une remontée d'informations importante pour les bailleurs). [B3]
Vietnam: Forts impacts du dialogue sur les politiques : les actions politiques ont visé à augmenter les fonds, en particulier ceux consacrés à l'éducation. [B3]
Synthèse: Effets faibles au mieux au Malawi et au Nicaragua. Ailleurs, l'effet est fort/significatif. Le dialogue de l'ABG/P renforce les processus/ mécanismes simultanés qui ont déjà mené à un changement des préférences/budgets du gouvernement (Fonds de lutte contre la pauvreté en Ouganda ; PPTE au BF ; CSLP en général).
K **2.1/2.2/2.3 → 3.2** *Effets des flux de fonds sur la capacité à renforcer les systèmes de GFP etc.*
Burkina Faso: L'effet sur l'empowerment est bien présent, mais il s'est concentré au niveau du Ministère des finances (sentiment fort que le gouvernement contrôle mieux le financement de l'ABG/P + plus grande efficacité due à un taux d'absorption plus élevé). [B3, B4]
Malawi: Aucune preuve d'empowerment (et aucun flux de fonds réel). Les améliorations de la discipline fiscale après 2004 sont avant tout attribuables aux changements politiques. [B3, B4]
Mozambique: En faisant passer une quantité accrue de fonds par le budget, l'ABG/P a contribué à créer les conditions nécessaires à un renforcement de la GFP, mais les progrès sont modestes et partent de bases peu solides. En conséquence de la hausse du financement budgétaire, le ministère de la planification et des finances et les ministères sectoriels commencent à planifier les priorités budgétaires avec plus d'efficacité et à renforcer la comptabilité budgétaire. Cependant, la prédominance continue du financement des bailleurs par le biais d'autres modalités d'aide affaiblit cet effet. [B3, B4]
Nicaragua: Aucun effet observé à ce jour. Le nombre élevé d'indicateurs pour l'évaluation de l'utilisation par le gouvernement des fonds de l'Accord de financement conjoint et la conditionnalité politique toujours forte sur les questions de macroéconomie/gestion des finances démontrent qu'il existe toujours des tensions entre l'appropriation par le gouvernement du processus et la domination des partenaires techniques et financiers au sein de cette relation. [B3, B4]

Rwanda: Fort effet du financement de l'ABG/P sur l'empowerment, surtout au niveau du ministère des finances et de la planification économique (sentiment de contrôle des ressources ; nécessité de plus se concentrer sur les systèmes de GFP, y compris le Cadre de Dépenses à Moyen Terme et l'accountability). Cependant, les systèmes de GFP sont toujours extrêmement limités (surtout au niveau du reporting et de l'accountability). [B3, B4]	
Ouganda: Forts effets sur l'empowerment. Les fonds passant par le budget ont mené à une plus grande attention accordée par les entités dépensières et le Parlement aux systèmes de planification et de budgétisation à moyen terme sous l'égide du Ministère des finances, de la planification et du développement économique, ainsi qu'aux processus des politiques sectorielles, et la hausse des budgets des gouvernements locaux a mené à une plus grande capacité. Ceci a mis le gouvernement aux commandes des réformes, mais les améliorations n'ont pas été automatiques. [B3, B4]	
Vietnam: Les flux de fonds ont fourni une incitation à améliorer les systèmes de GFP par le biais de motivations supplémentaires et du renforcement du processus budgétaire. [B3, B4]	
Synthèse: Aucun effet dans les pays qui bénéficient depuis peu de l'ABG/P. Fort effet sur l'empowerment/l'incitation partout ailleurs, mais qui se concentre peut-être sur les agences centrales (financières). Effets forts plus larges uniquement en Ouganda jusqu'à présent (entités dépensières, Parlement, gouvernements locaux).	
L	**2.4/2.5/2.6 → 3.2** *Effets du dialogue/de l'AT/ de l'harmonisation et de l'alignement sur l'empowerment pour le renforcement de la GFP etc.*
Burkina Faso: Effet sur l'empowerment présent mais concentré au niveau du Ministère des finances par le biais de liens étroits entre l'ABG/P et le PRGB, sous l'égide très forte du Ministère des finances. Limitations du dialogue sur le budget, même pour les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P (en partie à cause d'un manque d'informations régulières – question à aborder sous le nouveau cadre pour l'appui budgétaire du protocole d'accord du CSLP). L'appui sectoriel et les modalités des PPTE ont des effets mitigés sur le renforcement de la GFP. [B4]	
Malawi: Pas de preuve de la présence d'effets, surtout à cause de la suspension. [B3, B4]	
Mozambique: Le dialogue, les conditions communes et l'évaluation conjointe de la performance, dans le cadre d'une harmonisation et d'un alignement forts, ont fortement renforcé la pression subie par le gouvernement pour améliorer la GFP. Ceci est soutenu par les réformes du système intégré pour la gestion financière de l'État au niveau de la comptabilité budgétaire. Cependant, l'AT/RC du Ministère de la planification et des finances et de la GFP en général sont fragmentés entre plusieurs bailleurs. [B2, B3, B4]	
Nicaragua: La discrétion au niveau de l'utilisation des ressources est limitée par un ciblage constitutionnel qui n'a pas encore été abordé par l'ABG/P, et d'autres types de ciblage favorisant les secteurs. [B3, B4]	
Rwanda: Fort effet sur l'empowerment. Continuité de l'AT/RC de la GFP qui a permis de rebâtir depuis zéro les systèmes de GFP : 1ère phase antérieure à l'ABG/P ; seconde phase de plus en plus coordonnée avec l'ABG/P. Le rôle du dialogue inclusif (tous les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P) sur la composition budgétaire n'est pas encore entièrement clarifié (passage des revues du PPTE/FRPC aux revues de l'ABG/P ; nouveau calendrier harmonisé). Faiblesses des ministères. [B2, B4]	
Ouganda: L'effet sur l'empowerment des flux de fonds (K) a été renforcé par la participation des bailleurs aux systèmes de planification et de budgétisation par le biais des revues des dépenses publiques, des documents-cadres pour le budget, des groupes sectoriels, etc. (qui prennent en compte l'ensemble de l'aide, ABG/P ou non). Le dialogue sur les politiques et l'AT/RC ont soutenu les réformes sectorielles et de la GFP, contribuant à améliorer la qualité des systèmes de GFP (bien que l'axe suivi n'ait pas toujours été stratégique). Cependant, l'accent porté sur le secteur national a mené à des rigidités au niveau du gouvernement local, affaiblissant ainsi les effets de l'empowerment sur les gouvernements locaux. [B3, B4]	
Vietnam: Effet modéré à travers les actions politiques visant à renforcer la GFP et les programmes d'AT/RC complémentaires.	
Synthèse: L'ABG/P établi a un effet significatif sur le renforcement du processus budgétaire, en partie en exigeant des ministères sectoriels qu'ils travaillent avec les agences détenant les ressources centrales.	

M	**2.4 → 3.3** *Le dialogue encourage et facilite le renforcement des politiques pro-pauvres*
Burkina Faso: La définition des dépenses pro-pauvres est problématique (elle est large et reflète plusieurs processus/mécanismes de priorisation simultanés qui ne sont pas entièrement articulés entre eux). Limitations au niveau du dialogue sur les politiques et le budget (dues à des faiblesses du processus de dialogue – revues tardives, etc.), mais des améliorations sont en cours. L'effet de l'ABG/P est impossible à distinguer de l'effet du CSLP. Malgré son caractère bien organisé, l'ABG/P semble ne pas offrir de forte valeur ajoutée au dialogue du CSLP. [B3, B5]	
Malawi: Lien faible par le biais du dialogue sur les dépenses pro-pauvres, et soutien offert à la stratégie de réduction de la pauvreté du Malawi. [B5]	
Mozambique: L'engagement envers les politiques pro-pauvres existe indépendamment de l'ABG/P, qui lui offre cependant son soutien. Le dialogue initié lors du processus de revue conjointe de l'ABG/P et l'évaluation à l'aide du cadre d'évaluation des performances ont renforcé l'attention apportée aux outcomes pro-pauvres, ont concrétisé les objectifs, ont mis le programme pro-pauvre à l'ordre du jour de l'ensemble des secteurs, et ont pris en compte des secteurs auxquels les bailleurs n'avaient accordé qu'une faible attention jusque-là. Le gouvernement a été encouragé à s'engager envers de telles politiques. [B5]	
Nicaragua: Lien positif car l'ABG/P soutient la stratégie de réduction de la pauvreté développée sur le plan national, mais la définition générale des dépenses pro-pauvres pourrait créer des problèmes. L'empowerment lié à la définition/au renforcement des politiques pro-pauvres est limité par le nombre d'indicateurs liés aux politiques sectorielles, ce qui montre la forte influence des bailleurs sur le contenu des politiques. [B5]	
Rwanda: L'ABG/P soutient d'autres processus (CSLP, dialogue conjoint général entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers) ; le soutien est inégal entre les secteurs/thèmes (il dépend de la couverture du CSLP et de la solidité du lien avec les dialogues sectoriels/thématiques). Un dialogue mieux structuré entre gouvernement et partenaires techniques et financiers permet au gouvernement d'adopter des processus de développement de politiques plus participatifs. Lien entre un développement de politiques plus participatif et la nature pro-pauvre des politiques (analysé par secteur). [B5]	
Ouganda: Fort lien au niveau sectoriel et transsectoriel, mais le gouvernement avait déjà mis en place un programme pro-pauvre. [B5]	
Vietnam: Il existe un impact fort par le biais d'actions politiques visant au renforcement des politiques pro-pauvres. Ceci soutient un programme de réforme du gouvernement déjà pro-pauvre. [B5]	
Synthèse: Comme pour le lien I, l'ABG/P établi a des effets significatifs ; il obtient de meilleurs résultats lorsqu'il fait suite à des processus préexistants. Cependant, les concepts et instruments liés aux politiques « pro-pauvres » peuvent être faibles ou problématiques. Le dialogue a contribué à protéger les dépenses pro-pauvres, mais les définitions larges des dépenses pro-pauvres peuvent poser problème (voir les encadrés sur la définition des dépenses pro-pauvres dans chaque pays).	
N	**3.1 → 3.3** *Les fonds de l'ABG/P encouragent et facilitent le renforcement des politiques pro-pauvres*
Burkina Faso: Plus grand sentiment d'appropriation avec l'ABG/P. Des ressources plus importantes nécessitent de meilleurs systèmes de gestion, et le Cadre de dépenses à moyen terme prend de l'importance, vu qu'il y a plus à dépenser (3.2) et une plus grande quantité de dépenses pro-pauvres (ou consacrées au secteur social) est facilitée par le biais de l'ABG/P et du PPTE. [B3]	
Malawi: Pas de preuve de l'existence d'un lien, sauf par le biais des dépenses pro-pauvres.	
Mozambique: L'efficacité du dialogue de l'ABG/P par l'intermédiaire du processus de revue conjoint (voir M) dépend de l'existence des fonds d'ABG/P. Bien que les niveaux généraux de financement des services n'aient sans doute pas augmenté suite à l'ABG/P, le niveau des fonds passant par le budget gouvernemental a augmenté grâce à l'ABG/P. Le passage de fonds par le budget de l'État soutient le dialogue transsectoriel, les priorités des politiques sur l'ensemble du gouvernement telles qu'elles sont décrites dans le CSLP et offre un certain appui aux secteurs (comme le secteur judiciaire) qui, auparavant, ne recevaient qu'une attention limitée de la part des bailleurs. [B3, B5]	

Nicaragua: L'ABG/P permet de continuer à mettre l'accent sur les politiques pro-pauvres initiées par le PPTE, mais avec un financement limité jusque-là (voir I ci-dessus).	
Rwanda: Effet fort des fonds d'ABG/P (grâce à un meilleur financement du budget) sur l'empowerment du gouvernement/les incitations pour renforcer les politiques (comme l'éducation gratuite, la réforme/reconfiguration du secteur public). [B4, B5]	
Ouganda: Les fonds d'ABG/P ont eu un effet modéré : ils ont contribué à améliorer la cohérence des politiques en renforçant l'intérêt des agences sectorielles désireuses de participer aux processus de développement de politiques pro-pauvres. [B5]	
Vietnam: Les fonds d'ABG/P soutiennent les dépenses du gouvernement qui sont déjà relativement pro-pauvres, tandis que des actions politiques spécifiques du CASRP visent à augmenter les dépenses dans des secteurs pro-pauvres spécifiques. [B3]	
Synthèse: La disponibilité des fonds peut servir d'incitation poussant les agences à participer aux processus de développement de politiques.	
O	**2.4/2.5/2.6 → 3.4** *Effets de l'absence de flux de fonds sur la discipline fiscale*
Burkina Faso: Une amélioration de la GFP et la mise en œuvre de systèmes intégrés d'information sur la fiscalité et les dépenses offrent de meilleurs outils de maintien de la discipline fiscale.	
Malawi: Aucune preuve d'un effet antérieur à 2004, avec poursuite du manque de discipline fiscale. Après 2004, signes montrant une amélioration de la discipline. Ceci pourrait être attribué en partie aux incitations positives créées par une gestion efficace de la conditionnalité par les bailleurs, mais il est difficile de tester la véracité de cet argument. [B3, B6, C2]	
Mozambique: La politique du FMI est l'influence externe la plus forte sur la politique monétaire et fiscale du gouvernement. Cependant, le dialogue et la conditionnalité de l'ABG/P, en conjonction avec la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC), ont créé la pression nécessaire pour maintenir la discipline fiscale. La discipline fiscale n'a pas été respectée durant les premières années de l'ABG/P suite à la réforme du système financier et aux fonds nécessaires à la reconstruction suite aux inondations. Des niveaux faibles du recouvrement de l'impôt en 2004 expliquent aussi que les objectifs n'aient pas été atteints. Cependant, la tendance générale est positive. [B6]	
Nicaragua: Ceci fait partie de la conditionnalité de la FRPC. Le fait que l'ABG/P fait référence au programme du FMI pour l'évaluation de l'environnement macroéconomique approprié a un effet indirect sur le dialogue de l'ABG/P consacré à la discipline fiscale. [B6]	
Rwanda: Effets modérés à faibles, la gestion macroéconomique était déjà disciplinée avant l'ABG/P. [B6] La conditionnalité liée au statut « on track » de la FRPC est respectée, et cela a pu être instrumental pour mettre fin au manque de discipline fiscale constaté en 2003.	
Ouganda: Discipline existant avant l'ABG/P, donc influence importante mais pas décisive. [B6]	
Vietnam: La discipline fiscale était déjà maintenue avant l'ABG/P. Par conséquent, le lien est faible dans ce cas, car l'ABG/P ne fait que soutenir ce processus. [B6]	
Synthèse: L'ABG/P n'est devenu établi que dans les pays disposant déjà d'une bonne discipline fiscale. Le FMI est le principal interlocuteur, avec le gouvernement. Le lien entre l'ABG/P et la conditionnalité de la FRPC peut le renforcer.	
P	**2.1/2.2/2.3 → 3.4** *Effets des flux de fonds sur la discipline fiscale*
Burkina Faso: La discipline fiscale était respectée avant l'ABG/P dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Les flux de fonds supplémentaires ont été absorbés de façon transparente par le système existant. Ils ont juste mené à un niveau plus élevé de dépenses soumises aux règles fixées par la discipline fiscale déjà présente.	

Malawi: Effet négatif dû à l'incapacité de réagir rapidement à la suspension. [B6]	
Mozambique: La discipline est probablement influencée par les fonds supplémentaires passant par le budget, car ceci limite le besoin d'emprunter, menant donc à une réduction du déficit du gouvernement pour des niveaux de dépenses égaux. Cependant, les décaissements tardifs ont eu des effets négatifs sur la discipline budgétaire lorsque le gouvernement a émis des bons du Trésor pour combler les manques de liquidités. La discipline fiscale dépend entièrement du comportement du gouvernement, et les effets des flux de fonds, quelle que soit leur ampleur, ne peuvent pas contrôler cette dynamique ; ils doivent se contenter de l'influencer. [B6]	
Nicaragua: Le gouvernement n'inclut que les fonds sécurisés dans le budget. La suspension des fonds durant une courte période a mené à une réduction des activités, mais pas à de nouveaux emprunts. En effet, les fonds externes couvrent principalement les dépenses d'investissement, et le programme du FMI est lié à une solide discipline fiscale. Néanmoins, il est trop tôt pour traiter l'expérience de 2005 en tant que preuve définitive d'un effet clair. [B6]	
Rwanda: Effet faible sur la discipline fiscale, mais effet sur la fourniture d'un « espace fiscal » pour les dépenses plus importantes. Effet pervers parfois dû au manque de prévisibilité à court terme des décaissements de l'ABG/P. [B6]	
Ouganda: Discipline présente avant l'ABG/P, mais les fonds de l'ABG/P, en servant de source prévisible à long terme de devises étrangères, augmentent l'enveloppe des ressources et font passer des fonds par le budget, ce qui facilite le travail du Ministère des finances, de la planification et du développement économique. [B6]	
Vietnam: À nouveau, la discipline fiscale était déjà présente, bien que l'ABG/P fasse passer les fonds par le budget et augmente l'enveloppe de ressources. [B6]	
Synthèse: L'ABG/P contribue à la discipline fiscale en fournissant des fonds soumis au processus budgétaire. Lorsque la discipline fiscale est présente, l'ABG/P facilite des dépenses plus élevées pour le même niveau de discipline fiscale ou le même niveau de dépenses pour un déficit plus faible.	
Q	**3.2 → 3.5/3.6** *Empowerment du gouvernement au niveau de la GFP → meilleure efficience opérationnelle et d'allocation*
Burkina Faso: Effet modéré. Meilleure efficience d'allocation suite à l'influence combinée de l'ABG/P et du PPTE, et des réformes de la GFP antérieures à l'ABG/P et au PRGB (autrement dit, le Cadre de dépenses à moyen terme général). Des limitations existent, comme par exemple : questions d'équilibre entre dépenses d'investissement/de fonctionnement et d'égalité (pas abordées). L'efficience opérationnelle ne s'est pas encore améliorée de façon significative. [B3]	
Malawi: Aucune preuve d'un effet. [B3]	
Mozambique: Les priorités de l'allocation sont claires dans les effets combinés du CSLP, renforcées et plus spécifiques grâce aux cibles de l'ABG/P et du PAF, et explicitées dans les plans sectoriels. Manque de confiance en la correspondance entre les priorités budgétaires et les dépenses réelles, mais ce problème est maintenant traité par un système intégré pour la gestion des finances de l'État. L'efficience opérationnelle est toujours faible, mais l'équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement s'améliore et les salaires sont de plus en plus payés dans les temps. [B3, B4]	
Nicaragua: Les réformes de la GFP ont amélioré l'inscription de l'aide publique dans le budget et le système de suivi des dépenses publiques, mais l'ABG/P n'a fait que poursuivre ce processus, il ne l'a pas lancé. Il reste toujours à créer un lien entre la planification (le système national d'investissement public) et les dépenses (système intégré pour la gestion financière et l'audit) par le biais d'un cadre de dépenses à moyen terme. Les institutions clés en partie autonomes (le Fonds d'urgence pour l'investissement social, l'Institut pour le développement rural) qui gèrent des portions importantes des dépenses pro-pauvres ne font pas partie du système intégré pour la gestion financière et l'audit, et négocient toujours de manière bilatérale avec les bailleurs. L'efficience opérationnelle et d'allocation est plus affectée par le fait que l'aide est à 80% de l'aide projet et par le comportement autonome de certaines institutions que par les progrès de la GFP. [B3, B7]	

Rwanda: Présence d'un lien (à noter : l'empowerment au niveau de la GFP existait avant l'ABG/P, qui l'a fortement soutenu). L'efficience d'allocation s'est révélée par le biais de la réorientation des dépenses en faveur des dépenses prioritaires du gouvernement ; meilleur équilibre entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement (utilisation des fonds d'ABG/P pour financer les mesures politiques ayant des implications au niveau des coûts de fonctionnement). Lien faible entre le Cadre à moyen terme des dépenses publiques/le budget et l'exécution budgétaire. [B3, B4]	
Ouganda: Lien fort : efficience d'allocation dénotée dans l'adoption de dépenses pro-pauvres conformes à la stratégie du gouvernement ; efficience opérationnelle lors du maintien de l'équilibre entre dépenses liés aux salaires et autres, augmentant la proportion de fonds mis à la disposition des fournisseurs de services ; amélioration de l'efficience du budget de développement ; et réduction de l'administration publique en tant que part du budget. L'efficience générale a été en partie mitigée par l'augmentation du coût du financement budgétaire due aux coûts de l'intérêt national. [B3, B6]	
Vietnam: Il existe un lien modéré, car l'efficience d'allocation s'est améliorée suite à l'ABG/P et l'efficience opérationnelle a bénéficié de l'aide de l'AT/RC liés. [B3]	
Synthèse: Effets significatifs liés aux flux de fonds ; l'assistance technique liée est significative dans certains cas. Il arrive que l'efficience d'allocation soit le premier effet ; l'efficience opérationnelle peut encore être grandement améliorée.	
R	**3.2 → 3.7** *Empowerment du gouvernement lié au renforcement des systèmes → incitations intra-gouvernementales plus fortes*
Burkina Faso: Le lien n'est pas très fort. Appropriation/empowerment moindre des agences de fourniture de services et des entités dépensières combinée aux capacités faibles et à l'effet modéré de l'ABG/P sur le renforcement de la capacité. La continuation/expansion des modalités d'appui sectoriel/ciblé (PPTE) a des effets incertains sur les incitations et les capacités. La décentralisation en direction des ministères et des niveaux régionaux/locaux n'en est qu'à ses balbutiements. [B4]	
Malawi: Pas d'élément de preuve antérieur à 2004. Après 2004, quelques preuves d'un meilleur empowerment du gouvernement, mais pas de preuve d'un lien avec l'ABG/P. [C2]	
Mozambique: Le dialogue de l'ABG/P et le financement budgétisé renforcent les incitations poussant les ministères à passer par les canaux budgétaires et de planification nationaux, mais l'aide sectorielle offerte aux ministères clés et le financement direct au niveau provincial demeurent plus importants à leurs yeux. Les budgets des districts dépendent toujours principalement de leur relation avec les ministères. [B4]	
Nicaragua: Il existe un effet positif de l'ABG/P sur le dialogue interne du gouvernement par le biais de l'appui fourni aux mécanismes facilitant ce dialogue (comme les tables rondes) et de la création d'approches sectorielles. Cependant, ces effets se trouvent affaiblis par la pratique, toujours dominante dans certaines institutions, qui vise à dialoguer directement avec les bailleurs au sujet de leur financement propre. Au niveau local, les incitations internes au gouvernement sont toujours faibles. [B4, Annexe 6A]	
Rwanda: Fort effet de l'ABG/P sur les incitations intragouvernementales, principalement grâce au financement soutenant l'empowerment au niveau du développement de politiques et de l'assistance technique/dialogue associés (y compris spécifiques aux secteurs). Inégal dans des dimensions variées du gouvernement (agences centrales > ministères > niveaux décentralisés). [B3, B4, B5]	
Ouganda: Lien fort, les fonds passant par le budget de l'État renforçant les incitations offertes aux ministères et districts pour utiliser les canaux budgétaires et de planification nationaux. [B4]	
Vietnam: Lien modéré. Le rôle renforcé du Ministère des finances contribue à l'amélioration des systèmes nationaux de planification et de budgétisation et encourage une meilleure coordination par le gouvernement. [B4]	
Synthèse: L'ABG/P renforce le rôle du Ministère des finances, exigeant des ministères sectoriels qu'ils participent directement aux processus nationaux de budgétisation. Il peut être affaibli par l'offre continue d'appui sectoriel et projet directement aux ministères. Les ministères sectoriels sont incités à continuer à utiliser des canaux séparés, et peuvent avoir besoin d'empowerment pour dialoguer de façon efficace avec le Ministère des finances.	

S	**(2.2 →) 3.2 → 3.8** *Empowerment du gouvernement lié au renforcement des systèmes → meilleure accountability démocratique*
Burkina Faso: Lien plutôt faible. Le champ d'action formel des mécanismes d'accountability s'est étendu, mais la « qualité » demeure faible. Demande en hausse du Parlement et de la société civile, mais capacités limitées et limitations au niveau de l'accès aux informations (par exemple, le Cadre de dépenses à moyen terme et le CSLP ne sont pas formellement soumis au Parlement). Système d'audit externe (Cour des Comptes) renforcé mais pas encore suffisant. La société civile préfère le « cadre d'accountability » des PPTE, qui est plus clair même s'il n'est pas complet [B4].	
Malawi: Certains signes d'une amélioration de l'accountability, mais pas de preuve d'un lien avec l'ABG/P. [B4]	
Mozambique: L'ensemble des fonds de l'ABG/P passe par le budget, et, en plus des nouveaux instruments d'évaluation de la performance et de reporting sur l'exécution budgétaire, ils ont favorisé la multiplication d'opportunités d'accountability démocratique, d'audit et d'information du public. Les systèmes d'audit se renforcent grâce au soutien et à la pression de l'ABG/P, mais les systèmes d'accountability parlementaire et publique demeurent faibles. [B4]	
Nicaragua: Aucun effet majeur à ce jour, si l'on excepte le fait que l'Assemblée nationale et les organisations de la société civile ont la possibilité d'accéder au système intégré pour la gestion financière et l'audit et de suivre l'utilisation des dépenses publiques. Plus d'informations, mais pas encore plus d'accountability, en particulier au niveau local. [B4, Annexe 6]	
Rwanda: Effet faible à modéré de l'ABG/P sur l'accountability démocratique. L'ABG/P met l'accent sur le besoin d'améliorer le reporting et l'accountability en général (par exemple, la loi organique des finances), mais faible demande nationale. Le renforcement graduel du Parlement n'est que faiblement lié à l'ABG/P. [B4, B5]	
Ouganda: Le fait que les fonds sont suivis par le plan et budgétisés a rallumé l'intérêt du Parlement pour le budget, et élargi le champ d'action des institutions pour l'accountability démocratique nationale (auditeur général, Parlement, conseils élus), mais l'effet a été plus faible que les autres car la plupart des améliorations sont technocratiques, les systèmes d'accountability sont faibles et les bailleurs ont eu tendance à éclipser les mécanismes nationaux d'accountability. [B4]	
Vietnam: Il n'existe qu'un lien faible avec l'accountability démocratique, car des mesures ont été prises en faveur d'une plus grande transparence du processus budgétaire, mais l'accountability n'est toujours pas forte. [B4]	
Synthèse: Lorsque l'ABG/P est établi, un effet commun est le passage d'une quantité accrue de fonds par les systèmes nationaux d'accountability. Ceux-ci sont cependant faibles en général, et ce n'est que dans certains cas que l'intérêt envers l'accountability politique grandit en conséquence. La transparence associée peut être une condition préalable, sans représenter une garantie, de l'accountability démocratique.	
T	**3.4 → 4.1** *Lien entre la discipline fiscale et un macro-environnement favorable à la croissance.*
Burkina Faso: Lien faible ou nul. La discipline fiscale est maintenue grâce aux conventions régionales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Influence directe faible ou nulle de l'ABG/P à cet égard.	
Malawi: Effet pervers sur la performance macroéconomique à cause d'une faible discipline fiscale qui a mené à la suspension de l'ABG/P, avec des effets encore plus forts sur la stabilisation. [B6]	
Mozambique: Un environnement macro-économique plus favorable (à l'exception des taux d'intérêt élevés) a été en grande partie atteint grâce aux politiques monétaristes conseillées par le FMI et soutenues par l'ABG/P, qui est lié à la FRPC. L'ABG/P a contribué à réduire le coût de financement du budget et donc la tendance du gouvernement à emprunter pour dissuader l'investissement privé. [B6]	
Nicaragua: Pas d'effets liés à l'ABG/P, mais plutôt à la FRPC et à l'ensemble de lois liées approuvées en 2005. [B6]	

Rwanda: La discipline fiscale est nécessaire mais pas suffisante pour un macro-environnement favorable à la croissance. Au Rwanda, la discipline fiscale a représenté un des facteurs déterminant un macro-environnement propice, mais pas un facteur majeur (il convient de noter que le manque de discipline fiscale représente sans doute un problème). L'environnement réglementaire et de développement des politiques s'améliore, mais il est toujours faible. L'ABG/P/le CSLP participe de façon limitée à ce programme. [B5, B6]	
Ouganda: Au bout du compte, léger effet positif, en partie limité par la hausse des taux d'intérêt qui a suivi la stérilisation. [B6]	
Vietnam: L'ABG/P a soutenu la discipline fiscale, mais comme celle-ci existait déjà, l'impact général sur le macro-environnement est positif mais faible. [B6]	
Synthèse: Les liens sont au mieux faibles, en partie parce que la discipline fiscale elle-même n'est qu'indirectement liée à l'ABG/P (voir les liens O et P), et en partie parce que la relation entre la discipline fiscale et l'environnement favorisant la croissance est contingent (nécessaire mais pas suffisant).	
U	**3.3/3.5/3.6 → 4.2** *Un meilleur système de GFP et un gouvernement capable de renforcer les politiques → Politiques appropriées pour la réglementation du secteur privé*
Burkina Faso: Lien modéré/faible : des progrès faibles dans le domaine des politiques du secteur privé, à l'exception de l'ajustement structurel traditionnel antérieur aux politiques de l'ABG/P. Changements structurels surtout pour les grandes compagnies, et privatisation des entreprises d'État ; mesures (trop) faibles pourtant pour les petites et moyennes entreprises et le commerce.	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [C2]	
Mozambique: Peu de preuves, jusqu'à tout récemment, d'une amélioration de l'environnement réglementaire ou d'une contribution des réformes du système de GFP à cette amélioration. Cependant, l'ABG/P a servi de forum pour le dialogue sur cette question, avec un groupe thématique bailleurs-gouvernement sur le développement du secteur privé qui a étudié, entre autres, l'effet de la gestion financière du gouvernement. [B5, C2]	
Nicaragua: Pas de preuve à ce jour. De nombreuses politiques sont prévues dans le Plan de Développement National, mais il s'agit du domaine qui a connu les progrès les plus faibles durant la dernière période. Certaines des conditions de la FRPC font également référence au cadre règlementaire pour le développement du secteur privé. [C2]	
Rwanda: Structure inhabituelle du secteur privé, dominé par une agriculture de subsistance à petite échelle. Peu d'implication du CSLP/ABG/P au développement du secteur privé jusqu'à tout récemment. Ceci est en train de changer ; pour l'ABG/P, cela se reflète surtout dans la matrice du CASRP, pas encore dans d'autres programmes. [B5, C2]	
Ouganda: Effet positif très modéré au cours des dernières années de l'ABG/P, le dialogue sur l'ABG/P s'axant de plus en plus sur le secteur privé. [C2]	
Vietnam: Lien modéré ; les actions politiques ont soutenu les mesures visant à aplanir le terrain pour les compagnies du secteur privé. [B5]	
Synthèse: Lien au mieux faible ou modéré. Effet faible de l'ABG/P à cause d'un engagement à ce jour nul/limité du processus de développement de politiques/stratégies de réduction de la pauvreté/ABG/P avec le programme de croissance.	
V	**3.1/3.5/3.6 → 4.3** *Ressources en hausse pour la fourniture de services et meilleure GFP → Ressources plus importantes à disposition des agences de fourniture de services*
Burkina Faso: Lien modéré : Exécution budgétaire centralisée →au niveau de la fourniture de services, les ressources projets et autres sont plus importantes que le budget de l'État (B3), surtout au niveau des dépenses de fonctionnement. Plus de ressources en nature (personnel, médicaments) et d'investissements (écoles, cliniques) étroitement liées aux ressources des PPTE (B7).	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [B7]	

Mozambique: Les allocations aux agences de fourniture de services ont augmenté depuis 1995. Les engagements politiques du gouvernement et des bailleurs à l'égard de l'augmentation des flux de ressources à destination de la fourniture de services sont antérieurs à l'ABG/P, mais l'ABG/P a maintenu son engagement et l'a concrétisé en mettant en place des cibles plus détaillées pour la priorisation des services pro-pauvres par le biais du Cadre d'Évaluation des Performances. L'allocation de fonds en hausse par le biais du budget et l'amélioration des systèmes de GFP permettent un meilleur suivi de l'exécution budgétaire conformément aux priorités politiques et une allocation plus équilibrée entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement. [B5, B7]	
Nicaragua: (Éducation) La politique de décentralisation de la fourniture de services soutenue par l'ABG/P offre plus de ressources aux écoles. Les fonds alloués aux agences de fourniture des services sont limités par le ciblage constitutionnel, et le coût unitaire de l'éducation primaire est toujours le plus faible d'Amérique centrale. [B7]	
Rwanda: Lien présent mais affaibli par une efficience opérationnelle de la GFP toujours faible. Cependant, l'effet (de financement) de l'ABG/P est significatif (le financement de nouvelles politiques affecte la fourniture de services ; la prévisibilité et l'à-propos de l'ABG/P affectent l'exécution budgétaire et donc la performance de la fourniture de services). [B5, B7]	
Ouganda: Effet fort. Des ressources en hausse allouées à la fourniture de services par le biais de l'ABG/P sont arrivées aux agences de fourniture des services.	
Vietnam: Le lien modéré dans ce cas provient des actions politiques conçues pour augmenter le flux de fonds à destination des agences de fourniture de services. [B7]	
Synthèse: Lien présent dans certains cas, l'ABG/P ayant un effet en contribuant à la hausse des ressources et au soutien des réformes de la GFP (autrement dit, les points de départ du lien), mais les limitations répandues de la GFP, surtout au niveau de l'efficience opérationnelle (correspondance de l'allocation et de l'exécution), empêchent d'obtenir des effets maximums.	
W	**3.3/3.5/3.6 → 4.4** *Un meilleur système de GFP et un gouvernement capable de renforcer les politiques → Des politiques sectorielles appropriées s'attaquent aux échecs du marché*
Burkina Faso: Lien faible – politiques sectorielles sociales en place, mais elles étaient antérieures à l'ABG/P [B5] et ne prennent pas en compte le rôle du secteur privé. En général, les dépenses ne sont pas pro-pauvres, pas même dans les secteurs sociaux [B3, tiré de World Bank Poverty Assessment 2005].	
Malawi: Aucune preuve d'un lien.	
Mozambique: L'ABG/P s'est attaqué directement à la question du développement du secteur privé depuis l'élargissement de son programme et le développement du Cadre d'Évaluation de la Performance en 2003/04. Il a suivi l'orientation prioritaire du CSLP donnée aux dépenses du secteur public. Cependant, et c'est une évolution récente, sous la pression du dialogue de l'ABG/P, les bailleurs et le gouvernement prêtent maintenant une plus grande attention au développement du secteur privé et aux contraintes légales et réglementaires qu'il subit. [B5, B6, C2 et D2]	
Nicaragua: Lien faible – les politiques sectorielles, comme celles de l'éducation, étaient déjà élaborées lors de l'avènement de l'ABG/P. L'ABG/P est impliqué à la mise en œuvre, mais uniquement pour une question spécifique. D'autres politiques, telles que le développement rural et les droits fonciers, sont comprises dans le dialogue de l'ABG/P, et les partenaires techniques et financiers de l'ABG/P sont fortement impliqués à l'élaboration de leur contenu, mais les politiques ne sont pas encore finalisées. [B5]	

Rwanda: Lien présent, mais il est modéré à faible. Il est inégal en fonction des secteurs. Les effets du financement de l'ABG/P se retrouvent dans les secteurs où d'autres inputs ont contribué au développement de politiques (par exemple, l'école gratuite). La présence d'autres facteurs (non-liés à l'ABG/P) (par exemple l'assistance et le dialogue techniques sectoriels) influence aussi les politiques. L'expansion menée par le CASRP de l'implication au niveau sectoriel est en train de changer l'effet de l'ABG/P sur ce lien. [B5, C4]	
Ouganda: Comme pour U, léger effet positif, le dialogue de l'ABG/P se tournant vers le secteur privé et l'agriculture.	
Vietnam: Les actions politiques favorables au renforcement de l'environnement réglementaire et à la libéralisation de l'économie ont mené à un lien modéré. [B5]	
Synthèse: Lien faible à modéré. Raisons différentes que pour U ci-dessus, autrement dit, dans ce domaine, le développement de politiques/CSLP/ABG/P sont plus impliqués, mais succès inégaux/mitigés.	
X	**3.7/3.8 → 4.5** *Incitations du gouvernement/accountability démocratique → confiance du peuple à l'égard de son gouvernement, de l'administration de la justice et des droits humains*
Burkina Faso: Faible confiance à l'égard du gouvernement due à l'ignorance, à ses mauvaises compétences et au manque de confiance qu'il inspire, en particulier à l'égard des questions de corruption. Plus grande confiance dans le projet PPTE car il est « clair » tandis qu'en général, le budget de l'État est « opaque ». Plusieurs partenaires techniques et financiers ont soutenu des projets de renforcement du système juridique, mais doutes quant au manque de volonté politique et de l'esprit de décision dans le domaine de la corruption.	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [B8]	
Mozambique: Même si les incitations intra-gouvernementales (R) et le potentiel d'une plus grande accountability nationale (S) ont été ajustés, ces changements ont eu à ce jour un faible effet sur l'administration des droits humains et de la justice et sur la confiance du peuple vis-à-vis du gouvernement. [B8]	
Nicaragua: Pas d'amélioration à ce jour dans ce domaine, qui a empiré depuis l'avènement de l'ABG/P. Il est trop tôt pour voir les effets de l'ABG/P. [C1, C5]	
Rwanda: Lien faible, également entre les progrès et l'aide, si l'on excepte le financement de l'ABG/P : effet par le biais du budget de l'État, qui représente la contribution principale à la restauration des systèmes de gouvernance de base. Effet limité/nul des inputs non-liés au financement (peu de conditionnalités spécifiques dans le CASRP ; processus long et complexe pour restaurer la confiance du peuple vis-à-vis de l'État suite au génocide ; effets limités de la décentralisation à ce jour). [B5, B7, B8]	
Ouganda: Effet général faible. Effet sur l'accountability locale dans la mesure où l'ABG/P a grandement facilité la décentralisation de la fourniture de services, bien que les conditions imposées par le gouvernement central l'aient affaiblie. Peu d'effets évidents sur l'administration de la justice et les droits humains. [B8, Annexe 6]	
Vietnam: Lien faible, les droits humains n'étant pas inclus à l'ABG/P, et la justice et l'accountability démocratique n'étant pas pris en compte. [B8]	
Synthèse: Exemples modestes lorsque le dialogue et les mesures politiques de l'ABG/P ont soutenu l'accès à la justice et d'autres questions de gouvernance pro-pauvres. Certains ajustements des incitations intra-gouvernementales (Ouganda, Rwanda, Burkina Faso, Mozambique) et certaines améliorations de leur accountability/champ d'action (mêmes pays), mais toujours pas d'effet manifeste sur la confiance du peuple vis-à-vis du gouvernement, de l'administration de la justice et des droits humains. Effet visible de l'ABG/P très limité, par le biais d'un financement du budget de l'État pour les institutions de base au Rwanda ; et par le biais du soutien de la décentralisation en Ouganda (bien qu'on puisse dire qu'il s'agit avant tout d'un effet sur le point de départ d'accountability de ce lien).	

Y	**4.1/4.2 → 4.6** *Influence de l'environnement macro-économique et des politiques du secteur privé sur un environnement favorable à la croissance*
Burkina Faso: Lien faible : d'autres facteurs sont cruciaux pour la croissance (chocs exogènes, situation régionale) et de toute manière, les politiques ne sont pas développées. On commence à comprendre le besoin de rééquilibrer le programme politique, mais cela n'a toujours pas produit d'outputs tangibles.	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [C2]	
Mozambique: Les effets sont faibles. Cependant, l'ABG/P a contribué à un environnement macro-économique plus favorable et, plus récemment, le dialogue de l'ABG/P a abordé la question du développement du secteur privé. [B5, C2]	
Nicaragua: Pas d'effets à ce jour. [B5, B6]	
Rwanda: Lien faible. D'autres facteurs structurels ont tendance à submerger l'effet des actions publiques, et donc l'ABG/P. Cependant, il est reconnu que les politiques devraient être renforcées, et le programme du gouvernement a récemment été modifié pour se concentrer sur cela, y compris un soutien émergeant de l'ABG/P. [B6, C2]	
Ouganda: Effet bénin de l'ABG/P, mais cela n'a pas été une priorité des politiques. Attention croissante prêtée aux questions de croissance et de secteur privé dans le cadre des politiques nationales et du dialogue de l'ABG/P. [C2]	
Vietnam: Influence de l'ABG/P qui soutient le programme de réforme du gouvernement visant à faire adopter à l'économie une approche plus orientée vers le marché.	
Synthèse: Le Vietnam représente l'exception (effet de l'ABG/P, comme il soutenait la réforme de l'économie de marché du gouvernement). Ailleurs, le lien lui-même est faible à cause : (i) des points de départ faibles (politiques sous-développées au Burkina Faso et au Rwanda) ; (ii) d'autres facteurs (autres que les politiques et l'environnement macro-économique sous l'influence du gouvernement) affectant la croissance (Burkina Faso, Rwanda). Effet de l'ABG/P par le biais de sa contribution à un environnement macro-économique positif (Mozambique, Ouganda). Dans plusieurs cas, la reconnaissance du besoin de rééquilibrer le programme politique implique une reconnaissance de la faiblesse du point de départ des politiques pour ce lien.	
Z	**4.3 → 4.7** *Plus de ressources parviennent aux agences de fourniture de services → fourniture de services pro-pauvres de plus en plus réceptive*
Burkina Faso: Fourniture de services en hausse. Effet indirect de l'ABG/P par le biais d'une stabilisation de l'ensemble du budget de l'État et de l'orientation complète des ressources PPTE sur l'expansion des services. Des questions de qualité et de réactivité demeurent. (B7, B3)	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [B7]	
Mozambique: Une quantité accrue de ressources parvient aux agences de fourniture de services, mais ceci est plus dû à l'appui budgétaire sectoriel que général. À court terme, les ministères s'inquiètent de l'interruption des flux de fonds qui passent par le budget. La quantité de services a augmenté, mais leur qualité et réactivité sont douteuses. [B3, B7]	
Nicaragua: (Éducation) La meilleure réactivité n'est pas à ce jour due à des ressources en hausse, car le secteur de l'éducation n'a reçu des ressources supplémentaires qu'à partir du budget 2005. Quoi qu'il en soit, une meilleure réactivité vis-à-vis des pauvres serait limitée en tant qu'effet de l'ABG/P, car ce dernier vise directement la décentralisation de l'éducation, qui ne s'attaque qu'à certains aspects concernant les pauvres. [B7]	
Rwanda: Ressources en hausse allouées à la fourniture de services, mais les flux peuvent être problématiques. La réactivité face aux pauvres est mitigée. L'axe principal a été la réhabilitation et l'expansion des services. Les données montrent toujours une inégalité à l'égard de l'accès aux services de base, qui n'est pas abordée dans le dialogue. [B7]	

Ouganda: Une quantité accrue de ressources parvient aux agences de fourniture de services. [B3, B7] Quantité en hausse, mais preuves moindres d'une meilleure qualité et réactivité face aux besoins des pauvres, bien que cette question soit abordée dans le dialogue (dilemme entre quantité et qualité des services). [B7]	
Vietnam: Contribution modérée par le biais d'une augmentation des fonds et de systèmes de GFP plus efficients. [B7]	
Synthèse: Hausse des ressources et des (quantités de) services fournis dans les cinq pays où l'ABG/P est devenu établi. Lorsque les services ont connu une hausse (quel que soit le financement), la qualité (et l'accès par les plus pauvres) demeure un problème, qui devient de plus en plus proéminent au sein de la revue et du dialogue de l'ABG/P (voir le lien Aa).	
Aa	**4.4 → 4.7** *Influence des politiques sectorielles sur la fourniture de services pro-pauvres*
Burkina Faso: Les politiques semblent s'être avant tout intéressées à l'expansion. En conséquence, la qualité et la réactivité pro-pauvres sont excellentes. Les dépenses ne sont pas explicitement pro-pauvres dans les secteurs de l'éducation et de la santé [B3]. L'influence de l'ABG/P sur le dialogue dont font l'objet les politiques n'est pas très forte, mais ceci devrait changer (avec le développement des Cadres de dépenses à moyen terme). La Banque Mondiale se concentre sur la santé, la CE sur l'éducation, avec mise en œuvre d'un *plan sur dix ans pour le développement de l'éducation de base* et d'un programme national de développement de la santé. (Ou cela est-il lié au fait que la qualité et la réactivité sont obtenues à plus long terme et que l'ABG/P est trop récent ?)	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [B7]	
Mozambique: La couverture des services sociaux (éducation et santé) a largement augmenté au cours des dix dernières années. L'appui sectoriel et l'aide projet ont représenté les principales modalités d'aide qui y ont contribué. Cependant, l'ABG/P a maintenu l'appui aux engagements du gouvernement dans ces secteurs, a contribué à l'atteinte d'objectifs mesurables par le biais d'un appui collectif et d'une pression des bailleurs, et au développement des systèmes garants d'une meilleure efficience des dépenses et d'un meilleur financement des services à l'avenir. [B5, B7]	
Nicaragua: (Éducation) Effet faible, mais il est trop tôt pour disposer de preuves complètes : lorsqu'une politique existait pour les services pro-pauvres, comme pour l'éducation, l'ABG/P ne s'est pas particulièrement concentré sur les mesures pro-pauvres (amélioration de la gestion des écoles, mais pas de l'accès des plus pauvres). D'autres politiques sont en cours de développement. Bien que la matrice d'évaluation des performances comprenne plusieurs indicateurs sectoriels, ils ne montrent qu'un accent limité sur les effets du suivi sur les groupes les plus vulnérables. [B7]	
Rwanda: Effet de reprise mêlé aux effets des politiques, mais apparemment, la reprise a été plus importante dans les secteurs bénéficiant de politiques plus développées et d'un financement. Des faiblesses de la « chaîne d'actions publiques » mènent à des influences inégales au niveau des politiques (liens faibles entre les politiques, le financement et l'action ; peu de mesures spécifiquement pro-pauvres ; accent porté sur l'accès ; faibles capacités de mise en œuvre ; faibles systèmes de suivi). L'effet de l'ABG/P sur la fourniture de services est limité : implication limitée avec la réforme du service public et la décentralisation. [B7]	
Ouganda: Les effets de l'ABG/P sur les systèmes de planification et de budgétisation ont contribué à renforcer le système de revue politique et les liens entre politiques, dépenses et fourniture de services ; à ce jour cependant, les effets sont plus liés à l'aspect « quantité » de la fourniture qu'à celui de « qualité ». [B7]	
Vietnam: Impact modéré par le biais de l'influence sur le dialogue à l'égard des politiques, mais susceptible d'être plus fort à l'avenir, les actions politiques plus récentes de l'ABG/P (santé et éducation) s'attaquant à ces questions. [B3, B7]	
Synthèse: Les politiques se sont avant tout penchées sur l'expansion ; signes que les questions de qualité seront plus dominantes à l'avenir.	

Bb	**Niveau 4 → Niveau 5** *Outcomes de l'ABG/P → impacts sur la pauvreté*
Burkina Faso: Des données limitées ont compliqué l'évaluation des tendances, mais accord grandissant sur le fait que la réduction de la pauvreté liée aux revenus a modérément baissé entre 1998 et 2003. Lien faible avec l'empowerment. Quelques effets sur la réduction de la pauvreté non-liée aux revenus, mais limités aux outputs, pas de tendance claire à ce jour à l'égard des outcomes/impacts (comme l'alphabétisation, la mortalité maternelle) à cause de problèmes de délais. [B9]	
Malawi: Aucune preuve d'un lien. [B8]	
Mozambique: L'ABG/P peut avoir un léger effet positif sur l'utilisation des services, la réduction de la pauvreté liée aux revenus et l'empowerment des pauvres. Cependant, on peut s'attendre à ce que ses effets à moyen terme soient plus importants, étant donné qu'il soutient des processus sous-jacents positifs (priorisation et ciblage des services, financement du gouvernement à long terme, systèmes de GFP renforcés et appui aux réformes de l'accountability et du système judiciaire). [B8]	
Nicaragua: Aucun effet attribuable à l'ABG/P à ce jour. [B8]	
Rwanda: Pas de données récentes sur les outcomes. Progrès dans toutes les dimensions, mais la base de départ, postérieure à 1994, était très faible. La pauvreté liée aux revenus a chuté, mais les inégalités semblent avoir connu une hausse significative par rapport aux niveaux antérieurs à 1994. Les progrès de l'empowerment sont difficiles à détecter. L'effet de l'action publique sur la réduction de la pauvreté non-liée aux revenus se mélange aux effets de la reprise. Les indicateurs sont mitigés. L'effet du financement de l'ABG/P se retrouve principalement au niveau de la réduction de la pauvreté non-liée aux revenus. Les effets des inputs de l'ABG/P non-liés au financement se font par le biais des liens explorés ci-dessus : faibles au niveau des revenus et de l'empowerment, plus forts/modérés pour la dimension non-liée aux revenus. [B8]	
Ouganda: Effet significatif sur la pauvreté non-liée aux revenus à travers l'expansion des services de base. Les progrès au niveau de la pauvreté liée aux revenus ont été inégaux et affaiblis par le conflit qui fait toujours rage dans le Nord de l'Ouganda, et revers récent apparemment subi par la réduction de la pauvreté liée aux revenus. Il ne faut pas s'attendre à une relation mécanique à court terme entre l'aide/l'ABG/P et la pauvreté liée aux revenus (mais cela signifie également que l'aide ne devrait pas s'attribuer à tort le mérite de la corrélation positive dans le passé entre les flux d'aide et la réduction de la pauvreté). Les effets sur l'empowerment sont faibles, malgré les effets de la décentralisation sur la participation, car l'accountability du gouvernement en général, l'administration de la justice et les droits humains restent faibles. [B8]	
Vietnam: Impossible de suivre des liens spécifiques du niveau 4 au niveau 5. On peut supposer que l'ABG/P soutient ce processus : en effet, le dialogue de l'ABG/P s'est concentré sur le programme de réforme du gouvernement mettant en exergue l'environnement macro-économique, qui, dans le passé, a représenté le mécanisme principal de réduction de la pauvreté liée aux revenus. Les effets de l'empowerment sur l'amélioration de la fourniture de services devraient aussi réduire la pauvreté non-liée aux revenus. [B8]	
Synthèse: Impossible de suivre avec confiance les effets distincts (identifiables séparément) de l'ABG/P au niveau de l'impact sur la pauvreté dans la plupart des pays. Problèmes de délais pour les effets, manque de données robustes sur les outcomes/impacts ; inférences provisoires possibles à partir des données des outputs sur la fourniture de services, mais faiblesses des données sur l'incidence et la qualité. L'effet de l'ABG/P est difficile à discerner à cause des questions ci-dessus, mais un effet (surtout sur les dimensions non-liées aux revenus) est signalé au Mozambique (par le biais de l'effet sur le renforcement des systèmes, comme on l'a noté dans le lien précédent) ; au Rwanda (financement + effets inégaux des politiques et autres systèmes) ; en Ouganda (expansion des services de base – voir le lien précédent ; pareil au BF, sur une échelle réduite) ; et au Vietnam (soutien au programme de croissance du gouvernement et jusqu'à maintenant, retombées positives).	

Cc	**(tous les niveaux)** *Coûts de transaction*
Burkina Faso: Les coûts de transaction liés à la négociation (mise en place de l'appui budgétaire conjoint pour le programme de la stratégie de réduction de la pauvreté, le cadre pour l'appui budgétaire du CSLP) et la « mobilisation » (reporting sur la conditionnalité, etc.) de l'ABG/P ont été élevés, mais avec le cadre pour l'appui budgétaire du CSLP en place, les coûts devraient baisser. Les coûts de gestion sont largement inférieurs à ceux des projets (taux d'absorption de l'ABG/P plus élevés). [B3]	
Malawi: Bien que l'additionnalité ne soit pas présente car l'ABG/P a supplanté des fonds antérieurs non-ciblés, les coûts de transaction de l'ABG/P sont plus élevés que les fonds antérieurs à cause d'un programme d'appui budgétaire général plus large et plus diversifié par rapport à l'appui budgétaire général antérieur des mêmes bailleurs. [B3]	
Mozambique: Durant le passage à l'ABG/P, les coûts de transaction du gouvernement et peut-être des partenaires techniques et financiers ont sans doute augmenté, d'autant que les autres modalités d'aide se poursuivent. Les coûts de transaction préalables concernent non seulement les ministères mais également le Ministère de la planification et des finances au lieu de passer des uns à l'autre. Cependant, l'ABG/P s'accompagne de coûts de transaction plus faibles pour le gouvernement à l'étape du décaissement. [B3, C4]	
Nicaragua: Réduction des coûts liés à l'identification jusqu'à la négociation de l'ABG/P et la gestion de l'aide, mais cette phase préliminaire comporte également des coûts liés à la création d'un consensus, à la négociation sur le décaissement des fonds, à un suivi et à une évaluation plus complexes. [C4]	
Rwanda: Le GdR perçoit des économies significatives au niveau des coûts de transaction, qui étaient élevés au départ. L'ABG/P est vu comme un outil efficace de réduction des coûts de transaction de la gestion de l'aide (pas de système parallèle) et des coûts indirects (fort effet d'empowerment), avec une description du rôle de la conditionnalité. Le gouvernement et les partenaires techniques et financiers explorent des avenues variées pour réduire encore les coûts de transaction. Pas de revue détaillée des coûts de transaction. Le compromis entre différents types de coûts de transaction n'est pas bien exploré. [B3, C4]	
Ouganda: Les coûts de transaction significatifs demeurent des deux côtés liés à la négociation et à la gestion de l'ABG/P. Néanmoins, les coûts de la Banque Mondiale par dollar décaissé sont inférieurs que pour les autres opérations ; les coûts de gestion du gouvernement liés à l'utilisation des fonds de l'ABG/P sont largement inférieurs à ceux liés à l'aide nécessaire pour suivre les règlements distincts des bailleurs pour la passation de marchés, etc. [B3, C4]	
Vietnam: Il existe des coûts de transaction pour la négociation et la gestion de l'ABG/P à la fois pour les bailleurs et le GdV. On suppose que les coûts de transaction de la gestion de l'aide ont chuté pour le gouvernement, car l'ABG/P fait passer des fonds par le budget dans un environnement dominé par les projets. [B3, C4]	
Synthèse: Effets ambigus sur les coûts de transaction : les coûts préalables ne sont pas perçus comme ayant chuté, au contraire des attentes de certains, mais les gouvernements partenaires ont connu des réductions significatives au stade de la mise en œuvre par rapport à la gestion des projets au travers des procédures des bailleurs. Les coûts de transaction de la négociation/gestion de l'ABG/P sont substantiels, avec des changements des coûts de distribution au sein des bailleurs/gouvernements. Remarque : certains coûts (comme ceux liés au dialogue) ont des avantages directs. L'effet général dépend de savoir si l'ABG/P remplace des modalités avec des coûts de transaction plus élevés.	

Dd	**(tous les niveaux)** *Remontées d'informations*
Burkina Faso: Bonnes remontées d'informations de l'ABG/P « sur lui-même », autrement dit, la structure de l'ABG/P évolue par l'apprentissage (l'appui budgétaire conjoint pour le CSLP à partir du pilote sur la conditionnalité, le cadre pour l'appui budgétaire du CSLP à partir de l'appui budgétaire conjoint pour le CSLP). Solides remontées d'informations sur la GFP par le biais du processus du programme pour le renforcement de la gestion budgétaire. Incertitude quant aux remontées d'informations sur le contenu, autrement dit l'efficacité des revues du CSLP, des revues sectorielles et du dialogue budgétaire au niveau de l'influence des directions à suivre, mais mécanismes de suivi nécessaires en place.	
Malawi: Le processus d'apprentissage fait que la structure et la gestion de l'ABG/P évoluent avec le temps. L'apprentissage se fait principalement par la réaction des bailleurs face à l'expérience de mise en œuvre. [B9]	
Mozambique: Mécanismes de remontées d'informations très solides et apprentissage partagé, particulièrement au niveau des relations entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, par le biais de la revue conjointe. Des mécanismes ont également été mis en place pour inclure la société civile, et le Parlement a accès aux évaluations des bailleurs et du gouvernement, mais ils demeurent sous-développés ou mal exploités par les parties prenantes. Au niveau officiel, plus d'attention pourrait être accordée à (i) l'évaluation des impacts sur la pauvreté (il faut actuellement se fier aux rapports du gouvernement) et (ii) à la prise en compte systématique de l'équilibre désiré entre l'ABG/P et les autres modalités d'aide. [B9 et D2]	
Nicaragua: Les mécanismes de revue de l'ABG/P représentent potentiellement une amélioration importante en termes d'évaluation des performances, mais il est possible d'améliorer encore le système, et il faut mieux le relier au système national pour le suivi du développement. [B9]	
Rwanda: La qualité du dialogue et des structures de revue de l'ABG/P dépend de la qualité des systèmes de suivi et de revue du gouvernement. Ce travail est en cours et il est possible de le renforcer (par exemple, le rapport d'avancement annuel de la réforme du secteur public, les revues budgétaires et sectorielles). Point le plus faible : aucune revue systématique des développements institutionnels (réforme du secteur public, décentralisation) intégrée au dialogue sur l'ABG/P. L'ABG/P tire des leçons de ses propres expériences, mais il est possible de formaliser plus avant le ou les mécanisme(s) et de prêter plus d'attention aux questions qui affectent la durabilité à long terme de l'ABG/P (par exemple, nature politique de l'aide/de l'ABG/P ; rôle de l'aide/de l'ABG/P dans le plan de développement à long terme). [B9, C5]	
Ouganda: Des remontées d'informations significatives sont prévues par le dialogue sur l'ABG/P et les structures de revues et se reflètent dans l'adaptation aux expériences rencontrées. Cependant, les mécanismes de remontées d'informations sont plus efficaces dans les domaines techniques et de la fourniture de services que dans les sphères politiques, de la corruption et des droits humains. Possibilité de renforcer le suivi aux niveaux intermédiaires des chaînes de résultats et de prêter plus d'attention aux questions affectant la durabilité à long terme de l'ABG/P. [B9]	
Vietnam: L'ABG/P offre des remontées d'information par le biais du suivi fourni par la matrice de politiques et les déclencheurs. Ceci a résulté en une adaptation au cours du cycle du CASRP, et un bilan récent montre une volonté de tirer des leçons des expériences. Le suivi des impacts à moyen/long terme doit être renforcé. [B9]	
Synthèse: La durabilité est une question importante. La structure de l'ABG/P est prévue pour évoluer et a généralement prouvé sa capacité à tirer des leçons des expériences rencontrées et à s'adapter en conséquence. Contrairement aux attentes, les mécanismes de revue de la politique générale et des performances (comme les rapports annuels de progrès CSLP) sont peu utilisés, tandis que le reporting spécifique à l'ABG/P est plus favorisé. Cependant, on assiste à un début de convergence.	

Annexe F: Processus de l'étude

Introduction

1. Cette annexe explique la manière dont l'étude a été conçue, organisée, gérée et mise en œuvre. Elle décrit les origines de l'évaluation conjointe, les arrangements de gestion qui ont été adoptés, le calendrier de l'étude et la composition de l'équipe la prenant en charge.

2. L'objectif de l'annexe n'est pas d'évaluer le processus de l'étude. Une Note sur l'approche et les méthodes, qui reviendra sur les enseignements tirés de l'évaluation de l'ABG, est en cours de préparation. Voici ce qui est spécifié :

> *Une note discutant les approches et méthodes utilisées dans l'évaluation, et en particulier les expériences rencontrées lors de l'utilisation du cadre d'évaluation, devrait être développée une fois l'évaluation terminée. Cette note devrait fournir des enseignements qui seront utiles pour les évaluations futures de l'ABG et contribuer au développement de l'ABG.* (TDR §6)

Origines de l'évaluation conjointe

3. Cette évaluation est le fruit d'une série d'études d'évaluabilité lancées fin 2001, lorsque le Department for International Development (DFID) britannique a lancé une étude d'évaluabilité de l'appui budgétaire général (ABG). Cette initiative est née de l'importance grandissante de l'ABG, du point de vue financier comme politique. L'objectif était d'explorer l'évaluabilité de l'ABG et de développer un cadre d'évaluation qui pourrait par la suite être appliqué lors d'une évaluation conjointe de l'ABG.

4. Un cadre d'évaluation, obtenu à l'aide de ce travail sur l'évaluabilité de l'ABG, a fait l'objet de discussions lors de l'atelier organisé les 3 et 4 mars 2003 par le service Évaluation du DFID sous l'égide du Network on Development Evaluation du CAD, et lors d'un atelier d'une journée à Kampala, le 28 mai 2003, organisé par le Ministère des Finances, de la planification et du développement économique de l'Ouganda. C'est là que le cadre a subi ses premiers tests. Les ateliers ont clairement indiqué que des activités d'évaluation plus poussées de l'ABG étaient nécessaires et exigées. En plus de cela, les participants étaient de l'avis que, l'ABG étant un instrument conjoint permettant aux partenaires de fournir des ressources à un pays, il était logique de mener cette évaluation de façon commune.

5. Par conséquent, une réunion du Network on Development Evaluation du CAD à Paris, du 24 au 28 mars 2003, a approuvé la création d'un groupe de travail technique pour la préparation de l'évaluation conjointe de l'ABG, et plus précisément pour préparer un atelier de planification tenu à Brighton les 14 et 15 octobre 2003. L'atelier, qui était à nouveau organisé par le service Évaluation du DFID, a rassemblé plus de quarante spécialistes de l'évaluation, d'économistes et de stratèges politiques en provenance de tout un éventail d'agences bilatérales et multilatérales. L'atelier de planification s'est mis d'accord sur le champ d'action et l'axe de travail de l'évaluation, et a mis en place un Groupe de gestion (GG) et un Groupe de direction (GD). L'évaluation conjointe de l'ABG a été formellement lancée. Un TDR détaillé pour une étude concernant plusieurs pays a été rédigé, et l'évaluation actuelle a démarré fin 2004.

Dates et événements principaux

6. L'encadré F1 ci-dessous offre une synthèse des principales dates et événements de l'évaluation de l'ABG:

Encadré F1: Évaluation conjointe de l'ABG – Dates et événements principaux

Date	***Événement***
	2003
14–15 octobre	Atelier de planification du GD (Brighton)
	2004
14 janvier	GD (Paris)
23 août	Début du contrat (mobilisation)
13–14 septembre	Atelier pour l'équipe (Birmingham)
15 octobre	Signature du contrat
26 octobre	GD (Londres)
Octobre–décembre	Visites de démarrage dans les pays
	2005
24 janvier	Rapport préparatoire préliminaire
1–2 février	Réunion du GD pour revoir le rapport préparatoire (Brighton)
23–24 février	Atelier préparatoire (Birmingham)
14 mars	Rapport préparatoire préliminaire révisé
26–27 avril	Atelier de préparation pour les visites (Birmingham)
22 mai	Rapport préparatoire final[7]
Mai-juillet	Visites aux pays de l'étude: Mai: Vietnam, Rwanda, Mozambique Juin: Nicaragua, Malawi, Burkina Faso Juillet: Ouganda
28–29 juillet	Atelier pour la note de synthèse (Birmingham)
À partir du 12 septembre	Rapports de pays préliminaires et note de synthèse préliminaire au GG/GD
5–6 octobre	Réunion du GD pour revoir les rapports de pays et la note de synthèse (Reading)
13–14 décembre	Atelier sur le rapport de synthèse
	2006
18 janvier	Soumission des versions préliminaires des rapports de pays (en anglais) Soumission du rapport de synthèse préliminaire
25 janvier	Soumission des versions préliminaires des rapports de pays (traductions)
14–15 février	Réunion du GD pour revoir le rapport de synthèse préliminaire (Edinbourg)
9–10 mai	Conférence de dissémination (Paris)

[7] La version publiée du DFID est datée de juin 2005.

Structure de gestion de l'étude

7. L'évaluation conjointe de l'Appui budgétaire général (ABG) a été commandée par un consortium d'agences d'aide, qui étaient toutes représentées dans le groupe de direction (GD) de l'étude. Le GD était dirigé par le Department for International Development (DFID).

8. Le consortium était composé des gouvernements des pays suivants: Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et USA. Y participaient également la Commission européenne (CE) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID), le FMI, la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC), le CAD de l'OCDE et la Banque Mondiale.

9. L'évaluation a été menée en collaboration avec les gouvernements du Burkina Faso, du Malawi, du Mozambique, du Nicaragua, du Rwanda, de l'Ouganda et du Vietnam, qui étaient également représentés dans le GD.

10. Un Groupe de gestion (GG) plus réduit, également dirigé par le DFID, était responsable du suivi quotidien de l'étude. L'étude était financée par des fonds communs gérés par le DFID, qui a commandé l'étude au nom du consortium.

11. Des groupes de références, dont l'aspect formel variait, ont aussi été mis en place dans chacun des pays étudiés. Ils sont décrits dans les rapports de pays, en plus des détails concernant le processus au niveau des pays (voir l'Annexe 1 dans chaque cas).

L'équipe de l'étude

12. Ce rapport et les rapports de pays sur lesquels il se fonde ont été préparés par une équipe d'évaluation menée par Stephen Lister. Veuillez trouver ci-dessous la liste complète des consultants de l'équipe d'évaluation, ainsi que leurs rôles principaux et leurs affiliations :

Gaspard Ahobamuteze (Indépendant)	Rwanda
Haroon Akram-Lodhi (ISS)	Genre
Philip Amis (IDD)	Malawi, Analyse de la pauvreté
Marco Barassi (University of Birmingham)	Données économétriques (démarrage)
Tony Barnett (London School of Economics)	VIH/SIDA
Ann Bartholomew (Mokoro)	Chef d'équipe Vietnam
Wilson Baryabanoha (Kebu)	Ouganda
Richard Batley (IDD)	Chef d'équipe Mozambique, analyse
Liv Bjørnestad (Mokoro)	Mozambique, soutien à l'étude
Enzo Caputo (DRN)	Assurance qualité
Rebecca Carter (IDD)	Coordination de l'étude, Nicaragua
Jens Claussen (NCG)	Chef d'équipe Malawi
Amelia Cumbi (Indépendante)	Mozambique
Albert de Groot (ECORYS)	Analyse macro-économique, démarrage Mozambique
Simon Delay (IDD)	Malawi, analyse de la GFP
Catherine Dom (Mokoro)	Burkina Faso, Rwanda, analyse institutionnelle
Marco Ercolani (University of Birmingham)	Données économétriques (démarrage)

Alta Fölscher (Mokoro)	Droits humains
Paola Gosparini (DRN)	Chef d'équipe Nicaragua
Charles Harvey (Indépendant)	Analyse macro-économique
Mike Hubbard (IDD)	Analyse du partenariat, Nicaragua
Piet Lanser (ECORYS)	Chef d'équipe Burkina Faso
Robert Leurs (IDD)	Vietnam
Stephen Lister (Mokoro)	Chef d'équipe Ouganda
Adam McCarty (Mekong)	Vietnam
John McGrath (Imani Development)	Malawi
Esther van der Meer (ECORYS)	Burkina Faso (démarrage)
Andrew Nickson (IDD)	Nicaragua
Peter Oates (Mokoro)	Environnement
Lola Dolores Ocón Nuñez (Indépendante)	Nicaragua
François Orivel (DRN)	Burkina Faso
Jean Pierre Ouedraogo (DRN)	Burkina Faso
Juliet Pierce (Indépendante)	Assurance qualité
Ray Purcell (Mokoro)	Chef d'équipe Rwanda
Jesper Steffensen (NCG)	Ouganda, Décentralisation
Brian Van Arkadie (Mokoro)	Assurance qualité
Tim Williamson (ODI)	Ouganda

13. Amir Naqvi (indépendant) a offert son aide généreuse pour l'assurance qualité.

14. Ce rapport et les rapports de pays sur lesquels il se fonde ont bénéficié tout au long du processus d'évaluation des commentaires des membres du Groupe de gestion de l'évaluation. Ont participé au Groupe de gestion et à son secrétariat : Kate Tench (Directrice du GG – DFID), Anders Berlin (Sida), Alexandra Chambel-Figueiredo (CE), Nele Degraeuwe (Belgian Technical Cooperation), Karen Kiernan (DFID), Martin van der Linde (consultant), Susanna Lundström (Sida), Neil McKie (DFID), Bob Napier (DFID), Joe Reid (DFID) et True Schedvin (CE). Un soutien supplémentaire a été fourni par le service d'évaluation du DFID.

15. Le Groupe de direction a été dirigé par Mike Hammond (DFID) jusqu'en mai 2005 et par Nick York (DFID) après cette date.

16. Les rapports ont également bénéficié des commentaires d'un panel d'experts sous les ordres du GG/GD. Parmi ceux-ci, Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam), Mushtaq Khan (School of African and Oriental Studies, University of London) et Sam Wangwe (Economic and Social Research Foundation, Tanzanie).

17. D'autres perspectives précieuses ont été offertes par des praticiens qui ont assisté à l'un ou plusieurs de nos ateliers sur l'évaluation. Parmi ceux-ci : Jennie Barugh (DFID), Elena Arjona Pérez (EuropeAid), Mark van den Boogaard (MOFA Pays-Bas), Mauricio Chamorro Vargas (Gouvernement du Nicaragua), Peter Dearden (DFID), Arne Disch (Scanteam), Arabella Fraser (Oxfam), Pham Hoai Anh (Gouvernement du Vietnam), Tessa MacArthur (DFID), Chance Mwabupwa (Gouvernement du Malawi), Jiro Otsuka (JICA), Alvaro Porta (Gouvernement du Nicaragua), Frans Rønsholt (Secrétariat du PEFA), Siren Solhaug

(NORAD), Phan Thu Hang (Gouvernement du Vietnam), Richard Young (CE), Trish Silkin (Mokoro) et Adam Pain (Mokoro).

18. La correction et la production des rapports ont été coordonnées par Rebecca Carter (IDD) avec l'aide de Jon Bateman, Kerry Fox, Philip Lister et Mary Scott (tous de Mokoro) et de Carol Solley (IDD). L'étude a reçu le soutien du bureau projet de l'IDD: Olivia Kew-Fickus, Bikramjeet Singh et Carol Solley. Les rapports de pays ont été relus par: Julian Bates, Jane Carroll, Susan De Villiers et Mary Anne Macdonald.

19. Les traductions ont été réalisées par Nina Caplan, Céline Graciet, Antoinette Martiat, Anne le More, Dimka Stantchev (français), Maria da Luz Prata Dias (portugais), Susana Calsamiglia, Helen Soper (espagnol) et Ngoc Nguyen (Vietnamien). Ont offert leur soutien et fourni un contrôle qualité : Mailan Chiche, Catherine Dom, Céline Graciet, Piet Lanser, Philip Lister (français), Alexandra Chambel-Figueiredo, Amelia Cumbi (portugais), Susana Calsamiglia, Mauricio Chamorro (espagnol) et Hong Kim Tran, et le personnel de World Bank Vietnam et Mekong Economics Ltd (vietnamien).

ÉVALUATION CONJOINTE D'APPUI BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL 1994–2004

Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Ouganda, Vietnam

Rapport de synthèse
Appendice

mai 2006

Evaluation Conjointe de l'Appui Budgétaire Général
RAPPORT DE SYNTHÈSE: APPENDICE

Table de Matières

Résumé Burkina Faso	**1**
Résumé Malawi	**13**
Résumé Mozambique	**23**
Résumé Nicaragua	**39**
Résumé Rwanda	**55**
Résumé Ouganda	**71**
Résumé Vietnam	**85**

RÉSUMÉ BURKINA FASO

Partie A : Cadre contextuel et description de l'ABG/P

Introduction et Cadre Conceptuel

1. Le Burkina Faso est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Evaluation Conjointe de l'Appui budgétaire général (ABG). L'appui budgétaire est une forme d'aide programme permettant l'affectation directe aux gouvernements partenaires d'une aide publique au développement (APD) non-liée à des activités de projets spécifiques. Ceci se fait par le biais de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés publics et de comptabilité. L'Appui budgétaire général n'est pas réservé à un secteur ou à des activités spécifiques dans le cadre du budget gouvernemental. Le flux de fonds ABG s'accompagne en général d'autres inputs : un processus de dialogue et de conditions attachés au transfert, à l'assistance technique (AT) et au renforcement de la capacité, ainsi que des efforts d'harmonisation et d'alignement de la part des Partenaires techniques et financiers (PTF) en ABG. On peut également considérer d'autres formes d'aide programme (y compris l'allègement de la dette et autre aide apportée à la balance des paiements) en tant qu'appui budgétaire, car elles génèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour financer le budget gouvernemental. Cependant, cette évaluation se concentre sur l'ABG « nouveau » ou « en partenariat » (ABG/P). L'ABG/P se concentre de façon explicite sur la réduction de la pauvreté, et tente de soutenir des stratégies développées au niveau national au lieu d'imposer des prescriptions externes en matière de politique.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG en partenariat, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère d'autres formes d'appui budgétaire. L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG/P est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'étude du Burkina Faso a suivi la même méthodologie que les études des autres pays. Celle-ci est décrite en détails dans le rapport de démarrage, approuvé par le comité de pilotage de l'étude. Elle prévoit qu'on passe par plusieurs « niveaux d'analyse », des conditions d'entrée lors de l'adoption de l'ABG/P aux inputs de l'ABG/P, effets immédiats, résultats, conclusions et impacts sur la réduction de la pauvreté.

3. Les principaux avantages de l'ABG/P devraient provenir du renforcement de l'appropriation par les pays, en améliorant les performances et l'accountability des systèmes de GFP des gouvernements partenaires, en réduisant les coûts de transaction, en augmentant la prévisibilité des ressources et en réduisant la volatilité (OCDE DAC, 2005). Cette étude examine ces thèmes et évalue la mesure dans laquelle d'autres effets se produisent, tels qu'une harmonisation et un alignement intensifiés, un renforcement des orientations et des processus politiques, un soutien de la stabilité macroéconomique, une augmentation de l'efficacité et de l'efficience des prestations de service et, finalement, la réduction de la pauvreté.

Le Contexte de l'Appui Budgétaire au Burkina Faso

4. Le Burkina Faso a reçu des aides budgétaires dans le cadre des programmes d'ajustement structurel convenus avec les institutions de Bretton Woods depuis 1991. Au cours de la même période, la CE a fourni des appuis budgétaires dans le cadre des conventions FED consécutives. Dans les années 1994–1996 le Burkina Faso a également reçu des appuis macroéconomiques importants pour amoindrir le choc de la dévaluation du

FCFA en 1994. Les Pays-Bas depuis 1995, et la Suisse depuis 1994, ont fourni des appuis macroéconomiques sur une base annuelle à une exception près.

5. Vers le milieu des années 90, le groupe de travail SPA (Partenariat Stratégique avec l'Afrique), étudiant la question de l'efficience et de l'efficacité de l'aide, proposa un nombre de réformes de la conditionnalité. Il a été décidé, avec le consentement du Burkina Faso, d'organiser un test de la conditionnalité afin de vérifier l'applicabilité des réformes envisagées. Les éléments centraux de la nouvelle conditionnalité étaient l'amélioration de l'appropriation des réformes appuyées, de la prévisibilité dans le déboursement des fonds, et de la coordination et de l'harmonisation des appuis des PTF.

L'évolution de l'ABG en Partenariat au Burkina Faso

6. Suite au test sur la conditionnalité et aux discussions qu'il a entraînées au niveau national, un certain nombre de PTF ont décidé d'offrir un appui budgétaire conjoint, conformément aux principes de la nouvelle conditionnalité pour le Cadre Stratégique de Luttte contre la Pauvreté (CSLP), qui a été préparé dans le contexte de l'initiative PPTE. Ceci a été couvert par le protocole sur le soutien budgétaire conjoint au CSLP (SBC-CLSP). La stratégie a également été soutenue par une série (toujours en cours) de crédits d'appui budgétaire de la BM, qui a démarré en 2001. Ces opérations, qui ont été lancées en 2001 pour le CASRP BM et en 2002 pour les programmes visés par le protocole d'entente SBC, sont les premières à être considérées comme ABG/P dans cette étude.

7. En 2005, les deux processus ont convergé : le protocole d'appui budgétaire conjoint a cédé la place au Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au Burkina Faso (CGAB-CSLP), qui fédère maintenant tous les PTF fournissant un appui budgétaire, y compris l'Union européenne et la Banque mondiale. Dans cet accord, le rôle du Gouvernement est renforcé et le dispositif des évaluations internes est fortement amélioré. Le Gouvernement et les PTF se sont mis d'accord sur un calendrier annuel conjoint d'activités, et une matrice de performances a également été agréée par toutes les parties prenantes, en juillet 2005.

8. Cette évolution a pris place dans un contexte de forte dépendance vis-à-vis de l'aide internationale (l'Aide Publique au Développement représente environ 50% du total des dépenses publiques, encore que ce chiffre soit difficile à établir car une grande partie des financements des projets échappe encore aux systèmes d'information du gouvernement). Entre 2001 et 2004, le Burkina Faso a reçu un montant de 338 milliards de FCFA (environ 491 millions d'EURO) sous forme d'appuis budgétaires. Il s'agit d'une augmentation substantielle par rapport aux 149 milliards de FCFA (environ 227 millions d'EURO) d'aide fournis au cours des quatre années précédentes. Les données disponibles, incomplètes comme on le signale ici, permettent de montrer que l'ABG/P représente plus du tiers de l'APD comptabilisée dans le budget du gouvernement. La plupart des PTF importants appuient maintenant le Burkina Faso à travers l'ABG/P, encore que la proportion que cela représente dans leur portefeuille varie fortement de l'un à l'autre.

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Pertinence de l'ABG en partenariat

9. L'éligibilité du Burkina Faso à recevoir un appui budgétaire sous une forme nouvelle résultant de l'évolution tracée ci-dessus n'a jamais été mise en question. D'une part, le pays est un exemple de stabilité du point de vue de ses relations avec le Fond Monétaire International. D'autre part, son rôle de pilote dans l'établissement du paradigme de l'ABG/P (c'est le pays où la nouvelle conditionnalité a été testée) en a fait un candidat évident pour

l'ABG/P. Pour l'Union européenne et certains bilatéraux, ceci a été démontré par une évolution progressive de programmes d'appui à l'ajustement structurel se concentrant sur la protection des secteurs sociaux à des programmes totalement non ciblés soutenant la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement. Pour la Banque Mondiale, cela a conduit à un élargissement progressif de l'agenda des réformes soutenues à travers ses programmes d'appui à la réduction de la pauvreté.

10. L'ABG/P est basé sur des politiques nationales qui ont l'aval conjoint de tous les PTF concernés, notamment le CSLP. Le premier CSLP a été élaboré en 2000 dans le cadre de l'initiative PPTE afin de satisfaire les conditions du point d'achèvement pour pouvoir bénéficier de l'allègement de la dette. Ce document a servi ensuite comme base politique pour les appuis budgétaires. Le premier CSLP était principalement le fruit du travail du gouvernement, avec une participation marginale des autres parties prenantes. En 2003, le CSLP a été révisé avec une participation plus importante des autorités locales, de la société civile, du secteur privé, du parlement et des PTF. Le contenu du CSLP se trouve dans la continuité de celui du premier CSLP et vise la croissance économique et la réduction de la pauvreté à travers quatre axes principaux qui sont :

- Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;
- Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale ;
- Elargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ;
- Promouvoir la bonne gouvernance.

11. En conséquence de ces évolutions, l'ABG/P prend assez bien en compte les forces et faiblesses du contexte financier, économique, social, politique et institutionnel du pays. Il est basé sur un accord de coopération entre le gouvernement et les PTF dans laquelle le rôle du gouvernement a évolué dans le temps, de telle façon que le gouvernement en assume maintenant le leadership. Le nouvel accord de partenariat établit une base solide pour un dialogue politique sincère et une harmonisation et un alignement étroits. L'ABG/P soutient le CSLP, qui englobe toutes les dimensions de la pauvreté, quoique son élaboration actuelle paraisse davantage orientée vers la réduction de la pauvreté en termes de conditions de vie, tandis que les actions visant la pauvreté de revenus et l'empowerment sont moins élaborées. Il est donc également vrai que l'ABG/P, et la matrice agréée récemment adoptée par le gouvernement et les PTF, couvrent les quatre axes du CSLP – encore que les mesures à prendre et les indicateurs de performance restent plus détaillés pour les secteurs sociaux et la réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) que pour les autres secteurs et domaines du CSLP.

Les Effets sur l'Harmonisation et l'Alignement

12. L'ABG/P a mené à une harmonisation et un alignement de l'aide difficilement envisageables avec d'autres formes d'aide. L'harmonisation et l'alignement sont particulièrement visibles en relation avec l'ABG elle-même, mais cette évolution a des effets s'étendant à d'autres formes d'aide également, notamment les aides sectorielles. Des financements conjoints à travers des paniers communs existaient déjà, mais ils utilisaient souvent des procédures spécifiques parallèles aux procédures nationales. A l'instar de l'ABG/P, les financements sectoriels tendent maintenant à adopter davantage les procédures nationales.

Les Effets sur les Dépenses publiques

13. Entre 2000 et 2004 le total des dépenses publiques a augmenté, surtout grâce à l'accroissement des ressources propres. Les fonds ABG/P, bien qu'ils soient significatifs, ont eu moins d'impact, comparativement, sur cette augmentation.

14. Les fonds ABG/P n'ont pas influencé seuls le niveau et la proportion de dépenses pro-pauvres. L'appui budgétaire est réparti dans le budget proportionnellement au financement propre du gouvernement pour augmenter les ressources mises à disposition des secteurs sociaux. Les données suggèrent que, bien qu'on note une légère tendance à la hausse pour l'éducation, ces parts n'ont pas augmenté de façon significative durant la période de l'ABG/P. Cependant, en ce qui concerne les dépenses pro-pauvres, la différence provient surtout des fonds PPTE (étroitement ciblés sur les secteurs sociaux). Les fonds ABG/P non ciblés rendent possible ce déploiement complet des ressources PPTE en faveur des dépenses pro-pauvres. En effet, ils jouent un rôle stabilisateur pour toutes les dépenses essentielles du gouvernement. Il convient de noter que la définition de « dépense pro-pauvres » n'est pas entièrement claire.

15. La prévisibilité des fonds ABG s'est améliorée sans encore être parfaite. L'inscription dans le budget des aides budgétaires a augmenté, mais il en est de même pour le total des aides (à savoir, les PTF, surtout ceux qui sont impliqués dans l'ABG/P, font un effort pour s'assurer que leurs appuis projets sont également reflétés dans le budget du gouvernement). Comme il est difficile d'estimer le montant total des aides non-inscrites au budget il n'est pas possible d'affirmer si, en fin de compte, la proportion de l'aide inscrite a augmenté au total.

16. Il n'est pas facile de juger l'efficacité globale des dépenses publiques étant donné les faiblesses qu'on note en termes du caractère incomplet du budget (APD « hors budget »), du manque de clarté des définitions des dépenses pro-pauvres et de l'absence de séries de données cohérentes. En général, l'efficacité des allocations s'est améliorée : les dépenses générales du gouvernement ont tendance à être consacrées aux priorités politiques, même si les tendances intra-sectorielles ne confirment pas absolument cela. Les changements dans les parts respectives des dépenses courantes et des dépenses d'investissements sont difficiles à établir à cause du rôle du financement projet externe. L'ABG/P a eu une influence modérée sur l'efficacité des dépenses du gouvernement et en particulier, il n'a pas semblé réussir à freiner le recours aux mécanismes de régulation des décaissements budgétaires dans l'année (dans les limites des liquidités disponibles), qui posent obstacle à l'efficacité opérationnelle des dépenses.

Les Effets sur les Systèmes de Planification et de Budgétisation

17. L'ABG/P a un effet fort sur la modernisation de la gestion des finances publiques, encore que cet effet joue dans la continuité des efforts de réforme (et des appuis des PTF à ces réformes) qui avaient démarré bien avant l'émergence de l'ABG/P (y compris dans le cadre de la stratégie d'intégration régionale poursuivie par le Burkina Faso). Cependant, le Programme de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) a fédéré ces efforts, et représente un des éléments clés des accords en matière d'appui budgétaire. Le PRGB est d'une part, un « pré-requis » pour l'ABG/P en ce sens qu'il garantit aux PTF l'engagement du gouvernement à améliorer les systèmes de GFP qui « véhiculent » l'effet de l'ABG/P. D'autre part, l'ABG/P appuie fortement la mise en œuvre du PRGB tant à travers le dialogue politique, le cadre de conditionnalité et les appuis institutionnels associés, que par un effet direct de renforcement de l'importance des systèmes de GFP nationaux simplement en les utilisant de préférence à des modalités de gestion parallèles.

18. L'ABG/P a eu plus d'influence au niveau du renforcement de l'appropriation par le gouvernement des réformes de GFP (en particulier au sein du Ministère des Finances et du Budget) qu'au niveau du renforcement de la capacité de rendre compte de l'utilisation des dépenses publiques. Les réformes sont en cours dans ce domaine, soutenues par la conditionnalité des PTF ABG/P, le dialogue politique et les initiatives en matière d'AT et de renforcement institutionnel associées des PTF ABG/P, mais les progrès sont trop lents aux yeux des PTF. En termes de renforcement et durabilité de la capacité, le processus de

réforme de la GFP est solidement établi, et un certain nombre de systèmes et de processus modifiés sont également bien ancrés. L'influence de l'ABG/P s'est fait sentir par l'intermédiaire du PRGB. La contrainte principale est l'influence plus limitée du PRGB sur les ministères et les structures déconcentrées et décentralisées.

Les Effets sur les orientations politiques et les processus politiques

19. Les PTF sont étroitement impliqués dans les discussions concernant la rédaction du CSLP et sa mise en œuvre. Les résultats du CSLP sont passés en revue annuellement, sur la base de rapports préparés par le gouvernement selon un calendrier convenu de commun accord. Le CGAB-CSLP fait l'objet de revues périodiques également, pour permettre d'approfondir le dialogue entre les parties participantes à l'accord et afin d'ajuster les dispositions au besoin. Le nouvel accord est basé sur des discussions et pourparlers intensifs entre le gouvernement et les PTF prenant en compte les forces et faiblesses de l'ancien protocole d'accord. Outre les éléments en provenance des revues annuelles de la mise en œuvre du CSLP, les revues au titre de l'ABG/P incluent un dialogue sur le cadre macroéconomique (entièrement basé sur le dialogue entre le gouvernement et le FMI à cet égard) et une revue des performances en matière de mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques.

20. Les grandes orientations macroéconomiques, ainsi que les politiques sectorielles dans certains secteurs prioritaires, ont été mises en place bien avant l'émergence de l'ABG/P. L'ABG/P a cependant contribué à renforcer les tendances déjà présentes en matière de politiques sectorielles éducatives et sanitaires. L'ABG/P a constitué un stimulant parmi d'autres, incitant le gouvernement à organiser la participation de différentes couches de la société à l'élaboration du CSLP-2. Par contre, les politiques et plans d'action par rapport aux secteurs productifs sont peu développés, ce qui nuit aux possibilités d'atteindre les impacts désirables en matière de la réduction de pauvreté de revenus. L'ABG/P a eu peu d'effets sur les politques et actions dans ces secteurs.

21. Plusieurs indications récentes montrent également qu'une combinaison de facteurs (dont les politiques existantes, par ex. les frais imposés aux utilisateurs, les tendances des allocations des ressources intrasectorielles, et une faible demande des groupes les plus démunis) mène à des dépenses dans les secteurs sociaux (qui bénéficient de politiques plus développées) qui ne sont pas pro-pauvres. L'ABG/P a sans doute été le catalyseur de telles analyses, qui représentent la première étape du processus de règlement de ces questions de politique. D'un autre côté, on a reconnu que des analyses antérieures, telles que les Revues des Dépenses Publiques (RDP) régulières menées durant la période ABG/P, n'ont pas encore été pleinement suivies et utilisées lors du processus de développement de politiques du gouvernement.

Les Effets sur la Performance Macroéconomique

22. La politique macroéconomique est principalement décidée dans d'autres contextes, notamment au sein de l'Union Economiqe et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en matière d'intégration économique régionale, et pendant les délibérations semestrielles avec le FMI dont le rôle conducteur est reconnu par l'ensemble des PTF. La stabilité macroéconomique était antérieure à l'ABG/P, mais ce dernier contribue fortement à son maintien à travers l'importance qu'il y attache de façon implicite.

23. L'ABG/P a renforcé la position financière de l'Etat. L'appui budgétaire est traité comme faisant partie des ressources propres de l'Etat. Il ne sert pas directement à augmenter la proportion de dépenses pro-pauvres dans le budget national. Il contribue à la sécurisation de l'ensemble des dépenses prioritaires, pro-pauvres et autres, et libère de la sorte d'autres moyens qui peuvent être utilisés intégralement dans les secteurs prioritaires

du CSLP comme par exemple les ressources PPTE. L'ABG/P a également eu un effet indirect mais important en contribuant au renforcement de la mobilisation des recettes et, de façon générale, en modernisant le « côté recettes » de la GFP par le biais de son soutien au PRGB.

Les Effets sur la Prestation de Services

24. La prestation de services a été améliorée, principalement à travers une augmentation de l'offre, alors que les changements institutionnels sont peu perceptibles. En conséquence, les indicateurs d'accès montrent une amélioration, mais le tableau est mitigé en ce qui concerne les aspects qualitatifs et la réactivité pro-pauvre. Les mécanismes locaux de redevabilité ne sont pas pleinement développés. L'appui budgétaire a joué un rôle significatif en permettant une hausse de l'allocation des ressources consacrées à l'éducation et à la santé : comme on l'a noté ci-dessus (¶R14), il a facilité le déploiement complet des ressources PPTE en faveur des dépenses pro-pauvres/secteurs prioritaires, parmi lesquels étaient l'éducation et la santé. Dans le cas de l'éducation, il a permis l'allocation d'une part grandissante des ressources propres du gouvernement. Ceci a permis aux écoles et aux centres de santé de mieux se doter en personnel et en équipement, mais des défis significatifs demeurent, même dans la distribution de ces inputs dans le pays entier. Les autres inputs de l'ABG/P n'ont pas eu d'effet sur la prestation de services publics.

Les Effets sur la Réduction de la pauvreté

25. L'évaluation constate un impact de l'ABG/P sur la réduction de la pauvreté en matière des conditions de vie par l'amélioration des prestations des services essentiels. L'impact général sur la pauvreté de revenus est modeste et en grande partie indirect, par le biais d'une croissance économique générale et de la politique macroéconomique. L'impact sur l'empowerment et l'inclusion sociale n'est pas encore évident.

La Viabilité de l' ABG en Partenariat

26. La coordination et l'harmonisation entre le gouvernement et les PTF se trouvent renforcées à travers l'ABG/P qui a haussé le dialogue politique à un niveau supérieur à celui des projets et interventions sectorielles, et lui a également conféré un caractère plus « intégré » et holistique. Le nouvel accord améliore le cadre de coopération par rapport à l'ancien protocole d'intention en établissant des rôles plus équilibrés pour le gouvernement et les PTF, et en reconnaissant que le leadership revient au Gouvernement.

27. Les circuits de rétroaction liés à la mise en œuvre de l'ABG/P sont globalement en place et effectifs à travers les revues périodiques respectives, surtout en matière de gestion des finances publiques et sur le plan macroéconomique. Les circuits de rétroaction sont plus faibles au niveau des politiques. Cela est dû à la nature plus complexe du dialogue (le Ministère de l'économie et du développement est à la tête du processus de CSLP, tandis que le processus d'ABG/P est mené par le MFB du côté du gouvernement). Comme on l'a noté plus haut (paragraphe 21), les limitations que connaissent la collecte de données et la capacité analytique, ainsi que le manque de mécanismes clairs permettant de prendre en compte les analyses, représentent également des contraintes pour l'ajustement de politiques.

Partie C : Questions transversales

Questions transversales liés aux politiques

28. Les quatre thèmes transversaux généraux (genre, VIH/SIDA, environnement et démocratie et droits humains) font partie du CSLP et donc de l'ABG/P. Les questions de démocratie et de droits humains sont étroitement associées à la bonne gouvernance, qui se

trouve au cœur de l'ABG/P. Les rapports concernant les autres sujets transversaux liés à l'ABG/P se font par le biais du CSLP. En ce qui concerne les questions de genre et de VIH/SIDA, la matrice agréée comprend des mesures et actions pour la formulation de politiques et stratégies nationales. L'environnement n'est pas mentionné de manière spécifique, et il est censé être pris en compte dans les stratégies pour le développement rural et le secteur privé.

Questions liées aux secteurs public et privé

29. Les questions liées aux secteurs public et privé font partie des programmes de réforme macroéconomique, contrôlés par les institutions de Bretton Woods, et des projets spéciaux. L'ABG/P ne joue pas un rôle direct dans ce domaine, mais ces opérations font, de manière indirecte, partie du dialogue sur les politiques, tout comme les progrès macroéconomiques font partie des critères de décaissement. En plus de cela, le dialogue sur les politiques par l'intermédiaire du CGAB-CSLP offre un soutien au gouvernement pour la préparation des politiques sectorielles. Les développements sont suivis de manière indirecte par les revues périodiques du CSLP, le développement du secteur privé faisant partie du premier axe. Cependant, la stratégie correspondante n'est pas encore bien développée.

Capacité gouvernementale et renforcement de la capacité

30. La capacité gouvernementale est généralement faible, mais plusieurs initiatives sont en cours pour remédier à la situation. Le renforcement de la capacité lié aux questions de GFP est au cœur de l'ABG/P. La mise en œuvre du PRGB est l'une des trois pierres angulaires de l'ABG/P. La transformation du PRGB en stratégie sectorielle à part entière pour la GFP, ayant une influence plus active sur tous les ministères gouvernementaux, représentera un progrès significatif. Elle devrait également permettre un meilleur alignement du soutien des PTF aux réformes de la GFP avec les priorités stratégiques du PRGB/GFP. De façon plus générale, le renforcement de la capacité a été traité par l'intermédiaire d'actions au niveau sectoriel, qui n'ont en général pas complètement satisfait les attentes du gouvernement et des PTF. Entre autres, les initiatives de renforcement de la capacité semblent avoir été coordonnées de manière décevante et en particulier, les activités sectorielles et transsectorielles sont très mal articulées entre elles. Des efforts supplémentaires sont prévus par le biais du Projet de Renforcement des Capacités de l'Administration (PRCA), financé par la BM, qui a démarré en 2005 (qui, en plus des aspects de renforcement général des institutions, comprend un certain nombre d'éléments de GFP). Cependant, il est actuellement difficile de dire comment le projet pourrait contribuer à une meilleure coordination du soutien AT/institutionnel au cours des réformes gouvernementales, ou même s'il en est capable.

31. Le processus de décentralisation, en train d'être mis en place, soulève des préoccupations particulières. Cependant, la capacité et les ressources des structures décentralisées sont faibles. Les bailleurs de fonds ABG/P sont prêts à fournir leur soutien, mais ils attendent que le gouvernement lance des initiatives dans ce domaine, cela afin de le pousser à prendre les choses en main.

Qualité du partenariat

32. Le premier protocole d'intention sur l'ABG/P a été en grande partie le résultat d'un travail des PTF approuvé par le gouvernement. Suite à des propositions d'extension de ce protocole d'entente, le gouvernement a pris le contrôle de l'initiative et a demandé qu'on réalise une évaluation détaillée avant de signer. Les discussions ont mené au nouvel accord CGAB-CSLP sous la houlette du gouvernement. Le gouvernement et les PTF conviennent de la grande importance de l'appropriation, sur laquelle le test sur la conditionnalité avait également mis l'accent. Le processus d'ABG/P a vu une plus forte convergence du

gouvernement et des PTF sur la plupart des questions, menant finalement à la matrice agréée des mesures et indicateurs.

33. Une discussion est en cours sur le rôle des instruments de soutien sectoriel et leur articulation avec l'ABG/P. Les avis diffèrent à ce sujet entre le gouvernement et les PTF ABG/P, et il va être important de parvenir à une position mutuellement satisfaisante, qui renforce encore les effets positifs de l'ABG/P sur l'appropriation par le gouvernement, et le leadership de ce dernier.

Gouvernance politique et corruption

34. Le Burkina Faso bénéficie d'un système démocratique, avec plusieurs partis et des élections générales. Le gouvernement, le parlement et les institutions de la société civile responsables des questions de transparence et de compte-rendu ont souvent été récemment établis et manquent des capacités nécessaires. Cependant, ils sont tous en train d'être renforcés, souvent avec le soutien des bailleurs de fonds. Cependant, comme on l'a noté plus haut (paragraphe 18), les opinions divergent quant à la régularité des progrès réalisés. L'accès à la justice est souvent limité, surtout pour les pauvres, mais le gouvernement est conscient de ce problème. Un grand nombre d'initiatives sont en cours de mise en œuvre pour remédier à la situation ; cependant, il est clair qu'il faudra attendre plusieurs années pour voir des résultats tangibles.

35. La corruption est l'un des rares domaines où le gouvernement et les bailleurs de fonds ont des différences d'opinion. Le Burkina Faso dispose d'un nombre impressionnant d'institutions dans les domaines de la redevabilité et de la lutte contre la corruption. Cependant, les bailleurs de fonds pensent que l'efficacité de ces institutions laisse à désirer et encouragent le gouvernement à montrer des résultats plus tangibles et un engagement plus concret dans la lutte contre ce fléau.

Partie D : Synthèse – Conclusions et Recommandations générales

Evaluation générale de l'ABG/P au Burkina Faso

36. L'ABG/P est un processus qui s'est développé dans le temps. Il combine deux évolutions majeures : le passage de programmes d'ajustement structurel à des efforts de réduction de la pauvreté plus complets et la transformation graduelle d'une aide projet et programme en faveur d'un alignement et d'une harmonisation plus importants.

37. On a observé les effets de l'ABG/P sur les trois flux principaux : financiers, politiques et institutions. Ces effets étaient plus prononcés dans le cadre des flux de financements suivis de politiques, tandis qu'on note un fort impact sur les institutions centrales de la GFP, mais un impact plus faible sur d'autres institutions.

38. Les trois aspects particulièrement positifs du développement et de l'influence de l'ABG/P au Burkina Faso sont :

- La convergence graduelle entre les approches des PTF AGB/P, qui ont fini par mener à la mise en place d'un cadre de partenariat commun et solide avec le CGAB-CSLP et ses dispositions opérationnelles (calendrier, analyses communes, matrice agréée).
- La forte complémentarité entre le PPTE (financement ciblé) et l'ABG/P (financement non ciblé), qui a résulté en une hausse significative des volumes de ressources allouées aux secteurs sociaux.
- Le soutien continu et régulier des réformes de la GFP, y compris le soutien offert à la reconnaissance par le gouvernement du besoin d'une approche plus complète et stratégique à l'avenir.

39. Parmi les points faibles :

- Le dialogue sur les politiques de l'ABG/P s'est particulièrement concentré sur l'appui budgétaire et la GFP, mais en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, l'ABG/P est étroitement lié aux actions définies dans le CSLP, avec de nombreuses politiques déjà en place avant l'ABG/P. Jusqu'à présent, l'ABG/P n'a pas fourni de valeur ajoutée significative au dialogue sur les politiques dans le domaine des politiques sectorielles et de la réforme institutionnelle en dehors de la GFP.
- Tandis que tous les partenaires reconnaissent les avantages de l'ABG/P, il semble qu'il y ait peu d'effets d'entraînement au niveau des autres modalités d'aide et des secteurs autres que le Ministère des finances.

40. En termes du Cadre d'évaluation, on constate des effets importants aux Niveaux 1 à 3, mais moindres aux Niveaux 4 et 5. Au Niveau 4, des liens existaient avec une augmentation de la prestation de service, qui devrait mener à d'autres impacts sur la réduction de la pauvreté non-monétaire au Niveau 5, mais les développements sont trop récents pour avoir été correctement mesurés. Des liens favorisant un environnement de production plus approprié et une meilleure administration de la justice sont moins visibles.

L'ABG/P au Burkina Faso – Perspectives d'avenir

41. L'ABG/P a amélioré l'appropriation, la prévisibilité et le dialogue sur les politiques au niveau central. Il se fonde sur trois axes : stabilité macroéconomique, renforcement de la GFP et réduction de la pauvreté. La GFP entre directement dans le cadre de l'ABG/P par le biais du PRGB. Beaucoup a été accompli, mais l'ordre du jour compte toujours des éléments en souffrance, et il reste beaucoup à faire. Ceci concerne tout particulièrement le renforcement des ministères et la mise en œuvre de la décentralisation.

42. Bien que les discussions sur l'harmonisation et l'alignement aient été lancées au milieu des années 90 et que le Burkina Faso ait servi de test pour la nouvelle conditionnalité, ce n'est qu'en 2005 que le gouvernement et les PTF ont réussi à se mettre d'accord sur une matrice agréée. Au cours des années qui viennent, la difficulté consistera à mettre en œuvre et à améliorer cette matrice, et pour chaque PTF, à adapter les instruments ABG/P aux dispositions opérationnelles du CGAB-CSLP.

43. Il existe une tendance à étendre l'expérience de l'harmonisation et de l'alignement glanée grâce à l'ABG/P à d'autres modalités d'aide, en particulier les approches touchant l'ensemble des secteurs. Ceci pourrait au bout du compte mener à un réel appui budgétaire sectoriel. Cependant, la capacité administrative et gestionnaire au niveau sectoriel est souvent limitée et a besoin d'être renforcée. En plus de cela, une plus grande clarté est requise sur la manière dont l'ABG/P et les instruments d'appui sectoriel peuvent se compléter au mieux dans une optique de soutien des stratégies sectorielles.

44. Il ne fait aucun doute que l'ABG/P a joué un rôle dans l'expansion des services publics. L'expansion de ces services est centrale au CSLP. Cependant, il est difficile de dire si ces services bénéficient vraiment aux sections les plus démunies de la population. La capacité analytique pour la conception et la mise en œuvre de politiques doit être renforcée pour permettre un meilleur ciblage de ces efforts.

45. Alors que les politiques d'ajustement structurel ont consacré trop peu d'attention aux secteurs sociaux, le CSLP semble faire le contraire. En ce moment, les politiques relatives au secteur productif sont relativement faibles. Afin de parvenir à un développement durable, le prochain CSLP doit trouver un meilleur équilibre entre ses quatre axes.

46. Un processus de décentralisation a été lancé il y a plus d'une décennie. Il progresse lentement, et devait culminer en une décentralisation administrative et politique vers la fin 2005, avec l'élection de représentants des collectivités rurales. Les autorités régionales pourront bientôt exercer pleinement leurs responsabilités décentralisées. Les fonds ABG/P seront également décentralisés : ils passeront des mains du gouvernement à celles des autorités régionales. Il sera nécessaire de commencer par réfléchir à la manière d'attribuer à ces autorités l'entière responsabilité de la mise en œuvre des stratégies nationales avec des objectifs sectoriels au niveau central. Ensuite, il faudra déterminer si l'ABG/P peut contribuer au développement des autorités locales tout en aidant le gouvernement à obtenir le niveau désiré de performance sectorielle générale (contrôlé dans le cadre de l'ABG/P par l'intermédiaire d'indicateurs de performance associés).

47. L'intégration économique sous-régionale est réalisée conformément à l'UEMOA, une union douanière comptant un marché commun, un tarif extérieur commun et une politique de convergence macroéconomique. L'ABG/P, comme le CSLP, n'a pas encore de dimension régionale, bien que certains PTF individuels, tels que la CE, aient parfois relié leur appui budgétaire aux progrès réalisés dans l'intégration économique régionale. L'ABG/P est un mécanisme qui fonctionne avant tout au niveau national, mais dont les modalités et effets devraient prendre en compte les engagements pris par le Burkina Faso pour l'intégration régionale.

Recommandations

48. Ce rapport, qui se fonde sur l'évaluation de l'ABG/P, fait les recommandations suivantes (cette liste n'est ni exhaustive ni classée par ordre de priorité) :

- R1 Poursuite de la préparation de stratégies du secteur productif en plus des stratégies pour le secteur social déjà en place.
- R2 Définition de politiques et stratégies supplémentaires favorables à l'emploi et à la génération de revenus dans les secteurs autres que le secteur agricole.
- R3 Poursuite du développement d'une stratégie et de plans d'action nationaux visant à promouvoir les PME et le commerce.
- R4 Définir clairement les politiques sectorielles en tant que cadres permettant d'aligner l'ensemble de l'aide, y compris l'aide projet, et de renforcer l'alignement ABG/P à des niveaux plus opérationnels.
- R5 Mener des analyses plus poussées des politiques (par ex., incidence des politiques et tendances actuelles dans l'utilisation des ressources gouvernementales) afin de renforcer l'orientation pro-pauvre des politiques et, grâce à un renforcement des liens avec le CDMT/budget, de garantir des services publics plus orientés vers les utilisateurs les plus pauvres. Parmi les actions nécessaires, un suivi des conclusions de l'évaluation sur la pauvreté de la BM (2005) et sur cette base, une étude de l'ampleur d'un rééquilibrage fondamental des politiques et stratégies respectant l'importance respective des services de base et tertiaires dans le budget gouvernemental.
- R6 Dans le cadre de/suite à l'analyse ci-dessus, identifier et mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la qualité des services en fonction des besoins des bénéficiaires (pauvres).
- R7 Analyser les politiques existantes à l'égard des frais d'utilisateurs et explorer l'ampleur des changements, y compris les implications budgétaires.
- R8 Rationaliser/clarifier le rôle des différents mécanismes de priorisation utilisés (PAP CSLP, PPTE, CDMT, PIP) et continuer à renforcer la classification budgétaire pour faciliter la budgétisation et le contrôle/suivi des dépenses pro-pauvres.

R9 Renforcer les institutions nationales chargées du suivi, des évaluations et des audits.

R10 Continuer à renforcer le rôle et les capacités des parties prenantes nationales qui demandent une plus grande transparence et redevabilité.

R11 Continuer à soutenir de façon active le programme de réforme de la GFP (PRGB) du gouvernement et en particulier, sa transformation en stratégie sectorielle à part entière pour les réformes de GFP.

R12 Garantir un alignement parfait de l'assistance et soutien technique des PTF envers les réformes de la GFP dans le cadre du PRGB et du cadre stratégique émergent pour la réforme sectorielle de la GFP.

R13 Dans le cadre de ces actions, explorer les implications quant au soutien des réformes de la GFP aux niveaux sectoriel et décentralisé.

R14 Réformer/décentraliser les institutions pour qu'elles puissent gérer un niveau plus élevé de prestation de service.

R15 Explorer le champ d'action des mécanismes dont le rôle est d'améliorer la coordination des initiatives de renforcement de la capacité « d'ensemble », en prenant en compte les dimensions variées notées dans ce rapport (formulation de politique, GFP, prestation de service, suivi et évaluation) et les divers agents au sein et en dehors du gouvernement. En particulier, clarifier les attentes qu'on a du PRCA BM, ainsi que son rôle et ses limites.

R16 Garantir une cohérence de la conception des programmes ABG/P des PTF individuels avec les dispositions CGAB-CSLP, y compris la matrice agréée et les mécanismes d'examen qui ont fait l'objet d'un accord.

R17 Concevoir de nouvelles opérations ABG/P afin de satisfaire la demande du CGAB-CSLP envers des engagements multi-annuels, et cela dès que/dans la mesure du possible.

R18 Examiner la nécessité de modalités ciblées pour le PPTE.

R19 En général, analyser le caractère opportun des soutiens ciblés par rapport à l'ABG/P.

R20 Mettre en œuvre un forum/mécanisme global de discussion/consultation régulière sur toutes les modalités et tous les instruments d'aide.

RÉSUMÉ MALAWI

Partie A : Cadre contextuel et description de l'ABG/P

Introduction et cadre conceptuel

1. Le Malawi est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). Chaque étude de pays a contribué au rapport synthétique de l'évaluation, mais représente également un rapport autonome à l'intention des parties prenantes du pays.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG sous forme de partenariat (ABG/P) le plus récent, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère d'autres formes d'appui budgétaire. Il ne s'agit pas d'une évaluation comparative des différentes modalités d'aide, bien que l'évaluation de l'ABG/P nécessite qu'on examine ses interactions avec l'aide projet et d'autres formes d'aide programme.

3. L'approche conjointe des bailleurs pour l'évaluation reconnaît que l'ABG/P doit être évalué dans son ensemble, vu qu'il est impossible d'isoler les effets des différentes contributions financières. Cependant, il est particulièrement intéressant de comparer les différentes approches de la structure et de la gestion de l'ABG/P.

Le contexte de l'appui budgétaire au Malawi

4. Le Malawi dépend depuis toujours fortement de l'aide, y compris durant la période 1994–2004. La part des ressources externes du budget total de l'État a varié entre 33% et 57%, l'aide projet affectée représentant la principale source de financement externe. Lorsque le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir en mai 1994 suite aux premières élections multipartis du Malawi, de nombreux bailleurs bilatéraux ont révisé leurs engagements à la hausse. Petit à petit, plusieurs d'entre eux ont également assis leur présence dans le pays par l'intermédiaire de bureaux représentatifs pour favoriser un dialogue plus étroit et mener un suivi des programmes plus importants mis en place au Malawi.

5. L'Appui budgétaire général (ABG) au Malawi durant la période 1994–2004 est, du point de vue des finances publiques, une source de financement non-ciblé pour le budget de l'État. Tandis que les bailleurs ont graduellement modifié les définitions et la terminologie qu'ils appliquent aux instruments d'aide, le gouvernement du Malawi a toujours pris en compte l'ensemble du financement non-ciblé directement (transferts sous forme de valeur d'échange à partir de l'appui offert à la balance des paiements) ou indirectement (l'allègement de la dette libérant d'autres ressources pouvant alors être mises à la disposition du financement général du budget) en tant qu'Appui budgétaire (AB). Cependant, il y appose l'étiquette « Balance des paiements » plutôt qu'« AB ».

6. Une question clé de l'évaluation de l'ABG au Malawi a été la performance des gouvernements successifs au niveau de la discipline fiscale depuis 1994. Au cours de 1994, avant les premières élections multipartis du pays, le déficit fiscal général a presque triplé, pour atteindre 15% du Produit national brut (PNB) ; en 1998/99, ce déficit représentait 5,1% du PNB. Entre 2001 et juillet 2004, date à laquelle le gouvernement actuel est arrivé au pouvoir, les dépenses fiscales excédentaires ont continué à augmenter d'année en année, avec des déficits fiscaux atteignant 8% du PNB en 2001 et 12% du PNB en 2003.

7. On peut diviser le dialogue sur l'ABG entre bailleurs et entre les bailleurs et le gouvernement en trois périodes :

- *Au cours de la période 1994–1999,* le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) ont mené le dialogue avec le nouveau gouvernement, mettant l'accent sur la macro-stabilisation, la libéralisation des échanges et les réformes structurelles, en particulier dans le cadre de la privatisation des entreprises d'État sous la coupe du régime politique précédent. En plus de cela, le dialogue amorcé suite aux revues des dépenses publiques (RDP) s'est articulé autour de l'allocation des ressources publiques aux dépenses pro-pauvres.
- *Entre 2000 et 2004*, un accent plus fort a été porté sur la gestion des finances publiques (GFP) et sur le soutien apporté à la Stratégie de réduction de la pauvreté du Malawi (SRPM) introduite en 2000. Un pacte pour un soutien continu de la balance des paiements/du budget signé par plusieurs bailleurs a été fondé sur la performance conformément au FRPC du FMI. Les bailleurs ont de plus en plus relié spécifiquement leur ABG à la performance de la gestion des finances publiques et à la mise en œuvre du document sur la Stratégie de réduction de la pauvreté du Malawi (DSRPM). Durant cette période, un groupe de bailleurs a mis en place un accord de travail intitulé Common Approach to Budget Support ou Approche commune de l'appui budgétaire (CABS). Ce groupe comprenait à l'origine le Royaume-Uni, la Norvège, le Danemark (qui s'est ensuite retiré du Malawi) et la Suède, la CE le rejoignant plus tard. Cette période a été marquée par la suspension de l'appui budgétaire suite au non-respect de la conditionnalité du FRPC.
- *Depuis juillet 2004*, avec l'arrivé au pouvoir du nouveau gouvernement, un Staff-monitored programme (SMP) avec le FMI a servi à développer graduellement des rapports de confiance avec les partenaires externes du Malawi. Au cours de cette période, certains des bailleurs participant à l'ABG ont développé ensemble un cadre d'évaluation des performances (PAF) et ont présenté un accord-cadre conjoint avec le gouvernement du Malawi (GdM). Certains bailleurs ont décaissé l'ABG auparavant suspendu pour encourager le nouveau gouvernement à mettre en œuvre des mesures de gestion fiscale. (Suite à cela, le FMI a redémarré un FRPC.)

8. Dans le contexte de cette étude, c'est l'ABG fourni par l'intermédiaire du groupe CABS et spécifiquement lié au soutien de la mise en œuvre du DSRPM qui est défini en tant qu'ABG basé sur un partenariat (ABG/P). Les décaissements de l'appui budgétaire de type ABG/P ont commencé en 2000/2001, mais ont été suspendus en 2002/03. Au cours des deux premières années, l'ABG/P représentait entre 5% et 10% des dépenses du GdM. En 2003/04, l'ABG/P a redémarré, avec des flux représentant 2% des dépenses du GdM, puis 4% en 2004/05. À son maximum en 2001/02, l'ABG/P ne représentait toujours que 12% de l'APD totale.

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Constats principaux de l'évaluation

La structure de l'ABG/P au Malawi s'est adaptée au contexte local, mais elle présentait inévitablement un risque

9. À compter du milieu des années 90, l'ABG/P au Malawi a été offert par un certain nombre de bailleurs sous forme d'appui budgétaire non-ciblé pour le budget de l'État. Les bailleurs qui ont participé à l'arrangement conjoint du CABS (dans le contexte de cette évaluation, il porte le nom d'ABG/P) au début des années 2000 connaissaient parfaitement la situation sur le terrain au Malawi. La structure de l'ABG/P était donc assez bien adaptée à un contexte financier, économique, social, politique et institutionnel en évolution constante.

10. La « structure » initiale de l'ABG/P, qui s'articulait autour du DSRPM, pourrait être remise en cause suite à l'historique de mise en œuvre réelle de politiques et de la faible discipline fiscale du GdM. Ces performances passées soulèvent la question de savoir si l'ABG/P était approprié pour le Malawi. La réponse à cette question dépend de la manière dont les risques ont été évalués et pris en charge avant la mise en œuvre de l'ABG/P. L'analyse sous-jacente reconnaissait les risques principalement en termes de circonstances financières, politiques et économiques et de leurs développements possibles. Les efforts visant à atténuer les risques se concentraient cependant surtout sur la gestion fiscale plutôt que sur les risques politiques. Dans l'analyse des risques, l'ampleur des risques politiques en termes d'engagement et de priorités au niveau du développement de politiques était relativement minimisée, tandis que les signes positifs de progrès étaient souvent exagérés. Depuis l'élection de 2004, la structure a été ajustée pour répondre au contexte en évolution.

A-t-on eu raison de décider de mettre en œuvre l'ABG/P au Malawi ?

11. Une des questions clés est de savoir si une mauvaise performance fiscale éventuelle aurait dû (ou pu) être anticipée. On pourrait affirmer que, au vu des mauvaises performances du Malawi en termes de gestion fiscale, on aurait pu prévoir qu'il ne parviendrait pas à respecter les conditions de l'ABG/P. D'un autre côté, il aurait été difficile de prévoir la détérioration significative de la discipline fiscale à laquelle on a fini par assister.

12. Bien qu'au départ, le CABS ne prévoyait pas d'utiliser les fonds de l'ABG/P comme instrument de pression pour obtenir un engagement de la part du gouvernement, certains représentants des bailleurs ont été surpris de constater que certains hommes politiques n'hésitaient pas à prendre des actions risquant de remettre en question l'attribution de fonds significatifs. L'un des commentateurs a fait la remarque suivante :

> Ils [les bailleurs] ont mis en œuvre l'appui budgétaire, et pourtant ils connaissaient les faiblesses du système. Ceci impliquait une décision plus ou moins consciente de prendre leurs vœux pour des réalités. La leçon qu'on peut peut-être en tirer… est le dilemme auquel les bailleurs ont dû faire face, dans une situation où la pauvreté des populations nécessite leur aide, mais où le mauvais fonctionnement des gouvernements fait qu'il est peu probable que des conditions de gestion même minimales soient assurées… Les agents de l'aide sont rarement naïfs du point de vue politique, mais ils peuvent manquer des instruments nécessaires pour répondre à ce dilemme. (Brian Van Arkadie, Personal Communication)

13. Il existe trois interprétations possibles des problèmes ultérieurs rencontrés par l'ABG/P au Malawi :

- Tout d'abord, il est possible que le Malawi n'ait en fait pas satisfait certains standards d'entrée, minimums et absolus, à l'égard de la gestion des finances publiques (GFP) ou d'un autre domaine.
- Ensuite, il aurait peut-être été plus approprié que la décision d'apporter ou non un appui budgétaire repose sur une meilleure analyse des risques et des avantages. Dans un tel scénario, certains échecs sont inévitables, mais ils ne reflètent pas nécessairement un mauvais processus décisionnaire.
- Troisièmement, les problèmes du Malawi n'étaient pas dus à des conditions d'entrée inappropriées, mais à l'appui donné par la suite.

14. Ces trois interprétations ne sont bien entendu pas mutuellement exclusives. Certains éléments laissent à penser que les risques ont été minimisés, et donc qu'un standard minimum n'a pas été atteint. Peut-être aurait-on pu offrir une aide supplémentaire allant dans le sens du renforcement de la capacité, mais au cours de la période 1994–2004, les bailleurs ont tenté d'obtenir des améliorations dans ce domaine, sans réel succès. Au bout

du compte, il est impossible de déterminer à partir d'un seul cas si le processus décisionnaire approprié aurait dû comporter un seuil minimum.

15. Les constats de l'étude de cas du Malawi suggèrent que la gouvernance politique est une condition d'entrée clé pour l'ABG/P. L'analyse du caractère approprié de l'ABG/P doit comprendre une analyse politique sur laquelle fonder la structure de l'ABG/P, en plus de revues de la gestion fiscale et de l'évaluation de la capacité de GFP. Il est important d'établir les intentions du gouvernement à l'égard d'une bonne gestion financière et de la réduction de la pauvreté au lieu de présumer qu'on les connaît.

16. Ensuite, il est crucial de renforcer l'idée générale que la conditionnalité n'est ni un substitut ni une promotion de l'appropriation. Ceci a clairement été le cas avec l'approche du Malawi, selon laquelle l'ABG/P était censé promouvoir la réforme de la GFP et d'autres systèmes de gouvernance. Les mesures d'intéressement présumées associées à l'ABG/P n'ont pas été efficaces au Malawi. Il est possible que l'ABG/P ait mené à des attentes de flux soutenus de financement non affectés en provenance des bailleurs ; cependant, lorsqu'il a été suspendu suite au non-respect des conditionnalités, aucune mesure à long terme n'a été prise par le gouvernement pour contrôler les dépenses. Au contraire, les dépenses ont continué à largement excéder les plafonds budgétaires malgré des niveaux d'ABG/P insuffisants. En conséquence, la dette nationale a grimpé en flèche, menant à une hausse des coûts du service de la dette et à des effets négatifs sur l'investissement privé et les perspectives de croissance.

17. Le dialogue devrait être soutenu non seulement par des revues fiscales et des évaluations de la performance, mesurées en fonction de cibles quantitatives et qualitatives, mais également par une analyse de deux des conditions d'entrée clés : la gouvernance et l'engagement politique. Il est douteux qu'un appui budgétaire général fourni à un pays qui a un lourd passif de faiblesses au niveau de la gestion de ses propres ressources mène à une amélioration de la performance du secteur public. Une analyse du système et des processus politiques, mariée à un dialogue avec les échelons élevés de l'appareil politique, de la société civile et des niveaux exécutif et administratif, est nécessaire pour mettre en place des conditions et procédures appropriées pour l'aide.

18. Il est peu probable que le lancement d'un processus d'ABG/P assorti de cibles multiples pour les processus, les résultats et les outputs, venant soutenir des politiques de réduction de la pauvreté ambitieuses, obtienne les résultats espérés. En effet, la gouvernance, appropriation et capacité limitées du monde politique représentent des obstacles à la mise en œuvre de politiques.

Harmonisation et alignement

19. L'ABG/P 2001–2004 offert par le groupe CABS représentait un effort coordonné de manière plus étroite par les bailleurs. En effet, il était basé sur un arrangement de travail conjoint visant à harmoniser les revues et à suivre une avenue (et non pas plusieurs) pour le dialogue entre le GdM et les bailleurs. Le CABS a servi de véhicule à un dialogue et à une coordination améliorés.

20. On a constaté des améliorations de l'alignement avec les instruments politiques du GdM, dont le SRPM, mais ceux-ci en sont encore aux premières étapes de leur développement. La question de la mesure dans laquelle on peut utilement l'aligner avec des systèmes faibles demeure.

21. Tandis que l'ABG/P du CABS a permis l'instauration d'un dialogue coordonné avec les bailleurs respectifs, le financement en provenance de chaque bailleur a été guidé par des accords bilatéraux séparés. Ces accords bilatéraux révèlent que les bailleurs ont utilisé des accents, conditions et déclencheurs différents pour le décaissement des financements (autrement dit, tous les bailleurs n'avaient pas besoin que le GdM dispose d'un programme FRPC avec le FMI). On peut donc dire que le groupe CABS a créé une relation de travail conjoint pour une meilleure coordination du dialogue entre les bailleurs et le GdM, mais n'est pas parvenu à une harmonisation complète des conditions de l'aide.

22. En 2005, les bailleurs du CABS se sont mis d'accord sur un cadre d'évaluation de la performance conjoint ; il devait servir d'outil de revue de la performance du GdM au niveau de la mise en œuvre des mesures de MPRPF et de GFP. Les différents bailleurs du CABS prévoient cependant d'utiliser différemment les points de référence du PAF. Ils ont tous l'intention d'utiliser le PAF en tant que cadre conjoint pour les revues, mais ils accordent plus ou moins d'importance aux différents points de référence. Certains appliquent les points de référence pour la revue de la performance, tandis que d'autres s'en servent aussi en tant que déclencheurs spécifiques pour le décaissement de fonds. Différents bailleurs utilisent aussi des sous-sélections d'indicateurs différentes. Par conséquent, le PAF semble représenter la somme des préférences des bailleurs individuels et non pas une série de points de référence priorisés et partagés par tous de façon égale.

Performance au niveau des dépenses publiques

23. L'impact de l'ABG sur les niveaux de dépenses publiques a été limité avant 2004. La discipline fiscale ne s'est pas améliorée et les effets positifs potentiels sur le coût de financement du budget et les coûts de transaction de l'aide ont été limités par la suspension de l'ABG. Les coûts de transaction de l'ABG/P lui-même ont cependant baissé. Le financement par projets est demeuré l'approche dominante parmi les bailleurs, ce qui suggère que les coûts de transaction agrégés de l'aide n'ont pas baissé.

24. Les bailleurs ont tenu à protéger les dépenses pro-pauvres, ce qui a sans doute contribué à les conserver à un niveau minimum durant la période d'instabilité macro-économique, même si l'on n'a pas assisté à une évolution en faveur des dépenses pro-pauvres aux dépens des dépenses non-pro-pauvres. Dans ce contexte, les bailleurs de l'ABG/P ont joué leur rôle, mais ceci a contribué à une évolution générale tout autant, sinon plus, influencée par les considérations liées à la conditionnalité du FRPC du FMI et à l'initiative des PPTE, ainsi que par d'autres bailleurs non liés à l'ABG/P. La prévisibilité du financement a été affaiblie par l'interaction entre la conditionnalité des bailleurs et le manque de discipline fiscale du GdM.

Systèmes de planification et budgétaire

25. Les efforts considérables réalisés par les bailleurs pour soutenir l'amélioration des systèmes de planification et budgétaire durant la période 1994–2004 ont eu des résultats limités. Un travail énorme sur les cadres de dépense à moyen terme (CDMT) et sur un système intégré d'information sur la gestion financière a mené à très peu de résultats concrets, et ceci se reflète dans les problèmes sous-jacents de discipline fiscale. Cependant, la mise en place d'une meilleure base légale pour la GFP a connu des progrès durant la période 2000–2004.

26. Depuis 2004, le nouvel environnement politique a mené à une amélioration des systèmes de planification et budgétaire. Ceci a été facilité par l'assistance offerte au cours des années précédentes. Les bailleurs de l'ABG/P ont contribué à cet effort, mais l'aide

significative apportée par les bailleurs extérieurs à l'ABG/P a sans doute été plus importante. Les bailleurs participant à l'ABG/P ont cependant contribué de façon significative à l'amélioration des systèmes de transparence et d'accountability au niveau national. En particulier, ils ont représenté les principaux partenaires financiers externes du Bureau anti-corruption.

Politiques et processus de développement des politiques

27. L'ABG/P n'a pas contribué de façon significative à l'amélioration des politiques et processus publics de développement de politiques. Certains progrès ont été réalisés au niveau de mesures spécifiques, comme la législation de la GFP et d'autres domaines liés, mais la contribution de l'ABG/P est demeurée partielle, et l'impact des changements a été limité avant 2004.

28. L'ABG/P n'a pas influencé de manière significative le processus général de réforme en termes d'appropriation, de participation et d'apprentissage. On note également une faible influence sur le contenu politique en termes d'équilibre entre les secteurs public et privé et de la relation entre les politiques sectorielles individuelles et les plans de dépenses publiques.

29. L'accent plus fort porté plus récemment sur le soutien offert aux processus politiques, en particulier au Parlement et à sa fonction de contrôle, pourrait mener à des améliorations de la discipline fiscale et augmenter « l'appropriation par le personnel politique » des politiques mises en place. Cependant, il est trop tôt pour évaluer les impacts de ces interventions.

Performance macro-économique

30. Lorsqu'on pense aux réformes politiques et à la discipline fiscale entre 1994 et 2004, il devient clair que des progrès ont été réalisés en termes de mesures de réforme structurelle convenues avec le FMI et la Banque Mondiale entre 1994 et 1999. Cependant, cette période coïncide également avec un manque de discipline fiscale évident ; on note une augmentation significative des dépenses excédentaires entre 2001 et 2004, la période de l'ABG/P.

31. Cette situation a mené à des décaissements réels de l'ABG/P limités par rapport aux engagements pris, et donc à une nouvelle détérioration de la situation fiscale. La suspension de l'ABG/P n'a pas été suivie de mesures durables du gouvernement pour contrôler les dépenses. Au contraire, les dépenses ont continué à largement excéder les plafonds budgétaires malgré des niveaux d'ABG/P insuffisants. Cela a mené à une accumulation d'une dette nationale en hausse et à une augmentation des coûts de service de la dette. Ce processus a encore découragé les investissements du secteur privé, et par la suite les taux de croissance du PNB ont été largement inférieurs aux niveaux prévus. La cause sous-jacente de ces effets pervers sur la performance macro-économique a été la mauvaise performance fiscale du gouvernement, qui a poussé les bailleurs du CABS à suspendre l'ABG/P, menant à une aggravation de la situation. (Pervers dans le sens où ils sont inverses aux effets positifs postulés dans le cadre d'évaluation amélioré de l'ABG/P.)

Fourniture de services

32. Les secteurs de l'éducation et de la santé ont été pris en compte par l'étude dans le cadre de la fourniture de services. Vu que l'ABG/P a été suspendu pendant la majorité de la

période, il n'a pas été possible de trouver des impacts évidents de l'ABG/P sur les améliorations de la fourniture de services.

33. La fourniture et la prestation de services dans les deux secteurs au Malawi sont très faibles ; ils connaissent de gros problèmes de ressources humaines causés par la pandémie du VIH/SIDA. On peut attribuer les quelques améliorations de la fourniture de services aux programmes verticaux soutenus par l'aide affectée aux projets et aux efforts d'organisations non-gouvernementales (ONG).

Réduction de la pauvreté

34. Il n'est pas possible de déterminer si l'ABG/P a eu un impact sur la pauvreté. Ceci est dû au financement limité de l'ABG/P et, détail plus important, aux délais nécessaires pour discerner tout impact possible et à l'absence de données appropriées sur l'évolution de la situation.

Durabilité

35. Le GdM et ses partenaires techniques et financiers (PTF) ont fait preuve d'un degré modéré d'apprentissage, ce qui leur a permis de tirer des leçons de leurs expériences et d'ajuster l'approche de l'ABG/P. Cependant, ce processus d'apprentissage s'est fait en isolation et non pas de manière partagée. L'ajustement s'est intéressé aux inputs, aux conditionnalités et au dialogue plutôt qu'à la mise en œuvre et aux niveaux d'impacts. Les remontées d'informations à l'intention des parties prenantes externes au GdM ont été limitées.

36. Après 2004, le gouvernement et le personnel politique du Malawi ont appris que la menace de suspendre l'ABG/P pouvait être appliquée, tandis que les bailleurs ont appris qu'un objectif plus limité est peut-être, au vu des circonstances, plus approprié pour la poursuite de l'ABG/P. Cette suspension doit être bien gérée, en particulier au court terme, pour éviter les chocs fiscaux. Tandis que ce « nouvel » ABG/P met l'accent sur la stabilité macro-économique, on veut avant tout empêcher les impacts potentiels d'une crise économique grave sur la pauvreté. Ainsi, on voit l'évolution à long terme sous un angle positif et on pense que l'ABG/P peut jouer un rôle positif. Cela signifie que l'ABG/P est utilisé de manière similaire à l'aide programme du milieu des années 1990. Il se concentre sur les mesures de stabilisation et la performance fiscale fondamentales plutôt que sur l'éventail de questions abordées par le DSRPM.

Partie C : Questions transversales

Questions transversales

37. En général, cette évaluation n'a détecté qu'une relation limitée entre les questions transversales et l'ABG/P. Pourtant, le cadre d'évaluation des performances comprenait de manière explicite le genre (en termes d'indicateurs pertinents pour l'éducation et la santé) et le VIH/SIDA. Les droits humains et la démocratie font l'objet de discussions entre les bailleurs et le gouvernement, et ont influencé la décision de certains bailleurs de suspendre l'aide entre 2001 et 2004. Les questions environnementales, malgré leur importance, n'ont pas été comprises.

38. L'importance accordée au secteur public a mené à l'abandon relatif du secteur privé dans les stratégies des bailleurs. Cependant, il s'agit d'une question qui concerne les bailleurs en général et non pas l'ABG/P en particulier. La capacité du gouvernement est limitée et demeure une contrainte majeure.

39. L'ABG/P a été associé au renforcement de la capacité et à l'AT ciblée, mais d'autres bailleurs ont continué à fournir des inputs similaires. L'ABG/P n'a eu aucun effet perceptible sur la corruption. Les bailleurs du CABS ont cependant toujours soutenu le bureau anti-corruption, qui, sous le nouveau régime (postérieur à 2004), s'est prouvé proactif et semble avoir reçu le soutien des hautes instances de l'État.

40. On ne dispose d'aucune preuve directe des impacts sur la gouvernance politique. Cependant, certains signes montrent que l'ABG/P a créé un environnement et des motivations qui ont poussé le gouvernement élu après 2004 à améliorer la discipline fiscale en échange d'un retour de flux d'AGB/P stables.

Évaluations et perspectives d'avenir de l'ABG/P au Malawi

41. La logique complète du cadre d'évaluation pour cette évaluation, avec des liens positifs supposés d'un niveau à l'autre, n'a pas été testée dans le cas du Malawi : en effet, les suspensions dues à un manque de respect de la conditionnalité ont été trop fréquentes. Cependant, on observe certains effets immédiats positifs (Niveau 2) dus aux inputs (Niveau 1) sous forme d'harmonisation et d'alignement, ainsi que des mesures de renforcement de la capacité complémentaires. Pour les raisons déjà mentionnées, on constate peu d'effets positifs au-delà du Niveau 3. On ne compte presque aucun changement significatif au niveau de la fourniture de services (Niveau 4), et ceux qui sont observés peuvent pour la plupart être attribués aux programmes verticaux soutenus par l'aide projet et les ONG plutôt qu'à l'ABG/P. Le manque d'informations fiables fait qu'il est impossible d'évaluer les changements des niveaux de pauvreté (Niveau 5).

42. L'ABG/P a redémarré suite au changement de gouvernement en 2004. La gouvernance et la discipline fiscale montrant des signes d'amélioration, les perspectives des objectifs plus limités de ce nouveau ABG/P sont prometteuses. Ceci reflète le fait que les bailleurs traitent l'ABG/P en tant qu'obligation se situant entre le moyen et le long terme.

Recommandations principales pour le Malawi

Gouvernance politique et structure de l'ABG/P

- R1 Lorsqu'on évalue si l'on veut ou non mettre en œuvre l'ABG/P, il convient d'évaluer la gouvernance et l'engagement politique et de réviser la performance fiscale et la capacité de la GFP.
- R2 La gouvernance et l'engagement politiques sont des questions clés à aborder, en plus de la présence de systèmes de GFP fiables et d'une capacité garantissant un ABG/P efficace.
- R3 Les bailleurs et le GdM doivent fournir des efforts accrus au niveau du renforcement de la capacité des systèmes du GdM afin d'offrir un leadership réel pour la coordination de l'aide.
- R4 Les bailleurs et le GdM doivent fournir plus d'efforts au niveau de la formulation et de la mise en œuvre de politiques.

Harmonisation

- R5 Des efforts continus sont nécessaires pour faire de l'ABG/P un véhicule d'amélioration de l'harmonisation d'un groupe plus vaste de bailleurs.

Utilisation de la conditionnalité

- R6 Lorsqu'ils développent les conditionnalités et les sanctions de l'ABG/P, les bailleurs doivent étudier avec soin l'impact de la suspension de l'ABG/P sur la stabilisation

macro-économique. Dans la mesure du possible, ils doivent implémenter une réduction graduelle sur le moyen terme plutôt qu'un retrait total à court terme.

Prévisibilité et engagement des bailleurs

R7 L'impact sur la prévisibilité à court terme peut être limité par des arrangements de décaissement qui prévoient une suspension au moyen terme uniquement. Les conditions devraient être entièrement harmonisées, avec des conditions complètement transparentes pour les décaissements.

R8 Lorsque les bailleurs participent à l'ABG/P dans des contextes politiques difficiles (comme le Malawi), ils devraient s'engager sur le moyen ou long terme.

R9 Les bailleurs doivent clarifier les liens qui unissent les conditionnalités de l'ABG/P et leur engagement envers d'autres programmes d'aide.

Suivi et utilisation des indicateurs

R10 Le suivi de l'ABG/P lié aux résultats du CASRP nécessite un système fondamental de suivi efficace avant la mise en place des arrangements de l'ABG/P, ou à la limite au début de leur conception. Cela est nécessaire si l'on veut appliquer de manière utile un suivi basé sur la performance, avec des cibles pour les résultats et les outputs.

R11 Les bailleurs devraient utiliser des indicateurs pour les processus plutôt que pour les résultats afin de déclencher les décaissements.

Remontées d'informations

R12 Les bailleurs et le GdM doivent renforcer leurs processus d'apprentissage mutuel.

R13 Les bailleurs et le GdM devraient renforcer les remontées d'informations à l'intention de toutes les parties prenantes, y compris le Parlement et la société civile.

RÉSUMÉ MOZAMBIQUE

Partie A : Cadre contextuel et description de l'ABG/P

Introduction et cadre conceptuel

1. Le Mozambique est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). Le financement sous forme d'ABG s'accompagne en général d'autres inputs : un processus de dialogue et des conditions attachés au transfert, à l'assistance technique et au renforcement de la capacité, ainsi que des efforts d'harmonisation et d'alignement de la part des bailleurs participant à l'ABG. D'autres formes d'aide programme (y compris l'allègement de la dette et autres aides apportées à la balance des paiements) sont parfois aussi considérées comme des appuis budgétaires, lorsqu'elles génèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour financer le budget de l'État. Cependant, cette évaluation se concentre sur les ABG « nouveaux » ou « basés sur un partenariat » (ABG/P). L'ABG/P se concentre de façon explicite sur la réduction de la pauvreté, et tente de soutenir des stratégies développées au niveau national au lieu d'imposer des choix politiques venus de l'extérieur.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG basé sur un partenariat, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère des autres formes d'appui budgétaire. L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'étude du Mozambique a suivi la même méthodologie que celles des autres pays. On est passé par des « niveaux d'analyse » en partant des conditions d'entrée au moment de l'adoption de l'ABG, pour arriver aux inputs de l'ABG, leurs effets immédiats, leurs outputs, résultats et impacts sur la réduction de la pauvreté. L'analyse dans chaque chapitre se fait conformément aux **questions d'évaluation** partagées par les équipes ayant travaillé dans chaque pays. Les évaluations réalisées portant sur ces questions sont en gras dans le texte ci-dessous.

Le contexte de l'appui budgétaire au Mozambique

3. La guerre de libération qui a éclaté en 1964 a fait que les habitants du Mozambique se sont retrouvés pendant presque 30 ans au centre de luttes violentes, de troubles sociaux et politiques et d'une crise économique. Sous la pression de la guerre civile, l'infrastructure de la gouvernance s'est désintégrée. Dans de vastes portions du Mozambique rural, les écoles et centres de santé ont été détruits, et les professeurs et les infirmières ont dû être évacués. Environ 37% de la population a perdu son foyer, a été déplacée ou a rejoint les cohortes de réfugiés. Depuis l'accord de paix de 1992, le pays a connu une période de croissance pratiquement ininterrompue, aux alentours de 8% par an. Ceci a permis de faire passer le niveau de pauvreté absolue de 69% de la population en 1996–97 à 54% en 2002–03. Cependant, des taux de pauvreté élevés, des indicateurs de santé faibles et un niveau d'analphabétisme élevé persistent.

4. L'appareil d'État qui devait s'attaquer à ces problèmes ne disposait pas des ressources nécessaires, et cela à plusieurs niveaux : une assiette fiscale très réduite, une administration centralisée mais fragmentée du point de vue vertical, des systèmes de gestion obsolètes, un nombre très restreint de personnel ayant une éducation et formation adéquates, et des systèmes législatif et judiciaire très faibles.

5. La dépendance du Mozambique à l'égard de l'aide a atteint son maximum pendant la guerre civile ; l'aide représentait 87% du produit national brut (PNB) en 1992 – l'année de

l'accord de paix. À la fin des années 90, ce chiffre était tombé au-dessous de 30%, mais en 2001, l'aide des bailleurs représentait toujours plus de la moitié des dépenses publiques totales, et environ les deux-tiers de l'investissement public. Les décaissements d'aide officiels se sont stabilisés autour de 1 000 millions de dollars US par an entre 1992 et 2004.

L'évolution de l'ABG/P au Mozambique

6. La collaboration autour de l'ABG/P est née d'une longue histoire de coordination entre des groupes de bailleurs partageant la même philosophie, ainsi qu'avec le gouvernement durant la guerre civile. Deux séries de mesures d'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative pour les Pays pauvres très endettés (PPTE) en 1996/97 et l'approbation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP, PARPA au Mozambique) en 2001 ont permis de mettre en place les conditions nécessaires à l'alignement des bailleurs sur une stratégie commune de réduction de la pauvreté. Les bailleurs bilatéraux ont commencé à parler d'un programme commun d'appui budgétaire général en 1998. Le FMI a fait évoluer ses prêts, passant d'une Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) à un accord de Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) aligné avec le PARPA à partir de 1999 ; et à compter de 2004, la Banque mondiale a commencé à offrir des Crédits d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CASRP) alignés avec le PARPA et le programme d'appui budgétaire des bailleurs bilatéraux.

7. La coordination de l'appui budgétaire général a été convenue en 1999 et formalisée en 2000 sous la forme d'un « accord cadre commun » à travers un programme commun aux bailleurs pour l'aide macro-financière entre le gouvernement et les bailleurs bilatéraux. Le groupe d'origine de six bailleurs s'est rapidement élargi pour en inclure dix en 2002, 15 en 2004 et 17 en 2005, y compris la Banque mondiale. En ce qui concerne la conditionnalité portant sur les politiques du gouvernement, l'accord exigeait du gouvernement qu'il donne la priorité à la réduction de la pauvreté, conformément au PARPA. Tandis que l'ABG représentait le point central de l'accord, ce dernier prenait également en compte d'autres formes d'aide programme, et plus spécifiquement l'appui sectoriel.

8. En réponse à la crise bancaire de 2001 et aux violations associées des droits humains, certains bailleurs ont temporairement suspendu leur décaissement en 2002. Face aux effets dévastateurs de l'imprévisibilité sur la gestion macro-économique et financière, le gouvernement a demandé que les conditions des décaissements soient énoncées de façon plus transparente. Ceci a mené à la refonte de l'ABG/P à travers un protocole d'entente qui détaillait les objectifs, les principes et engagements fondamentaux du gouvernement et des bailleurs, les processus pour le reporting, le suivi et le dialogue, la résolution de litiges et les processus de décaissement. Ceci a mené à la mise en place d'un cadre d'évaluation de la performance (PAF) qui a servi d'instrument commun pour le dialogue. Ce cadre représente aussi la base permettant d'évaluer les performances du gouvernement et de décider des engagements des bailleurs pour l'année suivante. À travers ce cadre, les partenaires de l'aide programme s'engageaient à s'aligner avec les systèmes gouvernementaux, à faire en sorte que leur financement soit prévisible, à renforcer l'accountability au niveau national et à évaluer leurs propres performances par rapport à un cadre de suivi de la performance des bailleurs : la Revue des Performances des Partenaires de l'Aide Programme.

9. L'ABG est passé de 2,7% de l'aide publique au développement (APD) nette en 2000 à environ 14,4% en 2003 et à 18,6% en 2004. Cependant, l'importance croissante de l'ABG/P ne signifie pas que toute autre forme d'aide a disparu. Pour la plupart des bailleurs, l'ABG/P demeure un complément à d'autres formes d'aide programme et projet. Le gouvernement du Mozambique (GdM) a clairement indiqué qu'il préfère recevoir une

proportion plus élevée d'aide programme, jusqu'aux deux tiers de l'ensemble de l'aide, mais il n'a pas spécifié la manière dont l'aide programme devrait être répartie entre l'appui budgétaire général et sectoriel.

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Pertinence de l'ABG en partenariat

10. On retrouve tous les éléments de la structure de l'ABG définis dans le cadre d'évaluation pour le cas du Mozambique : financement significatif, harmonisation et alignement, dialogue politique, conditions, assistance technique et renforcement de la capacité. Le chapitre B1 suggère que l'assistance technique (AT) et le renforcement de la capacité sont les éléments les plus faibles de ce dossier par ailleurs très solide.

11. Les bailleurs ont évalué la maturité du gouvernement pour un tel programme sur la base de ses performances macroéconomiques, de la gestion des finances publiques, de la gestion des devises et des réformes du secteur public. Aucune analyse séparée du contexte à l'échelle du pays, au-delà du gouvernement, n'a été faite, ni de la raison pour laquelle l'appui budgétaire pourrait être plus adapté que d'autres modalités d'aide pour répondre aux défis de la pauvreté dans ce contexte. L'analyse menant à l'accord s'est faite sur une base largement technique.

12. Un système élaboré de revues conjointes, programmées pour coïncider avec le cycle budgétaire du gouvernement, a été créé, avec le soutien d'une structure organisationnelle en groupes de travail et thématiques qui comprennent des bailleurs non-membres en tant qu'observateurs : le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque africaine de Développement (BAD), les Nations unies (ONU), les USA et le Japon. Ce groupe comprend des bailleurs se situant à différents niveaux d'engagement à l'égard de l'ABG/P et d'autres formes d'aide programme et projet. La revue de la performance du gouvernement s'accompagne d'une revue annuelle de la performance des partenaires techniques et financiers, conformément au protocole d'accord de 2004.

13. Les bailleurs qui se sont joints au programme plus tard ont été affiliés à un club ayant des règles existantes. Quelle que soit l'importance des contributions des bailleurs, qu'ils s'engagent principalement à l'égard de l'aide projet ou sectorielle ou de l'appui budgétaire général, et qu'ils soient sceptiques à l'égard de l'ABG ou le soutiennent sans réserve, le partenariat d'aide programme représentait un forum inclusif qui leur donnait à tous voix au chapitre. L'évaluation ne part pas du principe que les contributeurs les moins généreux ne font que s'« assurer une place à table. » Elle suggère que la structure de l'ABG au Mozambique a réussi à répondre aux priorités des différents bailleurs et, peut-être, à faire progresser leur propre politique d'aide nationale et la décentralisation de la gestion de l'aide dans les bureaux des pays concernés.

14. Les **priorités du gouvernement et son appropriation du processus ont été mieux représentées** lors de la refonte du programme commun à partir de 2002. Le cadre d'évaluation des performances (PAF) agréé contenait des actions politiques et des indicateurs de performances tirés de la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement, et des propositions faites par les ministères sur les indicateurs pertinents à leur secteur. Les priorités ont également été fortement influencées par les représentants des bailleurs, y compris ceux travaillant au sein des ministères sectoriels, qui ont participé à la sélection des indicateurs.

15. La conclusion générale est que la **structure originale de l'ABG/P est pertinente** au contexte national, a mené à la création d'un **cadre ayant permis d'élargir son axe politique et de lutte contre la pauvreté** et à une meilleure participation du gouvernement. Ce type de partenariat n'aurait pas pu émerger par l'intermédiaire de l'aide projet, et ne s'est pas développé sous les auspices de programmes d'ajustement structurel. Tandis que la collaboration entre gouvernement et bailleurs a connu différentes incarnations, aucune n'avait été institutionnalisée à ce point.

Effets sur l'harmonisation et l'alignement

16. La tendance générale depuis 1994 a vu la gestion de l'aide se concentrer d'abord au niveau des ministères sectoriels, pour ensuite rejoindre le Ministère de la planification et des finances. La fin des années 90 a vu l'émergence de groupes de bailleurs et d'approches sectorielles dans les ministères de la santé, de l'agriculture et de l'éducation. Les ministères sectoriels continuent à recevoir une aide sectorielle et projet importante. Cependant, les arrangements pour l'aide sectorielle sont de plus en plus budgétisés, et l'ABG renforce la responsabilité du Ministère de la planification et des finances au niveau de la gestion financière.

17. Les bailleurs du G17 s'appuient sur des procédures et une harmonisation développées avec soin, et ces arrangements confèrent également un rôle d'observation à tous les autres bailleurs et agences internationales importants. La Banque mondiale est passée du statut d'observateur à celui de membre à part entière en 2004, et en 2005, elle a adopté la matrice PAF comme prior actions pour ses CASRP. Le FMI a harmonisé son programme FRPC. En effet, le niveau d'harmonisation des bailleurs de l'ABG peut inquiéter le gouvernement. Sans même parler des préoccupations générales liées au déséquilibre des pouvoirs en place, il est possible qu'ils agissent de concert pour retenir l'aide. Cependant, il est à présent tout aussi possible que l'inverse se produise : les conséquences d'un non-décaissement conjoint seraient tellement catastrophiques pour le gouvernement et le pays qu'une telle mesure ne serait jamais prise.

18. L'approbation du CSLP 2001–2005 (PARPA) en septembre 2001 par le FMI et la Banque mondiale a fourni la base formelle pour l'alignement des bailleurs à l'égard de la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement et a facilité le premier accord des bailleurs pour coordonner l'appui budgétaire. Tandis que le PARPA représente la base formelle d'un alignement stratégique à long terme, les partenaires du G17 se sont à présent alignés avec les processus de planification annuels du gouvernement : le plan économique et social (PES) et les cibles du cadre d'évaluation des performances (PAF) présentés avec le PES devant le Parlement. Pour le gouvernement et les bailleurs, il s'agit d'un progrès majeur sur la voie de l'alignement et de l'appropriation nationale.

19. Les fonds d'ABG/P, le processus de revue et le dialogue ont été fondamentaux à l'élévation du statut du Ministère de la planification et des finances en tant qu'axe central de la planification nationale, malgré le fait que les ministères sectoriels conservent un degré élevé d'autonomie par le biais de leurs liens avec les bailleurs de fonds. L'ABG/P a également joué un rôle important au niveau du développement d'instruments communs de planification et de priorisation, à la fois au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les bailleurs, et au niveau de l'utilisation des systèmes du gouvernement pour la gestion de la trésorerie, la passation de marchés et l'audit. **Ainsi, il a renforcé les systèmes et le leadership du gouvernement.**

20. L'ABG/P a développé des mécanismes d'**harmonisation et d'alignement qui ont été très efficaces** en pratique ; les mécanismes de dialogue et de conditions communes ont

été plus importants que les fonds, mais ces derniers étaient la condition préalable aux premiers. Il est peu probable que ce niveau d'harmonisation et d'alignement aurait pu être atteint par l'intermédiaire d'un autre instrument d'aide.

Effets sur les dépenses publiques

21. L'ABG/P a eu un **effet positif sur la hausse de la proportion des dépenses publiques soumises au budget national**. En plus de cela, le dialogue politique et la conditionnalité sont fortement axés sur les principales questions et priorités en matière de politiques et de dépenses publiques.

22. Les allocations du budget à des secteurs prioritaires (« pro-pauvres ») étaient déjà élevées et en augmentation avant l'avènement de l'ABG/P. Grâce au dialogue politique et à la conditionnalité, **l'ABG/P a soutenu cette priorisation par le gouvernement** et les allocations aux secteurs prioritaires se sont accrues proportionnellement (en gros) à l'ensemble du budget de l'État. Cependant, la hausse des ressources passant à travers le budget de l'État n'a pas mené à un changement de l'allocation budgétaire en faveur des dépenses pro-pauvres. Il est important d'ajouter que, à cause de carences de la classification budgétaire, il n'est pas possible de savoir exactement comment les fonds ont été dépensés. En plus de cela, une part significative des dépenses publiques (pour la plupart financées par l'aide) est non-budgétisée. L'ABG/P a eu **un effet modérément positif sur la hausse de l'efficience des dépenses publiques**, en particulier au niveau de l'amélioration de l'équilibre entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Les réformes actuelles (y compris le SISTAFE – Système intégré d'administration financière de l'État) sont susceptibles de mener à de meilleurs taux d'exécution du budget.

23. L'ABG/P est l'une des rares modalités d'aide qui « budgétise » réellement les fonds ; même les fonds communs qui soutiennent des programmes sectoriels sont soumis à leurs propres procédures de décaissement et de comptabilité. Cependant, les décaissements de l'ABG/P ont eu tendance à être imprévisibles (durant la même année ou même durant l'exercice fiscal suivant, et décaissements plus ou moins importants que prévus durant l'année) et donc à avoir des effets déstabilisants à court terme, poussant le gouvernement à chercher des financements à effet potentiellement inflationnaire. Au cours de la période étudiée, **les fonds ABG/P sont devenus plus prévisibles** car on s'est attaqué au problème des décaissements en s'engageant dans le cadre d'accords de bailleurs multi-annuels et en améliorant l'alignement avec le budget du gouvernement. Le dialogue lié à l'ABG/P s'est fortement concentré sur l'amélioration des systèmes de GFP. Les risques fiduciaires au Mozambique demeurent élevés, et les scores par rapport aux indicateurs du PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – dépenses publiques et responsabilité financière) sont faibles, mais le gouvernement s'est engagé à suivre un programme de réforme pour réduire le niveau du risque fiduciaire et renforcer les systèmes de gestion des finances publiques (GFP). Néanmoins, la situation est exacerbée par le montant énorme de fonds non-budgétisés fournis, entre autres, par les mêmes bailleurs qui fournissent l'ABG/P.

24. Des **coûts de transaction** ont été associés au passage à l'ABG/P et au développement d'une nouvelle structure de partenariat, mais une grande partie de ces coûts est liée à la phase de démarrage et offriront des externalités positives au plus long terme. Par exemple, une meilleure coordination entre le Ministère de la planification et des finances et les ministères sectoriels, un contrôle et des systèmes d'évaluation renforcés et de meilleures protections contre l'abus des fonds, qui pourraient mener à des améliorations de l'accountability au niveau national.

25. Le Ministère de la planification et des finances prend à présent en charge une plus grande partie des coûts de transaction liés à la gestion de l'aide, mais cela ne s'accompagne pas d'une réduction significative des coûts de transaction pour les ministères sectoriels, du fait des autres modalités d'aide dont ils bénéficient. Cependant, le décaissement par l'intermédiaire du budget devrait mener à une baisse des coûts de transaction pour le GdM, car ce dernier pourra utiliser ses propres procédures de passation de marchés et de décaissements.

Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation

26. La budgétisation et la planification souffrent de faiblesses systémiques au Mozambique : les budgets basés sur les inputs ne peuvent pas être liés aux plans ; le budget d'État, qui couvre la plupart des coûts récurrents, est déconnecté de la majorité des financements d'investissement, qui sont en grande partie pris en charge par les bailleurs fonctionnant aux niveaux sectoriel et provincial ; et les liens entre les budgets approuvés et les dépenses réelles sont distendus.

27. L'ABG/P a eu une influence sur la planification et la budgétisation, non seulement par l'intermédiaire du financement qu'il procure, mais aussi en concentrant le dialogue sur le budget national et des objectifs politiques partagés. Il soutient les changements dans la relation et les lignes hiérarchiques entre le gouvernement central et les ministères, et entre les ministères et les bailleurs. En ce sens, il a eu un **effet modérément positif sur l'augmentation de l'appropriation par le gouvernement central** du processus budgétaire; autrement dit, l'appropriation qui permet la planification par l'ensemble du gouvernement et non pas au niveau de secteurs ou d'activités particuliers. Cependant, il convient d'ajouter que les bailleurs se sont eux-mêmes plus impliqués dans les processus et politiques fondamentaux du gouvernement, dans une mesure portant peut-être atteinte à l'appropriation nationale, surtout lorsque la capacité gouvernementale pour l'analyse politique, la budgétisation et la mise en œuvre est faible.

28. Les changements des systèmes de **budgétisation et de planification commencent à être internalisés** dans tout le système gouvernemental. Le processus budgétaire commence à être ajusté pour soutenir une stratégie gouvernementale plus coordonnée et directive. Les fonctionnaires des ministères sectoriels perçoivent un changement dans la nature du dialogue interministériel. Cependant, ils partagent la même préoccupation à l'égard de la vitesse de la transition entre une situation où ils bénéficiaient d'un certain contrôle à l'égard du financement des bailleurs (comme il était directement alloué au secteur ou aux projets sectoriels) et une autre, où les fonds sont directement canalisés par l'intermédiaire du Trésor national.

29. Toutes les faiblesses caractéristiques du processus budgétaire au Mozambique représentent également des inhibitions de la responsabilité démocratique. Le fait le plus important est qu'une grande partie des dépenses publiques est non-budgétisée et par conséquent n'est pas soumise à un contrôle parlementaire ou à des procédures d'audit nationales exhaustifs. Le champ d'action de la responsabilité parlementaire s'est élargi, dans la mesure où le budget d'État s'est accru proportionnellement à l'ensemble des dépenses publiques, et où une proportion accrue des fonds des bailleurs s'est retrouvée dans le budget d'État. La budgétisation des fonds des bailleurs devient de plus en plus une question de politique prise en charge par les partenaires de l'ABG/P. Tandis que les **instruments d'accountability au niveau national demeurent faibles, nous avons conclu qu'ils ont gagné en solidité** avec l'aide de l'ABG/P.

30. Tandis que les ministères clés mènent leur planification et coordination en plus étroite collaboration avec le Ministère de la planification et des finances, les liens demeurent faibles. C'est en partie un problème de « distance » entre l'expérience du personnel des ministères. Cependant, le problème est également lié à la **faible capacité** du gouvernement à attirer et retenir de bons éléments. En l'absence de personnel qualifié, les ministères dépendent lourdement de l'assistance technique à court terme. Il existe actuellement des propositions visant à répondre aux problèmes de capacité de planification et de gestion financière par l'intermédiaire d'un soutien conjoint offert par les bailleurs au gouvernement.

Effets sur les politiques et les processus politiques

31. Le processus politique au Mozambique se concentre sur les ministères du gouvernement central, avec un haut degré de contrôle vertical, fortement influencé par les bailleurs, et avec une faible participation de la société civile. L'accès au financement des bailleurs au niveau sectoriel et provincial a permis au gouvernement d'éviter de faire des choix difficiles à l'égard de l'allocation de ressources entre les secteurs.

32. Au cours des premières années, le dialogue de l'ABG/P par l'intermédiaire du processus de revue conjointe s'est concentré sur le fonctionnement interne du gouvernement et de la gestion des finances publiques et sur l'évaluation des progrès réalisés dans les domaines de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique. Depuis 2003, ce programme s'est élargi pour couvrir pratiquement tous les aspects de la politique du gouvernement et des bailleurs pertinents à la stratégie de réduction de la pauvreté. Tandis que ceci impose des exigences lourdes au gouvernement, l'ABG/P a eu un **effet positif en établissant et en maintenant une politique de réforme complète que le gouvernement s'approprie de plus en plus** et en développant des systèmes de dialogue, d'analyse et de suivi qui constituent **un processus d'apprentissage efficace.**

33. L'un des domaines majeurs qui a accaparé l'attention des bailleurs et du gouvernement a été la réforme du secteur financier, en particulier depuis la crise bancaire qui a atteint son apogée en 2001. Grâce à la revue conjointe et aux groupes de travail, la réforme de l'environnement commercial et du secteur agricole a bénéficié d'une certaine attention. L'ABG/P s'oriente de plus en plus vers le développement du secteur privé, mais à ce jour les **questions d'échec du marché n'ont été que faiblement posées** par rapport aux politiques du secteur social.

34. Les politiques et réformes au niveau sectoriel n'étaient pas couvertes à l'origine par le processus de revue conjointe, même si ce dernier soutenait l'engagement du gouvernement à maintenir la part des secteurs prioritaires (éducation, santé, infrastructure et agriculture) à 65% des dépenses totales du gouvernement. Les ministères sectoriels sont devenus beaucoup plus directement impliqués lorsqu'en 2003, on a décidé de mettre en place un cadre d'évaluation des performances (PAF) sur la base duquel les bailleurs détermineraient leurs engagements de financement de l'ABG. L'ABG/P a eu un **effet modérément positif sur le développement de politiques sectorielles**. Il n'a pas vraiment contribué à la mise en place de nouvelles politiques dans les secteurs sociaux, mais a représenté une pression plus franche et collective poussant à atteindre les objectifs en termes de services rendus et à mettre en œuvre les réformes promises. Il a probablement eu l'influence la plus distincte (bien que limitée) sur les politiques dans les secteurs légal et judiciaire, qui n'avaient auparavant reçu que relativement peu d'attention, sauf de la part des bailleurs individuels. On a porté une plus grande attention aux secteurs légal et judiciaire suite à la crise bancaire et aux violations des droits humains associées qui se sont produites plus ou moins au moment de la mise en place de l'ABG/P.

35. L'ABG/P a mené à un dialogue politique plus axé sur les priorités politiques, plus transsectoriel et **favorisant une participation plus active des parties prenantes** qu'auparavant. Un plus grand nombre de bailleurs y sont impliqués, y compris des bailleurs qui n'apportent pas d'ABG ; le gouvernement s'est plus approprié le processus de revue conjointe. La participation des ministères sectoriels (et à l'avenir, des provinces et des districts) s'est accrue. Ceci n'a pas déplacé le dialogue bailleur–gouvernement au niveau sectoriel, mais a renforcé les politiques pro-pauvres en les soumettant à un contrôle plus large. La participation officieuse (personnel politique, législateurs et société civile) est restreinte mais en hausse.

Effets sur la performance macroéconomique

36. L'impact de l'ABG/P sur la performance macroéconomique est limité dans un contexte où la politique monétaire demeure le domaine du FMI et où le pays est régulièrement exposé à des désastres tels que des inondations ou des sécheresses. En plus de cela, le pays a souffert de la crise bancaire en 2001/02, qui a aggravé la discipline fiscale au cours de deux des cinq ans où l'ABG/P a été fourni. Cependant, **l'ABG/P a apporté une contribution modérément positive à l'amélioration de la discipline fiscale**, en particulier en soutenant la conditionnalité du FMI et en augmentant le volume des ressources mises à disposition du budget national, ce qui contribue à la transparence des dépenses publiques. Au bout du compte, l'amélioration de la discipline fiscale dépend de l'engagement du GdM à atteindre ses cibles.

37. Même si, en général, on est parvenu à créer un environnement macroéconomique plus favorable (si l'on excepte les taux d'intérêt), il s'agit plutôt d'un produit des politiques monétaristes liées au FMI et soutenues par les bailleurs de l'ABG/P. **L'ABG/P a contribué à la réduction du coût du financement du budget** en mettant de nouvelles sources de financement gratuites à la disposition du budget et en permettant au gouvernement de les consacrer à des priorités qu'il a lui-même désignées. Tandis que l'ABG/P s'est accompagné au départ de problèmes de décaissements tardifs et imprévisibles, ce qui a obligé le gouvernement à émettre des bons du Trésor pour couvrir ses dépenses, ce problème s'est résorbé car les bailleurs se sont engagés à mettre en place des programmes portant sur plusieurs années et donc à favoriser une meilleure prévisibilité.

38. Nous avons conclu que, au bout du compte, l'**ABG/P n'a pas eu d'impact négatif sur l'investissement privé**, et pourrait même avoir eu un impact positif. Bien qu'il soit possible que les décaissements tardifs aient mené à une augmentation des coûts de l'endettement au cours des premières années de l'ABG/P, ces décaissements sont récemment devenus beaucoup plus prévisibles. L'ABG/P a mis à disposition un financement qui réduisait le besoin du gouvernement d'emprunter pour recapitaliser les banques, contribuant ainsi à résorber la crise bancaire. Des niveaux élevés d'assistance externe ne semblent pas avoir ralenti la croissance du secteur privé par l'intermédiaire de l'appréciation des taux de change. En ce qui concerne la **restructuration institutionnelle**, un grand nombre de réformes de première génération associées à la libéralisation du marché avaient déjà été en grande partie achevées, mais l'ABG/P a soutenu les conditions nécessaires à une gestion macroéconomique stable et au programme gouvernemental de réforme du secteur public. Cependant, les **réformes dans les domaines importants pour la croissance du secteur privé, comme l'environnement judiciaire et réglementaire, sont restées à la traîne.**

39. Nous n'avons trouvé aucune preuve d'un effet négatif de l'ABG/P sur **la génération de revenus domestiques.** La mobilisation des recettes a été un pilier du dialogue et de la

conditionnalité de l'ABG/P, et elle est suivie lors de la revue conjointe ; cependant, les performances demeurent décevantes.

Effets sur la fourniture de services publics

40. Le financement et la fourniture de services étaient en hausse avant l'avènement de l'ABG/P. Dans un pays où au moins 50% des dépenses publiques a été financé par l'aide entre 1994 et 2004, il est inimaginable que la reprise rapide qui a suivi la guerre civile et la croissance de la fourniture de services aient été possibles sans le recours à l'aide. Pendant la majorité de cette période, l'aide a été fournie par l'intermédiaire de projets puis, de plus en plus, d'un financement conjoint au niveau sectoriel. De nombreux fonctionnaires du gouvernement au niveau sectoriel (santé, éducation et agriculture) et certains bailleurs (et certains agents sectoriels de nombreux bailleurs) affirmeraient sans doute que l'aide sectorielle est la manière la plus efficace d'améliorer la fourniture de services. Certains craignent qu'un soutien budgétaire général en expansion rapide mette ces gains en danger en détruisant des lignes de financement établies et en poussant jusqu'à son extrême limite la capacité du Ministère de la planification et des finances. L'aide sectorielle va sans doute se poursuivre, mais elle doit devenir budgétisée pour que les budgets sectoriels et de l'État puissent être alloués de façon rationnelle en se fondant sur une vision complète de la situation.

41. Le dialogue de la revue conjointe entre le G17 et le gouvernement porte sur l'appui budgétaire général tout en prenant en charge l'aide sectorielle ; il promulgue donc la cohérence entre eux. Au bout du compte, l'ABG/P offre la possibilité de parvenir à une priorisation et mise en œuvre transsectorielles et intégrées qui ne seraient pas possibles autrement. La contribution de l'ABG/P à l'amélioration de la fourniture de services n'a pas été d'inventer de nouvelles politiques, ni de mettre en place des objectifs auparavant non déterminés, mais d'offrir un soutien continu aux politiques et cibles déjà convenues au niveau sectoriel. Notre évaluation est qu'il a eu un **effet faible mais positif sur la fourniture de services et la réactivité des services**. Il n'a pas ajouté de flux de financement supplémentaire, mais en a redirigé certains vers le budget national, conformément aux engagements du PARPA, obtenant sans doute par-là des taux supérieurs d'exécution budgétaire. Ceci lui a permis de renforcer ces engagements politiques en les plaçant au centre d'un accord collectif entre les bailleurs et le gouvernement. Le fait que les fonds d'ABG/P passent par le budget de l'État encourage en principe une allocation rationnelle au sein des et entre les secteurs, en les exposant à un contrôle transparent et en améliorant le lien entre les plans et les allocations et l'exécution budgétaires. Bien que les mécanismes demeurent faibles, l'ABG/P a soutenu la réforme de la comptabilité financière, de la passation de marchés et de l'évaluation de la performance.

Effets sur la réduction de la pauvreté

42. La principale politique de réduction de la pauvreté au Mozambique depuis 2000 est incarnée par le CSLP (PARPA) du gouvernement. Bien que le PARPA ait été adopté en tant que base pour l'alignement de l'ensemble des formes d'aide avec les politiques nationales, l'ABG/P est la seule modalité d'aide qui fournit directement un appui financier à la mise en œuvre de cette stratégie par le gouvernement lui-même (au lieu de secteurs spécifiques du gouvernement). Le dialogue ABG/P a également contribué à l'évolution de la structure et à la qualité de l'approche de réduction de la pauvreté. En effet, il se concentre sur la réforme de la GFP, l'amélioration de l'accountability au niveau national et sur la maintenance de niveaux élevés de dépenses dans les secteurs sociaux. Le PARPA comme l'ABG/P ont accordé moins d'attention aux problèmes profondément enracinés d'inégalité territoriale et ont moins travaillé dans le sens du développement de la production rurale et des opportunités d'emploi.

43. Entre 1996/97 et 2002/03, on a assisté à une chute spectaculaire de l'incidence de la pauvreté, mesurée par la consommation : on est passé de 69% à 54% de la population totale. Ceci représente une réduction extraordinaire en tout juste six ans. En conséquence, la cible de réduction de la pauvreté, telle qu'elle est indiquée dans le PARPA, a été facilement atteinte. Les indicateurs socioéconomiques montrent également une réduction de la pauvreté non-liée aux revenus en ce qui concerne l'accès à l'éducation et aux services de santé. Cependant, le taux de prévalence du VIH/SIDA est très élevé et augmente rapidement. La réduction de la pauvreté a été plus réussie dans les zones rurales qu'urbaines, mais les inégalités territoriales demeurent très élevées.

44. Des taux élevés et continus de croissance économique en ont été les principaux moteurs, mais l'ABG/P peut revendiquer une **petite contribution à la réduction de la pauvreté de revenus** grâce à son impact sur la stabilité macroéconomique et sur les dépenses du gouvernement. L'ABG/P est distribué sur la base que le gouvernement bénéficiaire dispose d'une stratégie en place pour consacrer les fonds publics à des secteurs prioritaires, avec l'objectif partagé d'encourager une croissance du PIB pro-pauvre et donc de réduire les niveaux de pauvreté. L'ABG/P a servi à augmenter la proportion de fonds soumis au budget national et, avec le renfort du dialogue politique et de la conditionnalité définie d'un commun accord, il a eu un **effet modeste sur l'extension de l'accès à des services de base** dans tous les secteurs prioritaires du PARPA.

45. Si l'ABG/P a eu un effet sur l'empowerment et l'inclusion sociale des pauvres, cet effet est indirect, par le biais de sa contribution à la croissance, à l'emploi, aux revenus, à la fourniture de services, à la promotion de mesures anti-corruption et à la réforme du secteur judiciaire. L'ABG/P et les processus qui y sont associés ont mis l'accent sur l'accountability dans le domaine de la gestion des finances publiques et ont créé des instruments (en particulier le PAF) pour l'évaluation de la fourniture de services. Il est impossible de dire si les pauvres ont bénéficié de ces actions, mais il est probable que leur **impact sur leur empowerment soit toujours faible**.

La durabilité de l'ABG/P

46. Les sections précédentes permettent de conclure que l'ABG/P s'est aligné sur les systèmes gouvernementaux, dont il a contribué à renforcer la durabilité, a développé un dialogue continu avec le gouvernement, et a eu un impact globalement positif sur les processus politiques, la gestion macroéconomique et la fourniture de services. Cette section tente de déterminer si l'ABG/P comprend des mécanismes de « remontée d'informations » qui permettent de tirer des enseignements et de s'ajuster aux réalités changeantes. L'ABG/P au Mozambique présente certaines caractéristiques : (a) il s'agit d'un produit des enseignements tirés et de l'évolution d'autres formes d'aide, (b) il est dirigé par les bailleurs bilatéraux, (c) c'est principalement l'ABG/P qui définit le statut de membre, mais le partenariat accepte d'autres formes d'aide gouvernementale, (d) il bénéficie d'une structure organisationnelle et de systèmes de revue élaborés. En effet, son aspect formel et son échelle pourraient présenter des risques

- pour les bailleurs : difficulté d'accommoder les différentes positions des bailleurs, et capacité des systèmes gouvernementaux à absorber l'appui budgétaire ;
- pour le gouvernement : incapacité d'être à la hauteur de l'organisation des bailleurs, et action concertée des bailleurs, qui peuvent suspendre l'aide.

Cependant, nous pensons que le partenariat est durable.

47. Il existe de nombreux et **solides processus de partage des enseignements** entre le gouvernement et les bailleurs, avec des mécanismes flexibles d'ajustement aux expériences et de maximisation des complémentarités entre différentes formes d'aide.

Ceux-ci fonctionnent en parallèle à tous les niveaux du cadre d'évaluation, de sa conception en passant par les revues périodiques du partenariat et les revues conjointes de la performance du gouvernement et des bailleurs par rapport à des cibles convenues. Le rapport suggère qu'on pourrait faire un effort plus concerté pour prendre en compte les avantages des différentes modalités d'aide.

48. **Les processus d'apprentissage sont solides en ce qui concerne les flux de financements, des institutions et des politiques.** Le niveau de financement de l'ABG/P a suffi à mener à un dialogue bien structuré, qui a représenté l'instrument principal d'apprentissage en ce qui concerne les institutions : le développement du cadre pour le partenariat et l'harmonisation des bailleurs, l'alignement gouvernement–bailleurs et l'évaluation de la performance, et les réformes de la gestion financière et du niveau sectoriel. La revue conjointe a plus souvent soutenu les politiques et réformes de niveau sectoriel qu'elle ne les a créées. Cependant, lorsque les moteurs de réforme sont faibles (par ex., pour le secteur judiciaire et le VIH/SIDA), la revue conjointe a parfois mené le bal.

49. **Les processus d'apprentissage ont été élargis à un groupe de parties prenantes en expansion**, y compris des bailleurs avec des degrés différents d'engagement envers l'ABG, des ministères sectoriels du gouvernement et des acteurs externes au gouvernement. Cependant, la participation des organisations appartenant à la législature et à la société civile demeure faible.

Partie C : Questions transversales

50. Le rapport fait la distinction entre les questions transversales de politique (ou « résultat ») et de gouvernance (ou « processus »). La première série a été entièrement intégrée au programme de l'ABG/P en 2003, lors de la révision de l'accord avec le gouvernement : genre, environnement, VIH/SIDA et droits humains. La seconde série comprend des questions qui concernaient l'ABG/P dès le départ : la relation public–privé, la décentralisation et le renforcement de la capacité, l'appropriation et la conditionnalité, les coûts de transaction, la corruption et l'accountability. Certaines de ces questions comptaient parmi celles qui ont mené à la création de l'ABG/P.

51. L'ABG/P a eu un impact sur les questions transversales de trois différentes manières :

- en coordonnant et en donnant un élan collectif, alors qu'auparavant, les bailleurs travaillaient séparément avec le gouvernement : par exemple sur la conditionnalité, la décentralisation et potentiellement sur le renforcement de la capacité ;
- en créant des liens entre les secteurs lorsque ces derniers partagent certains thèmes qui étaient auparavant isolés dans différents secteurs : par exemple, la relation public–privé, le VIH/SIDA, le genre, la corruption ;
- en encourageant la mise en œuvre lorsque les politiques, législations et droits formels sont en place, mais que la mise en œuvre de la réforme est faible : par exemple, les droits humains, le genre, la décentralisation et, potentiellement, l'environnement.

52. Questions transversales liées à la politique :

La plupart de ces questions n'ont été intégrées au programme de l'ABG/P qu'en 2003, lors de la révision de l'accord entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers :

- Genre : les femmes bénéficient de solides droits formels et d'une représentation politique. Cependant, dans les sphères de la participation économique et de l'accès aux services et à la justice, les femmes et les filles demeurent désavantagées. Un groupe de travail actif pour le genre s'attaque à ces questions dans le cadre du processus de revue conjointe.
- La législation environnementale est solide, mais la pratique est beaucoup plus faible. L'ABG/P et la revue conjointe ont prêté peu d'attention aux questions d'environnement.
- VIH/SIDA : une stratégie nationale et transsectorielle existe de façon formelle depuis 2000. Le processus de revue conjointe de l'ABG/P a représenté un outil crucial permettant d'en faire une réalité en défendant l'utilité d'une approche interministérielle de la prévention et du traitement.
- Les droits humains sont solidement établis au niveau formel, mais moins dans la pratique, en particulier en ce qui concerne la performance des tribunaux, des prisons et de la police. La revue conjointe a donné un élan collectif à la poursuite des réformes légale et judiciaire.

53. La seconde série de questions transversales concerne les arrangements du gouvernement et leurs relations avec les partenaires techniques et financiers et le secteur privé :

- Questions liées aux secteurs public et privé : jusqu'à tout récemment, l'ABG/P a prêté peu d'attention au renforcement du développement du secteur privé. Au lieu de cela, il s'est concentré sur le développement des infrastructures du secteur public. Depuis 2003, l'environnement commercial et les secteurs productifs ont reçu plus d'attention, et nous pensons qu'il s'agit d'un ajustement nécessaire.
- Le gouvernement suit une politique de décentralisation graduelle, mais il ne s'agit toujours que d'une déconcentration administrative. La revue conjointe cherche à participer plus directement à la réforme aux niveaux de la province et du district, et à mettre en relation les activités des bailleurs bilatéraux au niveau local.
- Assistance technique et renforcement de la capacité : la capacité du gouvernement est faible, et le renforcement de la capacité au sein des institutions centrales du gouvernement a été pour la plupart fragmenté et sous forme de projets, y compris par les bailleurs de l'ABG/P. Il existe des exemples importants d'un renforcement de la capacité financé conjointement pour la gestion des finances publiques en général et le Ministère de la planification et des finances en particulier (SISTAFE en étant le meilleur exemple), et les bailleurs prévoient maintenant de cofinancer en 2006 un projet de développement du secteur financier sur l'ensemble des secteurs.
- L'appropriation, dans le sens d'un renforcement des systèmes nationaux transsectoriels sous le contrôle collectif du gouvernement, s'est améliorée sous l'ABG/P, avec l'accord bailleurs/gouvernement sur les conditions communes. Nous en concluons que la forme de conditionnalité commune de l'ABG/P, au sein de laquelle les cibles politiques font l'objet de dialogues suivis d'accords entre le gouvernement et les partenaires, mène à une meilleure appropriation par le gouvernement.
- Interaction entre les modalités d'aide : le dialogue ABG/P est caractérisé par un degré relativement élevé d'intégration avec les autres modalités d'aide. L'appui sectoriel et les politiques sectorielles sont de plus en plus intégrés aux forums de l'ABG/P et évalués à l'aide d'un cadre d'évaluation commun.
- L'ABG/P a au début mené à une hausse des coûts de transaction subis par le gouvernement, suite aux nouvelles exigences du dialogue, aux nouvelles

conditionnalités et à l'imprévisibilité des flux de fonds de l'ABG/P. Il est possible que ces coûts baissent désormais, car le gouvernement s'est ajusté et les bailleurs passent de plus en plus par les systèmes gouvernementaux pour leur travail. L'ABG/P réduit les coûts de transaction de la mise en œuvre, car des procédures régulières de passation de marchés et de comptabilité du gouvernement sont utilisées. Cependant, la persistance des autres modalités d'aide limite l'effet positif net.

- L'ABG/P a soutenu des processus nationaux de responsabilité démocratique en budgétisant l'aide, en la soumettant à un contrôle parlementaire et public et en fournissant des instruments d'évaluation de la performance. Cependant, ces mécanismes d'accountability demeurent faibles.
- La corruption reste un problème, mais l'ABG/P a mené les bailleurs à plus se préoccuper du risque fiduciaire, et le processus de revue conjointe pousse maintenant le gouvernement à réaliser des progrès en matière de réforme de la lutte contre la corruption, des audits et du système judiciaire.

Partie D : Synthèse – Conclusions et Recommandations générales

Évaluation globale de l'ABG/P au Mozambique

54. Notre conclusion générale est que ce pays a représenté un exemple très réussi de collaboration entre bailleurs et gouvernement, et que l'ABG/P a contribué de façon positive aux conditions favorisant la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

55. Nous avons trouvé de forts effets de causalité à tous les niveaux d'analyse. Ils étaient plus généraux, clairs et solides (entre moyen et fort) aux niveaux 0, 1, 2 et 3, pour

- La relation solide et en évolution entre la structure de l'ABG/P et le contexte national.
- L'harmonisation entre un grand nombre de partenaires et leur alignement croissant avec les systèmes nationaux.
- La contribution croissante de l'ABG/P à la proportion des dépenses publiques qui passe par un budget d'État en hausse.
- Ses effets sur le renforcement des systèmes de planification et de budgétisation, des processus politiques et de la performance macroéconomique.

56. Des effets positifs mais généralement légers et incertains étaient perceptibles à l'égard de la fourniture de services, de la réactivité et de l'accès, de la réduction de la pauvreté de revenus et de l'empowerment des pauvres. Cependant, tandis que des effets positifs ont été constatés dans l'ensemble de la chaîne, cette dernière compte également des faiblesses. Cela ne veut pas dire que liens de causalité dont on a supposé l'existence n'étaient pas là, mais que la structure de l'ABG/P ou la réponse nationale ont été inadéquates. Les faiblesses principales de la performance par rapport aux critères adoptés par l'évaluation se trouvaient aux niveaux suivants :

- Niveau 2 : AT et renforcement de la capacité ; prévisibilité du financement ABG/P (bien qu'il se soit amélioré depuis 2003) ;
- Niveau 3 : Accountability au niveau national ;
- Niveau 4 : Politiques pour répondre à l'échec du marché et au développement du secteur privé ; administration de la justice et respect des droits humains.

L'ABG/P au Mozambique – perspectives d'avenir

57. Ce chapitre résume les arguments qui ont mené aux principales leçons pratiques que nous avons tirées de l'expérience au Mozambique, et indique quelles actions pourraient soutenir le développement futur de l'ABG/P. Voici les questions majeures que nous identifions :

- La structure et l'organisation solides de l'ABG/P, qui a démontré sa capacité à s'adapter de façon flexible, mais qui pourrait devoir développer une stratégie plus délibérée pour la gestion du changement.
- Les arrangements efficaces de l'harmonisation et de l'alignement, mais qui par conséquent présentent des risques pour le gouvernement (action commune des bailleurs) et les partenaires techniques et financiers (enfermement dans une vision collective).
- La contribution de l'ABG/P au renforcement de la gestion des finances publiques, tout en nécessitant de nouvelles améliorations au niveau de la prévisibilité et du calendrier des décaissements des bailleurs.
- L'équilibre paradoxal entre une meilleure planification, budgétisation et accountability au niveau national qui sont à la fois des conditions préalables et des résultats de l'ABG/P.
- La nécessité d'une approche plus planifiée et coordonnée du développement de la capacité du gouvernement pour la planification, la budgétisation et le développement des politiques et la capacité des bailleurs à soutenir ces actions.
- Le soutien de l'ABG/P d'une approche plus cohérente du développement de politiques transsectorielles mais la façon dont il a relativement négligé, tout au moins jusqu'à une date récente, les politiques et institutions qui n'impliquent pas d'engagements majeurs au niveau des dépenses publiques.
- Le soutien de l'ABG/P à l'égard d'une meilleure gestion macroéconomique, mais le besoin de prêter plus d'attention aux secteurs productifs dans les stratégies du gouvernement et des bailleurs.
- L'efficacité du dialogue ABG/P pour le soutien collectif du développement de la fourniture de services, mais la nécessité de développer une stratégie plus délibérée pour décider du rôle approprié des autres modalités d'aide.
- L'effet de l'ABG/P sur la pauvreté est à ce jour limité, mais positif.

Résumé des conclusions et recommandations

58. Ce chapitre présente une matrice des constats et conclusions tirés de l'étude sur le Mozambique, menant à des recommandations que nous offrons à l'attention des parties prenantes nationales et internationales du processus d'ABG/P au Mozambique. Les principales recommandations peuvent être regroupées par centre d'attention : stratégie de l'aide entre le gouvernement et les bailleurs ; performance des bailleurs ; performance du gouvernement ; participation de la société civile ; secteur privé et croissance.

Stratégie de l'aide :

R1 Concevoir une stratégie commune pour le développement de l'aide programme en parallèle avec la capacité du gouvernement.

R2 Prendre en compte les avantages des différentes modalités d'aide, et la manière dont chacune peut être utilisée.

R3 Développer une stratégie d'aide qui spécifie les objectifs du gouvernement à l'égard des différentes modalités d'aide.

R4 Maintenir un engagement à budgétiser l'aide au fur et à mesure de l'amélioration des systèmes d'information financière.

Performance des bailleurs :

- R5 Développer la capacité des bailleurs pour soutenir l'analyse, planification et budgétisation des politiques.
- R6 Continuer à améliorer la prévisibilité et la programmation des décaissements dans l'année et entre les années, et décaisser des niveaux plus élevés de financement au cours du premier trimestre de l'année afin de compenser les fluctuations cycliques des recettes fiscales.
- R7 Déterminer si les PTF peuvent offrir une réponse progressive à la performance du gouvernement, et comment ils peuvent s'y prendre.
- R8 Déterminer comment minimiser le temps passé par les fonctionnaires clés du gouvernement, notamment lors des revues conjointes annuelles et semestrielles.
- R9 Adopter une stratégie visant à donnant progressivement plus d'espace au gouvernement pour qu'il puisse développer et mettre en œuvre sa propre approche de croissance et de réduction de la pauvreté.

Performance du gouvernement :

- R10 Développer un programme commun pour l'AT et le renforcement de la capacité pour l'analyse, planification et budgétisation des politiques.
- R11 Donner à la distribution territoriale inégale des dépenses budgétaires plus de proéminence dans le dialogue.
- R12 Soutenir un développement graduel d'un budget-programme.
- R13 Donner une plus grande priorité au dialogue pour créer un impact sur la croissance des recettes nationales et réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide.
- R14 Répondre aux préoccupations des ministères à l'égard de l'insécurité subie par leurs lignes de financement lors de la transition vers l'ABG/P.
- R15 Maintenir la pression pour concentrer et mettre en œuvre des stratégies dans les domaines du VIH/SIDA et du secteur judiciaire.
- R16 Déterminer si l'environnement devrait être mieux pris en compte par l'ABG/P, et comment cela pourrait se faire.
- R17 Préparer des positions interministérielles avant de consulter les bailleurs dans le cadre du dialogue de la revue conjointe.
- R18 Maintenir la pression exercée par la revue conjointe pour développer des mesures contre la corruption.

Participation et responsabilité de la société civile :

- R19 Développer une stratégie pour améliorer l'accountability auprès du Parlement et à travers l'Observatoire de la pauvreté.
- R20 Maintenir la pression exercée par la revue conjointe pour développer des mesures contre la corruption.
- R21 Maintenir la pression pour concentrer sur et mettre en œuvre la réforme du secteur judiciaire et des systèmes d'audit.

Le secteur privé et la croissance :

- R22 Mieux concentrer le dialogue et la conditionnalité sur les réformes des secteurs bancaire, légal et judiciaire.
- R23 Renforcer le dialogue entre les PTF et le gouvernement sur la génération d'emplois dans le milieu rural.
- R24 Renforcer le dialogue entre les PTF et le gouvernement sur l'environnement commercial.
- R25 Penser à offrir un soutien à la fourniture de services publics par une autre organisation que l'État.

RÉSUMÉ NICARAGUA

Partie A : Contexte et description de l'Appui budgétaire général basé sur un partenariat

Introduction et cadre conceptuel

1. Le Nicaragua est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). L'appui budgétaire est une forme d'aide programme permettant l'affectation directe aux gouvernements partenaires d'une aide publique au développement (APD) non-liée à des activités de projets spécifiques. Ceci se fait par le biais de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés publics et de comptabilité. L'ABG (contrairement à l'appui budgétaire sectoriel [ABS]) n'est pas ciblé sur un secteur particulier ou une série spécifique d'activités dans le budget du gouvernement. Le financement sous forme d'ABG s'accompagne en général d'autres inputs: un processus de dialogue et des conditions attachés au transfert, à l'assistance technique et au renforcement de la capacité, ainsi que des efforts d'harmonisation et d'alignement de la part des bailleurs participant à l'ABG. D'autres formes d'aide programme (y compris l'allègement de la dette et autres aides apportées à la balance des paiements) sont parfois aussi considérées comme des appuis budgétaires, lorsqu'elles génèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour financer le budget de l'État. Cependant, cette évaluation se concentre sur les ABG « nouveaux » ou « basés sur un partenariat » (ABG/P). L'ABG/P se concentre de façon explicite sur la réduction de la pauvreté, et tente de soutenir des stratégies développées au niveau national au lieu d'imposer des choix politiques venus de l'extérieur.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG/P, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère d'autres formes d'appui budgétaire. L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG/P est un outil pertinent, efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'étude du Nicaragua a suivi la même méthodologie que celles des autres pays. On est passé par des « niveaux d'analyse », décrits dans le Cadre d'évaluation amélioré, en partant des conditions d'entrée au moment de l'adoption de l'ABG (Niveau 0), pour arriver aux inputs de l'ABG (Niveau 1), leurs effets immédiats (Niveau 2), leurs outputs (Niveau 3), outcomes (Niveau 4) et impacts sur la réduction de la pauvreté (Niveau 5). Chaque chapitre répond aux questions d'évaluation communes à toutes les équipes travaillant dans les différents pays. L'ABG/P étant une innovation récente au Nicaragua, le temps a manqué pour qu'il atteigne les niveaux 4 et 5 du cadre d'évaluation amélioré. Dans un tel contexte, l'évaluation prend aussi en compte les perspectives d'avenir.

3. Les avantages principaux de l'ABG/P proviendront sans doute du renforcement de l'appropriation par les pays, de l'amélioration des performances et de l'accountability au sein des systèmes de GFP des gouvernements partenaires, de la réduction des coûts de transaction, de l'augmentation de la prévisibilité des ressources et de la réduction de la volatilité. Cette étude examine ces thèmes et évalue la mesure dans laquelle d'autres effets se produisent, tels qu'une amélioration de l'harmonisation et de l'alignement, un renforcement de la politique et des processus, un soutien de la stabilité macro-économique et une augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la prestation de services.

Contexte de l'appui budgétaire au Nicaragua

4. Le Nicaragua dépend fortement de l'aide. Ce pays a reçu en moyenne 801 millions de dollars US d'APD par an entre 1994 et 2004 et la proportion annuelle d'APD par rapport au produit national brut (PNB) était de 21% durant la même période. L'APD représente environ un quart de son produit national brut (PNB), ou environ 50% du déficit de la balance des paiements courante.

5. La relation entre le gouvernement du Nicaragua (GdN) et les partenaires techniques et financiers (PTF) a changé entre 1994 et 2004 : le dialogue, auparavant articulé autour de questions macro-économiques, s'est élargi pour englober la réduction de la pauvreté et la gouvernance. Ce changement a été influencé par l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et le processus du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Le Nicaragua est arrivé au point de décision de l'initiative PPTE en décembre 2001 et au point d'achèvement en janvier 2004. Le montant de l'allègement de la dette obtenu signifiait que l'initiative PPTE a joué un rôle crucial de moteur de la réforme institutionnelle menée par le GdN durant une période relativement courte. Il a été crucial de satisfaire la conditionnalité de l'initiative PPTE afin de garantir que les conditions préalables au décaissement de l'ABG/P soient présentes au Nicaragua.

6. La première version du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (I-CSLP) a été approuvée en août 2000, et le CSLP complet, connu sous le nom d'ERCERP (*Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*) a été approuvé en 2001. La production de ces deux documents était une condition préalable à l'accès à l'initiative PPTE. La nouvelle administration du président Bolaños a présenté aux PTF le Plan de développement national (PND – *Plan Nacional de Desarrollo*) en août 2003, et en septembre 2004, la version opérationnelle du Plan de développement national (PND-O – *Plan Nacional de Desarrollo Operativo*), couvrant la période 2005–2009 (la version finale de ce document a été approuvée en tant que CSLP de seconde génération par le conseil d'administration de la Banque Mondiale [BM] en février 2006). Avec la nouvelle administration Bolaños, la stratégie de réduction de la pauvreté a changé de cap. Au lieu de se concentrer sur les dépenses sociales pour parvenir à une réduction de la pauvreté, elle est passée à une croissance économique soutenue, encouragée par un soutien offert au développement local et aux groupements d'entreprises et d'institutions travaillant dans une même région, avec des interventions visant à encourager le développement du capital humain, la protection des groupes vulnérables, et le renforcement des institutions publiques et de la gouvernance.

7. Tandis que les réformes encouragées par l'initiative pour les PPTE ont servi à rassembler des forces politiques et institutionnelles normalement conflictuelles, au cours des dernières années, la relation entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale s'est progressivement dégradée. En 2005, le Président Bolaños était isolé politiquement, l'Assemblée nationale utilisant son pouvoir politique pour ralentir le rythme des réformes structurelles. Ceci a eu des répercussions sur la gestion des relations avec les bailleurs par le GdN ; en effet, le statut « on-track » du Fonds Monétaire International (FMI) et les décaissements de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) dépendent de l'approbation de ces réformes par le Parlement. Tout au long de cette période, le statut des programmes du FMI a été d'une importance centrale. Le statut « on-track » du GdN auprès du FMI est utilisé par les PTF (de manière formelle ou pratique) en tant que point de référence pour leur décision de décaisser les fonds. Le dernier programme du FMI, le FRPC 2, a été signé en 2002, avec des conditionnalités liées à l'ERCERP, à la stabilité macro-économique (en particulier le déficit fiscal) et à un certain nombre de réformes clés dans les secteurs financier, public et légal.

Évolution de l'ABG basé sur un partenariat au Nicaragua

8. L'ABG basé sur un partenariat, tel qu'il est défini par cette évaluation, est tout récent au Nicaragua. Depuis 2002, l'administration Bolaños a lancé des réformes de la gestion de l'aide au Nicaragua fondées sur la mise en œuvre de tables rondes sectorielles et le développement d'approches sectorielles (SWAps). Le forum de coordination de l'aide internationale a lancé des discussions sur les conditions préalables nécessaires pour fournir l'appui budgétaire général et sectoriel en 2003, encouragées par les processus de l'initiative des PPTE et du CSLP, la signature en 2002 du FRPC 2 du FMI et le consensus grandissant sur le fait que le caractère hautement ciblé, fragmenté et concentré de l'aide fournie au Nicaragua limitait son impact et sa durabilité. L'initiative clé des PTF à l'égard du développement de l'ABG au Nicaragua a eu lieu en 2003 : la formation du Groupe pour l'appui budgétaire (GAB) servant aux PTF de forum de discussion de l'appui budgétaire. Avec son leadership tournant, ce groupe comprend un vaste groupe de PTF bilatéraux et multilatéraux. Parmi les membres actuels : la Commission européenne (CE), la Finlande, l'Allemagne, la Banque interaméricaine de développement (BID), les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni (R-U) et la BM.

9. Les décaissements des premiers programmes d'ABG/P ont commencé avec la fourniture d'ABG par la Suède en 2002. La CE et la BM ont également fourni un ABG en 2004 ; le Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté de la BM (CASRP) et le Programme de la CE d'Appui budgétaire général pour le secteur de l'éducation (PAPSE – *Programa de Apoyo a la Política del Sector Educativo*). Le premier arrangement formel harmonisé a été convenu au milieu de 2005, lorsque l'Accord de financement conjoint (JFA – Joint Financing Arrangement) développé par le GAB a été signé par neuf PTF et le GdN. Le JFA donne la liste des engagements/promesses des PTF pour 2005–2007, qui représentent une multiplication par deux des fonds d'ABG/P : la somme passe de 63 millions de dollars US (11% de l'APD totale) en 2004 à environ 110 millions de dollars US (18% de l'APD totale) en 2005. En octobre 2005, l'engagement de l'ABG/P pour 2005 est passé à 89 millions de dollars US. Les PTF fournissent l'ABG/P en remplacement, et non pas en plus, de l'aide projet. C'est pour cela qu'on constate une augmentation de la proportion de l'aide engagée sous forme d'ABG/P plutôt qu'une augmentation de l'aide totale offerte par les PTF. Le JFA incorpore les programmes existants de la Suède, de la CE et de la BM, ainsi que deux autres programmes de la CE et d'autres engagements bilatéraux. Le JFA met en place des mécanismes pour le dialogue, la revue, le décaissement et le reporting, et comprend une Matrice d'évaluation des performances (PAM – Performance Assessment Matrix).

10. En 2005, ni le CASRP ni le PAPSE n'ont décaissé de fonds à compter de juin, si l'on excepte 5,2 millions de dollars US de la Banque allemande de développement (KfW) liés au premier paiement du CASRP. Le 29 juin, le GAB a informé le Ministère des finances (MHCP – *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*) du fait qu'il n'était pas en mesure de décider le montant qui devait être décaissé en 2005 ou de donner des indications préliminaires pour 2006 (comme la procédure du JFA l'établit), parce que le programme du FMI n'était pas « on-track ». Le GAB a aussi indiqué que le manque d'informations adéquates à l'égard du programme avec le FMI pouvait mener les PTF à réallouer leurs fonds à d'autres pays. En conséquence, la seconde revue du JFA, prévue à l'origine en août, a été retardée jusqu'à la fin de la nouvelle mission du FMI, qui devait se dérouler en septembre. Une fois menée la revue du FMI en septembre, le GAB a communiqué au GdN le montant des fonds d'ABG/P qui devaient être mis à disposition en 2005, ainsi que les engagements pour 2006.

Partie B : Constats principaux de l'évaluation

Pertinence de l'ABG basé sur un partenariat

11. Lors du processus visant à déterminer si le GdN était éligible pour l'ABG/P, l'évaluation des résultats obtenus lors du processus de l'initiative pour les PPTE (le point d'achèvement a été atteint en janvier 2004) et la signature du FRPC 2 du FMI en 2003 ont constitué des éléments forts indiquant que le pays allait dans la bonne direction. Ils se sont ajoutés à l'élection de Bolaños au poste de Président fin 2001. Son engagement à mettre fin à la corruption, sa participation antérieure aux principales réformes du secteur public et le lancement d'un dialogue en partenariat avec les PTF ont été jugés comme autant de garanties suffisantes de la continuité du processus de réforme mis en œuvre depuis les années 90 et approfondies sous l'influence de l'initiative pour les PPTE.

12. L'évaluation des conditions d'entrée comprenait une vaste gamme d'analyses de la gestion des finances publiques et du risque. Tandis que celles-ci révélaient la fragilité des réformes récemment introduites et soulignaient des faiblesses importantes, en général elles confirmaient que les conditions minimum pour le développement de l'ABG/P étaient en place. En plus de cela, plusieurs évaluations de l'efficacité de l'aide menées dans les années 90 par des bailleurs clés ont souligné les expériences négatives rencontrées par des modalités d'aide antérieures (en particulier l'aide projet) : l'inefficience, l'impact limité sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique, et les effets perturbateurs sur le renforcement des institutions gouvernementales nationales. Ces évaluations recommandaient qu'on passe à des modalités d'aide basées sur des programmes et à une approche d'appropriation par le pays. Les mouvements internationaux en faveur de l'augmentation de l'efficacité de l'aide par le biais d'une harmonisation et d'un alignement de l'aide avec les systèmes des gouvernements bénéficiaires représentaient également des facteurs d'influence importants, dans un contexte national au Nicaragua caractérisé par des coûts de transaction élevés et un manque de coordination des bailleurs.

13. Le développement de l'ABG/P doit être considéré par rapport au contrefactuel. Un soutien complet apporté à la politique de développement national et au gouvernement ne pouvait pas être offert par l'approche traditionnelle d'ajustement structurel ou l'aide projet. Un soutien concentré sur le niveau sectoriel ne garantirait pas des liens entre ministères et une cohérence entre le cadre macro-économique et les politiques sectorielles.

14. Cependant, les analyses réalisées en préparation de l'ABG/P ont sous-estimé le rôle de la fragilité politique et institutionnelle du Nicaragua à l'égard de la faisabilité d'une approche systémique des réformes, et n'ont pas assez pris en compte les enseignements tirés de l'histoire récente de l'aide. La pertinence de la structure de l'ABG/P au Nicaragua est modérée.

15. Des progrès ont été réalisés au niveau de l'évolution des formes antérieures d'ABG/P pour arriver au JFA actuel, ceci dans les domaines suivants : conditionnalité conjointe, harmonisation des mécanismes de revue, promotion des politiques sectorielles, utilisation de mécanismes de coordination établis au niveau national et alignement avec la stratégie du PND pour parvenir à une réduction de la pauvreté. Cependant, les différences d'approche sont toujours significatives, en particulier en ce qui concerne le lien entre la conditionnalité et le décaissement, le type d'indicateurs et l'utilisation de l'assistance technique.

16. Bien qu'il ne fasse aucun doute que le développement actuel de l'ABG/P soit le résultat d'un partenariat, des réservations peuvent être exprimées quant à l'efficacité de cette relation lorsqu'on examine le type actuel de dialogue, de conditionnalité et d'appropriation. À ce jour, le dialogue a été mené avec les partenaires traditionnels de

l'Exécutif, avec une inclusion limitée des autres parties prenantes nationales telles que la société civile, l'Assemblée nationale et les représentants des gouvernements locaux. Un grand nombre de conditions est toujours associé à ce dialogue. La conditionnalité ressemble toujours plus aux efforts précédents visant à influencer et contrôler le contenu des décisions qu'à un réel reflet du principe d'appropriation nationale du processus de développement. La conditionnalité exige un degré de capacité d'« absorption des réformes », qui contraste avec la fragilité du contexte social, politique et institutionnel d'un pays tel que le Nicaragua, qui est toujours en plein milieu de sa transition démocratique. En plus de cela, l'utilisation de l'accord du FMI en tant que condition préalable en pratique à tous les décaissements d'ABG/P limite la flexibilité du dialogue de l'ABG/P. En effet, celui-ci, par définition, englobe plus d'éléments que le seul contexte économique et de finance publique. En plus de cela, il réduit l'efficacité du JFA en tant qu'instrument de partenariat, le dialogue devenant fortement influencé par un PTF (le FMI) qui ne participe pas au GAB et n'est pas signataire du JFA.

17. La Matrice d'évaluation de la performance (PAM), ajoutée au JFA, est un élément clé du mécanisme prévu pour déterminer le montant des fonds à décaisser. Tandis qu'elle représente déjà un succès en termes d'harmonisation, elle est considérée comme étant « en cours d'élaboration » et a besoin d'être développée. La PAM sous sa forme actuelle sert avant tout les intérêts des PTF au lieu d'être un instrument du GdN. Ceci est dû au nombre excessif d'indicateurs, au manque de capacité du GdN dans un grand nombre de secteurs concernés, et au fait qu'elle n'est pas intégrée au système national de suivi (SINASID – *Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo*).

Harmonisation et alignement

18. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Bolaños, le GdN a pris plus d'initiatives au niveau de la coordination de l'aide ; cependant, à la fin de la visite d'évaluation, aucun plan d'action national finalisé n'existait pour l'harmonisation et l'alignement. Un groupe pour l'harmonisation et l'alignement (GdN et PTF) a développé un plan d'action provisoire présenté au Forum de haut niveau 2005 (Groupe pour l'harmonisation et l'alignement 2005) du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE). Depuis, il travaille à la mise au point d'une matrice d'action qui doit être finalisée fin 2005. Le plan d'action provisoire pour l'harmonisation et l'alignement de mai 2005 fait la promotion de la mise en œuvre de politiques nationales, avec des actions spécifiques liées à l'utilisation de l'ABG/P et du JFA.

19. Le GdN comme les PTF font la promotion active d'un programme d'harmonisation et d'alignement fondé sur les meilleures pratiques. Le GAB et le JFA fournissent le cadre de coordination pour la fourniture de l'ABG/P, améliorant en cela l'harmonisation et l'alignement des PTF. Le JFA a ajouté les agences européennes bilatérales au traditionnel dialogue sur les politiques entre les Institutions financières internationales et le GdN. Cependant, les réussites pratiques sont limitées. Le JFA n'a été signé qu'en mai 2005, et par conséquent il faudra plus de temps pour constater des changements dans les pratiques des PTF.

20. Parmi les facteurs qui ralentissent le progrès général de l'harmonisation et de l'alignement, le montant de l'aide projet totale par rapport à l'ABG et le fait que d'importants bailleurs influents (le Japon, la Banque interaméricaine de développement, l'Espagne et USAID) opèrent en dehors du JFA. Détail plus significatif, tandis que le JFA coordonne le dialogue des PTF et l'approche globale de l'ABG/P, la rationalisation des conditionnalités et des indicateurs exige un travail supplémentaire. Au moment de l'évaluation, les PTF ne s'étaient pas harmonisés à l'égard du diagnostic sur les risques fiduciaires existants au Nicaragua. En plus de cela, le JFA ne contenait aucun lien formel avec l'appui budgétaire sectoriel ou l'aide projet.

Dépenses publiques

21. Les dépenses publiques liées à la pauvreté (DPLP) au Nicaragua ont été tout d'abord définies dans le CSLP de première génération (ERCERP), avec des dépenses d'investissement mises en relation avec les quatre axes de la stratégie. Le PND a redéfini les DPLP et à partir de 2005, elles ont été calculées en fonction de quatre critères :

1) ressources transférées aux populations extrêmement pauvres
2) fourniture de services sociaux de base
3) programmes orientés de façon à renforcer la capacité des pauvres d'augmenter leurs revenus
4) programmes visant à améliorer l'efficience des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation et social.

Les DPLP sont passées de 46,5% des dépenses publiques en 2003 à 48,1% en 2004, année où elles représentaient 12,7% du PNB.

22. Une augmentation sensible de la proportion de fonds externes mis à la disposition du Trésor a été constatée au cours des dernières années suite à la mise en place en 2001 du Compte unique du trésor (CUT – *Cuenta Única del Tesoro*) et au renforcement du Secrétariat pour les Relations économiques et la Coopération (SREC – *Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación*). En 2004, tous les prêts d'aide et la majorité des dons d'aide étaient canalisés par le biais du CUT, et se trouvaient donc « suivis par le Trésor ». Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que tous les fonds étaient « budgétisés » (autrement dit, programmés et dépensés selon le processus budgétaire national), les fonds administrés par le biais du CUT comprenant des fonds projets séparés. La canalisation de l'aide par l'intermédiaire des comptes publics au stade de la mise en œuvre ne signifie pas nécessairement qu'elle est intégrée à la planification et à la préparation du budget. En plus de cela, une certaine quantité de fonds (dont le Millennium Challenge Account de l'USAID et une partie du financement du JICA) ne passent pas à travers le CUT.

23. Le flux de fonds d'ABG/P est très récent, et il convient de faire preuve de prudence lorsqu'on en évalue les effets. En 2004, le montant total de fonds d'ABG/P atteignait 62,6 millions de dollars US, ce qui représente environ 15% des dépenses d'investissement du gouvernement central et 5% des dépenses totales du gouvernement central au cours de la même année. Ceci représente 10% des dépenses pro-pauvres. Cependant, l'ABG/P étant fourni en remplacement et non pas en plus de l'aide projet, ceci équivaut avant tout à apposer une nouvelle étiquette sur des mêmes fonds. Même s'il ne représente pas une augmentation significative de l'enveloppe totale des ressources offertes par les bailleurs, il introduit une plus grande flexibilité dans l'utilisation de ces ressources, avec des impacts potentiellement importants sur le système de planification et de budgétisation. Étant donné le calendrier limité, même si l'ABG/P met plus de fonds externes sous le contrôle du budget national, il est trop tôt pour en observer les effets. Il est aussi trop tôt pour savoir si l'ABG/P est susceptible de mener à une augmentation des ressources pour la fourniture de services. En même temps, les fonds d'ABG/P sont affectés par le ciblage constitutionnel des dépenses publiques. En 2005, le GdN a réservé 10% des dépenses publiques du budget total (6% pour les universités et 4% pour la Cour Suprême), et 6% des recettes nationales, qui ont été transférées aux municipalités. Le ciblage constitutionnel est une rigidité structurelle clé, qui limite la discrétion du processus de planification et de budgétisation, les flux de fonds en direction des dépenses pro-pauvres et au bout du compte, l'efficacité de la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Certains des signataires bilatéraux du JFA fournissent aussi un soutien aux dépenses publiques visant à réduire la pauvreté par le biais du Fonds social supplémentaire (FSS – *Fondo Social Supplementario)*. Dans le passé, ce dernier a été protégé du ciblage constitutionnel, mais il ne dispose pas des

mêmes principes de transparence et d'alignement avec les systèmes et mécanismes de GFP pour la planification et l'allocation des ressources.

24. En principe, l'ABG/P devrait augmenter la prévisibilité des flux d'aide canalisés par le système officiel de dépenses publiques. Cependant, il existe un réel danger d'effet pervers si le GdN ne parvient pas à satisfaire les conditions et doit donc subir des suspensions à court terme ou des retards des décaissements de l'ABG/P, comme cela s'est produit durant la première moitié de 2005. Il est important de souligner qu'à ce jour, l'ABG/P n'a pas réussi à augmenter la prévisibilité de l'aide.

Systèmes de planification et budgétaire

25. Depuis les années 90, les bailleurs soutiennent l'amélioration des systèmes de planification et de budgétisation au Nicaragua. Lancé en 1995, le Système intégré pour la gestion financière et l'audit (SIGFA – *Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría*) a été graduellement établi dans le MHCP. En 2001, le CUT a été mis en place, rationnalisant les centaines de comptes bancaires séparés auparavant maintenus par le gouvernement. En 2003, le Système national d'investissement public (SNIP – *Sistema Nacional de Inversión Pública*) a été lancé avec pour objectif d'améliorer la priorisation de l'investissement, en le liant à la réduction de la pauvreté et aux plans pour le développement.

26. Il existe de solides preuves circonstancielles que le processus d'harmonisation et d'alignement des bailleurs qui a précédé l'introduction de l'ABG/P et du JFA (y compris les innovations stimulées par l'initiative pour les PPTE) a quelque peu contribué à améliorer l'appropriation par le gouvernement et sa capacité de gestion des processus de planification et de budgétisation. L'ABG/P peut être considéré comme la poursuite et le renforcement de l'élan donné à l'origine par l'initiative PPTE. À nouveau, le caractère récent de montants substantiels d'ABG/P fait que les améliorations qui peuvent être directement attribuées à l'ABG/P fin 2004 sont négligeables.

27. Il existe des preuves d'un degré significatif de complémentarité entre les inputs financiers et non-financiers (assistance technique, renforcement de la capacité, dialogue et conditionnalité) de l'ABG/P venant encourager le renforcement de la capacité. Plusieurs bailleurs participant au JFA financent une AT liée à la mise en œuvre de l'ABG/P. Le Public Sector Technical Assistance Credit (PSTAC) de la BM est co-financé par les bailleurs bilatéraux du JFA (les Pays-Bas, la Suède et le R-U), tandis que la CE fournit une assistance technique au PND et aux plans du seco pour offrir un soutien au renforcement de la capacité du CDMT. Cependant, il reste que le PSTAC (la principale forme d'assistance technique associée à l'ABG/P) est avant tout utilisé pour payer les salaires des hauts fonctionnaires d'État du MHCP et du SECEP. Bien qu'elle permette au GdN de garantir les progrès des réformes en attirant du personnel qualifié, cette approche est fortement préjudiciable à la durabilité du renforcement de la capacité et du renforcement institutionnel. Parmi les problèmes qui demeurent : lignes verticales de responsabilité au sein des institutions gouvernementales, image déformée de la taille de l'administration du secteur public et forte rotation du personnel.

Politiques et processus de développement des politiques

28. Depuis 2003, le GAB a servi d'homologue au GdN pour le dialogue sur le processus de réforme pro-pauvre global. La signature du JFA, qui prévoit l'alignement des bailleurs de l'ABG/P avec les objectifs du PND, représente un important pas en avant par rapport au

dialogue tenu dans le contexte de l'initiative pour les PPTE, et devrait mener à une meilleure appropriation au niveau national.

29. Cependant, malgré une appropriation en hausse du processus de planification, la participation d'autres parties prenantes à la formulation des politiques a été limitée au cours des dernières années, en particulier à l'égard de la société civile et du dialogue avec l'Assemblée nationale. Lors de la mission (mai 2005), l'ABG/P n'avait que partiellement contribué à modifier cette situation.

30. En juin 2005, le PND-O n'était pas encore finalisé. Il restait des questions significatives sur le contenu et la philosophie du plan, y compris l'opinion largement partagée que le PND-O devait bénéficier d'un surcroît de consultation, de compréhension et de participation de tous les acteurs impliqués. Certains signes montrent que l'ABG/P espère influencer le contenu des politiques sectorielles, comme l'indique le fait que le PND-O a fait l'objet de discussions extensives avec le GAP depuis son élaboration en 2004. Par conséquent, fournir l'ABG/P par le biais du JFA offre aux PTF la possibilité d'influencer le processus de développement de politiques, ainsi que leur contenu, d'une manière interdite à la plupart des bailleurs individuels, en particulier les bilatéraux.

31. Depuis 2003, la planification sectorielle et la coordination de l'aide par le gouvernement ont connu des améliorations suite à la création de tables rondes sectorielles à son initiative. C'est dans les secteurs tels que l'éducation, qui comprennent un SWAp et où la table ronde sectorielle correspondante a été efficace, que les progrès sont les plus visibles. L'ABG/P se fonde sur ce processus général de coordination, et y contribue, mais au niveau sectoriel les améliorations peuvent être attribuées à l'aide générale plutôt qu'à l'ABG/P uniquement. Le mécanisme de revue harmonisé du JFA et son engagement envers une évaluation conjointe devraient contribuer au processus d'apprentissage à partir des revues sectorielles et des revues politiques ; ceci devrait donc améliorer l'efficience du travail sectoriel.

32. Étant donné l'histoire récente de l'ABG/P au Nicaragua, il existe un lien fort entre le contenu des politiques de réforme de l'administration publique (le domaine principal du CASRP, qui se trouvait déjà au cœur des prêts antérieurs de la BM) et la préparation d'un CDMT (sur lequel se concentrait l'AT récente fournie dans le contexte de l'ABG/P).

Performance macro-économique

33. Il est trop tôt pour évaluer l'impact des flux financiers d'un ABG/P tout récent. Ils pourraient potentiellement prolonger l'effet stabilisateur au niveau macro-économique de l'aide financière offerte au gouvernement Bolaños depuis fin 2001.

Fourniture de services publics

34. Le défi principal posé à l'analyse est lié à la période limitée couverte par l'ABG/P par rapport au délai nécessaire pour transformer les politiques et institutions en meilleurs services et fournisseurs de services. L'analyse se concentre sur les aspects et domaines des politiques soutenus par l'ABG/P, en particulier la politique sur l'éducation participative.

35. L'éducation de base au Nicaragua est un secteur qui présente un grand intérêt pour les PTF ; le GdN y voit un domaine à réformer en priorité. En conséquence, entre 1994 et 2004, ce secteur a connu une série de réformes et de mesures de renforcement de la capacité institutionnelle. L'ABG/P a soutenu la mise en œuvre d'écoles autonomes, qui

représente une approche de réforme de ce secteur. En même temps, le renforcement institutionnel du Ministère de l'éducation (MECD – *Ministerio de Educación, Cultura y Deportes*) dépend des activités de nombreux bailleurs autres que les PTF de l'ABG/P, ainsi que d'un leadership fort du MECD par le biais du dialogue sectoriel (tables rondes sectorielles) et des SWAp.

Réduction de la pauvreté

36. L'ABG/P étant une innovation récente au Nicaragua, le temps a manqué pour qu'il atteigne les niveaux 4 et 5 du cadre d'évaluation amélioré. Le JFA PAM encourage un engagement à long terme du GdN envers les dépenses du secteur social visant la réduction de la pauvreté non-liée aux revenus. Le lien entre le décaissement de l'ABG/P et la conditionnalité du FMI, tel qu'il est décrit dans le JFA, garantit que l'ABG/P ne sera fourni que dans le contexte d'une politique macro-économique prudente, qui est elle-même une condition préalable à une réduction de la pauvreté durable. L'ABG/P soutient les approches d'empowerment déjà en cours de mise en œuvre (décentralisation municipale de l'éducation, écoles autonomes, etc.), mais il ne faut pas exagérer l'impact de telles mesures. Les bailleurs se sont aussi concentrés sur l'amélioration de l'accountability, de la participation des citoyens et de l'administration de la justice en intégrant les indicateurs de gouvernance, de participation et de performance de la justice dans le JFA PAM. D'un autre côté, l'impact de l'ABG/P dans ces domaines peut être limité par l'attention réduite prêtée au renforcement de la capacité du gouvernement au niveau local et par l'absence de lien formel entre la fourniture de services au niveau local et la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Durabilité de l'ABG/P

37. Par rapport au mécanisme de revue associé à l'ERCERP et aux premiers programmes de l'ABG/P, le JFA représente un progrès important : ses revues biannuelles devraient fournir une remontée d'informations efficace pour les parties prenantes, et la matrice unique d'évaluation de la performance (PAM) est un premier output important du processus d'harmonisation entre les PTF.

38. Néanmoins, la structure du PAM porte la marque du compromis dû à la complexité du processus d'harmonisation en cours. Il comprend des indicateurs de processus, d'output, de résultat et quelques indicateurs d'impact, preuve qu'on a essayé de créer un système de suivi couvrant la totalité de la chaîne de causalité. Cependant, l'utilisation déséquilibrée des différents types d'indicateurs dans les différents secteurs et au sein de chacun d'entre eux reflète les limitations de la structure du système de revue, une discussion inachevée sur la philosophie sous-jacente au système de revue, les degrés variés de progrès dans l'élaboration des politiques sectorielles, et la prévalence des préoccupations des bailleurs plutôt qu'une couverture systématique de toutes les étapes de la chaîne. En plus de cela, une attention très limitée est accordée au suivi détaillé des flux de fonds pour les dépenses pro-pauvres, au développement de domaines obtenant de mauvaises performances et à l'utilisation d'indicateurs prenant en compte le genre et les groupes vulnérables. Finalement, le lien entre le suivi de la mise en œuvre continue de politiques et l'évaluation des résultats à long terme, autrement dit le lien entre la perspective à court terme et un scénario à moyen terme, n'est pas couvert par le système de revue des performances utilisé actuellement.

39. Dans la situation actuelle, il existe un risque que le système serve avant tout les intérêts des PTF (en tant qu'outil de mesure de la performance et de décision pour les décaissements) et qu'il se transforme en instrument supplémentaire d'évaluation de la performance, vu qu'il n'est pas intégré au système de suivi national (SINASID).

40. Jusqu'à présent, on a peu réfléchi à la manière d'incorporer les parties prenantes clés, telles que la société civile et l'AN, au processus de dialogue et de revue. Pour l'instant, cet exercice demeure entre les mains des bailleurs et des acteurs du gouvernement central, avec peu de transparence et d'accountability aux yeux du reste du pays.

41. Finalement, le lien de facto entre le décaissement de l'ABG/P et le statut « on-track » du FRPC du FMI peut (s'il arrivait que le statut « on-track » ne soit pas maintenu et que les bailleurs de l'ABG/P suspendent le décaissement des fonds de l'ABG/P) affecter les flux de fonds à destination de secteurs qui fournissent des services pro-pauvres, mais n'ont pas d'influence directe sur les facteurs qui affectent la conditionnalité du FMI.

Partie C : Questions transversales

Questions transversales liées aux politiques

42. *Genre* : le PAM comprend un objectif de réduction des inégalités entre les hommes et les femmes et compte certains indicateurs spécifiques aux questions de genre. *VIH/SIDA :* deux indicateurs pour le VIH/SIDA sont compris dans le PAM JFA, mais peu d'efforts sont faits pour garantir l'intégration par des politiques et un budget suffisant. *Environnement* : les problèmes environnementaux sont liés à la surexploitation des ressources naturelles et à la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles. Le JFA comprend un soutien aux plans sectoriels et aux plans pour le développement rural, l'eau et l'hygiène publique. Cependant, il existe des préoccupations liées au fait que le PND n'accorde pas assez d'attention à la pollution urbaine liée à une urbanisation rapide. En plus de cela, le PAM ne relie pas systématiquement les questions environnementales aux groupes les plus vulnérables et les plus pauvres. *Démocratie et droits humains* : le PAM comprend un domaine sur la gouvernance qui se concentre sur la justice, les droits humains et la sécurité et la participation des citoyens. Cela indique clairement l'importance accordée par les bailleurs de l'ABG/P à ces questions dans leur partenariat avec le GdN.

Questions liées aux secteurs public et privé

43. Le JFA a adopté l'approche globale du PND et a délaissé une approche fortement orientée vers les services sociaux en faveur de plus d'équilibre, et prête plus d'attention aux domaines sociaux et au secteur privé. Les réformes structurelles sont soutenues par le biais de l'incorporation des indicateurs de déclenchement du CASRP (*triggers*) dans le domaine du secteur public et des finances publiques, et dans le cadre du dialogue global sur le cadre macro-économique approprié évalué par l'intermédiaire du respect du FRPC, qui comprend également des réformes structurelles.

Capacité gouvernementale et renforcement de la capacité

44. Le JFA, et en général l'ABG/P, encourage l'utilisation des structures du gouvernement, en particulier au niveau sectoriel, mais une attention limitée a été accordée aux plans pour le renforcement de la capacité et le développement des ressources humaines. La plus grande quantité d'AT, en termes budgétaires, offerte dans le cadre de l'ABG/P, est le PSTAC, qui fournit des fonds importants. Cependant, la durabilité et l'efficacité de l'AT, et le processus de réforme de l'État soutenu par l'ABG/P en général, resteront soumis à des risques tant qu'une discussion ouverte sur la réforme nécessaire du service public ne sera pas lancée et qu'un plan de développement des ressources humaines du GdN ne sera pas élaboré.

Qualité du partenariat

45. *Appropriation* : la signature du JFA devrait permettre une hausse de l'appropriation par le GdN du processus de développement illustré par l'alignement du JFA avec le PND.

Cependant, tandis que la relation du GdN avec les PTF est théoriquement fondée sur des principes de partenariat et de confiance, la situation de l'ABG/P au Nicaragua est au mieux ambiguë. En pratique, il existe toujours des tensions entre l'appropriation du processus par le gouvernement et la domination des PTF dans cette relation. Ceci est démontré par le nombre élevé d'indicateurs servant de cadre à l'évaluation de l'utilisation des fonds du JFA par le GdN, et la conditionnalité de politiques toujours solide sur les questions macro-économiques/de gestion financière. L'appropriation exige également un leadership, une coordination, une gestion et une organisation solides, qualités qui ne sont pas communes à tous les ministères gouvernementaux. La fragmentation de la vie politique et de l'administration au Nicaragua, et la volatilité reflétée dans la refonte des stratégies nationales, limitent inévitablement la solidité de l'appropriation nationale. En plus de cela, la dette publique représentant 140% du PNB et l'aide étrangère représentant un pourcentage élevé des dépenses publiques, l'appropriation par le GdN est toujours plus importante en théorie qu'en pratique.

46. *Interaction entre les modalités d'aide* : l'univers de l'aide au Nicaragua est caractérisé par une multitude de bailleurs et l'utilisation de modalités d'aide parallèles, bien que l'aide projet reste la modalité principale. Les tables rondes sectorielles représentent une importante initiative gouvernementale pour la coordination des différentes modalités d'aide au niveau sectoriel. Cependant, l'utilisation de différentes modalités d'aide par le même bailleur ne correspond pas toujours à une utilisation claire d'une modalité d'aide pour un objectif précis ou un secteur donné. Dans le cas des réformes structurelles et de la gestion des dépenses publiques, il existe une forte synergie entre les différentes modalités utilisées par les bailleurs. Par contraste, l'utilisation des modalités d'aide n'est pas cohérente ou coordonnée dans le domaine du développement local et de la décentralisation. Le JFA ne prévoit pas de mettre en place un dialogue faisant le lien avec les bailleurs ne participant pas à l'ABG/P.

47. *Coûts de transaction* : l'ABG/P mène à de claires économies des coûts de transaction pour le GdN, dans la mesure où les fonds d'ABG/P sont décaissés entièrement par le biais des systèmes du GdN, sans conditions spéciales imposées aux bailleurs pour la passation de marchés publics ou la comptabilité. Une réduction des coûts de transaction dans la négociation de l'aide et le suivi de son utilisation n'est pas encore observable. En effet, la part de l'ABG/P dans l'aide totale est limitée et les PTF de l'ABG/P persistent à utiliser l'aide projet. Il existe un risque que, au début tout du moins, les coûts de transaction changent de nature au lieu de diminuer, l'ABG/P nécessitant des compétences technique de haut niveau et un certain temps pour négocier et arriver à un consensus, à la fois chez le GdN et chez les PTF.

Gouvernance politique et corruption

48. La gouvernance (accountability démocratique) a toujours fait partie du dialogue entre bailleurs et GdN. Elle fait partie des principes clés du JFA, mais à ce jour, les éléments de preuves manquent pour déterminer si l'ABG/P a aidé à établir les bases d'un dialogue plus inclusif ou d'un système d'évaluation des performances de plus en plus transparent et partagé.

49. En dépit de toutes les réformes légales et administratives, la corruption est perçue comme étant élevée. La lutte contre la corruption est l'un des principes fondamentaux du JFA, et c'est l'une des priorités du dialogue politique. Dans la première révision annuelle du JFA, les PTF ont exprimé leur préoccupation quant à la qualité de la matrice de gouvernance du PAM, et essaient d'encourager une stratégie de lutte contre la corruption plus vaste. Le dialogue étroit entre les PTF de l'ABG/P et l'Exécutif a mené les acteurs de la

société civile à se préoccuper du fait qu'ils sont exclus des discussions sur les politiques et réformes clés.

Partie D : Conclusions et recommandations générales

Évaluation globale de l'ABG/P au Nicaragua

50. L'ABG/P au Nicaragua en est toujours à ses balbutiements, à tel point qu'il est trop tôt pour mener une évaluation rétrospective satisfaisante. Ceci se reflète dans les constats nécessairement limités sur la causalité. En même temps, l'ABG/P est mis en œuvre dans un contexte rendu difficile par les points suivants :

- La fragmentation institutionnelle et politique du gouvernement du Nicaragua.
- Les limitations des politiques et des systèmes du gouvernement, avec lesquels l'ABG/P est censé s'aligner et qu'il est censé soutenir.
- L'hétérogénéité des PTF.

51. L'ABG/P est le produit de l'initiative PPTE et d'autres aides programme antérieures, et les effets de tous ces programmes sont mêlés à ce jour : il est impossible de les distinguer les uns des autres. L'ABG/P en tant que tel fait partie d'une tendance plus vaste à aller vers une gestion de l'aide plus coordonnée et gérée au niveau national (tables rondes, approches fondées sur des programmes, etc.). L'approche systémique adoptée par l'ABG/P est également une réponse directe apportée au besoin de limiter les effets négatifs passés de l'aide sur le développement institutionnel et le processus de développement de politiques du pays. C'est aussi une réponse à la pression nationale et internationale de parvenir à une meilleure appropriation et leadership nationaux au niveau des décisions qui affectent les politiques de développement et le programme de réformes.

52. L'effet de l'ABG/P qui a émergé le plus clairement à ce jour est l'élan qu'il a donné à l'harmonisation entre bailleurs, à partir de débuts très modestes, et l'effort conjoint qui en a résulté pour développer une structure pour l'ABG/P de plus en plus adaptée à son contexte. Il s'agit d'un effet positif et attribuable, qui fait que l'évaluation globale de l'ABG/P au Nicaragua considère qu'il représente des débuts prometteurs dans les efforts de résoudre les problèmes bien ancrés de l'aide dans un environnement politique difficile.

53. Parmi les défis auxquels il doit faire face :

- Comment se libérer des limitations des modalités d'aide antérieures.
- Comment aller au-delà d'un ciblage excessif.
- Comment créer une approche à long terme.
- Comment s'aligner avec les plans nationaux pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

54. Mettre en œuvre l'ABG/P, avec son approche systémique, qui prend en charge les secteurs clés de fourniture de services et les réformes centrales liées à la gouvernance, est une stratégie ambitieuse dans un pays tel que le Nicaragua, qui connaît des divisions politiques profondes. En même temps, il s'agit d'un instrument qui réduit certaines des principales inefficacités de l'aide fournie par le passé. La conclusion générale est que l'ABG/P est un instrument approprié qui a besoin d'être vu comme un outil en évolution constante, compris dans le contexte des difficultés qu'il rencontre au cours de son fonctionnement, et relié de manière explicite aux stratégies d'autres instruments.

L'ABG/P au Nicaragua – perspectives d'avenir

55. Ce chapitre offre des recommandations mais évite de façon délibérée d'entrer dans le détail, cela pour deux raisons : (a) un tel détail dépasse le cadre de notre étude, et risque d'obscurcir les questions stratégiques clés, et (b) il existe un réel danger de surcharge de l'ABG/P. Par conséquent, nous offrons des principes, et non pas des détails, pour sa structure.

56. Un certain nombre de questions liées à la structure générale se posent :

- Partenariat : un partenariat avec l'Exécutif ne suffit pas à permettre la mise en œuvre de programmes prenant en charge des réformes globales et la politique générale de développement de manière efficiente et efficace lorsque l'Exécutif ne bénéficie pas du soutien des autres branches de l'appareil d'État.
- Priorité donnée à la qualité de la planification et de la budgétisation : à ce jour, les bailleurs de l'ABG/P ont considéré la planification et la budgétisation comme ayant une priorité faible par rapport aux questions de risque fiduciaire.
- Unification du suivi du PND et du PAM : il est important de garantir que le suivi du PAM par les bailleurs est intégré au suivi du PND par le gouvernement national.
- Approche graduelle pour résoudre les problèmes de mise en œuvre de l'ABG/P : parvenir à des décaissements en temps voulus et réduire le risque d'une suspension de l'ABG/P exigera un effort conjoint et soutenu de recherche de solutions, pas une série de conditionnalités.
- Renforcement de la capacité dans des ministères clés du gouvernement : intégrer un financement de l'expertise technique à l'ABG/P ; ceci est susceptible d'impliquer une révision plus approfondie de la structure actuelle de la fonction publique afin d'établir une capacité professionnelle et permanente aux postes essentiels de la fonction publique.

57. Il existe aussi un certain nombre de questions de structure spécifiques qui se concentrent sur la manière de développer le PAM. Nous en concluons que tandis que le PAM représente un pas en avant pour l'harmonisation et l'alignement, ses conditionnalités complexes reflètent les insuffisances de la structure générale de l'ABG/P. Les faiblesses principales sont les suivantes :

- Faible appropriation par le GdN, et risque de fonctionner en parallèle du système de suivi des performances globales des politiques de développement du GdN.
- La tendance aux arrêts suivis de reprise de l'aide programme au Nicaragua est causée en partie par la manière dont le statut « on-track » du FRPC a été inclus dans la revue des principes fondamentaux du JFA (le FMI cherche actuellement à rendre ses appels à la prudence vis-à-vis du statut du FRPC moins alarmants pour les bailleurs, et ceci doit être pris en compte dans le PAM).
- Les bailleurs individuels peuvent utiliser leur discrétion, et les liens entre l'évaluation et le montant à décaisser ne sont pas clairs, ce qui a des implications conséquentes pour la prévisibilité des fonds.
- Les questions en souffrance concernant l'équilibre entre les indicateurs pour les inputs, les outputs, les résultats et l'impact, et l'utilisation appropriée de différents indicateurs en tant que déclencheurs de décaissements.
- Dans le PAM, très peu d'attention est accordée au suivi du flux de fonds pour les dépenses pro-pauvres détaillées.

- Les indicateurs sont rarement décomposés en fonction du genre et des groupes vulnérables, ce qui fait qu'il est difficile de mener une évaluation et un suivi complets de l'impact sur ces groupes.
- Malgré le grand nombre d'indicateurs et de domaines couverts, peu font référence aux efforts de développement institutionnel implicites dans le programme de réforme. Il existe un risque que ce processus ne soit pas pris en compte dans l'évaluation des performances globales.
- Les résultats de la revue ne sont partagés qu'avec un cercle restreint de bailleurs et le gouvernement malgré leurs implications pour l'économie politique du pays.

Recommandations

58. Il est nécessaire d'avoir des attentes réalistes de l'ABG/P : il ne peut pas résoudre tous les problèmes ou tout faire à la fois. Les questions concernent les priorités, la gestion du risque, et les liens entre l'ABG/P et les stratégies plus vastes pour l'aide et la réduction de la pauvreté. L'ABG/P est un instrument en évolution constante qui devrait faire partie d'une stratégie globale encourageant une gestion de l'aide de plus en plus appropriée et coordonnée au niveau national. En plus de l'ABG/P, la stratégie globale comprend des tables rondes sectorielles et des approches basées sur des programmes, qui font toutes partie de l'approche du CSLP.

59. Par conséquent, voici nos recommandations principales :

R1 Le dialogue de l'ABG/P devrait impliquer des représentants de toutes les branches de l'État (y compris les autorités locales) et de la société civile, encourageant par-là une appropriation plus vaste.

R2 La participation des bailleurs devrait être plus inclusive, cela afin d'obtenir une masse critique de financement d'ABG/P et une masse critique de bailleurs engagés à l'égard de l'ABG/P.

R3 Les bailleurs et le GdN devraient traiter les approches d'ABS, d'aide projet et d'ABG/P comme étant complémentaires, ceci pour garantir que les modalités sectorielles ne sapent pas le développement des systèmes nationaux.

R4 Les bailleurs de l'ABG/P devraient créer des liens plus clairs avec le FMI à l'égard du dialogue sur les politiques et l'évaluation de la performance dans le cadre des politiques structurelles et macro-économiques.

R5 La participation de la BID au GAP devrait mener à l'inclusion dans le JFA de ses prêts basés sur des politiques et crédits d'AT pertinents, et l'évaluation de leur performance devrait se faire dans le cadre du dialogue sur l'ABG/P.

R6 Les bailleurs et le GdN devraient continuer à soutenir la planification cohérente des services, investissements et recettes du secteur public en la mettant au centre de l'ABG/P et en la reliant à un cadre budgétaire à moyen terme.

R7 Les bailleurs et le GdN devraient respecter un calendrier de réforme à moyen terme.

R8 Les bailleurs et le GdN devraient se concentrer sur l'amélioration institutionnelle, clé d'une fonction publique plus solide (ceci nécessite une stratégie nationale que les PTF peuvent soutenir, dans laquelle des améliorations systémiques convenues et soutenues par l'ABG/P sont complémentées par une assistance technique et un renforcement de la capacité).

R9 Le GdN, soutenu par les bailleurs, devrait intégrer le financement de l'expertise technique à l'ABG/P par le biais de plans de ressources humaines pour les ministères liés à une productivité en hausse.

R10 La pratique qui consiste à payer le personnel du GdN avec les fonds de l'aide devrait être abandonnée.

R11 Les bailleurs et le GdN devraient rechercher une convergence entre le PAM et les cibles du PND.

R12 Les bailleurs et le GdN devraient soutenir une évaluation et un suivi nationaux du PND et du PAM. Ils devraient analyser les progrès annuels et les résultats à long terme, décrire les chaînes de résultats, décomposer les indicateurs pour prendre en compte les questions de genre et les aspects régionaux, et fournir un renforcement de la capacité plus harmonisé dans ce domaine, aux niveaux sectoriel et local.

R13 Les bailleurs et le GdN devraient revoir la définition de « dépenses pro-pauvres », avec une discussion sur le ciblage constitutionnel.

R14 Les bailleurs devraient éviter les décaissements « tout ou rien » de l'ABG/P et revoir le système de conditionnalité de la manière appropriée, en faisant en sorte que leurs critères donnés au GdN soient complètement transparents.

R15 Les bailleurs devraient réduire la fragmentation du financement par le biais du Fonds social supplémentaire (*FSS – Fondo Social Suplementario*).

R16 Les bailleurs doivent améliorer les procédures d'engagement pour permettre une meilleure planification du budget par le GdN.

RÉSUMÉ RWANDA

Partie A : Contexte

Introduction et cadre conceptuel

1. Le Rwanda est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). L'appui budgétaire est une forme d'aide programme permettant l'affectation directe aux gouvernements partenaires d'une aide publique au développement (APD). Ceci se fait par le biais de leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés publics et de comptabilité. L'Appui budgétaire général n'est pas réservé à un secteur ou à des activités spécifiques du budget gouvernemental. Cette évaluation se concentre sur l'ABG basé sur un partenariat (ABG/P), une forme relativement récente d'appui budgétaire qui se concentre sur le partenariat, la réduction de la pauvreté et l'aide apportée aux stratégies nationales de développement. Les inputs autres que financiers qui accompagnent les fonds d'appui budgétaire (dialogue, conditionnalité, assistance technique et appui au renforcement de la capacité) contribuent tous à ces objectifs. Le concept d'« ABG/P » implique également des efforts plus importants des partenaires techniques et financiers (PTF) au niveau de l'harmonisation et de l'alignement.

2. Les termes de référence de l'évaluation indiquent que :

> L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances (dans quels contextes nationaux), l'ABG est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'évaluation devrait être tournée vers l'avenir et fournir des enseignements tirés des expériences, tout en prenant en compte l'accountability conjointe des bailleurs au niveau national.

3. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG/P relativement récent, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère de formes antérieures d'appui budgétaire. L'évaluation se fonde sur une méthodologie spécialement développée et appliquée à l'ensemble des sept pays. Elle suit le cadre d'évaluation amélioré qui détermine les niveaux, les liens hypothétiques entre eux et autres outils méthodologiques décrits en détail dans le rapport préparatoire général (IDD 2005). Il prévoit qu'on passe par tous les niveaux d'analyse, des conditions d'entrée au début de l'ABG/P, pour étudier les inputs de l'ABG/P (Niveau 1), leurs effets immédiats (Niveau 2), leurs outputs (Niveau 3), outcomes (Niveau 4) et finalement leurs impacts sur la réduction de la pauvreté (Niveau 5). Il étudie également les remontées d'informations entre tous les niveaux et les interconnexions entre l'ABG/P et d'autres formes d'aide.

Le contexte de l'appui budgétaire au Rwanda

4. Le Rwanda est un petit pays pauvre dont l'histoire moderne est profondément tragique. Le génocide de 1994 et le fait que le monde n'a découvert la situation au Rwanda que tard, une fois les événements passés, sont cruciaux si l'on veut comprendre la relation entre le gouvernement et les PTF et le contexte général de l'ABG dans ce pays.

5. Le pays a fait des progrès socio-économiques énormes depuis 1994. Les indicateurs révèlent l'histoire classique d'un rebond socio-économique après un bouleversement majeur. Les organes et systèmes fondamentaux de l'État ont été entièrement remaniés. Le pays compte son propre programme « Vision 2020 » développé entre 1998 et 2000, que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2002) approfondit pour en faire un cadre de planification et de développement de politiques à moyen terme. Le Rwanda a atteint une

stabilité macro-économique raisonnable. Les systèmes de GFP ont été restaurés et sont en amélioration constante. La transition politique sans heurts, lancée immédiatement après 1994, a culminé en l'adoption d'une constitution moderne en 2003. Cependant, ces résultats sont fragiles, la principale menace potentielle étant liée au manque de stabilité régionale. Une réconciliation complète au niveau national demeure un défi majeur.

6. Le Rwanda dépend fortement de l'aide. Selon les données du CAD de l'OCDE, l'APD atteignait 96% du PNB en 1994 et 54% en 1995, et comprenait une large portion d'aide d'urgence. Depuis, les flux d'aide annuels sont équivalents à 340 millions de dollars US par an, l'aide d'urgence étant progressivement remplacée par l'aide au développement. Entre 1998 et 2003, l'APD représentait entre 17% et 20% du PNB, un niveau toujours relativement élevé. Étant donné le contexte national et régional, l'aide est remarquablement politique au Rwanda. Les PTF bilatéraux continuent à avoir des opinions divergentes sur les conditions politiques et de gouvernance dans le pays.

L'Appui budgétaire général basé sur un partenariat (ABG/P) au Rwanda

7. Un réel ABG « basé sur un partenariat » reconnaissable a émergé au Rwanda en 2000, dans un contexte où la coordination de l'aide était graduellement mise sous le contrôle du gouvernement. Le DFID en 2000 et le Sida en 2001 étaient les premiers sur le terrain avec des opérations remplaçant leur soutien à l'allègement de la dette. La CE y est arrivée en 2003 et la Banque Mondiale en 2004. Pour la CE, l'opération d'appui budgétaire non-ciblé en 2003 a fait suite à deux programmes d'AB antérieurs, qui eux étaient ciblés. Pour la BM, le CASRP en 2004 a fait suite au Crédit de reconstruction institutionnelle (Institutional Recovery Credit), qui avait lui-même succédé à des programmes mixtes d'ajustement et de reconstruction jusqu'à la fin des années 90. Entre 2000 et 2004, les décaissements d'ABG/P ont dépassé 248 millions de dollars US, atteignant 26% de l'ensemble des flux d'aide.

8. L'ABG/P au Rwanda a émergé à un moment où le gouvernement du Rwanda (GdR), grâce à l'aide décrite ci-dessus, a réussi à articuler ses objectifs de croissance et de pauvreté et à mettre en place les fondations d'un développement socio-économique plus approfondi du pays. Dans le contexte politique complexe de l'époque, l'ABG/P a été adopté par des PTF qui partageaient la philosophie articulée par le GdR. Cette philosophie mettait l'accent sur le rôle de l'ABG/P au niveau de la refonte des systèmes, institutions et processus du gouvernement, et son importance pour la réduction des coûts de transaction liés à la gestion de l'aide dans un environnement post-conflit pauvre en ressources. Sur cette base, les PTF fournissant l'ABG/P ont signé le cadre de partenariat pour l'harmonisation de l'appui budgétaire au Rwanda en 2003. À ce jour, les autres grands PTF pensent que la situation politique et de gouvernance ne leur permettent pas d'y participer.

9. Conformément au cadre de partenariat, l'ABG/P au Rwanda comprend un certain nombre d'approches. Les différences d'approche existent en partie parce que les PTF participant à l'ABG/P sont à des stades variés de synchronisation de leurs activités, en particulier avec le calendrier et cycle général de gestion de l'aide, récemment perfectionné dans le cadre du « calendrier harmonisé ». Les approches des bailleurs diffèrent également à l'égard de la place des conditionnalités sur les politiques et de celles portant plutôt sur les aspects techniques (ce qui reflète les mandats différents de la BM et des PTF bilatéraux) et des arrangements de décaissement. En conséquence du contexte géopolitique du pays, l'ABG/P est clairement politique, en particulier sa conditionnalité sous-jacente pour les PTF bilatéraux. En plus de cela, le CASRP, arrivé plus tard que les autres programmes d'ABG/P au Rwanda, a introduit une approche différente au niveau du contenu du dialogue sur les politiques et de la conditionnalité, ainsi que dans la manière d'évaluer la performance du

gouvernement (la matrice détaillée du CASRP de la BM par rapport à l'évaluation générale de la performance effectuée par le Royaume-Uni et la Suède).

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Question d'évaluation 1 : Pertinence

10. Au cours de la courte période, instable du point de vue politique, qui a vu la mise en œuvre de l'ABG/P au Rwanda, la structure de l'ABG/P s'est assez bien adaptée au contexte national. L'ABG/P a été particulièrement pertinent du point du vue institutionnel en soutenant un fort leadership du gouvernement lors de la refonte des institutions nationales. Les PTF participant à l'ABG/P ont réussi à mêler soutien institutionnel et financement d'une manière appréciée par le gouvernement. À cet égard et à d'autres, il a représenté une réponse aux faiblesses perçues de l'aide projet. La décentralisation soulève un nouveau défi pour le gouvernement comme pour les bailleurs de l'ABG/P : le gouvernement doit clarifier sa vision et sa stratégie opérationnelle pour la décentralisation ; les bailleurs de l'ABG/P, en collaboration avec le gouvernement, doivent évaluer la meilleure modalité d'aide pour la décentralisation et les implications pour les opérations futures de l'ABG/P.

11. Cependant, la structure de l'ABG/P ne permet pas de répondre aussi bien aux aspects politiques (pour les PTF bilatéraux) et financiers (pour tous les PTF) du contexte national. Le processus de négociation et d'évaluation des conditionnalités politiques, formulé dans les protocoles d'accord bilatéraux qui chapeautent le tout, n'a pas été bien défini, ce qui a mené à des décisions unilatérales d'arrêt des déboursements prises par certains PTF. En ce qui concerne les dimensions financières, aucun dialogue concluant n'a eu lieu entre le GdR, le FMI et les PTF de l'ABG/P à l'égard des perspectives à long terme de l'aide/ABG/P et de son rôle dans le succès de Vision 2020. Ce n'est que récemment qu'on a accordé plus d'attention aux questions structurelles liées à la prévisibilité de l'ABG/P dans une même année.

12. L'ABG/P ne s'est adapté au contexte économique que de façon modérément pertinente. L'ABG/P soutient la mise en œuvre du CSLP, et la structure de l'ABG/P est aussi complète que le CSLP lui-même. Le premier CSLP au Rwanda visait à prendre en compte toutes les dimensions de la pauvreté, mais dans la pratique, l'attention s'est avant tout concentrée sur les secteurs sociaux et les dimensions de la pauvreté qui ne sont pas liées aux revenus. À partir de cet axe initial, le CSLP et l'ABG/P sont à présent en cours d'expansion pour englober les domaines liés à la croissance.

13. Le GdR perçoit la conditionnalité (ou la manière dont elle a été appliquée) comme n'étant pas entièrement cohérente avec le paradigme du partenariat. C'est également le domaine le plus faible en termes de cohérence interne de l'ABG/P. Les différences d'approche des PTF de l'ABG/P à l'égard de la conditionnalité sont moins importantes que le fait que, du point de vue du gouvernement, l'accent porté sur l'accountability mutuelle n'est pas suffisant (de la part du gouvernement pour l'utilisation des ressources et les résultats de la réduction de la pauvreté, et des PTF pour la transparence du processus décisionnaire lié à l'ABG/P).

Question d'évaluation 2 : Effets sur l'harmonisation et l'alignement

14. Au Rwanda, l'harmonisation et l'alignement résultent des tentatives antérieures du gouvernement de coordonner l'aide durant la reconstruction du pays et de ses institutions. Tandis que la nature politique de l'aide pour les PTF bilatéraux du Rwanda rend une réelle harmonisation plus difficile, les cinq dernières années ont vu un changement graduel de l'alignement derrière le programme du gouvernement articulé dans Vision 2020 et le CSLP.

Ceci a été facilité par la mise en place de structures conjointes de gestion de l'aide (y compris un mécanisme de dialogue global rassemblant tous les PTF, et des « groupes de travail » par secteur/thème) et le développement conjoint de systèmes et processus de gestion des finances publiques (GFP) améliorés.

15. L'alignement de l'ABG/P avec les politiques est modérément bon au niveau du CSLP global (autrement dit, avec des objectifs de haut niveau), mais il varie en fonction des secteurs. Le potentiel de synergie entre les processus d'alignement de l'ABG/P et des secteurs existe bien, mais il n'a été (partiellement) réalisé que dans quelques cas (éducation, et récemment pour la santé). On constate moins de progrès au niveau de l'alignement avec les systèmes. Les programmes d'ABG/P n'ont été que faiblement alignés avec le cycle budgétaire du gouvernement. Cela est dû au manque d'attention porté aux questions de prévisibilité dans les premiers programmes d'ABG/P. Les progrès au niveau de l'harmonisation des PTF sont également limités. La coordination de l'aide, y compris pour l'AT, s'améliore. L'AT/le renforcement de la capacité de la GFP est un excellent exemple de l'alignement entre l'ABG/P et le GdR, qui est en train d'être émulé dans d'autres domaines/secteurs. Cependant, l'utilisation des systèmes du GdR par l'aide non-ABG/P n'a connu que peu de progrès tangibles à ce jour. Le nouveau programme d'harmonisation et d'alignement nécessite une plus grande capacité du côté des PTF au niveau de leurs représentations locales ; il s'agit d'un problème qui est toujours d'actualité.

16. L'effet d'harmonisation et d'alignement de l'ABG/P est fort pour les programmes d'ABG/P et modéré pour l'aide en général (peut-être à travers l'émulation de l'ABG/P). Le leadership fort du gouvernement et le processus du CSLP ont représenté les principaux moteurs de l'harmonisation et de l'alignement, mais l'ABG/P les a activement soutenus et le cadre de partenariat pour l'appui budgétaire est un bon exemple d'harmonisation et d'alignement de l'aide en général. L'ABG/P a également le potentiel d'améliorer la complémentarité entre différentes formes d'aide en soutenant des arrangements de coordination et processus transversaux spécifiques à certains secteurs.

Question d'évaluation 3 : Effets sur la performance des dépenses publiques

17. La part de l'ABG/P est substantielle proportionnellement à l'aide totale et aux dépenses du gouvernement. Les PTF pensent qu'il a mené à une additionnalité significative de l'aide, car il aurait été impossible de décaisser des montants importants de financement par l'intermédiaire d'autres mécanismes. Les informateurs du GdR perçoivent un certain degré de substitution, les PTF transférant le financement de projets pour le faire passer sous l'ABG/P. Cependant, étant donné les taux de décaissement traditionnellement faibles des projets (entre 50% et 70%), l'ABG/P a résulté en un taux plus élevé de décaissements par rapport aux engagements. La conclusion est que l'ABG/P a contribué de manière significative à la mise à disposition de quantités accrues de ressources. Ceci a facilité une hausse régulière de la part des dépenses « prioritaires » dans le budget de l'État. Cependant, les dépenses « prioritaires » ne représentent pas nécessairement des dépenses pro-pauvres.

18. L'effet de l'ABG/P sur la fongibilité du financement des dépenses publiques est modérément fort. Le financement de l'ABG/P est par définition budgétisé et discrétionnaire. Cependant, tandis que certains PTF réfléchissent à l'adoption de modalités d'aide de « financement flexible », qui faciliteraient également la budgétisation de l'aide, ceci n'a pas été accompli et on ne note aucun effet sur les flux d'aide non-budgétisée. La part importante de dépenses non-discrétionnaires (environ 50% du budget) réduit encore le champ d'action pour la réallocation des ressources. Cependant, même avec cette contrainte, l'ABG/P a permis au gouvernement de financer des activités liées aux priorités du CSLP, comme

l'éducation primaire gratuite, la baisse des prix de médicaments vitaux pour les patients atteints du VIH/SIDA et des garanties de prêts agricoles. L'ABG/P finance également le budget de fonctionnement permettant de financer le fonctionnement des infrastructures de service publiques, qu'elles soient nouvellement créées ou réhabilitées, augmentant ainsi l'efficacité des dépenses du gouvernement. Ensemble, ces effets liés au financement de l'ABG/P ont eu une influence significative sur l'empowerment du gouvernement.

19. Les perturbations à court terme des flux d'ABG/P dues à des facteurs politiques, techniques et aux pratiques administratives des bailleurs ont eu des répercussions négatives, y compris une réduction de l'efficacité des dépenses opérationnelles (exécution budgétaire non fiable pour les dépenses récurrentes non-liées aux salaires). Néanmoins, le financement de l'ABG/P a eu un effet modérément positif sur la régularité et la prévisibilité générales des flux de financement externes ; la totalité des décaissements s'est faite (en général dans les six mois suivant la date prévue).

20. Le GdR pense que, par rapport à d'autres modalités, l'ABG/P mène à de fortes économies au niveau des coûts de transaction. Ceci n'a cependant pas fait l'objet d'une étude approfondie. L'effet de substitution entre différents types de coûts de transaction n'a pas non plus été analysé.

Question d'évaluation 4 : Effets sur les systèmes de planification et budgétaires

21. Les systèmes de GFP ont été entièrement refondus et perfectionnés durant la période 1994–2004. Ceci s'est fait en étroite collaboration avec l'aide, et récemment avec l'ABG/P. Pour le GdR, le partenariat avec les PTF représente la clé du développement de systèmes et de processus. Le premier et le deuxième stades des réformes de la GFP démontrent le rôle fort de soutien adopté par les PTF participant à l'ABG/P. Pour citer un haut fonctionnaire du Ministère des finances et de la planification économique (Minecofin), l'AT et le dialogue sur les politiques facilité par l'ABG/P ont représenté une « contribution énorme » au développement du système de GFP. Par l'intermédiaire de la GFP, l'ABG/P a joué un rôle important pour l'empowerment du gouvernement, et en particulier celui du Minecofin, ce qui a ensuite permis au gouvernement de bénéficier des connaissances et de la confiance nécessaires pour continuer à améliorer les systèmes de GFP.

22. Bien qu'on ait assisté à l'extension des mécanismes d'accountability, ces derniers demeurent le maillon faible du système de GFP. On considère que les développements qui se sont produits dans ce domaine ont un lien modéré avec l'ABG/P, par le biais de l'introduction d'outils de suivi, de rapports financiers et de comptabilité qui font partie du dialogue et du renforcement de la capacité de l'ABG/P. Cependant, les éléments les plus efficaces pour l'accountability au niveau national sont ceux liés au Parlement, et les développements dans ce domaine semblent ne pas être connectés à l'ABG/P. Les partenaires de l'ABG/P reconnaissent que c'est un domaine qui nécessite plus de travail, et le programme d'ABG/P actuel met l'accent dessus.

23. L'AT et le renforcement de la capacité pour la GFP semblent devoir se poursuivre. La durabilité des réformes de GFP dépend d'un approfondissement/extension du renforcement de la capacité, non seulement au sein des agences centrales mais surtout dans les agences chargées des dépenses. L'influence de l'ABG/P à ce niveau est jusqu'à présent moins évidente.

Question d'évaluation 5 : Effets sur les politiques et processus de développement de politiques.

24. Un processus de réforme pro-pauvre est en place ; il était au départ de qualité modérée mais il s'améliore peu à peu. L'appropriation et le sentiment d'empowerment du gouvernement par rapport aux processus de développement de politiques est assez fort, mais cela n'est pas encore le cas pour toutes les agences sectorielles et les niveaux sous-nationaux. Le développement de politiques est un processus discipliné qui part des échelons les plus élevés. Cependant, les processus de développement de politiques sont récemment devenus plus inclusifs, bien que limités par des capacités faibles du côté du gouvernement et de la société civile.

25. Les PTF ne sont pas des acteurs à part entière au niveau du développement de politiques au Rwanda. En plus de cela, si l'on en croit certains fonctionnaires d'État, la communication demeure un problème entre les parties prenantes nationales et les PTF. Un leadership robuste du gouvernement en matière de développement de politiques précédait l'ABG/P. Dans les secteurs les plus solides, des arrangements sectoriels jouaient un rôle important, qui a rarement reçu le soutien de l'ABG/P. Cependant, grâce au dialogue sur les politiques, la conditionnalité et l'AT, l'ABG/P a contribué à concentrer le gouvernement et les PTF sur les questions clés de politique. Il a facilité la participation au développement de politiques à l'aide d'un dialogue mieux structuré et plus objectif entre le gouvernement et les PTF, qui donne plus d'opportunités au gouvernement de demander l'aide des parties prenantes nationales. Le dialogue de l'ABG/P, la conditionnalité et l'AT contribuent également à apporter une réponse aux faiblesses des systèmes de suivi et de reporting, qui représentent autrement un obstacle à l'ajustement des politiques. La nécessité de rendre des comptes devant les PTF de l'ABG/P peut complémenter et renforcer les mécanismes d'accountability nationaux et par-là même améliorer l'apprentissage des politiques. L'ABG/P a également fortement contribué à encourager le gouvernement à renouveler son arsenal de politiques en offrant un financement pour le développement de politiques innovatrices.

26. L'influence de l'ABG/P sur les politiques se fait avant tout par l'intermédiaire du CSLP. Elle a été limitée dans le domaine des questions des secteurs public/privé. En ce qui concerne les politiques sectorielles, il est possible que l'ABG/P ait encouragé une certaine discipline au niveau de la priorisation des interventions pro-pauvres au sein d'un cadre de financement abordable. Cette influence n'a pas été la même dans tous les secteurs, et elle est aussi à mettre au crédit d'autres facteurs sectoriels spécifiques. Elle a été particulièrement forte dans l'éducation, où on a assisté à un effort délibéré de créer une synergie entre l'ABG/P (financement, dialogue et conditionnalité sectorielle basés sur les indicateurs et objectifs du CSLP, en particulier à travers le programme de la Commission Européenne) et l'assistance technique spécifique au niveau sectoriel.

Question d'évaluation 6 : Effets sur la performance macro-économique

27. Le dialogue sur les politiques, la conditionnalité et le renforcement des capacités entrepris dans le cadre de l'ABG/P a fourni une meilleure structure que les projets en ce qui concerne la politique et les processus macro-économiques. La conditionnalité portant sur l'environnement macro-économique est principalement mise en œuvre par le FMI, tandis que l'ABG/P la renforce par l'intermédiaire du lien entre les décaissements et la revue du FRPC. Dans ce sens, l'ABG/P a soutenu des éléments indispensables à une gestion budgétaire disciplinée qui existaient avant l'avènement de l'ABG/P.

28. L'aide est fondamentale au niveau macro-économique au Rwanda, et l'ABG/P est la clé qui permet au budget gouvernemental de recevoir des flux de ressources réguliers, facilitant ainsi une gestion fiscale prudente. Cependant, la combinaison désirée de gestion

prudente et de flux d'ABG/P réguliers n'a pas toujours été possible : Le gouvernement a excédé les objectifs de dépenses indiqués dans le FRPC en 2003 suite à une combinaison de gestion macro-économique plus faible qu'à l'ordinaire durant une année électorale et à des flux d'ABG/P irréguliers. Ceci, marié à des outputs économiques faibles, a mené le GdR à contracter des emprunts bancaires et non-bancaires. Ceci a ensuite contribué aux pressions inflationnaires ressenties durant la seconde moitié de 2003 et début 2004. Les prêts offerts au secteur privé semblent avoir connu un ralentissement entre décembre 2003 et juin 2004, avec une forte reprise durant le second semestre 2004.

29. Entre 2002 et 2004, les emprunts du gouvernement ont eu des impacts relativement mineurs sur le secteur privé par le biais de changements des taux d'intérêts des prêts. Des retards et arriérés de paiement du gouvernement pour les biens et services, dus aux difficultés rencontrées dans le domaine du financement budgétaire (emprunts non-bancaires), ont eu un impact plus fort sur le secteur privé. D'autres facteurs, y compris des changements institutionnels menant à un contexte réglementaire plus favorable au développement du secteur privé (sous le contrôle du gouvernement) et des contraintes structurelles (qui ne sont pas toutes sous le contrôle du gouvernement) devraient se marier à une bonne gestion macro-économique pour faciliter l'investissement privé à l'avenir. Ceci ne s'est pas encore produit sur une échelle importante au Rwanda, et l'ABG/P n'est pas encore parvenu à remédier à ces faiblesses.

Question d'évaluation 7 : Effets sur la fourniture de services publics

30. Le lien entre une hausse des ressources mises à la disposition de la fourniture de services et des ressources parvenant réellement aux agences chargées de les fournir, et celui entre ce mouvement et des services meilleurs et plus nombreux, sont ténus, en partie parce qu'ils sont mal documentés. Malgré l'allocation de ressources plus importantes, les éléments de preuve limités dont on dispose montrent que la fourniture de services a été gênée par le fait que les décaissements récurrents non liés aux salaires manquaient régulièrement de respecter les allocations budgétaires approuvées.

31. En ce qui concerne le lien entre les politiques et la fourniture de services, la chaîne d'actions gouvernementales (des politiques/stratégies sectorielles aux activités par le biais du CMDT/budget) a besoin d'être renforcée. Des faiblesses naissent des capacités de mise en œuvre limitées, d'un reporting et suivi administratifs mal développés et d'un manque de mécanismes et de processus d'accountability au niveau local. Cependant, malgré tous ces obstacles, on constate des progrès réguliers de la fourniture de services depuis 2000. Ils sont en partie dus à la reprise suite à un bouleversement majeur, mais ils semblent être plus importants dans les secteurs bénéficiant de politiques plus développées. Des gains majeurs ont été réalisés en termes d'accès. Des questions de qualité et de réactivité demeurent.

32. L'ABG/P a joué un rôle de soutien en canalisant les ressources vers de nouvelles dépenses pro-pauvres dans les secteurs sociaux et en permettant au gouvernement d'exploiter des infrastructures nouvelles et réhabilitées. D'un autre côté, la prévisibilité des décaissements de l'ABG/P dans l'année même et leur arrivée au moment approprié ont été faibles, ce qui a gêné la fourniture de services. L'AT et le dialogue sur les politiques ont contribué au développement de politiques opérationnelles pertinentes. Cependant, en général l'AT a manqué d'efficacité au niveau opérationnel. L'ABG/P met l'accent sur la priorité qu'il convient de donner au renforcement du reporting financier et des systèmes d'accountability. Par conséquent, il pourrait avoir un impact sur la capacité de fourniture de services en aidant à mettre en place de meilleurs systèmes de GFP et de suivi et d'évaluation. Cependant, ceci ne se ressent pas au niveau des infrastructures. Le gouvernement considère que la réforme des services publics et une décentralisation efficace

de la fourniture de services (qui vient en complément de la décentralisation politique déjà en cours) sont cruciaux si l'on veut résorber les faiblesses de la fourniture de services. L'ABG/P n'a jusqu'à présent été associé que de façon indirecte à ces processus.

Question d'évaluation 8 : Effets sur la réduction de la pauvreté

33. Au Rwanda, trois défis spécifiques surviennent lorsqu'on évalue l'effet de l'action gouvernementale et de l'ABG/P associé sur la réduction de la pauvreté : (i) les points de départ n'ont pas été bien mis en place (progrès irréguliers de la fourniture de services) ; (ii) l'effet de reprise suivant la destruction de 1994 fait qu'il est plus difficile de distinguer l'effet de l'action publique ; et (iii) les données sur la pauvreté sont rares, surtout celles liées aux changements récents. Néanmoins, il est clair que la pauvreté a connu une réduction dramatique depuis 1994. Cependant, les progrès sont irréguliers, et certains indicateurs ont stagné ou empiré, par exemple ceux liés à l'inégalité.

34. Le défi consiste donc à évaluer les tendances depuis l'introduction d'une action gouvernementale mieux structurée, articulée autour du CSLP. Le CSLP a représenté une réponse politique appropriée et équilibrée à la pauvreté et à ses causes. Il offre une continuité des actions de stabilisation pro-pauvres mises en œuvre après 1994, et comprend un certain nombre de mesures sociales spécifiques qui sont directement en faveur des pauvres et ont eu des effets immédiats (par exemple, la scolarisation primaire en hausse due à l'abolition des frais de scolarité). Cependant, les effets de l'action publique sur la réduction de la pauvreté liée aux revenus ont sans doute été submergés par des facteurs externes et structurels. Les politiques d'empowerment ont eu des résultats limités, au-delà des conséquences immédiates (et cruciales) liées à l'absence de conflit, et de la participation aux élections et consultations populaires.

35. La contribution de l'ABG/P à ces changements est relativement forte en termes de financement, comme on l'a noté dans la question d'évaluation 5. L'ABG/P a soutenu le budget du gouvernement, qui a été le donateur le plus important dans les secteurs de la sécurité, de la justice et du fonctionnement des structures des droits humains. L'ABG/P a eu une certaine influence par le biais d'inputs non-liés au financement dans le domaine de la réduction de la pauvreté non-liée aux revenus. Par contre, il n'a pratiquement pas eu d'influence sur l'empowerment, et commence à provoquer des progrès au niveau de la réduction de la pauvreté liée aux revenus et de la croissance (qui part de très bas).

Question d'évaluation 9 : Durabilité de l'ABG/P

36. Le contexte est raisonnablement favorable à la durabilité de l'ABG/P. Le GdR et ses partenaires partagent des objectifs communs. En plus de cela, l'ABG/P et autres modalités d'aide ont fait preuve d'un degré raisonnable de cohérence, et ceci semble devoir encore se renforcer à l'avenir (voir le document sur la politique du gouvernement en matière d'aide au développement). Cependant, en général l'engagement du GdR envers l'ABG/P est plus fort que celui des PTF, qui s'intéressent aussi à d'autres modalités d'aide (instruments de soutien sectoriel) qui pourraient remplacer, au moins en partie, le financement qui aurait pu provenir de l'ABG/P. Ceci a des implications au niveau du rôle et peut-être même de la durabilité de l'ABG/P.

37. Les remontées d'informations nécessaires pour permettre au GdR et aux PTF participant à l'ABG/P d'ajuster les actions ont besoin d'être renforcées. Le calendrier harmonisé qui a récemment fait l'objet d'un accord souligne la manière dont les remontées d'informations devraient fonctionner. Il relie le suivi et l'évaluation à la planification et aux opérations de l'ABG/P, mais n'a pas encore été testé tout au long d'un cycle. Les remontées

d'informations actuellement mises en œuvre ne capturent pas systématiquement les progrès réalisés par la réforme du secteur public et par la décentralisation ou les effets institutionnels liés de l'ABG/P. Les mécanismes d'apprentissage existants de l'ABG/P n'en sont qu'à leurs balbutiements. Ils doivent encore démontrer qu'ils suffiraient à garantir que l'ABG/P deviendra plus durable suite à une amélioration cohérente et consciente sur la durée. En ce qui concerne la structure même de l'ABG/P, les remontées d'informations vers les sièges des bailleurs de fonds ont été problématiques pour les PTF bilatéraux en raison de la conditionnalité politique dans une situation marquée par une tension régionale.

38. En dépit de ces faiblesses, les partenaires ont fait preuve de leur capacité à tirer des enseignements de leurs expériences, et ont utilisé cela pour améliorer l'ABG/P. Ils ont aussi pu identifier des questions cruciales pour la durabilité de l'ABG/P (conditionnalité, accountability et décentralisation politique). Il semble cependant que le « mécanisme d'alerte » soit réactif et non pas proactif, et il n'existe aucun système garantissant que les problèmes identifiés sont traités de façon équilibrée et complète. Le processus naissant d'auto-évaluation, qui a été initié durant la première revue conjointe de l'AB en mars 2005, fournit une base permettant d'avancer à ce niveau.

Partie C : Questions transversales

39. Un certain nombre de questions transversales liées aux politiques et à la gouvernance ont été identifiées durant l'étude d'évaluation de l'ABG. Au Rwanda, les questions transversales sont abordées dans le CSLP. Cependant, on constate des variations au niveau de leur proéminence au sein du dialogue du CSLP, de l'ampleur de leur développement opérationnel et des politiques qui y sont liées, ainsi que du rôle de l'ABG/P.

Questions transversales liées aux politiques

40. Les questions de genre, de VIH/SIDA et d'environnement ne sont pas intégrées de façon explicite dans la structure de l'ABG/P (à l'exception de quelques indicateurs du CASRP liés à l'environnement dans des secteurs choisis). Les PTF pensent qu'ils sont traités ailleurs de façon satisfaisante. En contraste, les questions de droits humains et de démocratie font partie des thèmes qui divisent les PTF qui participent à l'ABG/P et ceux qui n'y participent pas. Les droits humains bénéficient d'une place proéminente dans le CSLP, et en général au sein du discours du gouvernement. Cependant, les avis divergent quant à la réalité qui se cache derrière ces documents. Pour l'ABG/P bilatéral, les questions de droits humains et de démocratie chères aux PTF sous-tendent le dialogue de l'ABG/P par l'intermédiaire de leurs protocoles d'accord bilatéraux. Cependant, on note l'absence de « conditions mesurables » dans ces protocoles d'accord.

Questions liées aux secteurs public et privé

41. Le GdR et les PTF sont d'accord sur le fait que le secteur privé doit être renforcé s'il doit devenir le moteur de la croissance. Ils partagent également la même opinion à l'égard du défi posé par la spécificité de l'économie rwandaise (un secteur privé formel faible et de taille très limitée et un grand nombre de très petites exploitations agricoles). Cependant, la mise en œuvre du CSLP et de l'ABG/P n'a été que récemment mise en rapport avec le programme de croissance. Peu de politiques sur le développement et le rôle du secteur privé ont été définies à ce jour. Sur cette base, il est impossible d'évaluer si le GdR et les PTF partagent une même vision pour les questions de secteurs public/privé à un niveau plus détaillé. Ces questions prennent de plus en plus d'importance au sein des programmes du gouvernement et des PTF, qu'ils participent ou non à l'ABG/P, avec la suite donnée à des études récentes (Diagnostic of Trade-Related Issues, DTIS) et la préparation du second CSLP.

Capacité gouvernementale et renforcement de la capacité

42. La réforme du secteur public et la décentralisation sont les deux axes principaux du gouvernement en ce qui concerne le renforcement de la capacité devant mener à la réduction de la pauvreté. Ces processus sont très bien pris en charge au niveau des agences centrales et comportent des stratégies complètes. Le rythme accéléré des réformes pose un défi, et le passage à une plus grande efficacité et capacité au long terme (comme la réforme de l'administration territoriale en 2005) exige un certain temps de stabilisation organisationnelle. L'ABG/P a soutenu la réforme du secteur public, de manière indirecte il est vrai, et sa participation à la décentralisation a été faible et s'est faite quelque peu au hasard. Comme on l'a noté plus haut, ceci commence à représenter un défi pour la pertinence institutionnelle de l'ABG/P.

43. Le gouvernement a développé un cadre complet pour le renforcement de la capacité du pays : le programme multi-sectoriel de renforcement de la capacité (MSCBP). À ce jour, les PTF y ont apporté une réponse hésitante et incomplète. L'AT et le renforcement de la capacité « liés à l'ABG/P » ont eu des effets certains (par exemple au niveau de la GFP), mais ils n'ont pas été bien définis, et la coordination, malgré les progrès qu'elle a connus, a été opportuniste. Certains signes suggèrent que les PTF reconnaissent le besoin d'adopter une approche plus stratégique du renforcement de la capacité, mais les avis divergent quant à la forme qu'elle pourrait prendre et au rôle que devrait jouer le MSCBP du gouvernement.

Qualité du partenariat

44. L'appropriation par le gouvernement du processus de réforme et de développement de politiques est bien réelle, surtout au niveau des agences centrales, qui bénéficient de capacités plus importantes. L'ABG/P offre un bon soutien à cela, même si le gouvernement exprime des réservations à l'égard de la conditionnalité politique et perçoit parfois sa présence comme étant indiscrète au niveau du développement de politiques. Les différences entre le CASRP et les autres opérations de l'ABG/P au niveau de la conditionnalité et de l'évaluation de la performance représentent un défi pour une plus grande harmonisation « interne à l'ABG/P ». Il est également trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle l'approche plus détaillée du CASRP pourrait mener à une influence plus prononcée sur le processus de développement de politiques, et également déterminer quelle approche, au bout du compte, pourrait le mieux encourager l'appropriation par le gouvernement et son empowerment.

45. D'un point de vue général, l'ABG/P a le potentiel de réduire de manière significative les coûts de transaction de l'aide, et les premières actions dans ce sens ont déjà été menées. Une réduction plus poussée de ces coûts est une préoccupation partagée par tous les PTF et le gouvernement. Cependant, ceci exigera qu'on prête plus d'attention aux différents types de coûts de transaction.

46. L'interaction entre les modalités d'aide a été modérément bonne à ce jour, mais grandement influencée par des facteurs opportunistes. Un certain nombre d'initiatives de développement de modalités d'aide alternatives/complémentaires ont été lancées (y compris la création d'instruments de soutien sectoriel). Ces changements modifieront le contexte de l'ABG/P et auront des implications qui devront être mieux comprises en termes de compromis entre différents types de coûts de transaction.

Gouvernance politique et corruption

47. La mise en place d'une nouvelle fondation pour la gouvernance politique a reçu une attention particulièrement importante durant la période qui a suivi le génocide au Rwanda.

La bonne gouvernance est mise en exergue dans tous les documents importants du gouvernement, et représente un axe parfaitement défini du CSLP. Pour les PTF, le programme de gouvernance politique est dominé par les droits humains et l'ouverture de l'espace politique. Comme on l'a noté plus haut, ces thèmes font partie des facteurs de division entre les PTF de l'ABG/P et ceux qui n'y participent pas (parmi les bailleurs bilatéraux). La fourniture de l'ABG/P est l'une des marques d'une approche d'« implication constructive », qui, on l'espère, devrait fournir de meilleures opportunités de dialogue sur les questions de gouvernance politique avec le GdR. En réalité, il n'est pas clair que le « droit » à ce dialogue soit lié à l'ABG/P ou à la confiance.

48. La corruption, en tant que grande question de gouvernance politique, ne fait pas partie du dialogue de l'ABG/P. Ceci est dû au fait qu'en général, elle n'est pas perçue comme posant problème au Rwanda. Cependant, certains comportements à risque pourraient trouver un terrain fertile où se développer, en particulier des formes subtiles de corruption par l'exclusion (par exemple, le manque de reconnaissance d'une inégalité en hausse) et une concentration du pouvoir économique. La manière dont le dialogue sur l'ABG/P pourrait se positionner à l'égard de ces risques n'est pas claire.

49. En conclusion, il semble que certains PTF attendent de l'ABG/P qu'il soulève des questions transversales « controversées » lorsque cela est approprié, cela plus que d'autres modalités d'aide. Il convient de demander si la question de démarrer ou non un dialogue sur ces questions ne devrait pas être liée à toutes les modalités d'aide. L'ABG/P ne participe pas toujours activement au dialogue sur les questions transversales, mais cela n'est pas nécessairement un problème, car ces dernières sont abordées dans d'autres forums. Cependant, il est possible de mieux relier l'ABG/P à ces autres dialogues, comme c'est le cas pour les dialogues sectoriels.

Partie D : Synthèse – Conclusions et recommandations générales

Évaluation globale de l'ABG/P au Rwanda

50. La conclusion générale est que l'ABG/P au Rwanda représente un exemple de mise en place réussie d'une modalité qui a rempli l'un de ses objectifs primaires : la canalisation de flux importants de ressources vers le budget national. Ceci a permis de soutenir le programme de reconstruction/développement à court terme du gouvernement, a mené à un empowerment du gouvernement et au renforcement de sa capacité à long terme. L'ABG/P a connu des succès plus visibles avec ce dernier objectif, mais ils sont liés aux deux. Il est plus difficile de mesurer les résultats pour ce dernier, sans compter que ces résultats prennent plus de temps à se matérialiser.

51. Les effets les plus visibles de l'ABG/P sont associés au flux de financement de l'ABG/P ; associés aux effets sur les politiques et les institutions, ils ont eu une importance cruciale au niveau de l'empowerment du gouvernement (en particulier de ses agences centrales), et cela de plusieurs manières. Une autre série d'effets visibles se retrouve dans le renforcement toujours plus important des systèmes de GFP, par l'intermédiaire du dialogue sur les politiques et de l'AT/du renforcement de la capacité. Les effets des inputs non-financiers de l'ABG/P ont été plus faibles dans d'autres domaines. Dans un certain nombre de cas, ils ont efficacement renforcé d'autres facteurs d'influence, mais en gros, ceci ne représente pas encore le déploiement complet du potentiel de l'ABG/P en tant que soutien aux changements du contexte politique et institutionnel. L'échelle relativement restreinte de l'ABG/P en termes du nombre de PTF participants, et jusqu'à tout récemment, des secteurs concernés, représente une limitation possible à cet égard.

52. En ce qui concerne les niveaux variés du cadre d'évaluation amélioré, la force des liens et de la mesure dans laquelle on peut attribuer les résultats à l'ABG/P diminue au niveau de la relation entre inputs et impacts. L'image la plus complexe se situe au Niveau 3, avec un mélange de liens et d'influence de l'ABG/P forts, modérés et faibles. Ce niveau montre les effets attendus en termes de renforcement des systèmes, processus et institutions du gouvernement. Tous les aspects sont en cours de réalisation. Certains ont déjà été renforcés (par exemple, l'émergence d'un processus de développement de politiques encourageant une participation accrue, l'amélioration de l'efficience d'allocation des dépenses publiques), tandis que d'autres nécessitent un surcroît de travail (capacité de reporting financier, définition des arrangements organisationnels pour la fourniture de services décentralisée). Les résultats mixtes du Niveau 3 font que les liens qui suivent ne sont pas soutenus par des preuves assez fortes pour être catégoriques au niveau des outcomes et impacts.

53. L'analyse souligne les résultats les plus positifs de l'ABG/P au Rwanda :

- Une augmentation du volume des ressources externes mises à disposition du budget, facilitant une accentuation des dépenses du gouvernement sur certaines priorités, dont l'expansion de services sociaux de base.
- Un soutien fort et efficace au développement de systèmes de GFP, qui a le potentiel d'améliorer encore l'effet de financement positif en améliorant l'exécution budgétaire, et mettant en place des systèmes d'accountability plus solides, etc.
- Un effet fort de l'empowerment des agences centrales, qui fournit une base solide à un renforcement plus poussé des systèmes et capacités dans tout le gouvernement.
- Un soutien efficace offert au leadership du gouvernement au niveau de la gestion de l'aide, par l'intermédiaire de l'efficacité de l'ABG/P en tant que modalité et en servant d'exemple d'aide en général.

54. Les faiblesses les plus visibles qu'il reste à prendre en charge sont les suivantes :

- La conditionnalité qui a affecté la prévisibilité des flux de fonds de l'ABG/P, avec des effets négatifs sur la fourniture de services, et le fait que toutes les attentes du gouvernement liées au paradigme de partenariat de l'ABG/P n'ont pas été satisfaites.
- La faiblesse générale des mécanismes d'accountability et des systèmes de remontées d'informations nécessaires pour les informer (reporting, suivi, collecte et analyse de données, etc.), qui posent un obstacle à l'ajustement des actions du gouvernement visant à obtenir de meilleurs résultats et réduisent les impacts ultimes en termes d'empowerment et d'inclusion sociale.
- La « portée » limitée de l'ABG/P à l'égard des ministères, de la fourniture de services et des niveaux décentralisés, liée à une participation faible aux réformes du service public et à la décentralisation, qui réduit les gains en matière de fourniture de services et de réduction de la pauvreté non-liée aux revenus.
- La participation limitée de l'ABG/P au programme de croissance (et à sa dimension d'égalité), qui fait écho au CSLP, comme moyen de réduire la pauvreté liée aux revenus.

L'ABG/P au Rwanda – perspectives d'avenir

55. Un certain nombre de questions et développements significatifs sont susceptibles d'avoir une influence sur l'applicabilité future de l'ABG/P au Rwanda. Tout d'abord, il est possible que les tensions surviennent plus facilement au Rwanda qu'ailleurs ; en effet, la

situation politique, au niveau national comme régional, est instable, ce qui mène à une certaine incertitude au niveau des flux de fonds de l'ABG/P. Ceci est d'autant plus problématique que les activités du gouvernement dépendent fortement du financement externe. On devrait prendre en compte un mécanisme généralisé de « procédure régulière » visant à empêcher les perturbations des décaissements dans l'année (sauf en cas de violation de principes fondamentaux), dues à des raisons politiques ou autres.

56. Le GdR se trouve à un carrefour crucial pour la définition des perspectives de développement à long terme du Rwanda. L'étude note le désir du gouvernement de rééquilibrer le programme général de politiques et l'émergence d'un paradigme de « création de richesse », qui sont à la source d'une certaine tension avec la réflexion dominante, qui se fonde sur une réduction de la pauvreté par une amélioration du secteur social. Une réorientation de la stratégie globale de développement du Rwanda est en cours dans le cadre de la préparation du CSLP-2. Les implications pour l'aide en général et l'ABG/P en particulier devraient faire l'objet de discussions au cours du même processus ; en effet, l'adoption du « programme de croissance » a des implications significatives sur la structure de l'ABG/P.

57. Comme on l'a noté plus haut, il est urgent de bâtir de solides mécanismes d'accountability dans l'ensemble du gouvernement. Ceci nécessitera un soutien fort. Il serait désirable que le GdR et les PTF participant à l'ABG/P adoptent une approche complète pour répondre aux questions d'accountability. Ceci impliquerait qu'on évite de se concentrer exclusivement sur les dimensions techniques et technocratiques, qu'on relie ce programme à la dimension d'inclusion sociale/empowerment de la réduction de la pauvreté, et qu'on utilise les mécanismes d'accountability liés à l'ABG/P pour renforcer les mécanismes nationaux.

58. Dans toute l'évaluation, les faiblesses de la capacité ont été identifiées comme une contrainte importante à l'efficacité et à l'efficience de l'action gouvernementale et de la capacité de l'ABG/P à mener à une réduction de la pauvreté. Il est par conséquent crucial de s'attaquer aux questions de capacité. Ceci implique qu'on offre un soutien fort, continu et flexible à la réforme du secteur public, mais également qu'on satisfasse les besoins de capacité de la société civile et des acteurs du secteur privé. Le renforcement de la capacité est également nécessaire au renforcement de l'accountability. La décentralisation va sans doute représenter un facteur déterminant de structuration de la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ses intentions en matière de politique. Ceci est encore plus vrai suite à la récente réforme de l'administration territoriale. Elle va avoir une importance cruciale dans le renforcement de la capacité des « nouvelles » entités décentralisées qui seront mises en place en 2006. Cet élément, ainsi que le besoin reconnu d'une approche plus stratégique du renforcement de la capacité en général, a des implications importantes à l'égard de la structure de programmes d'ABG/P pertinents du point de vue institutionnel.

59. L'évaluation générale de la section précédente fait référence aux délais importants nécessaires pour que l'action publique, et l'ABG/P qui y est associé, génèrent les impacts mentionnés dans le cadre d'évaluation amélioré. C'est pour cela qu'il est important de fonder la durabilité de l'ABG/P sur des bases solides. La « qualité » du partenariat entre le GdR et les PTF participant à l'ABG/P est cruciale à cela. L'étude relève cinq aspects qui sont importants pour son amélioration future : Ils sont : (i) améliorer la cohérence des programmes de l'ABG/P par rapport à la conditionnalité ; (ii) améliorer les processus liés à l'évaluation de la performance et au processus décisionnaire pour les décaissements de l'ABG/P, pour faire de l'ABG/P une ressource plus opportune et prévisible offerte au budget de l'État ; (iii) renforcer la complémentarité entre l'ABG/P et les autres modalités d'aide ; (iv) renforcer le cadre d'alignement de l'aide en général et de l'ABG/P en particulier avec les

systèmes gouvernementaux ; et (v) renforcer l'auto-évaluation de l'ABG/P et les mécanismes d'apprentissage à partir des expériences vécues.

Recommandations principales

60. Suite à l'évaluation et aux perspectives analysées plus haut, nous proposons les recommandations suivantes, réparties sur cinq thèmes.

Développement à long terme et rôle de l'aide et de l'ABG/P au Rwanda

R1. Dialogue sur le paradigme du développement, sur les effets de substitution et les liens entre la croissance/la création de richesses et la réduction de la pauvreté, les questions d'inégalité, dans le cadre du rééquilibrage du programme des stratégies de réduction de la pauvreté.

R2. Rehausser le profil de la question de l'inégalité au sein du dialogue sur l'ABG/P, en l'accompagnant de preuves et en la reliant aux discussions continues sur le paradigme du développement au Rwanda et la réorientation du programme du CSLP.

R3. Aborder la question du rôle de l'aide dans la perspective du développement à long terme du Rwanda (augmentation ou réduction de la dépendance par rapport à l'aide ; volatilité politique ou engagement à long-terme).

R4. Explorer et se mettre d'accord sur des perspectives réalistes pour le développement à long terme du Rwanda (Vision 2020) et le rôle de la croissance et de l'aide (augmentation ou réduction de la dépendance par rapport à l'aide) en tant que cadre pour l'engagement à moyen ou long terme vis-à-vis de l'ABG/P.

R5. Équilibrer les progrès réalisés avec la stabilité macro-économique globale et la GFP avec les progrès obtenus par les réformes du secteur privé (libéralisation, dérégulation, suivi des études DTIS).

R6. Clarifier la manière dont la totalité de l'ABG/P s'ajustera au programme élargi du CSLP-2 (Développement économique et stratégie de réduction de la pauvreté) et sera liée aux recommandations données sous l'en-tête suivant.

Capacité du gouvernement et décentralisation

R7. Aborder la question de l'ABG/P et de la décentralisation : explorer les options pour la structure de l'ABG/P ou/et un soutien alternatif/complémentaire à la fourniture de services et au développement local.

R8. Explorer la manière dont la structure de l'ABG/P peut à la fois renforcer les stratégies sectorielles nationales et une fourniture de services décentralisée (nouveau contexte : réforme territoriale, août 2005).

R9. Clarifier la manière dont la structure de l'ABG/P accommodera une relation plus proche entre la stratégie de réduction de la pauvreté, la décentralisation et la fourniture de services.

R10. Soutenir le renforcement de la capacité de la société civile, du secteur privé, du Parlement, etc., pour leur permettre de participer de façon plus satisfaisante au dialogue sur les politiques mené avec le GdR.

R11. Fournir un soutien au renforcement de la capacité d'entités décentralisées conformément dans le cadre de l'ABG/P ou en complément de ce dernier Explorer les options pour la mise en relation de la stratégie du HRDA (Agence de développement des ressources humaines) et du programme de travail.

R12. Approche stratégique du renforcement de la capacité : clarifier le rôle du soutien par les PTF du renforcement de la capacité par le biais du Programme multisectoriel de renforcement des capacités (MSCBP) du gouvernement.

R13. Dans ce cadre, aborder la question de la coordination entre le soutien et les plans de développement du renforcement de la capacité sectorielle/thématique (par exemple, la GFP, l'éducation, la décentralisation avec le DIP) et le Projet de renforcement de la capacité du secteur public (PSCBP) de la BM.

R14. Renforcer le cadre de revue de l'ABG/P grâce au développement d'un processus de revue des développements institutionnels et à des liens avec celui-ci (réforme des services publics, décentralisation).

R15. Continuer à soutenir le renforcement des systèmes de suivi de la pauvreté et des performances sectorielles (collecte et analyse de données). Explorer les options pour la mise en relation de la stratégie du HRDA et du programme de travail.

R16. Soutenir un développement et une mise en œuvre plus poussés d'un programme de recherche complet et continu sur la pauvreté, la croissance et l'inégalité au Rwanda, et des capacités nécessaires au sein des organisations gouvernementales et non-gouvernementales.

Questions d'accountability

R17. Renforcer les systèmes de reporting financier et d'accountability, y compris la capacité des parties prenantes nationales.

R18. Renforcer les mécanismes d'accountability dans tous les systèmes du gouvernement (attention particulière prêtée à la manière dont les mécanismes d'accountability de l'ABG/P pourraient renforcer encore plus les systèmes nationaux).

R19. Garantir que les constats obtenus suite aux évaluations telles que les revues budgétaires et les PETS (Public Expenditure Tracking Surveys) font l'objet de discussions approfondies et sont suivis de mesures.

R20. Renforcer encore les systèmes gouvernementaux, en mettant l'accent sur les mécanismes de remontée d'informations.

R21. Améliorer la définition et clarifier le rôle des programmes prioritaires de dépenses publiques et des cadres d'accountability nationale.

Nature politique de l'aide et de l'ABG/P au Rwanda

R22. Mettre en place des mécanismes de procédure régulière pour les cadres d'évaluation de la performance de l'ABG/P (tous les PTF de l'ABG/P ; attention particulière prêtée à la conditionnalité politique et au lien avec les protocoles d'accord pour les PTF bilatéraux).

R23. Clarifier ce qu'on attend de l'ABG/P par rapport à d'autres formes d'aide à l'égard du dialogue sur la gouvernance politique.

R24. Renforcer les mécanismes de remontée d'informations à destination des sièges des PTF (par le biais d'informations plus régulières et complètes ; de façon plus générale, par le biais de programmes d'éducation de la société civile, des parlements, etc. sur le « nouveau paradigme d'aide » et ses implications).

Qualité du partenariat : conditionnalité et prévisibilité de l'ABG/P

R25. Développer plus avant un cadre d'accountability mutuel afin d'améliorer l'appropriation par le GdR et la prévisibilité de l'ABG/P (transparence des PTF au niveau du processus décisionnaire ; transparence du GdR au niveau de l'utilisation de fonds et des résultats).

R26. Rationnaliser le contenu et le processus de la conditionnalité.

R27. En particulier, aborder la question de la faisabilité et de la pertinence d'un cadre conjoint d'évaluation des performances.

R28. Améliorer le processus décisionnaire à l'égard des décaissements dans l'année même de l'ABG/P (autrement dit, prévoir les décaissements de façon collective pour créer des flux de trésorerie réguliers).

Qualité du partenariat : complémentarité entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide

R29. Dialogue plus poussé sur le choix de et l'équilibre/la complémentarité entre PTF et entre modalités et instruments d'aide à des niveaux variés (y compris les Documents pour la politique d'aide pour tous les PTF ; ajout aux portfolios internes des PTF individuels ; articulation de l'ABG/P et des SWAps ; articulation de l'ABG/P-décentralisation/Réforme du service public, etc.).

R30. Renforcer encore la complémentarité entre les portfolios des PTF et les instruments.

R31. Mener une revue des coûts de transaction du GdR et des PTF – liée aux questions d'augmentation de l'aide (voir les recommandations Qualité du partenariat : conditionnalité et prévisibilité de l'ABG/P).

R32. Programmer les réformes et réduire encore les coûts de transaction, y compris ceux liés au dialogue du partenariat, cela autant que possible.

Qualité du partenariat : alignement du système et mécanismes d'apprentissage

R33. Renforcer l'application d'un calendrier harmonisé, comprenant les dates des décaissements d'ABG/P, les liens entre les stratégies de réduction de la pauvreté, les revues sectorielles et de l'appui budgétaire etc., et donc renforcer les liens entre les dialogues.

R34. Renforcer l'auto-évaluation et les mécanismes d'apprentissage de l'ABG/P en se fondant sur tous les mécanismes existants (y compris les auto-évaluations dans le cadre des revues de l'appui budgétaire).

RÉSUMÉ OUGANDA

Partie A : Cadre contextuel et description de l'ABG/P

Introduction et cadre conceptuel

1. L'Ouganda est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). Le financement sous forme d'ABG s'accompagne en général d'autres inputs : un processus de dialogue et des conditions attachés au transfert, à l'assistance technique et au renforcement de la capacité, ainsi que des efforts d'harmonisation et d'alignement de la part des bailleurs participant à l'ABG. D'autres formes d'aide programme (y compris l'allègement de la dette et autres aides apportées à la balance des paiements) sont parfois aussi considérées comme des appuis budgétaires, lorsqu'elles génèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour financer le budget de l'État. Cependant, cette évaluation se concentre sur les ABG « nouveaux » ou « basés sur un partenariat » (ABG/P). L'ABG/P se concentre de façon explicite sur la réduction de la pauvreté, et tente de soutenir des stratégies développées au niveau national au lieu d'imposer des choix politiques venus de l'extérieur.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG basée sur un partenariat, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère des autres formes d'appui budgétaire. L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG/P est un outil pertinent, efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'étude de l'Ouganda a suivi la même méthodologie que les études des autres pays. Celle-ci est décrite en détails dans le rapport préparatoire final, approuvé par le comité de direction pour l'étude. Elle prévoit qu'on passe par plusieurs « niveaux d'analyse », des conditions d'entrée lors de l'adoption de l'ABG/P, en passant par les inputs de l'ABG/P, leurs effets immédiats, leurs outputs, leurs résultats et les impacts sur la réduction de la pauvreté. L'analyse contenue dans chaque chapitre répond à une série commune de questions d'évaluation. Le rapport de l'Ouganda incorpore également une étude spéciale de la décentralisation et de l'ABG/P.

Le contexte de l'appui budgétaire en Ouganda

3. Après l'indépendance, l'Ouganda a connu plusieurs décennies de conflit et de troubles politiques, durant lesquelles l'économie a régressé et les niveaux de vie ont chuté. En 1986, le gouvernement actuel du Mouvement de résistance nationale (NRM), mené par Yoweri Museveni, est arrivé au pouvoir. Ceci a marqué le début d'une période plus paisible caractérisée par la stabilité et la croissance. Le Président Museveni a établi de bonnes relations avec la communauté de bailleurs, et l'Ouganda a été un pays pionnier pour plusieurs innovations en matière d'aide au développement : il a été le premier pays à bénéficier de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative pour les Pays pauvres très endettés (PPTE), sa propre stratégie de réduction de la pauvreté a été à l'avant-garde des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) maintenant courants, et il a été le premier pays à bénéficier d'un Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP).

4. La croissance économique, qui a connu une moyenne supérieure à 6% au cours des 15 dernières années, a eu un effet significatif sur la réduction de la pauvreté liée aux revenus, mais l'Ouganda demeure l'un des pays les plus pauvres au monde : il est classé 144 sur les 159 pays qui font partie de l'Indice de Développement Humain (2005). Les progrès des revenus par tête ont été ralentis par une forte croissance de la population, qui a atteint en moyenne 3,4% par an entre 1990 et 2002. La pandémie du VIH/SIDA a eu un

impact dévastateur sur la population de l'Ouganda au cours des années 90, mais les taux de prévalence du VIH ont connu une baisse dramatique : on est passé de 20% à moins de 10% en 2000, et les niveaux se sont maintenant stabilisés autour de 7%. Il existe des variations régionales significatives au niveau du développement humain : le Nord, qui est ravagé par les conflits, est à la traîne par rapport au reste du pays.

5. À partir du milieu des années 80, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale ont mené une série d'opérations d'ajustement structurel en Ouganda. Au départ, ces institutions ont eu des rapports tendus avec le gouvernement (GdO) dans le domaine des politiques macro-économiques, mais des progrès considérables ont été réalisés en 1992. Après une période marquée par le manque de discipline fiscale, le Président Museveni a renforcé la position d'un Ministère des finances, de la planification et du développement économique (MFPED) unifié qui a mis en place un système rigoureux de budgétisation de la trésorerie. Depuis, les déficits fiscaux et l'inflation sont contrôlés (l'inflation demeurant inférieure à 10% depuis 1994). Le passif de solide gestion macro-économique durant toute la période de l'évaluation a permis au dialogue entre l'Ouganda et ses partenaires techniques et financiers (PTF) de passer aux questions de stratégie de développement et de dépenses publiques.

6. Au début des années 90, tandis que des interventions ciblées ont été menées pour réduire les coûts sociaux défavorables liés à l'ajustement structurel, le besoin s'est fait sentir de répondre de façon plus complète aux questions liées à la pauvreté et de concentrer l'aide de façon plus efficace. En 1995, un forum sur la pauvreté s'est déroulé en présence du Président, et un groupe de travail a été mis en place pour examiner les solutions à apporter à la pauvreté. Ce groupe de travail a développé la première stratégie complète de réduction de la pauvreté en Ouganda, le Poverty Eradication Action Plan (PEAP1, Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté) publié par le gouvernement en 1997. Le PEAP, qui en est à sa troisième incarnation, est considéré comme une réelle stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Suite à une gestion macro-économique disciplinée, alliée au renforcement de la gestion des finances publiques, mené par le MFPED, et au développement de liens toujours plus sophistiqués entre les plans et budgets à moyen terme, les priorités du PEAP ont pu se refléter dans les allocations budgétaires.

7. Tout au long de la période d'évaluation, l'Ouganda a maintenu un système de gouvernance démocratique mais « sans partis », décrit dans la constitution de 1995, qui a également fourni un cadre de décentralisation systématique. Le gouvernement du NRM était bien meilleur que ses prédécesseurs, enregistrant une baisse des abus des droits humains et tolérant une presse véhémente. Ses relations avec la communauté internationale étaient bonnes, mais se sont récemment dégradées suite à la participation de l'Ouganda à des conflits régionaux, à une transition incertaine vers une démocratie multipartite, à une corruption de haut niveau, et à l'amendement de la constitution, qui permet au Président Museveni de se présenter pour un troisième mandat.

8. L'Ouganda est un pays qui dépend fortement de l'aide. Durant la période de l'évaluation, les flux d'aide ont représenté en moyenne 11% du PNB et 50% des dépenses publiques. Les bons résultats politiques et économiques du gouvernement du NRM, qui contrastent avec les résultats obtenus par ses prédécesseurs, ont permis à l'Ouganda d'être considéré à la fin des années 90 comme un rare succès en Afrique. Une stratégie de gestion de l'aide active et transparente a contribué à assurer un soutien continu offert par un vaste éventail d'agences d'aide bilatérales et multilatérales.

L'évolution de l'ABG/P en Ouganda

9. L'Ouganda a été un pionner du nouvel ABG/P, qui représente actuellement plus de la moitié de ses flux d'aide, en provenance d'un vaste éventail de bailleurs et d'un grand nombre d'instruments. La genèse de l'ABG/P fait suite à : une évolution de l'aide-programme sous forme d'ajustement structurel et d'allègement de la dette ; un renforcement du système de planification et de budgétisation sous-jacent à l'évolution vers une planification et une coordination de l'aide à l'échelle de tous les secteurs clés ; le développement d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté (le PEAP) ; et la mise en relation de l'allègement de la dette des PPTE à un Fonds de lutte contre la pauvreté (Poverty Action Fund – PAF). Le gouvernement a été un innovateur actif, avec des préférences claires à l'égard des modalités d'aide exprimées dans les principes de partenariat du PEAP2.

10. Le nouvel Appui budgétaire général basé sur un partenariat a été lancé en Ouganda en 1998, avec le financement du Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF). Il utilisait un appui budgétaire hypothétiquement ciblé en plus de l'allègement de la dette prévu par l'initiative PPTE. Ceci a été alloué aux programmes prioritaires de réduction de la pauvreté par l'intermédiaire du budget du GdO, y compris un appui budgétaire sectoriel ciblé relié aux programmes sectoriels dans les domaines de l'éducation, puis de la santé. Le CASRP, introduit par la Banque Mondiale en 2001, a représenté le premier ABG/P complet et non-ciblé visant à aider l'Ouganda à mettre en œuvre le PEAP.

11. La période entre 1998 et 2000 a vu une augmentation rapide des flux d'aide associée à une plus grande confiance des bailleurs en les réformes du GdO et à l'émergence de l'ABG/P. L'aide programme a connu une forte hausse relative et absolue entre 2000 et 2003, un nombre croissant de bailleurs ayant commencé à utiliser l'appui budgétaire à différents degrés dans le cadre de leurs portefeuilles d'aide. L'aide programme a atteint et s'est stabilisée à bien plus de 50% des flux d'aide budgétisés. En 2003/04, 13 bailleurs différents fournissaient l'ABG/P dans le cadre de 34 programmes d'appui budgétaire différents, dont 25 étaient des programmes d'appui budgétaire sectoriel.

12. Au cours de la période de l'évaluation, les partenaires du développement ont utilisé trois principales variantes de l'ABG/P :

- *Appui budgétaire sectoriel* –théoriquement ciblé sur un secteur, sous-secteur ou programme particulier dans ce secteur, que ce soit dans le cadre du Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ou non. Ce type d'appui représente le nombre le plus important d'instruments d'appui budgétaire, et a impliqué le plus grand nombre de bailleurs : 13 jusqu'en 2004. Entre 1998/99 et 2003/04, environ 509 millions de dollars US ont été décaissés à travers cette forme d'appui budgétaire.
- *Appui budgétaire général au Fonds de lutte contre la pauvreté* – théoriquement ciblé sur l'ensemble du Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF), mais pas à des secteurs individuels. Cinq bailleurs ont adopté cette approche d'appui budgétaire, et environ 145 millions de dollars US ont été décaissés entre 1998/99 et 2003/04.
- *Appui budgétaire général total* – appui complètement non-ciblé. Six bailleurs ont utilisé l'ABG total en tant qu'instrument, y compris le CASRP de la Banque Mondiale. Malgré le nombre restreint de bailleurs de l'ABG total, il représente le montant le plus important d'ABG/P, avec 713 millions de dollars US décaissés entre 1999/00 et 2003/04.

13. Comme dans tous les cas, le financement n'est qu'hypothétiquement réservé à des dépenses spécifiques, toutes ces variantes sont considérées comme entrant dans le cadre

de l'ABG/P aux fins de cette évaluation. À cause de son ampleur et de sa position centrale au sein du dialogue, le CASRP montre la voie à l'ABG/P.

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Pertinence de l'ABG/P

14. La première étape de l'évaluation consiste à étudier la pertinence de la structure de l'ABG/P – étudier ce qui a motivé les bailleurs à participer à l'ABG/P, et quelles ont été les adaptations nécessaires de leurs objectifs au contexte politique, institutionnel et économique. En fait, il y a eu, et il y a toujours, de nombreux instruments d'ABG/P, et ils ont évolué de manière significative durant cette période. L'étude a rassemblé un inventaire complet de ces instruments et de leurs caractéristiques en termes de flux financiers, de conditions de décaissement, d'arrangements pour le dialogue, d'harmonisation et d'alignement des PTF, de l'assistance technique et du renforcement de la capacité (AT/RC) complémentaires. Tandis qu'il est facile d'identifier l'aspect financier en tant qu'input à part entière, les autres inputs sont en général partagés avec d'autres instruments d'aide, et les inputs d'AT/RC sont les parties les moins explicites de la structure, et donc les plus difficiles à identifier séparément.

15. En général, les nombreuses structures différentes de l'ABG/P ont relativement bien répondu aux conditions spécifiques de l'Ouganda, et se sont adaptées au CSLP et aux priorités sectorielles en évolution constante. Cependant, la structure d'origine était peut-être trop optimiste à l'égard des questions de gouvernance, avec un penchant marqué pour les secteurs sociaux, les questions de productivité émergeant plus tard.

16. Une grande partie du dialogue de l'ABG/P exploitait des forums sectoriels et budgétaires préexistants, le comité de direction du CASRP représentant le principal élément additionnel. La conditionnalité s'est de plus en plus concentrée sur les politiques et plans du gouvernement. Malgré sa bonne structure, des lacunes persistent dans des domaines où le dialogue et la conditionnalité auraient pu contribuer à encourager les réformes, et le dialogue est souvent dominé par des domaines où les progrès ont peu de chances de survenir. Pendant ce temps, les PTF ont mal évalué le niveau d'appropriation par le gouvernement des politiques et plans, qui sont de plus en plus technocratiques et de moins en moins politiques.

17. Le PEAP de 1997 (ses incarnations suivantes se sont transformées en CSLP) et les stratégies sectorielles, lancés avant le passage à l'ABG/P, ont offert un cadre solide d'objectifs de réduction de la pauvreté avec lequel l'ABG/P pouvait s'aligner dès le départ. Bien que la structure de l'ABG/P ait offert des réponses à un grand nombre de faiblesses des instruments d'aide en termes de l'alignement avec les objectifs du gouvernement et de l'harmonisation avec les systèmes du gouvernement, il existe toujours un certain degré d'incohérence au niveau des structures utilisées par les différents bailleurs.

Effets sur l'harmonisation et l'alignement

18. L'ABG/P fait partie d'une structure élaborée de dialogue et de coordination : réunions annuelles du Groupe consultatif, participation directe des bailleurs au processus budgétaire par l'intermédiaire de Groupes de travail sectoriels et calendrier annuel du CASRP.

19. L'alignement de l'ABG/P avec les objectifs et cibles du GdO, indiqué dans le cadre du PEAP et des stratégies sectorielles, a été solide, et étant donné les hausses relatives et absolues de l'ABG/P, ceci a eu un effet important sur l'alignement des PTF avec les objectifs

du GdO. Les liens solides entre le plan et le budget compris dans le système du GdO ont fait qu'il s'agissait d'un alignement bien réel avec les objectifs des politiques. Cependant, les conditions n'ont pas toujours été alignées avec les politiques gouvernementales préexistantes, bien que le GdO participe toujours à leur sélection. Le MFPED a joué un rôle important aux débuts de la coordination de l'aide, et le GdO et les bailleurs se basent de plus en plus sur un travail analytique conjoint. Les améliorations au niveau de la coordination et de la gestion de l'AT et du renforcement des capacités ont cependant été limitées, bien que certaines soient liées au dialogue mené dans le cadre du CASRP.

20. L'alignement de l'ABG/P avec le cycle budgétaire n'est pas solide : les engagements ne sont pas alignés sur l'horizon de planification à moyen et long terme du GdO, et les décaissements dans l'année varient en fonction des bailleurs. L'ABG/P a donc automatiquement contribué fortement à une hausse de l'utilisation des systèmes de mise en œuvre du gouvernement, bien que des augmentations récentes de l'aide projet menacent cette tendance.

Effets sur les dépenses publiques

21. L'ABG/P a eu un effet majeur sur l'augmentation des dépenses totales et pro-pauvres. Ces dernières ont été canalisées vers les services de base fournis par les autorités locales. Au cours des dix dernières années, les recettes et dépenses publiques de l'Ouganda ont connu une augmentation de 240% en termes réels. Le financement de l'ABG/P a représenté 31% de l'augmentation réelle des dépenses publiques entre 1997/98 et 2003/04, période durant laquelle les dépenses pro-pauvres sont passées de 17% à 37% du budget, avec des répercussions sur la hausse des transferts à destination des autorités locales. L'ABG/P a permis une hausse du financement discrétionnaire budgétisé, même lorsqu'une proportion substantielle est hypothétiquement réservée au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ; en effet, le GdO a pu influencer le choix des lignes budgétaires ciblées par ce fonds.

22. Les flux ont été prévisibles pour la majeure partie, dans la mesure où le GdO a pu se fonder sur des niveaux d'aide élevés et continus, mais la prévisibilité à court terme des décaissements (qui s'est récemment améliorée) a connu quelques problèmes. Le MFPED a réglé les problèmes de manque de prévisibilité à court terme en révisant à la baisse ses estimations des décaissements et en utilisant les sommes obtenues en surplus comme réserves pour ses dépenses.

23. L'ABG/P a contribué à l'efficacité des allocations grâce au passage à des dépenses pro-pauvres par le biais du Fonds de lutte contre la pauvreté, mais la définition de « dépense pro-pauvre » que ce dernier utilise est limitée et des programmes peuvent être ajoutés, mais pas retirés, ce qui peut limiter le gain d'efficience. L'ABG/P a également mené à une hausse de l'efficience opérationnelle. En effet, une part plus importante des budgets sectoriels parvient aux fournisseurs de services, et l'on constate un déclin relatif des dépenses de l'administration publique. Cependant, des hausses rapides des dépenses publiques pourraient avoir affaibli les raisons poussant à améliorer l'efficience. Il existe également des preuves que les coûts de transaction pour l'administration de l'ABG/P sont relativement plus faibles que pour l'aide projet.

Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation

24. Les éléments fondamentaux du processus de formulation budgétaire étaient en place avant l'avènement de l'ABG/P. Les flux de financement d'ABG/P ont contribué au renforcement des systèmes de GFP de l'Ouganda et ont poussé les agences chargées des

dépenses à prêter une attention accrue à ce processus. Ceci était principalement dû à la proportion plus élevée de financement budgétisé, qui a renforcé le processus budgétaire et a poussé les agences à développer leurs stratégies et plans.

25. L'influence de l'ABG/P sur l'accountability a été mixte. Certains domaines montrent des signes d'une accountability en hausse, due aux processus de revue sectorielle et à la participation accrue du Parlement au processus budgétaire. Cependant, les bailleurs dominent souvent le dialogue aux dépens des parties prenantes nationales.

26. Tant que le MFPED conserve un leadership fort, ces améliorations se poursuivront sans doute. Cependant, on dispose d'éléments de preuve montrant qu'une combinaison de rigidités du Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF), de processus budgétaires de plus en plus routiniers et d'un système de questionnement des propositions budgétaires moins rigoureux mettent en danger l'efficience future des dépenses publiques.

27. D'autres inputs de l'ABG/P, particulièrement le dialogue sur les politiques et l'assistance technique, ont contribué à la pression venant de la hiérarchie sur la gestion du programme de réforme budgétaire. Cependant, ces réformes demeurent plus technocratiques que concentrées sur l'accountability démocratique. L'assistance technique et le renforcement de la capacité liés à l'ABG/P ont contribué à améliorer les systèmes de GFP, mais leur efficacité a été limitée : en effet, ils n'ont pas été offerts de façon stratégique ou dans le cadre d'un programme de réforme cohérent. L'accent a cependant été porté de façon plus importante sur les systèmes budgétaires centraux que sur ceux des gouvernements locaux, même si on a assisté à des expansions majeures des ressources locales et de la fourniture de services à ce niveau. Le dialogue budgétaire au niveau national a eu tendance à se laisser distraire par des questions où les progrès sont peu probables, cela aux dépens de domaines où le dialogue a plus de chances de mener à des résultats concrets.

Effets sur les politiques et les processus de développement de politiques

28. L'Ouganda dispose d'une série particulièrement bien développée de processus de développement de politiques au niveau sectoriel. Un grand nombre d'entre eux sont antérieurs à l'ABG/P, particulièrement dans les domaines transversaux de la réforme tels que la décentralisation et la GFP. Cependant, l'appropriation politique de ces processus faiblit.

29. Les PTF, qu'ils participent à l'ABG/P ou non, sont des acteurs importants du processus de développement de politiques aux niveaux sectoriel et transsectoriel. C'est le résultat d'intérêts partagés entre le Président, le MFPED et les PTF, mais cette coalition ne cesse de se fragiliser. Le consensus autour de la stratégie et des objectifs généraux des PEAP a permis au GdO et aux bailleurs de se concentrer sur les moyens et les priorités dans le contexte du système de planification à moyen terme des dépenses. Lorsque le dialogue et les conditions qui en résultaient étaient de bonne qualité, ils ont joué un rôle positif en perfectionnant les politiques et en fournissant un élan supplémentaire aux réformes clés. L'influence des bailleurs a été en partie responsable de la participation d'une gamme plus vaste de parties prenantes, y compris la société civile, aux processus de développement de politiques. Cependant, certains remettent en question sa pertinence.

30. Les processus s'adaptent souvent aux circonstances et aux contraintes, y compris aux décisions politiques telles que l'offre gratuite des soins de santé. Tandis que les processus transversaux sont moins bien développés, le dialogue sur les politiques et la

conditionnalité ont aidé à protéger certains des processus de réforme en cours de la GFP et de la décentralisation de ceux qui s'y opposaient, et à maintenir le rythme des réformes. En même temps, la proéminence des bailleurs a eu tendance à éclipser les parties prenantes nationales, y compris le Parlement.

31. Les politiques sectorielles et les plans de dépenses publiques ont un lien particulièrement clair en Ouganda, et le cadre de dépenses à long terme a ajouté une perspective à long terme. Cependant, les politiques ont souvent été dominées par le secteur public et ont négligé le rôle du secteur privé, bien que ces questions prennent de plus en plus d'importance.

Effets sur la performance macro-économique

32. La stabilité et la discipline macro-économiques ont été maintenues durant toute la période d'évaluation, avec une inflation faible et un contrôle étroit des dépenses publiques agrégées. Les bases de la solide performance macro-économique de l'Ouganda ont été posées avant l'ABG/P, et le soutien à la balance des paiements a été crucial à ces fins. L'ABG/P a permis de bénéficier de niveaux plus élevés de dépenses publiques et de réserves de devises étrangères, facilitant la gestion de la trésorerie et l'utilisation des réserves pour limiter la volatilité des taux de change. Un dialogue se poursuit avec le FMI sur les questions macro-économiques, et les décaissements de l'ABG/P se font en général à la condition que l'Ouganda respecte les conditions posées par le FMI.

33. Les augmentations de l'aide, et de l'ABG/P en ce qu'il a facilité une rapide expansion de l'aide, ont contribué à une hausse des coûts du financement budgétaire. En effet, le GdO a choisi de mettre en œuvre une politique de stérilisation orientée plus sur l'émission de dettes internes que sur la vente de devises. Cette stratégie a été choisie car on craignait l'impact de flux élevés d'aide sur la croissance des exportations.

34. Bien que l'investissement dans le secteur privé ait augmenté durant la période de l'évaluation, des taux d'intérêt nationaux élevés, en partie suite à la stratégie de stérilisation du GdO, ont sans aucun doute amoindri les effets ressentis par le secteur privé. En général cependant, les investissements dans le secteur privé et la croissance des exportations (en termes de volume, au moins) ont été soutenus, indiquant que les augmentations des dépenses publiques dues à l'aide n'ont pas trop ralenti la croissance du secteur privé. Le GdO tient à préempter les effets du « Dutch Disease » liés aux fortes entrées d'aide, et donc cherche à fixer une limite au déficit. Cependant, les questions de capacité d'absorption de l'aide par l'Ouganda ne sont pas spécifiques à la modalité de l'ABG/P. Bien que les recettes nationales soient basses, elles augmentent proportionnellement au PNB, et aucun élément de preuve ne suggère que l'ABG/P a eu un effet négatif sur la collecte de recettes totales.

35. Il existe un fort engagement, du point de vue politique et au sein du MFPED et de la Banque de l'Ouganda, envers la maintenance de la discipline fiscale et de la stabilité macro-économique. L'ABG/P soutient cette attitude qu'il n'a pas provoquée.

Effets sur la fourniture de services publics

36. Le financement de l'ABG/P a accéléré l'augmentation de la quantité des services de base fournis par les gouvernements locaux. Bien que ces services ne soient pas toujours pro-pauvres, il ne fait aucun doute que les pauvres en ont profité. Cependant, la qualité des services de santé et d'éducation est très faible, et menace les avantages apportés par l'expansion.

37. Grâce à sa flexibilité, l'ABG/P a également mené à une allocation plus efficiente et efficace des ressources à la fourniture de services. Ceci se manifeste dans la mesure dans laquelle le GdO a pu augmenter les dépenses à destination des aspects récurrents de la fourniture de services dans certains secteurs, venant s'ajouter aux dépenses de développement.

38. Le Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) a facilité cela, et le fait que l'ABG/P a été théoriquement ciblé sur le Fonds de lutte contre la pauvreté et les secteurs a contribué à accélérer ce changement. La décentralisation a été une réforme clé. En facilitant des transferts plus importants à destination des gouvernements locaux, les fonds de l'ABG/P ont contribué à renforcer les nouvelles relations institutionnelles au niveau de la fourniture de services et du renforcement de la capacité institutionnelle des gouvernements locaux. Cependant, les gouvernements locaux n'ont reçu qu'une autonomie limitée à l'égard des fonds offerts, ce qui a limité la réactivité de ces services.

39. D'autres inputs de l'ABG/P ont contribué à soutenir certaines des réformes et initiatives liées à la fourniture, en particulier au niveau sectoriel. La plupart des secteurs ont développé des stratégies et des cadres de politiques plus clairs pour la mise en œuvre. Cependant, le dialogue sur les politiques, l'AT et le renforcement de la capacité n'ont pas reçu une attention proportionnée à leur importance à l'égard des questions institutionnelles qui intéressent les gouvernements locaux ou de la relation entre les fournisseurs de services et les clients : en effet, ils peuvent représenter un moyen d'améliorer la qualité et l'accountability de ces services. Le renforcement des institutions de fourniture de services n'a pas bénéficié d'une attention suffisante ; on s'est contenté d'augmenter les inputs à leur disposition.

Effets sur la réduction de la pauvreté

40. La proportion d'Ougandais vivant sous le seuil de pauvreté national est passée de 56% à 34% de la population dans les années 90, la majorité de ces améliorations se dessinant vers la fin de cette décennie. Cependant, cet indicateur est passé à 38% en 2003. Les causes de ces évolutions et la fiabilité des données sont sujets à débat. On constate des variations régionales significatives, la pauvreté demeurant exceptionnellement élevée dans le Nord, théâtre de conflits à répétition. De nombreux facteurs influencent la pauvreté liée aux revenus en plus de l'action du gouvernement et des flux d'aide. Il serait donc inapproprié de se contenter d'associer des évolutions, dans quelque direction que ce soit, uniquement à la stratégie de réduction de la pauvreté soutenue par l'ABG/P.

41. Cependant, l'ABG/P a eu un certain impact. L'ABG/P a apporté une contribution financière majeure et efficiente à l'expansion de la fourniture de services auxquels les pauvres ont pu accéder, bien que leur faible qualité sape les avantages qui y sont associés. Les fonds de l'ABG/P ont contribué à un environnement macro-économique globalement positif, qui a soutenu la croissance des revenus, mais à part cela, l'influence de l'ABG/P sur la pauvreté liée aux revenus est limitée. La domination d'un programme axé sur les services sociaux, qui a marqué les débuts de l'évolution de l'ABG/P, a limité la marge de manœuvre pour une promotion de l'action en faveur du secteur public favorable à la génération et à la croissance des revenus. Cependant, les inputs non-financiers ont favorisé une revue des politiques qui a mis en évidence le besoin de prêter à l'avenir une attention plus spécifique à la qualité de la fourniture de services et à la pauvreté liée aux revenus.

42. L'ABG/P a soutenu la décentralisation, qui vise à encourager un processus décisionnaire participatif, mais l'impact de l'empowerment sur les pauvres n'est pas concluant. L'administration de la justice ou les droits humains n'ont pas connu

d'améliorations significatives, et les populations affectées par le conflit qui fait rage dans le nord du pays n'ont reçu qu'une attention limitée.

La durabilité de l'ABG/P

43. Les mécanismes de gestion et de suivi de l'ABG/P, dans le contexte d'un suivi général de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, continuent à évoluer en fonction des situations rencontrées. Ils sont solidement ancrés dans les systèmes nationaux de planification et de budgétisation. Il est probable qu'une convergence plus poussée se produise, la matrice des performances du CASRP étant plus directement inspirée du PEAP. En Ouganda, il existe des mécanismes de suivi des trois flux principaux d'ABG/P, mais ce suivi est déséquilibré. Le contrôle des dépenses et des résultats est bien développé, mais la collecte de données routinières sur les résultats directs de l'action du secteur public est limitée, ce qui réduit l'efficacité d'un processus décisionnaire fondé sur des preuves. Il est important de renforcer la spécification et le suivi des liens intermédiaires de manière à ce que la mise en œuvre et l'efficacité des politiques puissent être suivies.

44. Le champ d'action de la participation des PTF aux processus de développement de politiques et la nature de ces processus aux niveaux sectoriel et transsectoriel favorisent grandement un apprentissage partagé, mais la courte mémoire institutionnelle des PTF mine ce processus. Les systèmes de remontées d'informations, par l'intermédiaire des mécanismes de revue sectorielle et du comité de direction du CASRP, sont bien établis. Cependant, la réduction apparente de la participation politique à ces processus n'augure pas bien de leur durabilité. En plus de cela, les préoccupations liées à la transition politique et à la corruption font qu'il est plus difficile pour les PTF de justifier auprès de leurs populations l'aide qu'ils accordent à l'Ouganda. L'ABG/P, qui n'est pas ciblé, est particulièrement vulnérable face à la critique.

45. L'efficacité de l'ABG/P peut être menacée par un affaiblissement de la coalition d'intérêts entre la Présidence, le MFPED et les bailleurs. La durabilité, et les effets positifs continus de l'ABG/P, dépendront des réponses graduelles liées à une appréciation réaliste des limites de l'influence des bailleurs.

Partie C : Questions transversales

46. En général, l'ABG/P s'est révélé être un complément utile aux autres instruments de l'aide pour répondre à toute une gamme de questions transversales, qui ont été intégrées au PEAP et aux forums de dialogue établis.

Questions transversales liées aux politiques

47. Les questions de *genre* sont abordées et intégrées de manière plus systématique en Ouganda que dans de nombreux pays, et les structures du gouvernement existantes ont été utilisées de préférence aux structures parallèles. Le dialogue dans le cadre du PEAP a bien accueilli les échanges sur le genre, et il existe un groupe de bailleurs spécialisé dans le traitement de ces questions.

48. Les questions d'*environnement* étaient également intégrées au processus du PEAP, et un Groupe de travail sectoriel a été mis en place en 2001. Les CASRP ont compris des actions liées au renforcement des institutions environnementales, mais elles demeurent faibles et ne bénéficient que d'une priorité budgétaire limitée.

49. L'Ouganda a été l'un des premiers pays disposant d'un fort leadership politique où la prévalence du *VIH/SIDA* a chuté. Cependant, la stratégie pour le VIH/SIDA n'a été que partiellement intégrée aux deux premières incarnations du PEAP, et la mesure dans laquelle les fonds globaux peuvent être acceptés, au vu du plafond macro-économique du gouvernement, est sujet à controverses.

Questions liées aux secteurs public et privé

50. Comme on l'a souligné plus haut, l'ABG/P, à l'origine, favorisait la fourniture de services du secteur social, bien que le MFPED ait toujours insisté sur l'importance de la stabilité macro-économique pour encourager l'investissement et la croissance du secteur privé. Des PEAP et CASRP successifs ont accordé une plus grande attention aux questions de croissance économique et de développement du secteur privé, mais l'expansion des initiatives telles que les Services de conseil au secteur agricole est ralentie à cause de ressources réservées aux services publics de base.

Capacité gouvernementale et renforcement de la capacité

51. Le renforcement systématique de la capacité des institutions du gouvernement a été limité, bien que le financement de l'ABG/P, par le biais de son impact sur les dépenses publiques, ait contribué à améliorer les intéressements offerts aux institutions pour les encourager à renforcer leur capacité.

52. L'AT/RC des bailleurs ont été les inputs les moins bien spécifiés de l'ABG/P et la coordination et le ciblage de telles activités ont connu peu d'améliorations suite à l'ABG/P. On note une absence de stratégie cohérente de renforcement de la capacité au sein du gouvernement, tandis que la capacité des institutions centrales et gouvernementales varie énormément. L'appui sous forme d'AT/RC a été offert différemment dans les différents secteurs du gouvernement central, et il a tendance à être fragmenté. La tentative d'utiliser des approches innovatrices supplémentaires pour le renforcement de la capacité au niveau des gouvernements locaux, et de les relier à l'obtention de subventions, a connu un certain succès, mais les initiatives liées aux nouvelles politiques manquent de soutien technique. Par conséquent, une plus grande complémentarité pourrait exister entre les fonds de l'ABG/P et les inputs de l'AT/RC.

53. Le renforcement de la capacité liée à l'ABG/P s'est naturellement concentré sur la GFP, mais la capacité des gouvernements locaux est cruciale à une fourniture de services efficace, et devrait faire l'objet d'efforts accrus.

54. Il est important que les bailleurs renforcent les gains de capacité qui ont été réalisés, et ne les mettent pas en danger en utilisant des systèmes parallèles.

Qualité du partenariat

55. En général, l'Ouganda soutient l'idée que la conditionnalité de l'ABG/P est différente, du point de vue qualitatif, des approches d'ajustement structurel antérieures. Les conditions servent principalement de repères pour les différents acteurs, et ne fournissent l'élan nécessaire pour lancer les réformes que lorsqu'elles bénéficient d'un soutien du gouvernement. Il reste clair que les conditions ne se contentent pas d'« acheter de la réforme » ou de « faire bouger les choses ». L'ABG/P a utilisé des structures de dialogue sectoriel existantes, et le dialogue budgétaire au lieu de créer de nouvelles structures distinctes. Ceci a contribué à garantir une meilleure cohérence et complémentarité des différents instruments d'aide.

56. Comme l'ABG/P est décaissé à l'aide des systèmes du gouvernement, son administration est moins coûteuse, et les dialogues sectoriels et du CASRP conjoints réduisent la duplication, même s'ils peuvent être difficiles à manier. Cependant, de récentes augmentations de l'aide projet signifient que la totalité des coûts de transaction pourrait ne pas chuter.

Gouvernance politique et corruption

57. L'interaction entre l'ABG/P et les autres modalités d'aide représente une influence importante sur l'efficacité totale de l'aide. Dans certains secteurs, la poursuite de stratégies mixtes projet / ABG/P limite les avantages de l'ABG/P. Le GdO/les PTF devraient réviser l'équilibre approprié entre les instruments d'aide dans chaque secteur.

58. La question de « gouvernance » couvre tout un éventail de questions politiques et techniques qui ont pris une importance accrue dans la relation entre le GdO et les PTF au cours des dernières années. La performance par rapport à ces critères de gouvernance est difficile à mesurer de façon objective, mais l'écart entre la performance du GdO et les attentes des PTF (dont certaines se fondaient sur une mauvaise compréhension initiale des circonstances politiques de l'Ouganda) s'élargit.

59. De nombreux aspects de la gouvernance, y compris les droits humains, sont abordés dans les PEAP, mais l'appropriation politique des PEAP diminue. Les efforts des bailleurs bilatéraux visant à donner plus d'importance aux questions de gouvernance par le biais d'une « matrice de gouvernance » ont connu un succès limité. En même temps, le potentiel des crises politiques de mettre cette relation en danger semble augmenter. L'ABG/P offre des possibilités d'aborder tout un éventail de questions de gouvernance avec le GdO, mais il ne peut pas acheter des réformes de la gouvernance qui menacent des intérêts politiques clés.

60. La corruption ronge particulièrement l'appui des PTF envers l'ABG/P, mais on constate de meilleurs résultats au niveau du renforcement des systèmes fondamentaux de GFP et de l'amélioration de la transparence qu'à celui d'une législation de lutte contre la corruption très en vue. Il ne faut pas supposer que l'ABG/P est automatiquement plus vulnérable à la corruption que d'autres formes d'aide. Les mécanismes de protection de la fourniture de l'ABG/P sont importants, mais ils offrent également des opportunités de renforcer les systèmes fiduciaires du GdO.

61. De nombreuses réformes et améliorations de la capacité soutenues par l'ABG/P sont tout aussi pertinentes pour les exigences de comptabilité des parties prenantes nationales que pour celles des PTF, mais les PTF doivent faire attention à ne pas éclipser les parties prenantes nationales.

Partie D : Synthèse – Conclusions et Recommandations générales

Évaluation globale

62. Notre évaluation globale est positive. L'ABG/P représente un moyen efficace de soutenir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pertinente. Il a permis au GdO d'élargir la fourniture de services de base offerts aux pauvres par le biais d'organismes décentralisés, cela avec plus de rapidité. En général, on constate des gains au niveau de l'efficience opérationnelle et d'allocation, y compris une réduction des coûts de transaction liés à l'utilisation de l'aide. Les fonds de l'ABG/P, mariés à d'autres inputs, ont eu des effets

systémiques importants sur la capacité, en particulier au niveau du renforcement du système de planification et de budgétisation, en libérant des fonds discrétionnaires. On note également des effets positifs sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide. Le Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) et le système de ciblage théorique ont été des mécanismes très utiles pour démontrer l'objectif et les utilisations de l'aide sans subir le manque d'efficacité du ciblage prescriptif. Il est très peu vraisemblable que le même niveau d'efficacité des dépenses ait pu être atteint par le biais d'autres modalités.

63. Le calendrier de mise en place de l'ABG/P a été propice, ainsi que sa capacité à exploiter des systèmes préexistants pour relier les politiques et budgets déjà développés par le MFPED. L'échelle des flux d'ABG/P a été un élément crucial qui a donné une influence décisive au système de budgétisation du gouvernement.

64. L'ABG/P a plus représenté un partenariat que les conditionnalités précédentes, et a contribué à étendre l'appropriation d'autres modalités par le GdO. L'accent porté sur les systèmes du gouvernement a contribué à renforcer la transparence et à élever certains standards fiduciaires, même si les risques fiduciaires demeurent élevés. Avec du recul, la stratégie de l'Ouganda, qui consistait à élargir les services publics de base, a accordé trop peu d'attention à la génération de revenus, à la qualité et au ciblage pro-pauvre des services publics. Le rythme de l'expansion a eu un impact sur l'efficience, ce qui était inévitable, et a mis énormément de pression sur la capacité et les mécanismes d'accountability des gouvernements locaux. Cependant, les systèmes de dialogue et de revue des politiques associés à l'ABG/P permettent de confronter de telles questions, et ces déséquilibres commencent à être rectifiés.

Défis futurs

65. En ce qui concerne les perspectives d'avenir, le raisonnement sous-jacent à l'ABG/P demeure valide, mais le contexte politique et institutionnel est devenu plus difficile. Bien que l'ABG/P soit essentiellement un instrument d'appui financier et institutionnel à long terme d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, il semble particulièrement vulnérable au court terme. En effet, il est possible que les relations entre PTF et un gouvernement en place se compliquent. Il existe un danger qu'un retour aux modalités de projet menace les résultats déjà obtenus. Les bailleurs et le GdO devraient revoir de façon plus systématique les stratégies d'aide, en faisant attention à choisir les instruments qui conviennent le mieux aux différents secteurs. Les instruments de l'ABG/P ont eux-mêmes besoin d'être adaptés pour parvenir à un équilibre entre leur rôle de soutien à des stratégies de développement à long terme, et le besoin de répondre aux performances. Nous faisons un certain nombre de recommandations à la fois au GdO et aux bailleurs, pour la structure et la gestion futures de l'ABG/P.

Garantir une stabilité à long terme

R1 Le GdO et les PTF devraient essayer d'assurer que la tendance relative globale à l'utilisation de l'ABG/P se poursuit.

R2 Les PTF devraient développer des garanties contre un retrait rapide et déstabilisant de l'ABG/P.

R3 Les PTF devraient aller vers l'adoption d'un mécanisme de réponse graduel offrant des intéressements crédibles pour la performance et la prévisibilité à long terme qui soient à l'abri des retraits de l'aide à court terme pour des raisons politiques.

R4 Les PTF devraient rechercher des modes de réponse graduels aux préoccupations politiques qui ne sapent pas les objectifs fondamentaux à long terme de l'ABG/P.

R5 Les PTF devraient fournir des informations sur l'aide conformément aux cycles budgétaires et du CDMT et prendre des engagements sur trois ans renouvelables envers l'ABG et d'autres formes d'aide.

R6 Les objectifs et utilisations de l'ABG/P doivent être clairement indiqués en parallèle avec d'autres instruments s'il veut conserver le soutien politique des sièges des PTF. Les stratégies de l'aide devraient garantir qu'un instrument ne présente pas une vulnérabilité plus forte que d'autres face aux retraits à court terme de l'aide.

Structure des instruments de l'aide et de l'ABG/P

R7 Le GdO doit développer une politique d'aide plus élaborée (allant plus loin que l'ordre de préférence des instruments d'aide donné dans les principes de partenariat). Il doit souligner les rôles et les éléments de bonne pratique des différents instruments d'aide.

R8 Une série de principes et de directives opérationnels pour l'ABG/P devrait être développée, à laquelle les PTF devraient adhérer.

R9 Dans ce contexte, l'équilibre entre les instruments de chaque secteur devrait être revu.

R10 Les options telles que le co-financement en amont des différents types d'appui budgétaire devraient être considérées (par exemple, le co-financement du CASRP ou de la totalité d'un instrument unique d'ABG/P, avec, dans l'idéal, un instrument d'appui budgétaire sectoriel co-financé dans chaque secteur).

R11 Le GdO et les PTF devraient convenir d'un programme de décaissement commun pour l'ensemble de l'ABG/P (une ou deux tranches par an) et s'y tenir.

L'axe suivi par le dialogue et les conditions

R12 Continuer à développer des processus de type sectoriel pour la stratégie et le dialogue dans les domaines de réformes transsectoriels (par exemple, la décentralisation, la réforme du secteur public, la GFP) et dans les secteurs dépourvus de processus de SWAp.

R13 Le dialogue sur le CASRP peut contribuer à promouvoir certaines questions transversales, mais il devrait être utilisé avec prudence et ne pas être surchargé.

R14 Les PTF devraient continuer à participer au programme de gouvernance décrit dans le PEAP, mais se montrer réalistes à l'égard des domaines où les progrès sont les plus probables.

R15 Continuer à rehausser le profil des questions de productivité et de secteur privé, y compris l'expansion des initiatives promulguant la croissance.

R16 Continuer à articuler le dialogue autour de la qualité des services et de la génération de revenus.

Accountability

R17 Le GdO et les PTF devraient développer une stratégie de renforcement de systèmes d'accountability vis-à-vis des parties prenantes nationales qui reflètent les intérêts démocratiques nationaux tout en satisfaisant les exigences des PTF.

R18 Sans pour cela négliger d'autres aspects de la corruption, les PTF devraient persister dans leur stratégie à long terme en utilisant l'influence de l'ABG/P sur le renforcement de la gestion financière, de la transparence, des standards de marchés publics et ainsi de suite. Cela devrait se faire aux niveaux local comme gouvernemental, de façon à refléter les intérêts démocratiques nationaux ainsi que les préoccupations fiduciaires des PTF.

R19 Prendre soin de garantir que les processus politiques permettent aux voix des partenaires nationaux, dont le Parlement et la société civile, de se faire entendre au sein du dialogue.

Renforcement de la capacité et axe choisi

R20 Dans le contexte des processus « sectoriels » dans les domaines transversaux tels que la GFP, la décentralisation et la réforme du secteur public (voir ci-dessus) :

(a) Développer les stratégies de renforcement de la capacité menant à des réformes dans ces domaines.

(b) Aligner l'AT/RC et autres appuis institutionnels sur ces plans stratégiques.

R21 Se concentrer encore plus sur les questions systémiques de GFP au niveau du gouvernement local.

R22 Au niveau sectoriel, mettre plus l'accent sur le renforcement de la capacité des fournisseurs de service, pas seulement sur la poursuite de l'expansion des services.

R23 Mener une recherche active pour maximiser la complémentarité des inputs de l'aide (fonds, AT/RC) pour le renforcement de la capacité.

Utiliser l'ABG/P avec efficacité

R24 Le MFPED devrait revigorer le questionnement des propositions budgétaires pour promouvoir l'efficience.

R25 La définition de « dépenses pro-pauvres » devrait être régulièrement revue pour éviter qu'elle ne stagne.

R26 Augmenter la flexibilité du PAF pour faciliter l'expansion des initiatives promulguant la croissance

R27 Évaluer la capacité d'absorption à long terme de l'aide, et enquêter sur l'efficience des choix de stérilisation du GdO.

R28 Garantir que le suivi couvre les activités d'implémentation et les résultats intermédiaires ainsi que les outcomes finaux.

Sélection des bailleurs

R29 Les bailleurs devraient prendre en compte le rôle que les conditions peuvent jouer et choisir les conditions lorsque les indicateurs sont nécessaires et le succès probable.

R30 Les bailleurs devraient améliorer leur capacité à participer de façon fructueuse au dialogue, par exemple en :

(a) se concentrant sur un nombre réduit de secteurs et de questions ;

(b) garantissant une plus grande logique et cohérence des politiques dans tous les secteurs ;

(c) utilisant plus la coopération déléguée ;

(d) gardant son personnel pendant plus longtemps ;

(e) donnant très tôt au personnel une formation détaillée sur le fonctionnement des systèmes de l'Ouganda ;

(f) développant une meilleure connaissance de l'économie politique des réformes.

RÉSUMÉ VIETNAM

Partie A : Cadre contextuel et description de l'ABG/P

Introduction et cadre conceptuel

1. Le Vietnam est l'un des sept pays faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre d'une Évaluation commune de l'Appui budgétaire général (ABG). Le financement sous forme d'ABG s'accompagne en général d'autres inputs : un processus de dialogue et de conditions attachés au transfert, à l'assistance technique et au renforcement de la capacité, ainsi que des efforts d'harmonisation et d'alignement de la part des bailleurs participant à l'ABG. D'autres formes d'aide programme (y compris l'allégement de la dette et autre aide apportée à la balance des paiements) sont parfois considérées comme des appuis budgétaires lorsqu'elles génèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour financer le budget de l'État. Cependant, cette évaluation se concentre sur les ABG « nouveaux » ou « basés sur un partenariat » (ABG/P). L'ABG/P se concentre de façon explicite sur la réduction de la pauvreté, et tente de soutenir des stratégies développées au niveau national au lieu d'imposer des prescriptions externes en matière de politique.

2. Bien que l'évaluation se concentre sur l'ABG/P, elle couvre la période allant de 1994 à 2004 afin d'évaluer si, et comment, l'ABG/P diffère des autres formes d'appui budgétaire. L'objectif de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, l'ABG/P est un outil efficace et efficient pour parvenir à des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance. L'étude du Vietnam a suivi la même méthodologie que les études des autres pays. Celle-ci est décrite en détails dans le rapport préparatoire final, approuvé par le comité de direction pour l'étude. Elle prévoit qu'on passe par plusieurs « niveaux d'analyse », des conditions d'entrée lors de l'adoption de l'ABG/P, en passant par les inputs de l'ABG/P, leurs effets immédiats, leurs résultats, leurs conclusions et les impacts sur la réduction de la pauvreté.

3. On considère que les avantages principaux de l'ABG/P proviennent du renforcement de l'appropriation par les pays, de l'amélioration des performances et de l'accountability au sein des systèmes de GFP des gouvernements partenaires, de la réduction des coûts de transaction, de l'augmentation de la prévisibilité des ressources et de la réduction de la volatilité (CAD de l'OCDE, 2005). Cette étude examine ces thèmes et évalue la mesure dans laquelle d'autres effets se produisent, tels qu'une amélioration de l'harmonisation et de l'alignement, un renforcement de la politique et des processus, un soutien de la stabilité macroéconomique, et une augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la prestation de services.

Le contexte de l'appui budgétaire au Vietnam

4. La première étape de l'utilisation de l'ABG/P a commencé avec le développement par le gouvernement du Vietnam (GdV) d'un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (CSLP intérimaire), qui comprenait une consultation participative (au niveau national, sous-national et communautaire) sur le contenu de cette stratégie. Suite à l'approbation du CSLP intérimaire en 2001, une Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) et le Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) ont été signés respectivement avec le FMI et la Banque Mondiale. Ils ont été à l'origine d'une approche de l'ABG plus orientée vers la mise en place d'un partenariat. Le document final de la Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance (SGRPC) a été achevé en 2002.

5. L'ABG/P, sous forme de CASRP, a démarré en 2001 avant la finalisation du SGRPC, et il en est à sa quatrième phase. Le CASRP fournit un financement au programme de

réforme du GdV, tandis que des projets et programmes liés offrent une assistance technique (AT) et un financement supplémentaire venant soutenir la mise en œuvre.

6. Le CASRP1 a représenté 250 millions de dollars US de financement de la part de la Banque Mondiale, et 22,6 millions de cofinancement. Le montant du CASRP2 était plus bas, avec 100 millions de dollars US de la Banque Mondiale et un cofinancement de 40 millions de dollars US, tandis que pour le CASRP3, la Banque Mondiale a fourni 100 millions de dollars US et le cofinancement équivalait à 57 millions de dollars US. Pour le CASRP4, 100 millions de dollars US ont été engagés par la Banque Mondiale et 125 millions par les cofinanceurs. Ceci représente environ 7.5 à 10% des flux d'APD.

7. En plus de cela, diverses autres formes d'ABG ont été utilisées par le passé pour soutenir le programme de réforme du GdV. Le Crédit à l'ajustement structurel (CAS) 1 de la Banque Mondiale a été mis en œuvre de 1994 à 2000, mais seul un pourcentage limité des fonds a été décaissé. La Banque asiatique de développement (BAD) a financé deux prêts à décaissement rapide qui, bien que jugés efficaces par des évaluations ultérieures, ont rencontré des problèmes de décaissement liés au non-respect de la conditionnalité.

8. En 1994, le FMI a mis en place un arrangement de trois ans à travers la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR). En vertu de cet arrangement, deux revues à mi-parcours ont été menées plus ou moins aux dates prévues, mais le programme a été déclaré off-track après cela. Il a été impossible de se mettre d'accord sur un troisième arrangement annuel, et le programme a expiré en 1997. Le FRPC du FMI a connu un problème similaire ; il a été suspendu en 2002 lorsque les deux parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur des mesures de sauvegarde, et il a expiré en 2004. La Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC) a également appuyé le GdV à travers un programme à décaissement rapide avec l'initiative de New Miyazawa, qui visait à diminuer les impacts de la crise asiatique en promulguant la réforme économique et en encourageant le développement du secteur privé.

9. La structure de l'ABG/P, et le CASRP en particulier, a été influencée par les enseignements tirés de l'utilisation de ces formes antérieures d'ABG, et par les problèmes résultant de la conditionnalité et de la tentative d'imposer des politiques qui n'avaient pas été approuvées par un processus décisionnaire basé sur un consensus. En conséquence, le CASRP a été basé sur le propre programme de réforme du gouvernement, et la conditionnalité a été remplacée par des « déclencheurs » utilisés pour décider du niveau annuel de prêts CASRP et vérifier que le programme global de réforme demeure sur la bonne voie.

L'évolution de l'ABG/P au Vietnam

10. Le CASRP de la Banque Mondiale a démarré avec le CASRP1 en 2001 ; il s'est poursuivi avec le CASRP2 en 2003 et le CASRP3 en 2004. Les CASRP 4 et 5 viennent d'être négociés. Le financement fourni par l'intermédiaire du CASRP vise à soutenir le SGRPC et le programme de réforme du gouvernement. Une matrice de politiques souligne les actions que le gouvernement a accepté de mettre en œuvre, et une série de déclencheurs est utilisée par la Banque Mondiale pour évaluer si elles ont bien été mises en œuvre. La matrice de politiques comprend trois axes. L'axe 1 comprend les actions des politiques liées à la transition vers une économie de marché ; l'axe 2 comprend l'exclusion sociale et la durabilité environnementale, et l'axe 3 comprend la gouvernance moderne. À l'origine, le CASRP1 était un prêt du type Crédit d'ajustement structurel (CAS), mais au fil de l'évolution du CASRP, de nouveaux axes ont été ajoutés, et son champ d'action s'est élargi. Le nombre de PTF co-finançant le CASRP est passé de quatre pour le CASRP1 à sept pour le CASRP3, et onze pour le CASRP4.

11. Les fonds sont décaissés directement à la Banque d'État du Vietnam (BEV) par l'intermédiaire d'un trust fund. Ils sont canalisés vers le budget d'État et ne sont pas affectés. Pour la Banque Mondiale, le CASRP fonctionne selon des termes de prêt à des taux très concessionnels. Selon l'évaluation de la rapidité des réformes en cours de mise en œuvre, la Banque Mondiale peut effectuer ses décaissements en fonction de scénarios bas, de base ou élevés (les CASRP 1-3 ont tous été des prêts de base). Les cofinanceurs offrent des dons non-remboursables ou des crédits parallèles soumis à leurs propres termes.

Partie B : Analyse de l'ABG/P

Pertinence de l'ABG en partenariat

12. Le GdV a été considéré éligible pour l'ABG/P car il avait déjà obtenu de bonnes performances au niveau de la réduction de la pauvreté et de la gestion macroéconomique. Entre 1993 et 2002, le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de la pauvreté est passé de 53% à 29%. Ceci s'est produit grâce à une croissance économique stimulée par les réformes « Doi Moi », qui ont lancé une libéralisation de l'économie, tandis que le gouvernement a également mis en place des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté visant à réduire la pauvreté dans les régions et communes les plus démunies. Ceci a permis aux PTF d'avoir confiance en la capacité du GdV de gérer l'économie et de mettre en œuvre des réformes structurelles toujours axées sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

13. Le CASRP lui-même s'articule autour de trois axes tirés du SGRPC et reflète les objectifs et priorités du SGRPC, qui visent à réduire la pauvreté. Les actions politiques comprises dans ces axes sont conçues pour renforcer la mise en œuvre de politiques faisant partie du programme de réforme du GdV. Le CASRP est conçu pour fournir une motivation supplémentaire pour la mise en œuvre de ces réformes par l'intermédiaire d'un financement et d'un dialogue politique venant les renforcer.

14. Le CASRP se fonde sur un cycle de deux ans, avec une discussion et négociation des actions à inclure dans la matrice politique du CASRP menées l'année précédant celle du décaissement du crédit. Les actions politiques comprises dans la matrice doivent alors être mises en œuvre avant le décaissement du crédit. On n'utilise pas toutes les actions politiques comprises dans la matrice politique pour évaluer les progrès de la mise en œuvre. Une sous-sélection d'actions politiques, en général au nombre de douze, est utilisée en tant qu'indicateurs de progrès ; on les qualifie de « déclencheurs ». Les progrès réalisés pour l'atteinte de ces déclencheurs sont utilisés pour décider du niveau des prêts de la Banque Mondiale pour le CASRP annuel suivant. On les qualifie de satisfaisants, très satisfaisants ou partiellement satisfaisants, et ils sont utilisés pour décider si les prêts devraient se faire sur une base élevée (*high case*), de base (*base case*) ou faible (*low case*).

15. La structure du CASRP est appropriée au contexte du Vietnam ; en effet, les prêts programme liés à une conditionnalité stricte n'ont pas fonctionné par le passé. Les déclencheurs du CASRP reflètent cette expérience : ils se fondent sur des actions politiques convenues avec le GdV, et non pas imposées, et tirées du propre programme de réforme de ce dernier. Ceci signifie qu'il existe une réelle appropriation des politiques de la part du GdV et que le dialogue politique se concentre sur le « comment » et non pas sur le « quoi », influençant ainsi la *mise en œuvre* des politiques au lieu d'en introduire de nouvelles.

Effets sur l'harmonisation et l'alignement

16. Au Vietnam, on assiste à une variété d'initiatives d'harmonisation et d'alignement, mais les progrès ont été plus lents que prévus et se sont concentrés sur l'harmonisation des procédures et l'alignement avec la politique gouvernementale, plutôt que sur l'alignement

avec les systèmes du gouvernement. Le besoin de résoudre les problèmes de décaissement présentés par les projets, l'influence des « bonnes pratiques » pour les initiatives de gestion de l'aide et une reconnaissance des avantages de la collaboration au sein d'un marché de l'aide congestionné ont servi de motivation pour la participation à ce processus.

17. Le CASRP a fourni un mécanisme permettant la réalisation pratique de l'alignement avec les politiques et systèmes du GdV, bien qu'il semble avoir moins d'impact sur l'harmonisation. Il existe des preuves d'un meilleur alignement avec les politiques et systèmes gouvernementaux grâce au CASRP, ainsi qu'à travers la fourniture d'un cadre de politique commune pour les PTF. Ceci a amélioré la coordination des PTF, un plus grand nombre de cofinanceurs ayant rejoint le CASRP, tandis que les PTF peuvent participer aux discussions sur la matrice politique, qu'ils participent au financement ou non. Il est peu probable que cela ce soit produit avec les incarnations antérieures de l'aide programme : bien qu'elles aient utilisé les systèmes du GdV, elles n'ont pas résulté en un alignement des politiques, car le GdV ne se les était pas appropriées et elles ne fournissaient pas un cadre politique cohérent pour le travail des PTF.

Effets sur les dépenses publiques

18. Le terme « dépenses pro-pauvres » est fréquemment mentionné au Vietnam, mais il est rarement défini et souvent utilisé dans le contexte de politiques de croissance pro-pauvres. Selon le FMI (2004a), les dépenses pro-pauvres au Vietnam impliqueront les trois éléments suivants : i) réorientation des dépenses du gouvernement en direction des secteurs sociaux, de l'infrastructure de base et d'autres activités favorables aux pauvres ; ii) amélioration de l'efficience et du ciblage des dépenses dans les secteurs pertinents à la croissance et à la réduction de la pauvreté ; et iii) réformes fiscales qui améliorent l'efficience et l'égalité. Conformément à cette définition, la part des dépenses totales du gouvernement consacrées aux dépenses pro-pauvres a augmenté au cours des dernières années. La part du secteur de l'éducation est passée de 8,29% des dépenses budgétaires totales en 1994 à 17,5% en 2004. La part de la santé a légèrement baissé, passant de 4,2% à 3,7% des dépenses totales, mais comme le total des dépenses publiques a considérablement augmenté, ceci représente une forte augmentation en termes absolus.

19. Cet effet aura été renforcé par certaines des actions politiques « pro-pauvres » contenues dans le CASRP, dont la mise en œuvre nécessitera un soutien financier significatif, comme le Fonds de soins de santé pour les pauvres (Health Care Fund for the Poor, HCFP) et une augmentation des fonds consacrés à l'éducation. Par conséquent, le financement additionnel du CASRP permet au GdV de mettre en œuvre des initiatives qui, sinon, représenteraient un fardeau considérable pour le budget.

20. Le CASRP représente un financement supplémentaire pour le budget de l'État. Ceci a eu une influence sur les coûts de financement du budget. Le financement du CASRP a représenté 16,4% du déficit fiscal global (sans compter les prêts nets) en 2001, 18,7% en 2002, 18,8% en 2003 et 43,0% en 2004. Étant donné que le CASRP représente un financement concessionnel, ces fonds devraient mener à une diminution des coûts de financement du budget.

Effets sur les systèmes de planification et de budgétisation

21. Le GdV s'est toujours approprié le processus budgétaire, et jusqu'à récemment, la planification budgétaire s'accompagnait d'une faible transparence. Des actions politiques variées dans le cadre du CASRP ont visé à réformer le processus budgétaire en clarifiant les pouvoirs et responsabilités et en renforçant la transparence et l'accountability au niveau de la gestion des finances publiques. Ces actions ont été renforcées par des programmes

complémentaires non-ABG/P, comme l'initiative de Revue de la gestion des finances publiques.

22. Le CASRP a également permis de budgétiser les fonds d'Aide publique au développement (APD), ce qui améliore l'appropriation du GdV et le contrôle du processus budgétaire. On considère qu'il existait un lien modéré entre les activités de l'ABG/P et une hausse de l'efficacité opérationnelle des systèmes de gestion des finances publiques (GFP), tandis qu'on note un lien plus faible avec une hausse de l'efficacité de l'allocation ; en effet, de nombreuses initiatives ciblées dans ce domaine sont relativement récentes, et donc l'impact ne s'est pas encore fait sentir. Cependant, malgré les gros progrès réalisés au niveau du processus budgétaire, on constate moins de transformations au niveau du processus de planification.

Effets sur les politiques et les processus politiques

23. L'appropriation réelle et protégée au Vietnam, qui se reflète dans la nature opaque des processus de développement des politiques institutionnelles, fait qu'il est difficile d'influencer les processus politiques. C'est pour cette raison que l'influence de l'ABG/P sur les processus de développement de politiques a été limitée. Grâce à certains facteurs, on est parvenu, dans une certaine limite, à influencer le contenu des politiques. Un cadre déjà bien établi pour le dialogue politique entre les PTF et le GdV existait suite au processus du SGRPC, et les groupes de travail du CASRP ont pu le poursuivre. Le GdV a toujours apprécié de recevoir des conseils sur ses politiques, il écoute volontiers les différents points de vue et adopte les meilleures pratiques, le cas échéant. La division du travail en termes de partage de l'expertise parmi les cofinanceurs du CASRP signifie que le PTF possédant le plus d'expérience dans un secteur particulier a mené le groupe de travail CASRP associé. Ce PTF a aussi utilisé ses contacts au sein du GdV formés lors du travail centré autour des modalités du projet. En conséquence, les PTF ont, dans une certaine mesure, participé au développement des cadres réglementaires et des politiques sectorielles.

Effets sur la performance macroéconomique

24. Le GdV obtient de bons résultats au niveau de la stabilité macroéconomique et de la discipline fiscale. Le contrôle de l'inflation et du déficit budgétaire représente une priorité politique du GdV depuis le début des années 90, et la stabilité fiscale a été réalisée avant réception d'une APD significative. La stabilité macroéconomique aurait sans doute été maintenue sans les contributions financières supplémentaires et les fonds d'ABG/P. Les cibles du GdV pour le déficit budgétaire et d'autres variables macroéconomiques, qui suggèrent un engagement continu envers la discipline fiscale, viennent confirmer cela. Cependant, l'ABG/P contribue sans aucun doute à maintenir le programme de réforme macroéconomique sur les bons rails, et le financement de l'ABG/P fournit une motivation à cet égard.

Effets sur la fourniture de services publics

25. Les effets de l'ABG/P sur la fourniture de services de santé et d'éducation en particulier ont été modérés. En effet, le CASRP comprend une variété d'actions visant à augmenter l'efficience et l'efficacité de la fourniture de services pro-pauvres. Toutes ces actions devraient augmenter l'efficience, mais comme la plupart d'entre elles ont été mises en place sous les CASRP 3-5, il est trop tôt pour juger de leur efficacité, en particulier pour la santé. Cependant, à l'avenir, les impacts de l'ABG/P à la fois sur l'efficience et sur l'efficacité pourraient potentiellement être forts, vu qu'une quantité significative de travail dans le cadre de l'ABG/P est en train d'être réalisée dans ces deux secteurs.

Effets sur la réduction de la pauvreté

26. Le GdV obtient de bons résultats au niveau de la réduction de la pauvreté, obtenue à l'aide d'un processus de réforme économique qui a mené à une croissance économique significative. Parmi les autres facteurs significatifs sous-jacents aux initiatives de réduction directe et indirecte de la pauvreté publique, le volume en hausse rapide des dépenses publiques, les formules de distribution pro-pauvre progressives et variées pour les dépenses nationales et les programmes nationaux ciblés de lutte contre la pauvreté.

27. L'ABG/P a soutenu ce processus en facilitant l'utilisation des services de santé et d'éducation par les populations pauvres, tandis que le CASRP s'est fortement concentré sur l'environnement macroéconomique. L'axe 1 soutient la transition vers une économie de marché par l'intermédiaire d'un programme de réforme structurelle qui devrait permettre d'accélérer la croissance économique, et donc continuer à réduire la pauvreté. Ceci reflète le consensus général à l'égard de l'importance relative de la croissance économique pour la réduction de la pauvreté au Vietnam.

28. Le lien entre l'ABG/P et l'amélioration de l'empowerment des pauvres est plus faible. L'administration de la justice est une question qui n'a pas été abordée de façon efficace par ce processus, bien qu'on soit parvenu à une hausse modérée de la participation et de l'accountability du gouvernement. La responsabilité démocratique et les droits humains n'ont pas été inclus ; en effet, le GdV ne souhaitait pas discuter de ces questions avec les PTF.

La durabilité de l'ABG/P

29. Le CASRP a clairement évolué au cours de ses trois cycles. La manière dont il a changé reflète les préoccupations et les intérêts des cofinanceurs, au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux PTF et de la mise au grand jour de défauts dans la conception originale. La coordination est maintenant plus difficile, car le nombre de cofinanceurs a augmenté et pour certains PTF, le cofinancement du CASRP est une manière de parvenir à leurs objectifs individuels. À ce jour, il semble que la conception du CASRP a été suffisamment flexible pour non seulement évoluer avec le temps, mais également prendre en compte la plupart des préoccupations des PTF. Malgré certaines inquiétudes récentes de certains PTF à l'égard du calendrier de consultation et du contenu du CASRP, le programme semble suffisamment robuste pour résoudre ces problèmes. L'inventaire réalisé par la Banque Mondiale en 2005 témoigne d'une volonté de tirer parti des leçons tirées.

30. L'accession du Vietnam au statut de pays aux revenus intermédiaires, qui pourrait survenir dès 2010, pourrait avoir des conséquences sur le CASRP. Ceci signifiera que le financement CASRP ne pourra plus être fourni par l'intermédiaire de prêts à conditions concessionnelles, et en conséquence, le GdV pourrait préférer obtenir des prêts sur les marchés extérieurs au lieu de passer par le processus de négociation du CASRP, qui est plus long en comparaison.

Partie C : Questions transversales

31. Traditionnellement, les questions transversales sont abordées par l'intermédiaire du cadre des groupes de travail du partenariat mis en place au cours du processus de SGRPC. Ils ont connu des degrés de réussite variés, souvent directement liés à la participation du gouvernement à ces groupes. Avant cela, d'autres mécanismes pour l'appui budgétaire (AB), comme le CAS et le PRGF, se sont exclusivement concentrés sur les réformes économiques, tandis que des questions telles que le genre et l'environnement étaient traitées par l'intermédiaire des projets.

Questions transversales liées aux politiques

32. Le genre, l'environnement et le VIH/SIDA ont été spécifiquement inclus dans le processus de CASRP, avec des succès variés. Les actions du CASRP dans le cadre de l'environnement ont connu le plus franc succès, tandis que, dans une moindre mesure, les initiatives pour le VIH/SIDA ont obtenu de bons résultats ; dans ces deux domaines, on est parvenu au développement de cadres stratégiques. Le genre a été abandonné dans la matrice de politiques après l'échec de la mise en œuvre d'actions politiques au cours du CASRP1, mais on l'a à nouveau inclus dans le CASRP5.

Questions liées aux secteurs public et privé

33. L'un des objectifs principaux du programme de réforme, et donc du CASRP, est de soutenir une évolution vers une économie libérale plus compétitive, avec un rôle plus fort du secteur privé et une intervention plus limitée du gouvernement. Des progrès ont été réalisés sur la voie de la libéralisation des échanges et de l'accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des initiatives variées ont été mises en place pour offrir un contexte équitable aux sociétés privées, par l'intermédiaire de la mise en place de cadres réglementaires et de lois. La réforme des entreprises d'État et du secteur financier a connu des progrès plus limités, malgré le nombre substantiel d'actions concentrées sur ces deux domaines. Néanmoins, des progrès ont été réalisés dans d'autres domaines de l'axe 1, en particulier ceux de la libéralisation des échanges et du secteur privé.

Capacité gouvernementale et renforcement de la capacité

34. Les faiblesses de la capacité gouvernementale ne sont pas prises en charge par l'ABG/P : l'AT et le renforcement de la capacité ne sont pas compris dans le CASRP mais sont menés par des activités complémentaires. Cependant, certaines actions visant à renforcer les systèmes du GdV et la décentralisation ont été inclues dans l'ABG/P, avec des actions politiques variées ayant pour objectif de renforcer et d'harmoniser les cadres réglementaires au niveau des provinces.

Qualité du partenariat

35. Il existe une forte appropriation par le gouvernement de la politique et du programme de réformes. On reconnaît en général que le gouvernement, qui a fourni la base pour la matrice politique du CASRP, s'est bien approprié le processus du CASRP, tandis que son intention d'utiliser le plan de développement socio-économique (PDSE) du GdV au lieu du SGRPC pour le cycle de CASRP 6–10 va encore renforcer l'appropriation. Une forte appropriation par le gouvernement a influencé la structure de l'ABG/P, avec des « déclencheurs » qui représentent une forme plus douce de conditionnalité et permettent une évaluation à l'aide de critères plus souples qu'une analyse quantitative stricte. On constate des différences de perception des déclencheurs entre les PTF, qui y voient une méthode de contrôle des progrès réalisés par le programme de réforme, et le GdV, pour qui ils représentent des conditions, même s'il reconnaît qu'elles ne sont pas aussi strictes que durant l'ère pré-ABG/P. Les constatations générales indiquent que l'approche du CASRP incorpore de nombreux aspects de l'approche de l'ABG/P, qui était fondamentalement différente des modalités précédentes de l'appui budgétaire.

36. Le CASRP utilise les systèmes du gouvernement pour décaisser les fonds, ce qui réduit les coûts de transaction subis par le gouvernement ; en effet, il n'a pas besoin d'utiliser des procédures multiples. Ceci signifie que les coûts de transaction sont réduits tout au long du cycle de mise en œuvre du projet, vu qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser des systèmes parallèles qui diffèrent de ceux du gouvernement. Des coûts de transaction liés aux processus de négociation demeurent, mais ils sont sans doute inférieurs à ceux qui seraient encourus si les négociations se déroulaient avec les PTF individuellement. Comme

environ 10% de l'APD est à présent fourni par l'intermédiaire du CASRP, ceci devrait représenter un gain significatif pour le gouvernement suite à la réduction des coûts de transaction.

Gouvernance politique et corruption

37. Le Vietnam est un système de parti unique et n'est donc pas une démocratie pluraliste, même si récemment, le GdV a mieux reçu les demandes qui lui étaient faites de rendre des comptes. Les actions du CASRP visent à améliorer la transparence des systèmes budgétaires, l'accès aux informations et le renforcement des systèmes favorisant la responsabilité démocratique globale.

38. Les deux préoccupations principales en ce qui concerne la corruption liée à l'ABG/P sont que tout d'abord, si l'on ne parvient pas à contrôler la corruption, ce sont les élites du pays qui bénéficieront de la grande majorité des bienfaits apportés par la croissance économique, qui ne seront donc pas distribués de façon équitable. Ceci mettrait également en danger l'objectif de réduction de la pauvreté du programme de réforme. Ensuite, l'élément de risque fiduciaire lié à l'utilisation des systèmes du GdV pour canaliser les fonds CASRP pourrait mener à des fuites si les mécanismes appropriés de contrôle financier ne sont pas en place. Des mesures de lutte contre la corruption ont été intégrées au CASRP à partir de sa troisième mouture, mais il est trop tôt pour juger s'il existe une réelle volonté politique de s'attaquer à ces problèmes.

39. Le risque fiduciaire inhérent à l'ABG/P a été pris en compte avant l'introduction du CASRP, et l'est toujours, en particulier par l'intermédiaire d'initiatives de renforcement des systèmes de GFP. Au moment du lancement du CASRP, le risque fiduciaire était considéré comme étant à un niveau acceptable au Vietnam. On sait que tous les projets connaissent une certaine quantité de fuites ; il semble raisonnable de penser que cela sera plutôt moins le cas pour le CASRP. En général, le CASRP fournit un mécanisme de coordination de l'aide des PTF pour lutter contre la corruption et réduire le risque fiduciaire, ce qui signifie que le CASRP s'attaque directement à la corruption du GdV au lieu d'essayer de la contourner.

Partie D : Synthèse – Conclusions et Recommandations générales

Évaluation globale de l'ABG/P au Vietnam

40. La conclusion générale de l'évaluation était que le CASRP au Vietnam représentait un bon exemple de collaboration entre gouvernement et bailleurs, de leçons tirées des expériences passées et d'atteinte des objectifs. Étant donné les bons résultats obtenus par le GdV en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, offrir à ce gouvernement un financement supplémentaire par l'intermédiaire de l'ABG/P semble aussi être une méthode efficiente et efficace de soutenir la réduction de la pauvreté.

41. On a conclu que les effets principaux du CASRP proviennent des trois flux principaux de l'ABG/P (fonds, institutions et politiques), avec un effet fort sur les politiques. Ceci n'est pas surprenant, compte tenu du fait que l'ABG/P est conçu pour soutenir le programme de réformes du GdV en renforçant les politiques et la mise en œuvre.

42. En ce qui concerne le cadre d'évaluation, on constate des effets forts entre les inputs de niveau 1 et les outputs de niveau 3, mais après ce point, les liens deviennent moins clairs pour les résultats de niveau 4 et les impacts de niveau 5. Au niveau 4, il existe un lien modéré avec la fourniture de services pro-pauvres et des politiques réglementaires du secteur privé appropriées, menant à un environnement plus favorable à la croissance. Il est

probable que ceci aura un certain impact au niveau 5 sur la pauvreté liée aux revenus et celle non-liée aux revenus, bien qu'on manque de preuves pour relier avec certitude cet impact à un effet ABG/P spécifique. Ceci est dû au fait que les mesures d'ABG/P sur la fourniture de services sont relativement récentes et que les effets de nombreuses actions politiques ne sont pas clairs, car il est trop tôt pour qu'ils aient eu le temps de faire surface. C'est surtout vrai des effets liés aux politiques sectorielles et aux cadres de dépenses introduits lors de cycles de CASRP ultérieurs.

43. L'analyse de causalité indique certains des résultats positifs de l'ABG/P au Vietnam, qui sont liés aux points suivants :

- Une structure de l'ABG/P en évolution, qui devient de plus en plus pro-pauvre, le programme politique s'étant développé pour mieux s'adapter au contexte du pays.
- Plus forte coordination de l'aide et alignement avec les politiques du GdV.
- De solides résultats au niveau du décaissement de l'ABG/P par rapport à d'autres modalités d'aide.
- Preuve d'une baisse des coûts de transaction du processus budgétaire pour le gouvernement.
- L'ABG/P contribue à renforcer les politiques et la mise en œuvre grâce au dialogue, qui est un élément clé du CASRP.
- Preuve de liens potentiels futurs avec la fourniture de services et les impacts sur la pauvreté de niveau 5.

44. On constate également des zones de faiblesse dues à des problèmes de structure de l'ABG/P ou à une réponse nationale inadéquate face à ces problèmes :

- L'alignement et le décaissement des fonds des cofinanceurs avec le cycle budgétaire du GdV pourraient être améliorés.
- L'analyse a posteriori des impacts des actions politiques du CASRP est limitée et le contrôle et l'évaluation des actions politiques comportent des faiblesses.
- Manque d'attention portée aux questions transversales telles que le genre.
- L'arrivée de nouveaux cofinanceurs a mené à des difficultés croissantes de coordination et de cohésion du processus.
- Besoin de respecter le calendrier CASRP de la Banque Mondiale, ce qui limite le processus de consultation.
- La consultation est limitée aux principaux ministères et cofinanceurs.
- Faible coordination avec les autres modalités d'aide.
- Attention inadéquate prêtée à l'AT et au renforcement de la capacité venant soutenir la mise en œuvre des actions politiques.

L'ABG/P au Vietnam – perspectives d'avenir

45. L'étude examine également d'autres questions significatives liées à l'ABG/P au Vietnam, et qui sont susceptibles d'influencer l'applicabilité de l'ABG/P et l'efficacité générale de l'aide : la relation entre l'ABG/P et d'autres modalités d'aide, la décentralisation, l'incorporation du SGRPC au plan de développement socio-économique (PDSE), l'accession au statut de pays à revenu intermédiaire, l'accent pro-pauvre du CASRP et les questions liées à la hausse de l'aide.

46. On a assisté à un nombre croissant d'expérimentations avec d'autres modalités d'appui budgétaire ; on est actuellement en train de tester des initiatives variées d'appui

budgétaire sectoriel, qui visent les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté. Les synergies entre l'ABG/P et d'autres formes d'appui budgétaire devraient être soigneusement prises en compte. En effet, bien qu'elles puissent être complémentaires dans certains cas, elles ont le potentiel de remettre en cause les avantages apportés par l'ABG/P. Ceci signifie qu'on devrait mener des discussions approfondies sur le risque de fragmentation du cadre d'aide général qui pourrait en résulter. Il convient également de prendre en compte la manière dont les autres formes d'appui budgétaire ou d'approches sectorielles pourraient se renforcer mutuellement au lieu d'être perçues comme des alternatives.

47. Le GdV est fortement décentralisé, environ 44% du budget étant directement envoyé aux provinces et un nombre grandissant de décisions étant prises à des échelons inférieurs du gouvernement. L'un des risques associés à l'appui budgétaire central est qu'il renforce le contrôle du budget central et qu'il pourrait être intéressant de réfléchir à une allocation aux budgets de niveau provincial. Comme les capacités varient au niveau provincial et que c'est là que de nombreuses décisions et actions politiques seront prises, il convient de réfléchir au renforcement de la capacité à ce niveau également.

48. Actuellement, le SGRPC sert de base pour la matrice de politiques, et représente un cadre complet pour le CASRP, qui prend bien en compte le programme de réforme du GdV et le programme pro-pauvre des PTF. Au cours du cycle de CASRP 2006–2010, le SGRPC sera remplacé par le plan quinquennal PDSE 2006–2010 propre au gouvernement. Il est clair qu'il s'agit d'une opportunité de garantir que le CASRP se fonde directement sur les politiques et priorités du GdV, mais cela implique qu'il faudra refondre la matrice de politiques sur trois axes pour qu'elle reflète le PDSE. Il est important que les principes de la matrice politique du CASRP demeurent et qu'on y intègre des mesures de suivi tirées du cycle de CASRP précédent.

49. Il est probable que le Vietnam, qui est actuellement un pays aux revenus faibles, obtiendra le statut de pays aux revenus intermédiaires en 2010. Ceci aura des implications sur la durabilité du programme CASRP. Le prochain cycle de cinq ans du CASRP doit se dérouler entre 2006 et 2011, et après cela, si le Vietnam accède au statut de pays à revenus intermédiaires, il est possible qu'il n'ait plus droit au financement concessionnel de la Banque Mondiale ; après 2010, il devrait donc passer à des prêts aux taux plus élevés. Ceci pourrait représenter une option moins tentante pour le GdV. En effet, il est possible que les coûts de transaction liés à la négociation et au respect de la conformité à la conditionnalité du CASRP prennent le pas sur les avantages obtenus. Le Vietnam pourrait donc choisir d'emprunter sur les marchés externes. D'un autre côté, le financement à travers l'ABG/P pourrait fournir un mécanisme permettant une transition vers des niveaux plus faibles de flux d'aide.

50. Le montant du financement fourni par l'intermédiaire de l'appui budgétaire a augmenté de manière significative durant le cycle du CASRP. Une nouvelle augmentation de l'appui budgétaire semblerait logique, vu les avantages offerts par cette modalité d'aide. En particulier, un financement maximum canalisé par l'appui budgétaire devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'aide, l'harmonisation et l'alignement entre bailleurs et de réduire les coûts de transaction. Cependant, ceci signifierait que la capacité du GdV, en particulier au niveau des ministères sectoriels et des provinces, devrait être renforcée, et que plus d'attention devrait être apportée à l'impact de la décentralisation.

51. L'analyse de l'évolution des taux de pauvreté suggère que bien qu'ils aient connu une baisse significative suite à des taux élevés de croissance économique, il est possible que cela ne dure pas. Ceci suggère que le CASRP devrait prêter plus d'attention aux

impacts sur la pauvreté des actions politiques afin de garantir qu'il atteigne ses objectifs de réduction de la pauvreté. Ceci nécessite un contrôle et une évaluation plus robustes, afin de déterminer les impacts en termes de réduction de la pauvreté et les ajustements nécessaires des inputs du CASRP, selon les besoins. Cela pourrait également impliquer que le CASRP n'est peut-être pas le seul instrument d'aide nécessaire à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté dans ces groupes plus difficiles à atteindre. Il est possible que d'autres modalités d'aide soient appropriées, et il est nécessaire d'étudier avec soin la manière dont elles se complémentent entre elles.

Recommandations

52. Suite à l'évaluation de l'ABG/P ci-dessus, le rapport recommande à la Banque Mondiale et aux cofinanceurs de prendre les mesures suivantes :

R1 Les cofinanceurs devraient s'engager à l'égard d'un financement à long terme (entre 3 et 5 ans) et fournir des calendriers de décaissement.

R2 Développement d'un système d'évaluation pour fournir des preuves adéquates sur l'impact et les progrès réalisés dans l'atteinte des outcomes pour les CASRP 4-5 et les cycles 6-10 du CASRP à venir.

R3 Formation d'une équipe de négociation du CASRP, avec la participation d'autres cofinanceurs, et développement de forums de discussion et de consultation faisant le lien entre les cycles de négociation annuels du CASRP.

R4 Garantir qu'un travail analytique suffisant a été mené pour soutenir le passage du SGRPC au PDSE, et qu'il fournit une fondation adéquate pour le développement d'actions politiques.

R5 Mettre en place une série de principes directeurs pour le CASRP, que les cofinanceurs acceptent de respecter. Ceci pourrait être mené en tandem avec la recommandation sur le développement d'une stratégie globale pour l'appui budgétaire.

R6 Élargir le dialogue sur les politiques et le processus de consultation pour y inclure un éventail plus vaste de parties prenantes : organisations non-gouvernementales (ONG), entreprises, ministères sectoriels, organismes autres que les cofinanceurs.

R7 Améliorer les liens entre le partenariat et les groupes de travail du CASRP.

R8 Accorder plus d'attention à l'intégration des questions de genre dans la matrice politique du CASRP.

R9 Garantir l'existence d'une description plus précise des activités d'APD dans les domaines du CASRP, et coordination plus étroite avec les projets liés au programme de réforme du CASRP.

R10 Développement d'une stratégie pour déterminer quand les autres formes d'appui budgétaire peuvent être utilisées pour compléménter l'ABG/P.

R11 Étudier l'option de fournir l'appui budgétaire provincial dans un cadre d'ABG/P, et de mettre en œuvre des programmes complémentaires de renforcement de la capacité au niveau provincial.

R12 Intégrer le renforcement de la capacité et de l'AT dans les activités de CASRP, ou garantir une coordination plus étroite avec les actions politiques du CASRP et les activités complémentaires menées au travers d'autres modalités d'aide.

R13 Garantir une coordination et des liens plus solides avec les autres modalités d'aide, qui mènent des activités complémentaires à celles du CASRP, pour garantir qu'elles se poursuivent après l'accession au statut de pays aux revenus intermédiaires, et développer une stratégie pour garantir la poursuite du processus de CASRP.