

APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE DES CADRES D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES APPLIQUÉS AU SOUTIEN BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL

Novembre 2005

Rapport de synthèse

Andrew Lawson, Richard Gerster, David Hoole

Le présent rapport a été mandaté et financé par le Secrétariat d'Etat à l'économie de la Suisse (SECO), dans le cadre de l'évaluation du soutien budgétaire général conduite par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Références

Oxford Policy Management
6 St Aldates Courtyard
38 St Aldates
Oxford
OX1 1BN
Royaume-Uni
Tél. : +44 1865 207300
Fax : +44 1865 250580
admin@opml.co.uk

Gerster Consulting
Göldistrasse, 1
CH-8805 Richterswil
Suisse
Tél. : +41 44 784 83 08
Fax : +41 44 784 83 17
www.gersterconsulting.ch

Secrétariat d'Etat à l'économie
Coopération économique au développement
Effingerstrasse 1
3003 Berne
Suisse
Tél. : +41 (0)31 322 56 56
Fax : +41 (0)31 324 09 62
www.seco-cooperation.ch

Table des matières

Remerciements et avertissement	6
Résumé	7
1. Introduction et résumé des objectifs	10
1.1 Contexte	10
1.2 Objectifs	12
1.3 Approche et méthodologie	12
1.4 Structure du rapport	13
2. Politiques actuelles en matière de revue et d'évaluation des performances du GBS	14
2.1 Aperçu de l'évolution du soutien budgétaire	15
2.2 L'approche de la Commission européenne	16
2.3 L'approche du FMI	19
2.4 L'approche de la Banque mondiale	19
2.5 L'approche des agences de développement bilatérales	21
3. Observations quant à la performance du PAF dans les cinq pays sous revue	27
3.1 Le cadre d'évaluation des PAFs	27
3.2 Aspects clés des PAFs dans les pays soumis à l'étude	28
3.3 Clarté des PAFs comme cadre aux déboursements	30
3.4 Adéquation du cadre de déboursement	33
3.4 Adéquation du cadre de déboursement	33
3.5 Progrès de l'alignement sur les systèmes étatiques	38
3.6 Progrès de l'harmonisation entre les donateurs du GBS	40
3.7 Contribution à la réduction des coûts de transaction	42
3.8 Contribution à la prévisibilité des flux du GBS	43
4. Conclusions de l'étude et leçons à tirer	46
4.1 Bonnes pratiques identifiées	46
4.2 Pratiques inefficaces identifiées	49
5. Idées pour aller de l'avant	53
5.1 Questions éminentes à résoudre	53

Annexes	65
Annexe 1 Bibliographie	65
Annexe 2 Matrice récapitulative : évaluation des cinq études de cas nationaux	67
Annexe 3 Rapports individuels des pays : Ghana, Mozambique et Tanzanie	71
1. Ghana	71
1.1. Faits et chiffres	71
1.2 Expérience en bref	71
1.3 Evolution du PAF GoG/MDBS et de son contenu	71
1.4 Evaluation de l'efficacité du PAF	74
1.5 Obligation mutuelle de rendre compte entre le gouvernement et les partenaires de développement	76
2. Mozambique	77
2.1 Faits et chiffres	77
2.2 Expérience en bref	77
2.3 Evolution du PAF GoM/PAPs et de son contenu	78
2.4 Evaluation de l'efficacité du PAF	79
2.5 Obligation mutuelle de rendre compte entre le gouvernement et les partenaires de développement	82
3. Tanzanie	84
3.1 Faits et chiffres	84
3.2 Expérience en bref	84
3.3 Evolution du PAF SBRP/CASRP et de son contenu	85
3.4 Evaluation de l'efficacité du PAF	88

Sigles

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CASRP	Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme (MTEF en anglais)
CE	Commission européenne
DANIDA	Ministère des affaires étrangères du Danemark
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Ministère britannique du développement international (Department for International Development, UK)
DPL	Prêt d'appui aux politiques de développement (Development Policy Lending)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	Examen des dépenses publiques (PER, Public Expenditure Review)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
G11/15/17	Groupe des 11/15/17 pays donateurs contribuant à l'aide-programme
GBS	Soutien budgétaire général (General Budget Support)
GoG	Gouvernement du Ghana
GoM	Gouvernement du Mozambique
GoT	Gouvernement de Tanzanie
GPRS	Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (Ghana Poverty Reduction Strategy)
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDD	Département de développement international de l'Université de Birmingham (International Development Department)
JICA	Agence de coopération internationale du Japon (Japan International Cooperation Agency)
KfW	Institut de crédit (allemand) pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MDBS	Soutien budgétaire multi-donateurs
MDF	Fonds multilatéral de désendettement (Multilateral Debt Fund)
MYR	Revue annuelle obligatoire (Mandatory Yearly Review)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (New Partnership for Africa's Development)
NSGRP	Stratégie nationale (de Tanzanie) pour la croissance et la réduction de la pauvreté (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA	Aide officielle au développement (Official Development Assistance)

ODI	Institut de développement d'outre-mer (Overseas Development Institute)
OED	Département de l'évaluation des opérations (Operations Evaluations Department)
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OPM	Oxford Policy Management
PA	Protocole d'accord
PAF	Cadre d'évaluation des performances (Performance Assessment Framework)
PAPPA	Evaluation des performances des partenaires à l'aide-programme (Programme Aid Partners Performance Assessment)
PAPs	Partenaires à l'aide-programme (Programme Aid Partners)
PARPA	Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue
PD	Partenaire de développement
PEFA	Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability)
PES	Plan économique et social (<i>Plano Económico e Social</i>)
PFM	Gestion des finances publiques (Public Finance Management)
PFMRP	Programme de réforme de la gestion des finances publiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PSIA	Evaluation de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale (Poverty and Social Impact Assessment)
ROSC	Rapport sur le respect des normes et des codes (Review of Observance of Standards and Codes)
SAP	Stratégie d'aide par pays
SARP	Subvention d'aide à la réduction de la pauvreté
SBC	Soutien budgétaire conjoint
SBRP	Soutien budgétaire à la réduction de la pauvreté
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (Suisse)
SIDA	Agence suédoise de coopération pour le développement international (Swedish International Development Cooperation Agency)
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté
SWAp	Approche sectorielle (Sector-wide Approach)
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)

Remerciements et avertissement

De nombreuses personnes ont contribué à la production de cette étude et nous tenons à leur témoigner notre reconnaissance. Les auteurs souhaitent notamment remercier le Secrétariat d'Etat à l'économie de la Suisse (SECO), qui a facilité la présente étude et fait des contributions de qualité lors de la revue des résultats de l'étude de cas pays.

Cependant, les résultats et les conclusions de cette étude n'engagent que ses seuls auteurs. En particulier, le SECO et les participants aux opérations de soutien budgétaire général dans les cinq pays étudiés ne sauraient en être tenus responsables.

Résumé

Le présent rapport présente les résultats d'une étude financée par le SECO concernant l'évaluation du soutien budgétaire général (GBS) conduite dans plusieurs pays sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'objectif général était de réunir les premiers enseignements sur ce que pourraient être de bonnes pratiques internationales dans le développement des cadres d'évaluation des performances (PAFs) pour le GBS.

L'étude se base sur l'expérience acquise dans trois pays qui ont adopté des PAFs harmonisés, à savoir le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie, et dans deux pays qui ont pris cette direction, le Bénin et le Nicaragua. Afin d'évaluer l'efficacité de ces PAFs, l'étude a employé un cadre standard simplifié qui reflète les principes directeurs du CAD de l'OCDE pour l'apport de soutien budgétaire.

Quatre approches généralisées de l'évaluation des performances du GBS sont apparues ces dernières années : celle de la Commission européenne (CE), celle de la Banque mondiale (BM), celle du Fonds monétaire international (FMI) et celle des agences de développement bilatérales. Les PAFs appliqués dans les cinq pays soumis à l'étude de cas représentent un mélange de ces quatre approches :

- (i) utilisation d'un mécanisme de réponse différencié, comprenant une tranche fixe pratiquement garantie et une tranche variable dont le montant dépend de la performance mesurée par des indicateurs de résultats ;
- (ii) recours exclusif aux analyses des conditions macroéconomiques et structurelles effectuées par le FMI au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ;
- (iii) évaluation par rapport à des mesures de politique préalables, telles celles de la Banque mondiale ; et
- (iv) évaluation générale des progrès globaux réalisés en termes de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), option généralement privilégiée par les agences bilatérales.

Une analyse même assez rapide de cinq PAFs du GBS est riche d'enseignements. L'échantillon retenu indique que de bonnes pratiques sont développées et que les PAFs contribuent positivement aux objectifs de développement du GBS dans plusieurs domaines (harmonisation, alignement, réduction des coûts de transaction, amélioration de la prévisibilité). Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité des cadres de gestion, de revue et de déboursement au titre du GBS. Il est particulièrement inquiétant de constater que, pour nombre de gouvernements partenaires, un manque fondamental de clarté demeure quant au mode d'évaluation exact des conditions de déboursement et aux exigences à remplir pour accroître la disponibilité des fonds du GBS.

On a identifié cinq bonnes pratiques spécifiques susceptibles d'être généralisées.

- Premièrement, il est possible de gérer efficacement l'ensemble du soutien budgétaire au moyen d'un seul cadre d'évaluation des performances (PAF) harmonisé ; les gains en termes de réduction des coûts de transaction sont alors importants.
- Deuxièmement, il est possible d'établir un calendrier de revue des performances, des décisions de déboursement et de la libération des tranches qui génère un haut degré de

prévisibilité des flux du GBS. La condition clé est de programmer la revue annuelle 9 mois avant le début de l'année fiscale et que le siège confirme les décisions de déboursement qui en découlent 6 mois avant le début de l'année fiscale.

- Troisièmement, il est largement possible de procéder à un alignement sur les systèmes et procédures nationales, notamment en utilisant les systèmes de rapportage usuels des pouvoirs publics pour exécuter le budget, pour évaluer la performance de la prestation de services et pour mesurer les progrès réalisés vers les objectifs stratégiques de réduction de la pauvreté.
- Le concept de PAF peut aussi s'appliquer aux obligations des donateurs ; elle offre de nouvelles possibilités de renforcer l'obligation mutuelle de rendre compte (*mutual accountability*), ce qui permet de réduire les coûts de transaction des Etats partenaires.
- L'évaluation macroéconomique fournie par le FMI (à ce stade surtout par la FRPC) apporte une contribution essentielle au système de revue harmonisé. Toutefois, ce processus se déroule parallèlement à celui du PAF. Malgré son efficacité, cette organisation n'est pas exempte de tensions (notamment quant au calendrier).

Ce point est important parce qu'il montre par un exemple concret comment on peut évaluer efficacement, en dehors du PAF, un élément fondamental du processus du GBS. En principe, ce modèle de délégation de certains aspects de l'évaluation des performances pourrait constituer une façon efficace de gérer la taille excessive des PAFs dans les cinq pays considérés.

L'étude a identifié trois pratiques inefficaces à éviter :

- d'abord – c'est là l'une des principales leçons de la présente étude –, il faut éviter de développer la taille ou la complexité du PAF plus qu'il n'est nécessaire ;
- ensuite, le PAF ne devrait être qu'une composante parmi tant d'autres d'une séquence coordonnée de processus utiles à la revue des performances et au dialogue politique ;
- enfin, l'efficacité des dispositifs à tranches variables, comme incitations à l'amélioration des performances, n'est pas prouvée lorsqu'ils ne sont pas soutenus par une masse critique minimale de financement.

Lorsque la part des allocations du GBS sous forme de tranches variables est faible et les conditions de déboursement évaluées sont multiples, la retenue de tout ou partie des tranches variables n'apparaît pas entraîner d'effet incitatif perceptible sur le comportement des gouvernements bénéficiaires. L'impact potentiel des mesures d'incitation semble alors effectivement réduit à néant.

Les leçons tirées directement des expériences acquises dans les cinq pays sous revue sont importantes. Elles indiquent clairement certaines pratiques à encourager et d'autres à éviter. Néanmoins, nous ignorons encore beaucoup de choses. Les pistes présentées dans la dernière section du rapport ont pour vocation de lancer le débat sur les aspects conceptuels à résoudre pour constituer de meilleurs PAFs du GBS. Cette ultime section esquisse des réponses à quatre questions fondamentales.

- Quels devraient être les objectifs du soutien budgétaire ?
- Comment faudrait-il utiliser la conditionnalité ?
- Comment peut-on introduire au mieux un mécanisme de réponse différenciée en fonction des performances ?
- Quel devrait être le rôle du PAF ?

Trouver un consensus quant à ces questions faciliterait assurément beaucoup le développement futur de PAFs harmonisés plus efficaces pour le GBS.

1. Introduction et résumé des objectifs

Le présent rapport a été produit conjointement par Oxford Policy Management et Gerster Consulting à la demande du Secrétariat d'Etat à l'économie de la Suisse (SECO). Il présente les résultats d'une étude thématique quant à l'évaluation du soutien budgétaire général (GBS, *General Budget Support*), conduite dans plusieurs pays sous l'égide du Comité d'aide au développement de l'OCDE. L'étude elle-même s'est déroulée entre mars et juillet 2005 pour s'achever par le présent rapport de synthèse.

L'objectif général est de tirer les premières leçons quant à ce que pourraient être de bonnes pratiques internationales de développement des cadres d'évaluation des performances (PAFs, *Performance Assessment Frameworks*) pour le GBS. L'étude se base sur l'expérience des trois pays qui ont adopté les PAFs harmonisés (Ghana, Mozambique et Tanzanie) et de deux pays qui évoluent dans cette direction (Bénin et Nicaragua). Le rapport résulte d'un bref travail sur le terrain au Bénin et au Ghana, complété par un travail documentaire sur ces deux pays ainsi que le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie.

1.1 Contexte

Le GBS est devenu un instrument de plus en plus commun pour différentes agences de développement. A mesure qu'elles établissaient des directives politiques formelles sur l'utilisation du GBS, il est apparu toujours plus clairement qu'on risquait de créer une multitude d'arrangements de GBS différents comprenant chacun son propre cadre de suivi et de déboursement. Tant les pays bénéficiaires que les donateurs du GBS ont rapidement compris la nécessité d'éviter les coûts de transaction élevés et l'affaiblissement des systèmes gouvernementaux que de tels arrangements pourraient entraîner. Dans la même lancée, on a reconsidéré la manière dont il faudrait gérer les conditions posées au déboursement, afin de se concentrer davantage sur un partenariat de soutien à une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et moins sur l'« achat » de changements de politique.

En réponse à ces développements, trois grands types de PAFs sont ressortis pour le GBS.

- Les cadres d'évaluation des performances communs (souvent nommés simplement « PAFs »), qui fournissent la base à un suivi conjoint pour tous les pays donateurs du GBS et à une gestion répondant à un ensemble de principes communs prédéfinis (le déboursement restant soumis aux décisions individuelles du donateur).
- Le crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) de la Banque mondiale (BM), utilisé comme cadre d'évaluation commun, souvent sur la base d'un protocole d'accord (PA) énonçant des principes communs et précisant les modalités de gestion des consultations sur le CASRP.
- La facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI), comme première base au suivi des progrès et à la décision en matière de déboursements, souvent complétée par des conditions spécifiques de certains donateurs.

Une opinion dominante qui émane des gouvernements bénéficiaires en particulier, mais qui est aussi partagée par nombre de pays donateurs du GBS, est qu'un cadre commun d'évaluation des performances (tel que décrit ci-dessus) constitue probablement le moyen optimal. Il semblerait qu'il offre *a priori* la meilleure opportunité de maximiser le nombre des pays donateurs du GBS, de

réduire les coûts de transaction, de promouvoir la prévisibilité des déboursements du GBS, de maximiser l'efficacité du GBS en concentrant le dialogue politique sur les domaines de réforme clés et d'encourager un partenariat fort. La première hypothèse à vérifier est donc de savoir si l'expérience corrobore cette attente. Il s'agit là d'une question que l'évaluation d'ensemble conjointe du GBS devrait pouvoir aborder explicitement. La présente étude commence par évaluer s'il existe une quelconque raison qui pourrait invalider l'hypothèse, en considérant le cas du Bénin où le soutien budgétaire est encore faible et où un PAF complètement harmonisé reste à développer. A partir de cette exploration initiale, il est possible de tenter une définition de ce que pourrait être le contexte approprié d'un PAF harmonisé et de dégager certaines conditions préalables à son développement.

Une difficulté commune aux pays où l'on a introduit des PAFs harmonisés a été de devoir gérer de multiples objectifs à l'aide d'un seul instrument. Cette difficulté provient, d'une part, des différences d'approche de la conditionnalité et, d'autre part, du besoin de compenser les faiblesses des systèmes nationaux en matière de suivi et d'élaboration des réformes économiques. Une telle multiplicité des objectifs semble quasiment inévitable, si bien qu'un point important du plan de l'étude est de savoir comment traiter ce problème. L'évaluation commune du GBS en Tanzanie énonce le problème de manière assez succincte :

« Nous pensons que l'on porte préjudice au PAF en lui assignant d'effectuer simultanément de trop nombreuses fonctions. Chacune d'entre elles est certes nécessaire, mais en tentant de les réaliser toutes au moyen d'un seul mécanisme, sans distinguer comment les différents types d'information sont utilisés, chacune de ces fonctions se trouve finalement compromise. »¹

La façon dont ces objectifs concurrents sont traités est probablement un sujet important pour tous les pays qui gèrent actuellement le GBS par la voie d'un PAF harmonisé ; Cela donnera vraisemblablement une indication de bonne pratique pour l'avenir.

La structure des PAFs et la manière dont ils sont gérés évoluent très rapidement. Le Mozambique et la Tanzanie, qui ont été aux avant-postes en ces domaines, peuvent fournir toute une variété de leçons tant sur les spécificités de la conception du PAF que sur le processus de son élaboration et de son acceptation. Le Ghana et le Nicaragua ont tenté assez clairement de bénéficier de ces expériences pour développer leurs PAFs. L'expérience acquise dans ces quatre pays nous donne des indications précoces utiles quant à ce qui pourrait réussir ailleurs.

Ce rapport présente nos conclusions sur les premières leçons qui émergent de ce groupe limité de pays. Sa taille est délibérément contenue, afin de faciliter son accès et sa diffusion. Sa production a en outre été planifiée de manière à fournir des contributions au Rapport final du CAD de l'OCDE sur l'évaluation du GBS dans plusieurs pays.

¹ « We believe that the PAF suffers from trying to perform too many functions simultaneously. Each of these is necessary and yet by trying to perform all of them through one mechanism, without distinguishing how different types of information are being used, each of these functions is to some extent compromised. »
D. Booth, A. Lawson, S. Wangwe & T. Williamson, *Joint evaluation of General Budget Support : Tanzania 1995 – 2004*, Final report to the government of Tanzania & the PRBS Donors, mai 2005.

1.2 Objectifs

L'objectif général de cette étude est de réunir les premières leçons sur ce que pourrait être une bonne pratique internationale dans le développement des PAFs pour le GBS. Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- identifier quels types de PAFs ont été adoptés pour le GBS dans chacun des cinq pays étudiés ;
- évaluer la contribution spécifique des PAFs sur les processus et les résultats du dialogue politique dans le cadre du GBS ;
- documenter pourquoi et comment le processus de développement du PAF s'est déployé, son niveau de transparence et ses implications éventuelles quant à l'obligation de rendre compte au plan interne ;
- identifier vers quels objectifs du GBS tendent les arrangements choisis ; préciser l'importance relative de chacun des objectifs, tout en considérant particulièrement des aspects tels que l'harmonisation, l'alignement, le volume de GBS, la prévisibilité, la promotion du dialogue politique et le suivi des différents aspects du GBS.

L'étude évalue l'efficacité dans la poursuite de ces objectifs dans chaque PAF individuel ; elle examine la probabilité qu'ils se réalisent ; et elle apprécie la valeur ajoutée du PAF. Nous avons tenté, à la lumière de cette analyse, de définir les éléments clés de bonnes pratiques émergentes, qui pourraient s'appliquer dans des contextes nationaux différents.

Ces résultats sont appelés à alimenter le rapport de synthèse sur l'évaluation conjointe du GBS, et devront nourrir les discussions et réflexions dans les différents forums qui traitent du GBS.

1.3 Approche et méthodologie

Il ne s'agit pas d'une recherche complète sur les PAFs, car il y a lieu de douter ce type de travail soit utile, alors que l'expérience internationale en matière de PAFs appliqués au GBS reste limitée. L'objectif consiste donc à tirer les premières leçons de l'expérience acquise à ce jour.

L'approche adoptée a impliqué une équipe de trois consultants disposant d'une expérience importante du GBS et qui ont pu enrichir le travail de leurs propres idées et connaissances. Le recours au travail de terrain s'est limité au minimum, afin d'éviter toute confusion possible avec l'évaluation globale et de réduire la charge de travail pour l'administration des Etats bénéficiaires et des gestionnaires de GBS des Etats donateurs. Nous n'avons pas jugé nécessaire d'aller sur le terrain au Mozambique, au Nicaragua et en Tanzanie, vu que l'équipe disposait de données actualisées sur les PAFs concernés. Pour ces pays, on a fondé l'analyse sur le travail documentaire et sur des investigations de terrain limitées, que les membres de l'équipe ont organisées dans le cadre d'autres activités de conseil et de recherche qu'ils conduisaient. En ce qui concerne le Bénin et le Ghana, de brefs voyages d'étude d'une semaine chacun ont été entrepris sur place en plus du travail documentaire.

La méthodologie était donc articulée en trois étapes simples :

- évaluer les performances des PAFs du GBS dans les cinq pays soumis à l'étude (Bénin, Ghana, Mozambique, Nicaragua et Tanzanie) ;

- comparer les performances et identifier les caractères communs et distincts ;
- identifier des principes de bonne pratique et les leçons générales qui se dégagent.

Nous avons voulu être aussi succincts que possible, afin de mettre en évidence les leçons clés et de les présenter de manière conviviale pour faciliter la diffusion et la discussion. Au cours d'un tel processus, une déperdition est inévitable. Chacun des cinq pays possède en soi un contexte historique et institutionnel complexe, qui influe nécessairement sur les relations d'assistance et, par conséquent, l'évolution du processus de revue des performances du GBS. Les résumés spécifiques aux pays sont donc seulement conçus comme documents de travail. Leurs constats et conclusions ne devraient pas être pris pour une évaluation complète. Ils constituent plutôt un rapide aperçu, destiné à identifier « ce qu'il faut faire » et « ce qu'il ne faut pas faire », tout en servant à formuler des hypothèses pour la suite des recherches.

1.4 Structure du rapport

Après ce chapitre introductif, le présent rapport est structuré comme suit :

- le chapitre 2 présente un panorama des approches et de leur évolution en matière de revue et de suivi des performances nationales dans le contexte du GBS. Quatre approches généralisées sont apparues. La plupart des PAFs consistent en un mélange de ces quatre approches ;
- au chapitre 3, nous fournissons une évaluation comparative des performances des cinq PAFs étudiés, à savoir pour le Bénin, le Ghana, le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie ;
- le chapitre 4 résume les conclusions et les leçons générales issues de l'analyse par pays ;
- enfin, le chapitre 5 aborde certaines questions non résolues et esquisse les contours d'une démarche possible pour l'avenir.

2. Politiques actuelles en matière de revue et d'évaluation des performances du GBS

Une difficulté majeure à évaluer un soutien budgétaire général (GBS) et ses systèmes de gestion est qu'il n'existe pas de formulation claire et universellement acceptée des objectifs associés au soutien budgétaire. Cette remarque vaut tant au niveau national que sur le plan international, s'agissant des objectifs génériques. Au niveau international, la plupart des agences de développement (mais assurément pas toutes) ont formulé leur propre politique, laquelle expose dans les grandes lignes l'utilisation d'un soutien budgétaire. Néanmoins, il s'agit le plus souvent de la présentation assez générale d'une gamme d'objectifs. Au niveau des pays, différentes agences fourniront fréquemment un soutien budgétaire au même Etat, en appliquant un suivi et des modalités de déboursement similaires, mais en poursuivant des objectifs distincts. Là même où chacune des agences signe un protocole d'accord commun, celui-ci comprendra généralement plusieurs objectifs, inégalement pondérés par chaque agence².

Dans le cadre de son évaluation d'ensemble du GBS, le CAD de l'OCDE a résolu ce problème en adoptant un cadre d'évaluation commun³, basé sur une chaîne causale implicite supposée s'appliquer à tous les arrangements touchant les GBS, quels que soient leurs objectifs. Cette chaîne causale a pour fonction d'illustrer comment le GBS fonctionne, en identifiant ses effets par comparaison avec une situation d'absence totale d'aide, ou en comparant ses effets à ceux d'une aide de même niveau octroyée selon des modalités différentes. Bien que les différentes agences fournissant un GBS aient consenti à appliquer ce cadre comme base d'évaluation, il serait inexact de prétendre que la « théorie » du soutien budgétaire qui le sous-tend soit unanimement partagée. On observe plutôt une palette d'objectifs et d'approches du GBS parmi les différents donateurs du GBS.

Les diverses façons dont les agences utilisent les PAFs reflètent nettement leurs différentes approches. Même lorsqu'un seul PAF harmonisé est appliqué, sa conception et sa portée dépendent fortement de l'approche dominante. Là où aucune approche ne prévaut individuellement, le besoin de combiner une variété d'approches apparaît, ce qui affecte également la conception et la portée du PAF, ainsi que la manière dont il est interprété et appliqué.

Ainsi, avant de chercher à évaluer les cinq PAFs sélectionnés, il importe de comprendre les différentes approches du GBS communément en usage. Le présent chapitre doit y contribuer, d'abord en examinant l'évolution des modalités du soutien budgétaire, puis en observant de plus près les quatre approches différentes qui en émergent. Nous concluons par un bref résumé des différents types de déboursement du GBS couramment en usage dans les cinq pays couverts par notre étude de cas.

² Pour illustrer combien la définition des objectifs est vague, relevons qu'aucun des arrangements de soutien budgétaire examinés dans la présente étude (et aucun de tant d'autres qui nous sont par ailleurs familiers) ne comprenait une estimation du niveau des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

³ Booth, D. and A. Lawson, Evaluation Framework for General Budget Support : Framework for Country-level Case studies, Report to the OECD-DAC Evaluation Network, février 2004.

2.1 Aperçu de l'évolution du soutien budgétaire

L'approche et les principes du soutien budgétaire se sont développés et ont changé depuis le milieu des années 1990⁴. Plusieurs études et évaluations des dernières années ont fait prendre conscience aux pays donateurs et partenaires que les formes traditionnelles de conditionnalité (qui étaient surtout définies par les donateurs) ont été moins efficaces qu'on ne l'espérait⁵. Il est aujourd'hui reconnu que les considérations de politique intérieure constituent le premier facteur déterminant les réformes économiques et politiques. C'est pourquoi les pays donateurs évolueront probablement d'un usage directif de la conditionnalité vers une conditionnalité basée sur le partenariat et conçue comme un ensemble de repères convenus entre le gouvernement partenaire et les donateurs.

L'existence de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) a reporté l'attention sur des objectifs et des stratégies propres aux pays partenaires et sur un GBS non ciblé. Cette évolution implique que le GBS devrait se fonder sur le partenariat et favoriser l'appropriation par le pays. Il existe aussi un consensus pour donner la priorité à une saine gestion de la situation macroéconomique et des finances publiques, ainsi qu'au développement institutionnel en renforçant l'obligation de rendre compte et la transparence démocratique. Le GBS est aussi jugé utile pour compenser les insuffisances bien documentées de l'aide au développement par projet⁶.

La portée des prêts liés aux politiques s'est donc déplacée de la gestion économique à court terme vers la réforme complexe des institutions à moyen terme. En même temps, l'échec communément admis de la conditionnalité a entraîné un glissement du suivi des opérations de soutien budgétaire non plus sur les conditionnalités d'ordre politique, mais sur des objectifs de développement institutionnel et sur les bénéfices du GBS comme instrument d'aide comparé aux prêts-projets.

Cette évolution soulève plusieurs sujets complexes dans la gestion du GBS, notamment pour concilier les tensions entre les besoins d'appropriation par le pays concerné (*country ownership*) avec les préoccupations fiduciaires du donateur (obligation de rendre compte, efficacité du développement) et la prévisibilité des flux de ressources avec une approche axée sur les performances. Quelques rares donateurs ont commencé à s'inspirer des premières expériences pour traiter ces aspects et pour définir des politiques globales, applicables à la gestion des risques et à l'évaluation des performances, lorsqu'ils allouent un soutien budgétaire en relation avec un DSRP. Un nombre beaucoup plus important de donateurs n'ont commencé que récemment à faire l'essai d'un usage limité du soutien budgétaire. Dans la plupart des cas, les donateurs impliqués

⁴ Hammond, M. *Joint DAC and Partners Evaluation of General Budget Support*. Report to the Practitioners' Forum on Budget Support, Afrique du Sud, mai 2005.

⁵ *Assessing Aid*, le rapport de la Banque mondiale (1998), a joué un rôle très influent pour diffuser le message que la conditionnalité avait échoué.

⁶ **L'approche sectorielle (SWAp)** est l'un des moyens de transition possibles entre les projets et le GBS. Selon cette approche, l'objectif est que toute allocation importante soutienne une seule politique sectorielle et finance un seul programme de dépenses sous l'égide d'un gouvernement. Pratiquement, il convient mieux de considérer la plupart des SWAps comme des processus différenciés intégrant toutes les sources de financement dans un secteur, qui adaptent les projets en cours des donateurs à une politique sectorielle et à un cadre de dépenses, qui développent des procédures communes et canalisent une proportion croissante de fonds alloués par le budget gouvernemental. L'objectif est d'atteindre le stade où une aide au développement aussi importante que possible est canalisée par le budget gouvernemental. Toutefois, il s'agit là d'un processus différencié et les donateurs continuent de soutenir les approches sectorielles en recourant à toute une variété d'instruments de financement.

dans un GBS travaillent conjointement à relever les défis que pose l'évaluation des performances de manière pragmatique au niveau national.

Quatre approches généralisées de l'évaluation des performances du GBS ont émergé : celle de la CE, celle de la BM, celle du FMI et celle des agences de développement bilatérales, à savoir :

- (i) l'utilisation d'un mécanisme de réponse différencié comprenant une tranche fixe pratiquement garantie et une tranche variable dont le montant dépend de la performance mesurée par des indicateurs de résultats ;
- (ii) la confiance dans l'analyse des conditions macroéconomiques et structurelles effectuée par le FMI au titre de la FRPC ;
- (iii) l'évaluation des « actions préalables » telles qu'exigées par la Banque mondiale⁷ ; et
- (iv) l'évaluation générale des progrès globaux réalisés par rapport à la SRP, telle qu'elle est couramment privilégiée par les agences bilatérales.

La plupart des PAFs semblent constituer un mélange de ces quatre approches. Une approche unique ne s'est pas encore développée⁸.

2.2 L'approche de la Commission européenne

Les conditions d'éligibilité au soutien budgétaire de la Commission européenne (CE) incluent la qualité de la gestion des dépenses publiques et des institutions en charge des marchés publics, le cadre de gestion macroéconomique et les politiques de réduction de la pauvreté. Peu à peu, des innovations ont été introduites de manière à articuler l'approche d'évaluation de la performance de la Commission axée sur les résultats avec une certaine prévisibilité des flux financiers. La caractéristique centrale de l'approche de la CE est de combiner des tranches fixes et variables ayant chacune des modalités différentes. Comme son nom l'indique, la tranche fixe est constituée d'un montant fixe ; la décision de déboursement correspondante repose sur les résultats de l'évaluation du FMI dans le cadre de la FRPC. Ce dispositif permet d'apprécier si les conditions générales, comme la situation macroéconomique, ou toute exigence spécifique d'ordre fiduciaire, sont réunies. En principe, la CE ne demande pas d'évaluation supplémentaire pour allouer la tranche fixe⁹.

La tranche variable, par contre, n'a pas un montant fixe. La part qui en est versée dépend du progrès réalisé dans un ou deux domaines : la gestion des finances publiques (PFM) ou la prestation de services sociaux. Le montant libéré au titre des tranches variables dépend des performances, mesurées à l'aune d'un ensemble d'indicateurs de performance et de cibles agréés par le gouvernement. La performance pour chacun des indicateurs (en relation avec l'objectif cible convenu préalablement) reçoit une note de 0, 0,5 ou 1. Le montant à déboursier au titre de la

⁷ Les actions préalables (*prior actions*) sont des conditions impératives préalables au versement ; elles figurent dans l'accord signé par le gouvernement emprunteur et la Banque mondiale. On les appelle aussi souvent conditions de déclenchement ou déclencheurs (*trigger conditions*). Elles se distinguent des mesures souhaitées (*desired actions*) qui, spécifiées dans un CASRP ou une matrice de PAF, ne sont pas contraignantes.

⁸ Les sections suivantes empruntent à Overseas Development Institute, *Progress reviews and performance assessment in poverty reduction strategies and budget support*, Report to JICA, mai 2005.

⁹ Du fait qu'elle consiste en une valeur fixe, la tranche fixe est toujours soit allouée intégralement, soit refusée complètement.

tranche est ensuite déterminé mathématiquement sur la base d'une pondération préalable des indicateurs. Le tableau ci-dessous fournit un exemple hypothétique en guise d'illustration¹⁰.

L'approche de la CE comprend deux niveaux de conditionnalité : général et spécifique. Pour toutes les tranches, les conditions générales requises pour la tranche fixe doivent être remplies. Le déboursement de la tranche variable est déterminé par l'amélioration obtenue de la gestion des finances publiques (évaluée selon des valeurs cibles d'indicateurs d'efficacité convenues au préalable) et / ou par la performance réalisée dans la prestation des services sociaux (évaluée en fonction de résultats cibles convenus à l'avance).

Tableau 1 Illustration du déboursement hypothétique d'une tranche variable en fonction des valeurs cibles associées aux résultats des services sociaux

Indicateurs	Cibles	Pondération	Performance	Score	% de tranche
					à verser
Taux net d'éducation primaire (tous)	72%	0.2	71.6%	1	20%
Taux net d'éducation primaire (filles)	70%	0.1	69.8%	1	10%
% de passage de la 6 ^e classe prim. à la 1 ^{re} cl. sec. (tous)	45%	0.2	45.1%	1	20%
% de passage de la 6 ^e classe prim. à la 1 ^{re} cl. sec. (filles)	40%	0.1	35.8%	0	0%
% de naissances avec du personnel qualifié	64%	0.2	60.1%	0.5	10%
% des enfants de 5 ans complètement vaccinés	92%	0.2	96%	1	20%
				Total :	80%
Valeur maximale de la tranche variable : 10 millions d'euros				Tranche versée : 8 millions d'euros	

¹⁰ Il s'agit nécessairement d'une simplification aux fins d'illustration. En pratique, chaque indicateur serait plus soigneusement défini et la source d'information sous-jacente serait bien spécifiée. La progression annuelle serait évaluée en référence à une année de base spécifiée et par rapport aux fluctuations annuelles survenues depuis lors.

Il n'existe pas, pour l'allocation du soutien budgétaire de la CE, de règles générales concernant la répartition entre les tranches fixes et les tranches variables. Celles-ci dépendent de l'importance relative des incitations à améliorer les résultats que fournit la tranche variable par rapport au besoin de prévisibilité garantie par la tranche fixe. Actuellement, deux tiers environ de l'aide apportée relève de la tranche fixe, qui est complétée dans la plupart des pays par deux tranches variables : l'une est liée aux améliorations de la PFM et l'autre aux résultats de la prestation des services sociaux. Toutefois, certaines opérations n'impliquent qu'une tranche fixe, tandis que les tranches variables sont prédominantes pour d'autres. Les accords de soutien budgétaire de la CE courent normalement sur trois ans. Bien que les indicateurs soient convenus de cas en cas, conjointement avec les autorités du pays, la Commission est favorable à une concentration sur les résultats, dans l'idée que cette option laisse aux gouvernements la marge politique utile à la définition de leurs propres mesures politiques pour réaliser les objectifs. Chaque fois que cela est possible, l'intention est de recourir au cadre du DSRP pour définir les indicateurs et aux revues correspondantes des performances annuelles (*Annual Performance Review*) comme moyen de mesurer le progrès vers les objectifs prédéfinis. La CE s'efforce également de parvenir à un seul cadre de conditions ou d'indicateurs avec les autres donateurs du soutien budgétaire.

L'approche de la CE a évolué au fil des années. La Commission identifie plusieurs défis futurs, notamment les suivants :

- alignement et coordination des donateurs : difficulté à harmoniser et à aligner, autour d'un ensemble d'indicateurs tirés du DSRP, sa propre action et celle des autres donateurs impliqués dans le soutien budgétaire ;
- obligation de rendre compte : l'approche suppose que les revues annuelles publiques du DSRP d'un pays créeront un mécanisme de rapport public des progrès réalisés vers les objectifs du DSRP. Dans nombre de pays, le chemin reste encore long pour arriver à ce niveau ;
- appropriation par la partie nationale : trouver le moyen de choisir des objectifs et des indicateurs qui aident à concentrer les actions du gouvernement sur les résultats, tout en évitant de saper l'appropriation du pays et de punir un gouvernement pour des chocs exogènes (qu'il ne saurait maîtriser par définition) ;
- gestion basée sur les résultats : on est soucieux d'adopter des mesures de performances plausibles dans un contexte de faible capacité statistique ; cette préoccupation se conjugue avec la nécessité de disposer de capacités de suivi qualifié de la pauvreté, en plus des compétences permettant aux délégations de rester en phase avec un environnement d'assistance qui change rapidement au niveau national (analyse des politiques, facilitation, dialogue, constitution et entretien de réseaux, PFM) ;
- besoin d'évoluer vers une conditionnalité pluriannuelle, vu l'horizon à moyen et long terme des changements voulus par de nombreuses réformes administratives et de gouvernance nécessaires à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.

Malgré ces défis bien réels, la Commission prévoit d'accroître le recours au mécanisme des tranches variables au fil du développement de ses opérations de soutien budgétaire. Plusieurs organismes bilatéraux européens ont aussi commencé à expérimenter leurs propres systèmes de tranches variables (notamment le SECO, DANIDA, SIDA et les Pays-Bas).

2.3 L'approche du FMI

Le mécanisme de prêt du FMI aux pays à faible revenu est la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Elle se limite à un soutien à la balance des paiements consentis pour les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté formulés dans le DSRP. Dans ce cadre, des accords sont conclus pour plusieurs mesures destinées à être intégrées comme conditionnalité à un programme subventionné de FRPC sur trois ans. Il s'agit d'actions et mesures préalables, de critères de performance quantitatifs et structurels, ainsi que de repères normatifs (*benchmarks*). Ces mesures sont généralement passées en revue tous les six mois environ. Les déboursements au titre du programme soutenu par la FRPC sont conditionnés aux évaluations de performance conduites durant ces revues.

La conception du programme du FMI et la conditionnalité sont structurés autour de 7 domaines clés subdivisés en 24 sous-domaines, lesquels établissent un cadre pour les indicateurs et le suivi¹¹. L'accent principal est placé en pratique sur les conditions structurelles, la gestion des ressources publiques et l'obligation de rendre compte. Les aspects touchant les risques fiduciaires sont aussi importants. Ils incluent l'évaluation des mesures de protection, également comprises dans l'évaluation de la gestion des finances publiques (PFM) de la BM. L'autre partie du suivi de la gestion des ressources et de l'obligation de rendre compte comprend deux instruments d'évaluation de la PFM : le Rapport sur le respect des normes et des codes (ROSC) et l'exercice de suivi de la destination finale des dépenses publiques spécifique aux PPTE, qui englobe désormais 38 pays.

Les directives du FMI – Guidelines on Conditionality (2002) – reflètent la difficulté à appliquer la conditionnalité durant les années 1990, lorsque le FMI était perçu par certains comme outrepassant son mandat en tentant d'influencer l'agenda d'importantes réformes politiques. Des indications précoces montrent qu'une certaine rationalisation est survenue, mais que les défis demeurent. Au nombre des défis perçus par le FMI, on a la détermination des actions critiques quant au succès d'un programme soutenu par la FRPC (« actions critiques au plan macro ») et la distribution de la conditionnalité liée à ces actions entre les différents instruments disponibles (c'est-à-dire les actions préalables, les critères de performance, les repères normatifs ou *benchmarks* et les revues de programme).

2.4 L'approche de la Banque mondiale

L'approche du soutien budgétaire de la Banque mondiale (BM) a récemment fait l'objet d'une formalisation par l'établissement d'un nouvel ensemble de règles, entrées en vigueur en septembre 2004, qui régissent les prêts d'appui aux politiques de développement (DPL). Ce changement confirme l'évolution de la BM, qui s'éloigne de la stabilisation à court terme de la balance des paiements et pour se diriger vers les processus à moyen terme de développement institutionnel et de développement structurel et l'orientation vers les résultats. Si tous les DPL ne peuvent être considérés comme du soutien budgétaire, une proportion importante d'entre eux concordent avec cette définition, notamment les crédits ou subventions d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP ou SARP).

¹¹ Cf. en particulier « Key features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs », accessible sous <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

Le cadre de la BM comprend une stratégie de réduction de la pauvreté opérationnelle (SRP), un cycle budgétaire national et une matrice opérationnelle d'accompagnement d'où on peut dériver le CASRP et la stratégie d'aide par pays (SAP). Tant les allocations en application de la SAP que les déboursments au titre des CASRP/SARP sont déterminés par des évaluations des performances. En particulier, pour que les tranches annuelles soient versées, l'approche de la BM requiert l'accomplissement des « actions préalables » ou des « conditions de déclenchement » prédéterminées, en plus du respect du programme FRPC du FMI.

Encadré 1 Rationalisation de la conditionnalité pour les CASRP/SARP de la Banque mondiale

« Au cours des dernières années, le nombre moyen de conditions aux prêts de la BM axés sur les politiques s'est sensiblement réduit. De récentes instructions et directives de gestion à l'attention du personnel ont réitéré l'importance de limiter ce nombre. On dénombrait en moyenne 35 conditions à la fin des années 1980, contre 15 durant l'AF04 (conditionnalité basée sur les politiques comprenant les actions préalables, les conditions d'efficacité et les conditions de libération des tranches). Si l'on tient compte des repères indicatifs (« indicative benchmarks » : les conditions incluses dans la documentation du programme, mais qui ne sont ni des conditions préalables ni des conditions de libération des tranches), le nombre total de conditions est tombé d'environ 60 à 39 durant le même laps de temps.

Review of World Bank Conditionality : Issues Note, Banque mondiale, janvier 2005

Les critères de base et les indicateurs associés aux CASRP/SARP sont généralement basés sur des programmes FRPC du FMI. Les principales exigences supplémentaires sont l'évaluation de la capacité du pays à rendre compte de ses finances (CFAA, *Country Financial Accountability Assessment*), le rapport d'évaluation des procédures de marchés publics (CPAR, *Country Procurement Assessment Report*), dans le but d'évaluer des aspects fiduciaires clés et des éléments de gestion des ressources, ainsi que la revue des dépenses publiques (*Public Expenditure Review*), qui vise à évaluer des questions clés de politique et d'allocation. Ces exigences étaient impératives récemment encore, mais la politique vise désormais à appliquer ces diagnostics détaillés de manière sélective, uniquement si un besoin d'analyse supplémentaire se fait sentir suite à l'examen PEFA de haut niveau¹². La gestion fiscale est le seul domaine où la conditionnalité s'est accrue. Les nouvelles directives opérationnelles de la BM ne comprennent plus de sections prescriptives sur le contenu des politiques. L'accent porte désormais sur l'appropriation, l'évaluation de l'impact social et des effets sur la pauvreté (PSIA), basée sur un fondement analytique, et le réalisme quant aux délais requis pour mettre en œuvre les réformes.

Les principaux défis identifiés par la BM pour appliquer sa conditionnalité concernent la gestion des tensions entre :

¹² Le PEFA, cadre de mesure de la performance, est le résultat d'une récente initiative issue de plusieurs donateurs pour harmoniser les évaluations fiduciaires des diagnostics (cf. www.pefa.org)

- les perspectives de la BM et des donateurs bilatéraux quant aux stratégies en matière de réduction de la pauvreté appropriées par les pays (p. ex. l'intégration de la conditionnalité politique dans les PAFs unifiés) ;
- l'appropriation par le pays et les préoccupations des donateurs au plan fiduciaire et dans l'efficacité du développement ;
- la prévisibilité des flux de ressources contre l'orientation axée sur les performances, et le besoin d'un horizon à moyen terme (quel est le mécanisme de réponse approprié face aux performances insuffisantes d'un pays ?).

Ce dernier point revêt une importance particulière pour la BM, car l'approche courante ne laisse que peu de flexibilité en réponse aux performances insuffisantes. Si les actions préalables ne sont pas réalisées, les accords du CASRP/SARP spécifient clairement qu'il faut renoncer aux déboursements. Certains Etats et certaines agences de développement préfèrent la clarté de cette approche (p. ex. le KfW, qui octroie généralement un soutien budgétaire en cofinçant les CASRP/SARP) à l'ambiguïté générée par des arrangements plus souples. Toutefois, cette rigueur peut signifier que d'importants volumes de financement budgétaire¹³ peuvent ne pas être déboursés si une ou deux actions préalables (sur 12 à 15) ne sont pas exécutées. La méthode la plus répandue pour éviter de tels problèmes¹⁴ est d'entreprendre une évaluation différée (ou d'en répéter une 3 à 4 mois après la mission régulière de revue des CASRP/SARP), de manière à donner du temps pour que les actions préalables soient achevées, tout en permettant les déboursements durant l'année fiscale concernée. Si des actions préalables ne sont pas rapidement achevées, le déboursement des tranches CASRP/SARP peut être sensiblement différé. Comme le non-respect des conditions affecte souvent les pays qui ont le plus besoin de ressources budgétaires supplémentaires, ce point est problématique. Parmi les autres sujets requérant encore de l'attention, la BM identifie notamment les modalités d'application de la conditionnalité dans des Etats fragiles ainsi que le niveau d'application optimal de la conditionnalité.

2.5 L'approche des agences de développement bilatérales

L'utilisation de la conditionnalité par les agences multilatérales est la plus documentée. La littérature concernant les donateurs bilatéraux est limitée. Cependant, de nombreuses agences bilatérales privilégient clairement une approche nettement distincte des trois précédentes. Elle comporte une décision de déboursement reposant sur : a) une évaluation positive de la gestion macroéconomique par le FMI et b) une évaluation positive du progrès global en matière de réduction de la pauvreté, des droits humains et de démocratisation. Contrairement aux autres approches, l'évaluation du progrès global ne se fonde pas exclusivement sur une revue soignée des conditions et/ou des indicateurs spécifiés au préalable, mais sur une appréciation plus générale des progrès sans nécessairement impliquer l'interruption des déboursements. Cela permet de notifier au Gouvernement les points de préoccupation touchant des aspects spécifiques des réformes. Cette approche est plus flexible par nature, mais simultanément plus large, puisqu'elle inclut par exemple des aspects touchant les droits politiques et humains. Plusieurs

¹³ Il n'est pas extraordinaire qu'une tranche annuelle de CASRP dépasse 100 millions de dollars.

¹⁴ Les gouvernements peuvent aussi demander des dérogations aux conditions, mais une telle disposition requiert l'approbation du Conseil de la BM, qui cherche généralement à les en dissuader. Dans certains cas, la plupart des actions préalables étant réalisées, on verse une tranche partielle du CASRP. A notre sens, cette pratique ne correspond pas rigoureusement aux exigences légales du soutien par les CASRP/SARP.

éléments ont contribué à promouvoir une conception partagée par les agences bilatérales d'une même mouvance intellectuelle. Cela a permis l'émergence de cette approche plus flexible et moins détaillée pour évaluer les conditions de déboursement de GBS.

- Premièrement, l'adoption des OMD (objectifs du millénaire pour le développement), et le nouvel agenda pour l'efficacité de l'aide internationale, et son harmonisation ont en principe fourni un cadre de coordination plus solide au niveau des objectifs¹⁵.
- Deuxièmement, il existe une entente plus large entre les agences bilatérales et multilatérales quant aux principes généraux de la gestion macroéconomique et de bonne gouvernance nécessaires à la réduction de la pauvreté.
- Troisièmement, il existe une préoccupation largement partagée quant à la performance passée de l'aide-projets et au besoin d'amélioration et de réformes dans la gestion de l'aide.
- Quatrièmement, un effort concerté a été réalisé pour mettre en œuvre une approche harmonisée de l'évaluation de la PFM et du risque fiduciaire, par le biais du PEFA, notamment :

Plusieurs agences de développement ont récemment déclaré soutenir une approche plus harmonisée et coordonnée, à l'exemple du récent document de politique sur la conditionnalité du DFID (UK)¹⁶. Diverses agences bilatérales ont également élaboré des documents stratégiques concernant le GBS. En guise d'exemple des approches bilatérales actuelles, nous résumons ci-dessous la stratégie de la Suisse en matière de GBS, publiée par le SECO¹⁷.

Pour le SECO, il est crucial de disposer d'un programme de réforme porté par le gouvernement bénéficiaire, et qui soit basé sur une stratégie de réduction de la pauvreté, pour allouer un GBS. Dans ce contexte, les trois conditions préalables suivantes sont déterminantes :

- l'engagement à réduire la pauvreté et à améliorer la gestion des finances publiques ;
- le développement de conditions macroéconomiques et institutionnelles stables, la croissance et le développement du secteur privé (p. ex. la stabilité économique, la protection des droits de propriété, l'applicabilité des contrats, les mesures de lutte contre la corruption) ;
- l'amélioration de l'accès aux infrastructures et aux services publics pour les pauvres (santé, éducation, eau, p. ex.).

Du point de vue du SECO, le GBS repose sur une relation de confiance mutuelle, sous-tendue par un consensus sur les questions élémentaires. Le GBS n'est pas un chèque en blanc. Des efforts permanents et un audit rigoureux des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de réforme et dans la réalisation des objectifs de développement sont indispensables. Fondamentalement, le GBS repose sur les trois piliers suivants :

¹⁵ Cf. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. www.oecd.org. Plusieurs agences bilatérales ont récemment réitéré leur intention de réaliser l'agenda des mesures d'efficacité et d'harmonisation de l'assistance (p. ex. la Suisse).

¹⁶ *Partnerships for Poverty Reduction : rethinking conditionality*, UK Policy Paper, Department for International Development, mars 2005. Cf. encadré 2.

¹⁷ *Strategy for General Budget Support*, SECO, Berne 2004

- les donateurs et les Etats partenaires doivent s'entendre sur les réformes, notamment : (1) les objectifs de développement ainsi que les priorités du gouvernement et du donateur doivent largement concorder ; (2) un consensus devrait exister quant au cadre du processus de réforme ; (3) les performances et les résultats des réformes doivent être suivis au moyen d'un ensemble de critères prédéterminés et faire l'objet d'une évaluation correspondante ; (4) les conséquences du non-respect des critères de performance et des repères normatifs prédéfinis (*benchmarks*) doivent être transparentes et traitées dans le cadre de procédures acceptées de part et d'autre ;
- le dialogue en matière de politique que le gouvernement entretient avec les donateurs ne doit pas porter préjudice à son obligation de rendre compte au public, en particulier le parlement. Il doit plutôt renforcer les processus et les institutions démocratiques du pays. Le résultat du dialogue politique est un programme de réforme accepté qui soutient la réalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- souvent, les pays partenaires manquent de savoir-faire (pour l'analyse de la politique économique, p. ex.), tandis que les équipements et la structure institutionnelle requis pour relever les défis posés par l'amélioration du revenu de l'Etat et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques leur font défaut. Une assistance technique devrait aider à combler ces lacunes. C'est pourquoi les programmes de soutien technique font partie intégrante du GBS.

Le SECO privilégie un **GBS axé sur les performances**. Dans plusieurs pays, le déboursement de 50 % du GBS apporté par le SECO dépend de l'évaluation positive du FMI quant aux performances macroéconomiques du pays (souvent liée à une situation conforme aux exigences de la FRPC) ainsi que d'une appréciation des progrès globaux basée sur une évaluation conjointe entre l'Etat partenaire et le groupe donateur. La deuxième moitié est divisée en sous-tranches, chacune étant liée à des objectifs spécifiques extérieurs au PAF convenu et spécifiés par un accord bilatéral. Le SECO plaide pour instaurer une obligation réciproque de rendre compte du gouvernement vers les donateurs et *vice versa*. Les PAFs sont une manière de renforcer l'obligation des donateurs de rendre compte aux gouvernements partenaires.

L'approche du SECO accorde une haute importance à la **prévisibilité**. Elle distingue plusieurs phases dans la relation du GBS : l'introduction, la consolidation et la phase de retrait.

- La phase d'introduction peut durer de 1 à 3 ans pour établir un partenariat, identifier des manques de capacité et les besoins d'assistance technique, et pour harmoniser la démarche des différents donateurs. Vu les risques encourus, cette phase se caractérise par des engagements limités et n'exclut pas l'option d'un cofinancement d'une opération de la BM.
- Durant la phase de consolidation, le SECO opère en principe avec des engagements fermes de 3 ans. Le SECO reconnaît que l'aide du GBS requiert une perspective à long terme, car les réformes structurelles et la réduction de la pauvreté sont des défis qu'on ne saurait relever d'un jour à l'autre.
- Quant à la phase de retrait, le SECO indique quatre motifs de se retirer du GBS : l'achèvement réussi du programme par le pays partenaire ; l'incapacité à respecter les conditions convenues ; l'identification d'autres instruments d'assistance autorisant une utilisation plus efficace de l'aide ; l'utilisation plus efficace de l'aide dans un autre pays.

Le SECO annonce tout plan de retrait à un stade précoce, de sorte que les perturbations potentielles et les préjudices au cycle budgétaire du pays bénéficiaire soient minimisés. Il est aussi possible de se retirer peu à peu, par réduction progressive du soutien budgétaire dans un certain laps de temps. Lorsque le SECO participe à un groupe de donateurs partageant sa conception, les plans de retrait sont coordonnés au sein du groupe.

La conception, la planification, la mise en œuvre et la revue du soutien budgétaire dans un pays partenaire sont une chose. L'obligation de rendre compte au public suisse en est une autre. Le SECO publie des rapports de manière proactive et transparente sur les bénéfices autant que les risques liés au soutien budgétaire et sur les succès autant que les difficultés rencontrées dans la réalisation. La Suisse ne peut se présenter comme partenaire fiable dans les pays en développement et en transition sans le soutien du public en Suisse même.

Encadré 2 L'approche de la conditionnalité par le Royaume-Uni

L'approche adoptée par le DFID présente trois objectifs fondamentaux de la relation d'assistance : l'engagement à réduire la pauvreté, l'engagement en faveur des droits humains et des autres obligations internationales, ainsi que l'engagement à renforcer la gestion financière et l'obligation de rendre compte. Il s'ensuit que le Royaume-Uni envisage de réduire ou d'interrompre l'aide à laquelle il s'est engagé si un pays s'écarte sensiblement de ces objectifs. L'approche du GBS par le Royaume-Uni a été largement développée au niveau pays. La pratique a orienté la politique. A l'avenir, la politique du Royaume-Uni prévoit de fixer le cadre des performances du GBS de manière à respecter cinq principes sous-jacents censés permettre un nouveau consensus parmi la communauté internationale.

- **Développer l'appropriation du pays.** Le Royaume-Uni ne veut pas subordonner son assistance à la réalisation de réformes politiques spécifiques. En lieu et place, le but est de s'entendre sur la manière dont l'aide contribuera à réduire la pauvreté en se basant sur les programmes des pays partenaires, la réalité spécifique du pays concerné et des options de politique bien étudiées.
- **Baser les politiques sur la participation et les faits établis.** Le Royaume-Uni veut encourager la participation des gens pauvres et des parlements à la prise de décision et à l'établissement des politiques, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité dans la définition de celles-ci. L'évaluation de l'impact sur la pauvreté et les aspects sociaux (PSIA) peut être utile à cette discussion.
- **Prévisibilité.** Les pays ne peuvent pas planifier leurs politiques publiques sans savoir avec certitude quels seront les volumes d'aides externes attendus. Le Royaume-Uni va introduire les accords pluriannuels pour le GBS. Lorsqu'il sera nécessaire de réduire ou d'interrompre l'aide, le Royaume-Uni prendra ses décisions à l'avance, conjointement avec son partenaire et sur la base de critères et de procédures clairs.
- **Harmonisation.** Le Royaume-Uni soutiendra les efforts des donateurs pour améliorer la coordination et l'harmonisation, y compris en repensant la façon dont les donateurs utilisent collectivement la conditionnalité pour réduire le nombre global et l'inopportunité des conditions.
- **Transparence et obligation de rendre compte.** Le DFID s'engage à accroître la transparence du processus décisionnel quant aux conditions, les conditions elles-mêmes et le processus de prise de décision déterminant la réduction ou l'interruption de l'aide. Le Royaume-Uni veut encourager une plus forte implication des parlements dans la surveillance des conditions avant leur acceptation ; il entend promouvoir la participation accrue des ministères sectoriels, des parlementaires et de la société civile dans l'identification des critères de référence (« benchmarks »).

2.6 Résumé et clarification des notions

Afin de faciliter la compréhension des définitions de base, le tableau 2 ci-dessous fournit un résumé des quatre approches différentes en matière d'évaluation des conditions de déboursement (comme décrit plus en détail ci-dessus) et des trois mécanismes de déboursement différents. Les trois mécanismes de déboursement sont les suivants :

- des tranches fixes (importantes), dont le montant ne change pas et dont le déboursement se fait selon la règle du « tout ou rien » ; comme ces tranches représentent normalement la plus large part des déboursements du GBS, on les appelle souvent « tranches de base »¹⁸ ;
- des sous tranches fixes (plus petites), dont le montant est aussi fixe, mais relativement plus modeste et dont le déboursement dépend normalement d'un ensemble de conditions beaucoup plus limité (p. ex. une action préalable de déclenchement pour chaque sous-tranche) ;
- des tranches variables dont le montant dépend de la performance, mesurée en fonction d'un ensemble d'objectifs de performance prédéfinis.

Tableau 2 **Résumé des quatre approches différentes en matière d'évaluation des conditions de déboursement**

	Tranches fixes (importantes)	Sous tranches fixes (plus petites)	Tranches variables
Déboursement soumis à une gestion macroéconomique satisfaisante (conformité aux exigences de la FRPC)	Approche du FMI Dans certains cas, la tranche fixe de la CE est seulement liée à la performance de la FRPC		
Déboursement soumis aux performances macro et à l'évaluation des progrès généraux avec la stratégie de réduction de la pauvreté¹⁹	Approche du DFID et de nombreuses autres agences bilatérales ; approche la plus commune pour la tranche fixe de la CE		

¹⁸ On les appelle aussi parfois « macro-tranches », car l'évaluation de la performance macro-économique est le critère clé des versements.

¹⁹ Des indicateurs quantitatifs de progrès par rapport à la SRP constituerait typiquement un élément – parmi d'autres seulement – de cette évaluation.

Déboursement soumis aux performances macro²⁰ et au respect des conditions de politique (actions préalables ou de déclenchement)	Approche de la BM Certaines agences bilatérales (p. ex. KfW) adoptent aussi cette approche	Approche du SECO et de certaines autres agences bilatérales Il arrive que la BM et la BAD procèdent à des déboursements partiels
Déboursement soumis aux performances macro et aux résultats quantitatifs par rapport aux objectifs de performance prédéfinis		Approche de la CE basée sur les indicateurs d'efficacité de la PFM ou sur les indicateurs de résultat des prestations de services Certaines agences bilatérales expérimentent aussi cette approche

Le présent chapitre a résumé quatre approches générales, apparues ces dernières années, de l'évaluation des performances du GBS : celle de la CE, celle de la BM, celle du FMI et celle des agences de développement bilatérales. Ces approches représentent non seulement différentes méthodes d'évaluation des conditions de déboursement, mais aussi différents mécanismes de déboursement et différentes philosophies quant à l'usage qui conviendrait au soutien budgétaire. A ce stade de l'évolution générale du GBS, la plupart des PAFs comportent un mélange de ces quatre approches, comme nous le noterons pour les cinq pays de l'étude de cas.

D'emblée, il apparaît clairement que l'élaboration de PAFs complètement harmonisés et efficaces constituera vraisemblablement un défi majeur aussi longtemps que les tensions sous-jacentes et les différences entre les quatre approches qui les sous-tendent ne seront pas résolues. Que trois pays (Ghana, Mozambique et Tanzanie) soient parvenus à établir des PAFs complètement harmonisés et opérationnels pourrait être perçu effectivement comme un petit miracle. Ce résultat est en réalité le fruit de très longues négociations et discussions dans chacun de ces pays. De plus, malgré les progrès bien réels, chacun de ces PAFs présentent des insuffisances bien réelles, comme nous le notons au chapitre 3. Nous serions d'avis que le développement de PAFs harmonisés serait sensiblement plus efficace si l'attention allait d'abord à l'harmonisation des objectifs et des philosophies des différents donateurs du GBS. Nous reviendrons sur ce point dans notre chapitre final, où nous tentons d'esquisser quelques voies pour l'avenir.

²⁰ Certains CASRP comprennent aussi une évaluation explicite des mesures quantitatives du progrès vers les objectifs de la SRP.

3. Observations quant à la performance du PAF dans les cinq pays sous revue

Le présent chapitre résume les résultats du travail documentaire et de terrain entrepris pour examiner les progrès réalisés à l'aide des PAFs du GBS au Bénin, au Ghana, au Mozambique, au Nicaragua et en Tanzanie. Nous présentons un panorama des cinq pays en comparant leurs expériences à la lumière d'un PAF standard. Les résultats de ce processus d'évaluation nous conduisent naturellement à en tirer les principales leçons. Elles sont présentées au chapitre 4.

3.1 Le cadre d'évaluation des PAFs

Comment apprécier l'efficacité d'un PAF par rapport à un autre ? La réponse à cette question n'est pas simple, du fait, premièrement, que les objectifs de soutien budgétaire peuvent différer d'un pays à l'autre et que, deuxièmement, la présentation des objectifs n'est pas claire dans chaque cas. C'est pourquoi nous avons choisi une voie pragmatique en adoptant un cadre standard simplifié qui reflète les principes directeurs du CAD de l'OCDE concernant le soutien budgétaire, tout en mettant en évidence les objectifs spécifiques du GBS dans chacun des cinq pays.

Encadré 3 Principes directeurs du CAD de l'OCDE concernant le soutien budgétaire

Le CAD de l'OCDE relève quatre principes directeurs concernant le soutien budgétaire établi par le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (Good Practice Note on the Provision of Budgetary Support, novembre 2004) :

- le soutien budgétaire devrait encourager l'appropriation par les pays partenaires ;
- le soutien budgétaire devrait contribuer à la performance et à la capacité de rendre compte des systèmes de PFM des pays partenaires ;
- les coûts de transaction des bénéficiaires du soutien budgétaire devraient être minimisés ;
- le soutien budgétaire devrait être fourni de manière à accroître la prévisibilité des ressources et à réduire leur volatilité.

Le document cité recommande également certaines pratiques spécifiques susceptibles de contribuer à la réalisation de ces quatre principes directeurs (ne pas cibler le soutien budgétaire, p. ex.).

L'évaluation de chacun des PAFs a donc épousé le cadre standard ci-après.

- Vue d'ensemble des aspects clés du PAF et du processus adopté pour son développement et son suivi.
 - Qui sont les partenaires de développement impliqués et quel est le niveau de financement en jeu ?
 - Comment le PAF a-t-il évolué ? Comment les différents acteurs nationaux ont-ils été engagés ?

- Quel est le contenu du PAF quant aux domaines couverts et au nombre d'indicateurs et d'actions ?
- Quel est le poids respectif des diverses méthodes d'évaluation ?²¹
- Evaluation de l'efficacité du PAF et/ou de son efficacité future.
 - Le PAF fournit-il un cadre clair et approprié au déboursement du GBS ?
 - clair : qui présente un ensemble de conditions interprétables sans équivoque et qui génère un ensemble d'incitations cohérent (et rationnel) pour le gouvernement et les partenaires de développement du GBS.
 - approprié : qui fournit une évaluation des risques fiduciaires²² aux donateurs du GBS, tout en encourageant l'appropriation par le pays (*ownership*) en matière de décision budgétaire et politique, en favorisant les améliorations de la PFM et en donnant un cadre maîtrisable à l'évaluation des progrès dans la réalisation de la SRP et des autres objectifs de réforme convenus.
 - Le PAF est-il bien aligné sur les systèmes gouvernementaux ? En particulier, sert-il à renforcer les processus de gestion et de suivi des réformes et des mesures de développement propres au pays ?
 - Le PAF soutient-il l'harmonisation entre les donateurs du GBS ? Dans quelle mesure les cadres d'évaluation et les systèmes de revue (missions) sont-ils communs à tous les donateurs du GBS ?
 - Le PAF a-t-il contribué à réduire les coûts de transaction pour le gouvernement ?
 - Le PAF a-t-il conduit (ou est-il probable qu'il conduise) à un flux prévisible des déboursements du GBS ?

Ces évaluations, conduites pays par pays, ont abouti à des documents de travail auxquels l'équipe s'est référée pour présenter ses conclusions. L'annexe 2 fournit une matrice récapitulative de ces documents. L'annexe 3 présente des rapports plus complets pour les trois pays où l'étude de cas a permis d'analyser des PAFs opérationnels harmonisés (Ghana, Mozambique et Tanzanie). Nous en fournissons un aperçu comparatif.

3.2 Aspects clés des PAFs dans les pays soumis à l'étude

On peut résumer les cinq PAFs analysés comme suit :

- Le soutien budgétaire au **Bénin**, relativement modeste, est fourni par la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale (BM), la Commission européenne (CE),

²¹ Nous faisons ici référence à l'équilibre entre a) le recours à l'analyse du FMI à travers la FRPC ; b) l'évaluation en fonction des « actions (politiques) préalables » sur le mode des CASRP de la BM ; c) l'utilisation d'indicateurs de performance quantitatifs au niveau du volume d'extrants (*output*) ou de l'impact obtenu (*outcome*), comme pour la tranche variable de la CE ; d) l'évaluation générale du progrès global en regard de la SRP (comme nombre d'agences bilatérales la privilégient). Cf. chapitre 2 pour le détail.

²² Le risque fiduciaire peut se définir comme le risque que l'aide au développement ne soit pas utilisée aux fins pour lesquelles elle a été donnée, que son utilité ne soit pas à la hauteur des sommes investies ou que son usage ne fasse pas l'objet d'un compte-rendu convenable.

DANIDA, la Suisse²³ et les Pays-Bas. Son montant annuel est de quelque 40 milliards de FCFA (environ 75 millions de dollars US, soit 9 % des dépenses publiques totales). C'est le seul exemple de notre échantillon à ne pas avoir de PAF unifié, peut-être en raison de la petite taille des opérations et du nombre limité d'acteurs en présence. De fait, trois systèmes fonctionnent en parallèle. Le CASRP de la BM est utilisé comme matrice d'évaluation globale. Des progrès ont été faits vers un processus de revue conjointe. La BAD recourt au même CASRP, tout en y ajoutant des conditions supplémentaires suivies séparément et qui sont liées aux réformes des procédures des marchés publics. En outre, les agences bilatérales et la CE ont signé un protocole d'accord établissant des principes communs pour le soutien budgétaire à la SRP : elles versent une tranche fixe (liée à l'évaluation de la FRPC) et une série de tranches variables dépendant des indicateurs de performance. Certains de ces indicateurs sont communs à plusieurs agences ; le processus de suivi n'est pas complètement harmonisé à ce stade.

- Le **Ghana** a un PAF conjoint depuis 2004. Il implique la BAD, la BM, la CE et 7 donateurs bilatéraux, pour un montant global de quelque 300 millions de dollars US, soit un peu moins de 10 % des dépenses totales. Les conditions de déboursement sont évaluées en fonction de la FRPC (qui constitue pour la CE et les agences bilatérales la base du déboursement d'une tranche fixe) et selon un CASRP convenu et revu conjointement dont les 10 à 12 actions de déclenchement fournissent la base aux déboursements de la BAD et de la BM, ainsi qu'aux déboursements d'une deuxième tranche par les agences bilatérales. Le CASRP comprend aussi des indicateurs de résultat et des objectifs (surtout tirés de la GPRS). La performance mesurée par rapport à un sous-ensemble de ces indicateurs fournit à la CE la base de calcul de sa tranche variable.
- Le **Mozambique** a conclu un PAF conjoint en 2004, au terme d'un long processus de consultations et de révisions. Il s'agit du plus important groupe de soutien budgétaire de l'échantillon, avec 17 partenaires de développement signataires du protocole d'accord (PA)²⁴ pour un déboursement total de 245 millions de dollars en 2004, soit l'équivalent d'environ 35 % de l'APD. Bien qu'il existe un PAF commun, on note trois approches pour son interprétation : a) l'évaluation du progrès global par la CE et les agences bilatérales ; b) l'utilisation par la BM d'un sous-ensemble d'actions préalables comme déclencheurs du déboursement du CASRP ; et c) l'utilisation de tranches variables par la CE, la Suède et la Suisse, en fonction d'une série d'indicateurs de produit (*output*) et d'impact (*outcome*). Une innovation intéressante reste le cadre d'évaluation parallèle de la performance des donateurs du GBS (par rapport à leurs engagements).
- En mai 2005, le **Nicaragua** a conclu un accord de GBS avec la signature d'un PA conjoint et la matrice PAF correspondante qui réunit 10 partenaires de développement²⁵. Cet accord, en partie basé sur l'exemple du Mozambique, a également impliqué une longue

²³ Si le GBS suisse relève de la compétence du SECO (Département fédéral de l'économie), le soutien budgétaire au Bénin a été exceptionnellement fourni par la Coopération suisse au développement (Département fédéral des affaires étrangères).

²⁴ Les membres du « G17 » du Mozambique sont : la Belgique, le Canada, le Danemark, la CE, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM.

²⁵ Les membres du soutien budgétaire conjoint du Nicaragua sont la CE, la Finlande, l'Allemagne, la BID, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM. Bien qu'elle soit signataire, la BM utilise encore une matrice de CASRP distincte.

période de consultations. A ce jour, il n'a pas été possible d'allouer un déboursement dans le cadre de cet arrangement, du fait du non-respect des critères d'ordre fiscal et structurel. On espère toutefois traiter ce point au cours de 2005. Le processus d'évaluation comprend aussi les trois approches relevées au Mozambique, bien que l'évaluation des progrès par rapport aux déclencheurs du CASRP soit conduite séparément à ce stade. (Il est envisagé d'évaluer le prochain déboursement de CASRP selon le PAF ; à cette fin, on a inclus dans ce dernier les conditions de déclenchement établies pour le CASRP). Les tranches variables, limitées à la CE, portent sur des indicateurs de résultat en matière d'éducation, de justice et de politique de décentralisation.

- La **Tanzanie** a été le premier pays de l'échantillon à conclure un PA et un PAF conjoints pour finaliser un CASRP/SBRP (soutien budgétaire à la réduction de la pauvreté). Le PA et le PAF sont appliqués depuis 2002²⁶. Le nombre des donateurs du SBRP²⁷ est passé depuis lors à 14 et les déboursements atteignent désormais quelque 400 millions de dollars (35 % des fonds de l'APD ; 20 % des dépenses totales). On relève les trois mêmes mécanismes d'interprétation des conditions de déboursement qu'au Mozambique et au Nicaragua. La tranche variable est un peu plus simple. La CE et la Suisse sont seules impliquées et les indicateurs d'efficacité afférents, qui concernent la PFM, la santé et l'éducation, le développement du secteur privé et la mobilisation des ressources domestiques, sont dérivés du DSRP²⁸.

3.3 Clarté des PAFs comme cadre aux déboursements

Nous avons premièrement examiné si les PAFs respectifs fournissent un cadre clair aux déboursements. Nous avons apprécié ce point en évaluant s'ils présentaient des conditions susceptibles d'être interprétées sans équivoque et capables de générer un ensemble cohérent d'incitations à l'Etat concerné et aux PD du GBS. On pourrait penser que l'existence d'un cadre clair aux déboursements constitue une condition préalable au succès d'un arrangement en matière de GBS. Or tous les PAFs ont révélé des limites sur ce point et celui du Bénin est particulièrement mal noté à cet égard.

Les meilleures performances ont été enregistrées au Ghana, au Mozambique et en Tanzanie, les trois pays les plus expérimentés en matière de soutien budgétaire. Dans chacun de ces cas, on a observé au sein du personnel gouvernemental le plus étroitement concerné par la négociation et la gestion du PAF, c'est-à-dire au ministère des finances, un niveau de compréhension acceptable des conditions de déboursement et de leurs implications. Au-delà de ce groupe relativement restreint, la compréhension tendait à rester plus limitée, en particulier au Ghana, mais aussi en Tanzanie et au Mozambique, malgré les efforts consentis pour impliquer les ministères sectoriels. Même au niveau central, l'attention se concentrait véritablement dans les trois pays non pas sur la matrice du PAF comme un tout, mais sur les 10 à 14 déclencheurs du CASRP prédéfinis, ainsi que sur les conditions structurelles et les repères normatifs (*benchmarks*) de la FRPC, définis et

²⁶ Le PA et la matrice du PAF correspondante ont été substantiellement révisés au cours de 2005 ; notre présente évaluation renvoie toutefois à la structure en place jusqu'à la fin de 2004.

²⁷ Les membres du SBRP de la Tanzanie sont la BAD, le Canada, le Danemark, la CE, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM.

²⁸ Les sections sur la Tanzanie empruntent largement à l'évaluation du GBS entreprise dans le pays d'août à novembre 2004. Booth, D. Lawson, A., Msuya, M., Wangwe, S. and Williamson, T. (avril 2005), *Joint Evaluation of General Budget Support, Tanzania 1995 -2004*, Revised Final Report. Daima Associates, Tanzanie et ODI, Londres.

mesurés séparément²⁹. Dans tous les cas, la matrice élargie du PAF était trop vaste pour représenter un ensemble plausible de priorités politiques.

Au Nicaragua également, l'attention première du gouvernement a porté sur les actions de déclenchement du CASRP et sur les conditions structurelles et les repères normatifs (*benchmarks*) de la FRPC. De fait, l'irritation de divers fonctionnaires était perceptible lorsqu'il a fallu négocier ce qu'ils percevaient comme une troisième matrice de conditions. Cependant, il faut souligner que le Nicaragua reste en transition. Le CASRP et les autres arrangements de soutien budgétaire ne suivent pas encore les processus d'évaluation et de revue harmonisés. Jusqu'à ce que ce soit le cas, la valeur du PAF conjoint sera considérablement affaiblie. En outre, les déboursements des donateurs du soutien conjoint ont été très limités, dans l'attente d'un retour à des résultats conformes aux prescriptions de la FRPC³⁰. Sur ce point également, on relève un problème quant à la taille et à la portée du PAF, ainsi qu'à sa capacité de transmettre des incitations politiques claires au gouvernement, en particulier lorsqu'il évolue aux côtés du CASRP et de la FRPC.

En ce qui concerne la combinaison des méthodes d'évaluation, il est possible d'affirmer qu'elle est cohérente dans ces quatre pays et que les méthodes appliquées s'y renforcent mutuellement, du moins en principe. Cependant, on retrouve le problème de la taille et du ciblage. Dans le contexte du large dialogue politique en matière de PAF et de l'attention soutenue accordée aux déclencheurs de la FRPC, l'incitation à agir, générée par la possibilité d'augmenter le montant de la tranche variable, apparaît très limitée. Ceci n'est guère surprenant eu égard au nombre limité de fonctionnaires gouvernementaux activement impliqués dans le dialogue sur les politiques en matière de GBS, et vu les difficultés que ces fonctionnaires rencontrent inévitablement à transmettre le message aux décideurs politiques. Dans la multitude de messages, le potentiel d'incitation supplémentaire que comporte le couplage du niveau des déboursements à des résultats prédéfinis semble être écarté. Ce problème n'est pas inhérent à la tranche variable en soi, mais il indique la nécessité de rationaliser les différents processus d'allocation, de réduire la taille du PAF et de simplifier les conditions de déboursement.

Malheureusement, la dynamique des arrangements de soutien budgétaire conjoint dans ces cinq pays est apparue aller en sens inverse. Potentiellement, chaque nouveau signataire du PAF apporterait un nouveau lot de problèmes, qu'il s'agisse d'un secteur déterminé ou d'un ensemble de politiques particulier, comme la décentralisation, voire un nouveau « point de vue » sur la réforme de la PFM, mettant l'accent sur les fonctions d'audit ou les questions relatives aux marchés publics. Dans les quatre pays où prévaut un engagement clair en faveur d'un processus harmonisé, de telles pressions ont pu être endiguées dans une certaine mesure ; dans chacun de ces pays, c'est à souligner, on a dû conduire de longues discussions en vue d'un PAF plus rationnel.

²⁹ La FRPC ne représentait certes pas l'élément central de notre travail, mais il est toutefois intéressant de noter, aux fins de comparaison, que les conditions structurelles de ces pays étaient généralement limitées à 6 à 10 actions politiques par année.

³⁰ Les opérations de la FRPC ne sont pas à proprement parler sorties du cadre prescrit (statut « *off-track* »), mais le contrôle de février a été différé à plusieurs reprises en raison d'importants écarts par rapport aux repères (*benchmarks*) et aux conditions structurelles ; ces écarts ont été largement provoqués par le refus du parlement d'accepter les propositions de l'exécutif en matière de budget et de réforme des retraites.

En l'absence de ce mécanisme régulateur, il apparaît très difficile de réaliser un cadre clair et cohérent pour les déboursements du GBS. Signalons qu'il n'est pas surprenant que le Bénin soit le pays où la complexité des conditions de déboursement est la plus évidente (cf. encadré 4). Même là où le nombre de donateurs est limité, il semble essentiel d'harmoniser le PAF, afin de résoudre le problème collectif³¹ visant à limiter les conditions de déboursement.

Encadré 4 L'aide budgétaire conjointe au Bénin : une pléthore d'indicateurs, de coefficients de pondération et de processus de revue

Quatre des six PD qui fournissent du GBS au Bénin recourent à une combinaison de tranches fixes et variables. C'est le cas de la CE, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suisse (Coopération suisse au développement). Au total, le montant de la tranche variable disponible en 2004 était de quelque 7 milliards FCFA (13,3 millions de dollars), soit environ 20 % des ressources du GBS disponibles ou 1,8 % du total des ressources au budget. Concentrée sur un ensemble réduit d'indicateurs, cette somme aurait pu représenter une incitation sensible pour accroître la performance. Mais les quatre agences, dont les tranches variables étaient respectivement de 9,6 (CE), 1,4 (DK), 1,9 (NL) et 0,4 (CH) millions de dollars, ont défini une structure de déboursement basée sur une distribution pondérée entre 24 indicateurs, qui couvraient les réformes de la PFM, la gestion budgétaire, la décentralisation, la scolarisation primaire, la santé, l'eau, les questions de genre et la promotion du secteur privé. Seuls cinq de ces indicateurs sont communs aux quatre agences et deux tiers d'entre eux ne sont suivis que par une ou deux agences. Pour ne rien arranger, ces agences n'ont pas établi de processus de revue conjoint à ce jour.

Inutile de dire que la structure globale de déboursement est complexe et qu'il est ardu d'interpréter ses implications pour les flux du GBS. Les fonctionnaires du Ministère des finances ont volontairement admis qu'ils n'avaient pas calculé le niveau de soutien budgétaire lié au respect de chaque indicateur. Leurs préoccupations majeures portaient plutôt sur le processus de réforme de la PFM, dont ils reconnaissaient clairement l'importance intrinsèque, ainsi que sur les mesures déclencheuses du CASRP.

Au Ministère de la santé, les personnes chargées de la planification ont déclaré se concentrer sur les objectifs du programme de santé pris globalement et ne pas attribuer de priorité particulière aux indicateurs choisis pour l'évaluation de la tranche variable dans le domaine de la santé. Ici également, on n'avait pas calculé les flux de GBS potentiellement liés aux quatre indicateurs de santé retenus par les PD.

³¹ De même qu'il est dans l'intérêt de tous les paysans de contrôler leur consommation d'eau, mais qu'aucun d'entre eux ne veut être le premier à le faire, il est dans l'intérêt de tous les donateurs du GBS de limiter les conditions d'allocation, mais aucun d'entre eux n'est prêt à abandonner en premier les priorités de sa politique d'aide.

3.4 Adéquation du cadre de déboursement

Si la transparence des conditions de déboursement peut être considérée comme une condition nécessaire, elle est clairement insuffisante. Les directives du CAD de l'OCDE insistent sur la nécessité d'un cadre d'évaluation et d'un mode de développement et de suivi de ce cadre qui favorise l'appropriation par pays des processus décisionnels en matière politique et budgétaire et qui encourage l'amélioration de la PFM. Simultanément, ce cadre d'évaluation devrait être adapté aux objectifs plus larges du GBS et il ne devrait pas conduire à une interruption des déboursements qui ne soit dûment motivée. En outre, du point de vue des pourvoyeurs de fonds du GBS, le cadre doit définir et passer en revue les risques fiduciaires de manière satisfaisante aux yeux de leurs conseils d'administration, parlements ou bureaux d'audit nationaux.

Il s'agit nécessairement d'un ensemble de critères subjectifs et nous avons relevé, parmi les cinq PAFs, une certaine variété dans le mode de traitement de questions semblables et dans le degré de rigueur avec lequel les conditions étaient interprétées. Cette remarque s'applique en particulier aux aspects de la PFM, mais aussi à certaines réformes structurelles comprises dans les PAFs. Trois facteurs généraux apparaissent jouer un rôle.

- Le degré de développement des systèmes de la PFM et, plus largement, de la gestion de la politique économique différerait sensiblement entre les cinq pays.
- Dans le même temps dans chacun des pays, l'intérêt sous-jacent au contenu du PAF n'est pas apparu lié au franchissement d'un seuil déterminé, mais plutôt à des améliorations continues. De ce fait, un pays présentant une politique et des systèmes de PFM relativement bons n'a pas forcément été traité avec complaisance par rapport à un autre pays comportant des systèmes beaucoup plus faibles.
- La confiance entre le gouvernement et les partenaires de développement du GBS est également apparue constituer une importante variable indépendante du processus.

La combinaison de ces facteurs a généré des contrastes assez frappants. Par exemple, le Nicaragua détient sans aucun doute le meilleur système de PFM de l'échantillon³². Il dispose d'un système moderne intégré de gestion financière et de préparation budgétaire efficace. Assurément, il serait possible d'améliorer encore la PFM de manière utile, mais le système existant est plus qu'adéquat pour garantir que les allocations aux activités de réduction de la pauvreté atteignent leur destination. Cependant, dans un effort destiné à orienter les réformes en cours sur les systèmes de la PFM, la matrice du CASRP comprend des conditions liées au développement d'un CDMT et au renforcement d'un audit interne. L'apport effectif de soutien budgétaire serait-il compromis en cas de retard dans la mise en œuvre de telles réformes ? Certainement pas de manière décisive, mais un retard pourrait entraîner l'interruption des déboursements. Une situation semblable est survenue en Tanzanie, où la préparation d'un plan intégré pour le programme de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRT) a été adoptée comme action préalable d'un CASRP (cf. encadré 4).

³² Malheureusement, le Nicaragua n'a pas un historique d'allocation prudente des ressources et les conflits actuels entre l'exécutif et le législatif semblent exacerber la tendance à des décisions populistes et fiscalement irréalisables sur le long terme (subventions aux transports publics, importantes augmentations salariales pour les enseignants et droits à pension accrus pour les fonctionnaires, p. ex.). Mais il ne s'agit pas là d'un problème inhérent au système.

Le Bénin et le Mozambique ont des systèmes de PFM que l'on pourrait raisonnablement qualifier de faibles. Ce sont sans doute les plus faibles des systèmes de l'échantillon. Le Mozambique jouit de la confiance de ses partenaires de développement, essentiellement pour avoir respecté les prescriptions du FMI durant un certain temps et en raison de progrès constants, bien que lents, dans les réformes de ses institutions et de ses systèmes. En revanche, le Bénin n'a pas encore établi de résultats solides, ni avec le FMI, ni plus généralement en matière de réformes. C'est pourquoi les mesures de réforme de la PFM identifiées dans la matrice du Bénin, de même que les méthodes de vérification spécifiées sont considérablement plus exigeantes que pour le Mozambique.

Le PAF du Ghana est le plus explicite – on pourrait dire le plus honnête – dans la façon dont il aborde la question de la confiance. Le Ghana, par le passé, a accumulé du retard dans la mise en œuvre des améliorations de sa comptabilité, de la revue des dépenses et de la gestion des salaires ; ses performances passées dans la mise en œuvre des réformes économiques structurelles sont mitigées (comme l'introduction de formules d'ajustement automatique des prix pour le pétrole et l'électricité). Bref, il est justifié que la confiance soit à un bas niveau. C'est pourquoi on a développé une formule de déboursement différencié, laquelle comprend un tranche fixe, liée à un examen favorable de la FRPC, et une tranche variable, qui dépend de la réalisation de conditions de déclenchement spécifiées liées à des réformes des systèmes de la PFM et à des aspects structurels. Du point de vue du gouvernement, les conditions à remplir pour obtenir davantage de fonds du GBS sont claires ; pour les donateurs, il apparaît nettement que le niveau des déboursements est lié de manière transparente à un ensemble d'actions susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires.

Il est intéressant de constater que le gouvernement du Ghana a réagi favorablement à cet ensemble d'incitations et qu'il s'est engagé activement dans la négociation de la matrice des mesures politiques pour la tranche variable. Notre travail de terrain a enregistré un net accroissement du niveau perçu d'appropriation du PAF 2006, puisque le gouvernement, après avoir initialement présenté une proposition de PAF jugée insatisfaisante par les donateurs, s'est ensuite activement engagé dans des groupes de travail conjoints qui ont finalement permis d'aboutir à un nouveau PAF négocié. Ce processus d'apprentissage a impliqué plusieurs agences gouvernementales, en plus des fonctionnaires du Ministère des finances, et il a permis au gouvernement d'exercer une influence significative sur la rationalisation des conditions du PAF.

Cet exemple révèle une importante vérité quant au sens à donner à l'appropriation en ce qui concerne le soutien budgétaire. Clairement, les gouvernements doivent s'engager suffisamment dans les réformes pour assurer le suivi de leur mise en œuvre : ils n'entreprendront pas la nécessaire formation de coalitions, le plaidoyer politique et les mesures de gestion nécessaires à la réalisation des réformes si celles-ci leur ont simplement été imposées. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ont les mêmes « fonctions de préférences » que leurs donateurs du GBS, en d'autres termes qu'ils appliqueraient les mêmes réformes et s'y engageraient au même degré s'ils étaient laissés à eux-mêmes. C'est exactement la raison pour laquelle un PAF est nécessaire, ce que la plupart des fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans un dialogue en matière de GBS comprennent et acceptent parfaitement³³. Le directeur du budget au Bénin a précisément exprimé

³³ Booth, D, K. Christiansen and P de Renzio (mai 2005) font exactement la même remarque dans *Reconciling alignment and performance in budget-support programmes : what next ?* Paper for resentation at the Practitioners' Forum on Budget Support, 5-6 mai 2005, Cape Town, Afrique du Sud.

cette idée et souligné à quel point les actions de déclenchement du CASRP étaient devenues utiles en tant que levier pour gagner du soutien politique en faveur des réformes de la PFM. Il semble que le fait d'insister sur les préoccupations légitimes d'un partenaire externe du soutien budgétaire n'implique pas nécessairement une perte d'appropriation par le bénéficiaire, dans la mesure où le dialogue se maintient sur le choix des réformes et que les motivations des partenaires externes sont justifiables et transparentes.

L'usage des principes explicites déclarés sous-jacents au soutien budgétaire peut aider à clarifier la base du partenariat. Les trois PA du Nicaragua, du Mozambique et du Bénin les mentionnent. On peut certes objecter qu'une telle mention, bien qu'utile, ne va pas assez loin dans la spécification des conditions de base nécessaires au fonctionnement du soutien budgétaire. En Tanzanie, les donateurs du SBRP ont activement conduit un dialogue avec le gouvernement, au cours de 2005, pour tenter de définir un ensemble de critères qui puisse mieux couvrir l'ensemble des conditions d'éligibilité, y compris les aspects de la PFM, l'évaluation des performances, la transparence et la gouvernance (cf. chapitre 5).

Il apparaît aussi qu'il ne suffit pas de simplement coucher les principes sous-jacents sur le papier. Il faut que les donateurs du GBS réaffirment et protègent régulièrement ces principes. Paradoxalement, c'est dans les pays qui jouissent de la plus grande confiance que les donateurs sont le plus réticents à assumer cette fonction. Nous avons noté, au Bénin et au Ghana, que le fait d'affirmer des principes n'entraînait pas une perte d'appropriation pour le pays. Mais les conditions associées au PAF du Mozambique quant à la mise en œuvre des réformes de la PFM et le suivi de leur impact sont plutôt moins exigeants. L'encadré 5, sur la Tanzanie, montre également un certain déséquilibre entre les conditions strictes régissant les aspects du processus et la réticence à expliciter les principes sous-jacents du partenariat du GBS.

Encadré 5 Le SBRP de la Tanzanie : trop d'accent sur les conditions du processus et pas assez sur les principes sous-jacents ?

En Tanzanie, le partenariat du SBRP est de fait perçu comme très fort, mais on a relevé deux domaines de désaccord important.

Le premier désaccord a concerné la décision du gouvernement, en 2003/04, de financer **l'achat d'un nouveau jet présidentiel**. Le gouvernement pensait respecter les termes de ses accords sur l'allocation des ressources (sécuriser l'augmentation annuelle réelle des ressources en faveur des secteurs de SRP, honorer les appropriations budgétaires et les fournir selon des versements trimestriels plutôt que mensuels), mais il n'en honorait pas l'esprit selon plusieurs donateurs. Le gouvernement a perçu cette attitude comme un déplacement des objectifs et, pendant un certain temps, les relations ont été tendues.

Malheureusement, les donateurs du SBRP n'ont pas concentré leur attention sur les principes fondamentaux en jeu. L'un de ces principes concernait **la mesure dans laquelle la réduction de la pauvreté était une priorité prédominante du gouvernement**. L'autre principe était lié au **degré de transparence du processus d'allocation budgétaire**. Bien qu'on ait budgété l'achat d'un jet et que le parlement en ait approuvé le financement en juin 2003, le montant initialement prévu n'était que la moitié de celui demandé. La compensation a été obtenue par l'approbation d'un budget supplémentaire en février 2004, alors que le besoin de financement complet devait avoir été connu dès le début.

Le deuxième domaine de désaccord a porté sur la réalisation tardive de 3 des 13 actions préalables du CASRP, censées être réalisées avant mars 2004. Ce retard a conduit la Banque Mondiale à reporter de 3 mois son approbation de la tranche du CASRP. Le gouvernement a pu réaliser les actions nécessaires durant ce laps de temps. Il a entièrement reconnu l'importance de procéder aux révisions du système d'octroi des licences commerciales et de la loi sur les marchés publics. **Mais le gouvernement n'était pas convaincu qu'il fût justifié de différer un versement de 150 millions de dollars en raison de retards dans la finalisation du programme d'action conjoint et dans l'arrangement d'un financement du programme de réforme des finances publiques**. Il était d'avis que les progrès se poursuivaient grâce à des mesures substantielles pour améliorer la PFM, indépendamment du manque de planification conjointe et malgré l'absence d'un arrangement financier. Nombre d'observateurs indépendants ont accepté ce point de vue.

Conjointement, ces deux exemples semblent indiquer que le PAF de la Tanzanie a par trop mis l'accent sur des mesures administratives et politiques spécifiques, plutôt que de formuler clairement des principes pourtant nettement plus importants. Ce fut l'une des principales questions abordées lors de la révision du PAF en 2005.

Notre évaluation de l'adéquation du cadre des déboursements nous a donc conduit à plusieurs conclusions importantes, sur lesquelles nous reviendrons aux chapitres 4 et 5.

- Premièrement, le risque fiduciaire devrait être évalué rigoureusement. On a manqué d'un cadre cohérent à cette fin et une certaine dose de subjectivité a dès lors empreint les contenus du PAF³⁴.
- Les principes sous-jacents à un partenariat et, liés à ceux-ci, les droits légitimes des donateurs du GBS en leur qualité de partenaires externes, ne sont généralement pas assez clairement ni assez souvent énoncés. (Nous admettons que de tels principes sous-jacents à la relation d'aide comprennent fondamentalement l'engagement à réduire la pauvreté, l'engagement à respecter les droits humains et les autres obligations internationales, et l'engagement à assurer une bonne gouvernance et à renforcer la gestion des finances publiques ainsi que l'obligation de rendre compte. La conséquence étant qu'en cas de doute sérieux sur l'engagement à respecter ces objectifs, l'interruption des flux du GBS constituerait la sanction logique).
- L'affirmation de ces principes et de ces droits, dans la mesure où ils sont transparents et légitimes, n'affecterait pas nécessairement l'appropriation par les intéressés.
- Par ailleurs, il est nécessaire que les conditions fassent l'objet d'une discussion et que le gouvernement les accepte, si l'on veut qu'il se les approprie et s'implique de manière responsable dans la poursuite des réformes.
- L'appropriation du calendrier des réformes consenties n'implique pas qu'elles soient acceptées uniformément. Il y aura toujours des réformateurs et des défenseurs du *statu quo*.
- Un point non résolu, dans chacune des cinq études, est la façon d'élargir l'appropriation par les bénéficiaires au-delà du petit groupe des fonctionnaires du ministère des finances (et peut-être de la banque centrale et de l'agence de planification), qui participent le plus étroitement aux négociations et aux discussions sur le PAF. Dans chacun des pays en question, en particulier au Mozambique et au Ghana, des efforts sont consentis pour impliquer des ministères sectoriels, mais le PAF demeure toujours l'affaire du ministère des finances.
- L'engagement politique en faveur du PAF est en général faiblement ancré. Le rôle du cabinet n'est pas clairement établi et l'on ne sait guère comment le parlement³⁵ devrait être impliqué.
- De même, il y a lieu de clarifier les rôles de la société civile et des niveaux décentralisés de l'administration.

³⁴ Dans le cadre d'évaluation du PEFA PFM, on devrait commencer d'aborder efficacement ce point.

³⁵ Dans la plupart de ces pays, soit le parlement reçoit la présentation de tous les accords importants en matière de crédits à titre d'information, soit il les approuve formellement. De ce fait, le CASRP devrait généralement faire l'objet d'une information, mais nous n'avons pas connaissance qu'une telle procédure soit établie pour le PAF dans son ensemble.

3.5 Progrès de l'alignement sur les systèmes étatiques

Dans chacun des cinq pays considérés, on a fait des efforts importants pour aligner le PAF sur les systèmes étatiques. Les démarches s'articulent selon trois axes :

- premièrement, on a consenti des efforts pour déduire des indicateurs et, dans certains cas, des mesures préalables spécifiques à partir des documents de la SRP et des systèmes de suivi qui s'y rapportent ;
- deuxièmement, on s'est notablement efforcé d'utiliser les processus existants de suivi et de diffusion de l'information (distribution des rapports trimestriels sur les dépenses budgétaires et préparation de rapports SRP annuels, p. ex.) ;
- troisièmement, on a explicitement planifié les revues et les décisions de déboursement qui en résultent de manière à les insérer dans le cycle budgétaire et à faciliter la projection des ressources disponibles et des plafonds de préparation budgétaire.

La troisième de ces mesures a fourni un exemple clair de bonne pratique et elle devrait être généralisée dans tous les pays bénéficiant du GBS (elle a été institutionnalisée de manière très efficace au Mozambique et en Tanzanie, mais elle constitue aussi un aspect conceptuel important du SBC au Nicaragua et une intention clairement formulée au Bénin et au Ghana). Comme elle a des implications importantes sur la prévisibilité, nous fournissons des explications plus détaillées quant à son application pratique au point 3.8.

Il faut clairement encourager l'alignement sur la SRP et sur les processus existants de suivi et de rapportage, mais une telle démarche n'était complète dans aucune des études de cas. Il en résulte un certain degré de redondance entre les processus de revue du PAF et les processus de suivi en place pour la SRP, pour la politique sectorielle et pour des initiatives telles que la réforme des pouvoirs publics locaux et la réforme de la PFM. Il s'agissait là d'une caractéristique de chacun des pays étudiés, mais une préoccupation particulière du gouvernement tanzanien, qui a fait un intense lobbying en 2005 pour réduire radicalement le PAF au profit d'une référence exclusive aux systèmes préexistants lorsqu'ils couvrent les exigences du PAF³⁶.

Nous ne savons pas jusqu'où est allée la révision du PAF tanzanien ni dans quelle mesure le gouvernement de Tanzanie a pu réaliser ses objectifs. Toutefois, lorsque des discussions relatives à ces questions sont survenues pour la première fois à la fin de 2004, au cours de l'évaluation conjointe du soutien budgétaire à la Tanzanie, deux problèmes systémiques/conceptuels paraissaient entraver les avancées. A des degrés divers, ces problèmes existaient aussi dans les autres pays soumis à l'étude de cas.

Premièrement, la SRP présentait d'importantes faiblesses concernant aussi bien le degré d'appropriation que la qualité technique en tant que document de stratégie nationale et plan d'action. Le premier DSRP de la Tanzanie a été produit en septembre 2000. Le but était alors d'accélérer les progrès dans le sens de l'initiative en faveur des PPTTE et de l'introduction du financement par le CASRP/SBRP. Ce document était, inévitablement, axé sur le public des donateurs, en dépit des contributions nationales importantes pour sa formulation et un

³⁶ Dans une moindre mesure, des débats similaires ont eu lieu au Mozambique et au Nicaragua, et nous nous attendons à ce qu'ils soient toujours plus courants dans les pays qui ont une plus longue expérience du GBS. Il vaut donc la peine d'analyser cette discussion de plus près.

engagement gouvernemental fort en faveur de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, le fort accent placé sur les secteurs sociaux ne correspondait pas bien au fort intérêt politique pour la croissance et les investissements dans les secteurs productifs. Dès 2004, le processus d'alignement à la SRP 1, voulu par les donateurs du SBRP, courait clairement en parallèle à un processus de désalignement politique qui s'écartait de la SRP ! Sa révision, à la fin de 2004 et au début de 2005, a généré un document beaucoup plus cohérent par rapport aux priorités politiques exprimées. Cette nouvelle stratégie s'appelle MKUKUTA³⁷. Elle répond d'une part à la nécessité de constituer une stratégie nationale; d'autre part, elle allie la volonté de se concentrer simultanément sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté.

Malgré la nette amélioration que cette seconde SRP a apporté en termes d'appropriation pour les intéressés, certains commentateurs sont encore d'avis qu'elle a été par trop soumise à l'influence des donateurs externes. On peut effectivement soutenir que la dynamique inhérente aux processus de SRP tend à un tel résultat dans nombre de pays³⁸.

Le problème de la faible qualité technique de la SRP n'est pas moins sérieux. Le but du soutien budgétaire est d'accélérer le progrès en matière de réduction de la pauvreté. Si la SRP doit fournir le principal cadre de directives à un tel processus, elle doit constituer un document d'une qualité technique considérable, qui identifie clairement les contraintes de la réduction de la pauvreté et qui définisse une séquence cohérente de mesures face à ces contraintes. Or la SRP ne remplit ce rôle ni en Tanzanie ni dans aucun des autres pays de l'étude de cas. Les documents produits sont généralement le résultat de larges consultations et de « visions » d'avenir. Ils sont certes utiles pour formuler en termes généraux un ensemble d'objectifs nationaux et de cibles prioritaires, mais ils ne remplacent pas un programme d'action précis ni une stratégie de réforme économique. Par conséquent, ils ne constituent pas une alternative adéquate au PAF³⁹.

Une fois admis que la SRP (et la matrice de suivi qui lui est éventuellement associée) ne peut être considérée comme un substitut réaliste du PAF, survient un deuxième problème conceptuel. Il s'agit de définir le rôle du PAF en lien avec les structures gouvernementales existantes chargées de concevoir la stratégie, de la mettre en œuvre et de procéder au suivi. Le gouvernement de Tanzanie et ses donateurs du SBRP n'ont pas épargné leurs efforts depuis novembre 2004 pour atteindre un consensus clair sur ce point. Trois options semblent possibles.

- a) On peut raisonnablement considérer que le PAF est un substitut aux processus existants de suivi, qui est à la fois mieux structuré et plus ciblé. En outre, il tient lieu et remplace effectivement d'autres structures (c'est le cas au Bénin où plusieurs fonctionnaires du Ministère des finances ont affirmé comprendre le CASRP comme un programme de mise en œuvre de la SRP).
- b) Il est aussi possible de qualifier le PAF de « document de synthèse », qui fournit une vue d'ensemble des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme et qui fixe un

³⁷ MKUKUTA est l'abréviation de *Mpango wa Kukuza Uchumi na Kuondoa Umasikini Tanzania*, soit la stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

³⁸ Il paraîtrait que la SRP du Mozambique (PARPA) ait conservé un niveau assez élevé d'appropriation ainsi que des liens plus étroits aux instruments de planification préexistants, tels que le PES.

³⁹ Booth, Christiansen et de Renzio (mai 2005) soulignent que c'est probablement le cas de toutes les SRP. Ils insistent aussi sur le fait que le thème des différentes « fonctions de préférences », que nous avons abordé à la section 3.4, est susceptible d'être omniprésent, ce qui constitue une raison supplémentaire pour que le PAF ne puisse pas être simplement remplacé par la matrice de suivi de la SRP.

ensemble de priorités supérieures en se fondant sur les groupes de travail sectoriels, les groupes de suivi de la SRP, les comités de pilotage des réformes de la PFM, etc. C'est effectivement la conception que le gouvernement de Tanzanie se faisait du PAF à la fin de 2004, mais on relevait de nombreuses redondances inutiles entre le PAF comme structure ombrelle et les groupes de travail et autres processus de suivi qui l'alimentaient⁴⁰.

- c) Le PAF peut aussi être conçu comme un ajout aux processus existants : il ne les remplace ni ne les synthétise, mais joue un rôle distinct en se concentrant sur les importantes mesures politiques que les processus existants ne mettent pas proprement en évidence et qu'ils ne font pas progresser. Le PAF devient lors un instrument stratégique pour combler un vide.

En principe, on pourrait définir le PAF de l'une ou l'autre de ces trois manières, selon le degré de développement des systèmes existants et en fonction de l'ampleur du consensus quant à la meilleure manière de concevoir et de gérer les réformes stratégiques et les processus de prestation de services. L'expérience des pays de l'étude de cas suggère qu'il faut un consensus clair sur ce point avant qu'un processus plus substantiel d'alignement ne survienne. Le Mozambique, focalisé sur le modèle b), est peut-être le plus proche d'un tel consensus. Le Ghana présente un exemple raisonnable de l'option c), mais il n'est pas encore suffisamment explicite pour permettre un alignement plus profond sur les processus gouvernementaux.

3.6 Progrès de l'harmonisation entre les donateurs du GBS

Trois pays ont accompli des progrès considérable en matière d'harmonisation : le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie. Au Mozambique⁴¹, les efforts débouché sur l'adoption d'un PAF pour suivre les engagements des donateurs du GBS (ou partenaires à l'aide programme, comme on les désigne au Mozambique). Il s'agit d'un instrument unique pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre compte entre les donateurs et le gouvernement. Pour l'heure, il n'a pas atteint le degré d'influence qu'on pourrait en attendre, mais il a du potentiel et pourrait fournir la base d'un modèle reproductible à l'échelle internationale (cf. encadré 6).

Une clé du succès de ces processus a été l'engagement du gouvernement pour un arrangement harmonisé en matière de soutien budgétaire. En Tanzanie, cet engagement du gouvernement était énoncé formellement dans la stratégie en matière d'aide du pays (*Tanzania Assistance Strategy*), mais il constituait aussi un objectif pour lequel les hauts fonctionnaires du Ministère des finances ont activement fait du lobbying. De fait, la fusion des accords du SBRP et du CASRP est survenue en 2002 grâce à l'insistance du gouvernement.

Trois autres facteurs ont contribué au succès du processus d'harmonisation dans ces pays : l'insistance mise à requérir des accords formels écrits et une documentation des réunions ; la reconnaissance par les donateurs du GBS de la nécessité d'allouer des ressources à la réussite de l'harmonisation ; et, en troisième lieu, la bonne fortune d'avoir eu, du côté des donateurs du

⁴⁰ Pour une part, les tensions sont venues de ce que plusieurs donateurs du SBRP percevaient les processus de suivi existants comme trop faibles pour soutenir le PAF comme document faitier. Ils ont par conséquent privilégié l'option a). Les fonctionnaires nicaraguayens ont, eux aussi, identifié un fort degré de redondance entre le PAF du SBC et les processus de suivi existants, en particulier pour ERCERP2, la SRP du Nicaragua.

⁴¹ Une étude plus élaborée, *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks (PAFs) : The Case of Mozambique*, peut être obtenue auprès de : info@gersterconsulting.ch.

GBS, des équipes qui combinaient les compétences techniques et interpersonnelles requises pour aller de l'avant. Dans chacun de ces trois pays, les donateurs du SBRP ont engagé une personne à plein temps pour coordonner les activités des donateurs du GBS et pour gérer leurs interactions avec le gouvernement. Ils ont aussi rapidement adopté un cadre formalisé fixant les présidences parmi les chefs de la coopération au développement (des donateurs du GBS). Une structure commune, en la forme d'une troïka, a permis de définir une présidence tournante comprenant le président sortant, le président en fonction et le président futur.

Au Bénin, on a eu au début un bon cadre informel de coopération entre les donateurs du GBS. Comme ce cadre informel fonctionnait bien et qu'il ne comptait que six personnes (hormis le FMI), on n'a pas ressenti le besoin de structures plus formelles et d'accords de coordination déterminés. Mais lorsque les responsables au niveau des donateurs ont changé et que la dynamique des personnalités s'est modifiée, le manque d'engagements écrits et de structures formalisées a nui au processus d'harmonisation. Rétrospectivement, on peut voir qu'il s'est agi d'une erreur cruciale, bien que compréhensible. Un autre facteur a été déterminant : le fait que le gouvernement n'ait pas insisté pour réaliser une harmonisation entre les donateurs du GBS.

Au Nicaragua, on a réalisé un niveau d'harmonisation substantiel en créant un soutien budgétaire conjoint de 10 membres et en définissant un PAF unique. Malheureusement, le processus de conception, de gestion et de revue du CASRP a continué de fonctionner comme un processus séparé à ce jour. Les revues du CASRP ne surviennent pas au même moment que celles du PAF et la structure de gestion au sein des autorités est aussi distincte (Ministère des finances pour le CASRP et Secrétariat de la planification pour le PAF). Lors de la première revue annuelle du PAF, en mai 2005, on s'est mis d'accord pour que la prochaine revue semestrielle du PAF se fasse conjointement aux revues du CASRP et l'on a décidé que les équipes de gestion au sein du gouvernement devraient être fusionnées. Cependant, ce parallélisme a causé un dommage substantiel, puisqu'il a sensiblement sapé la compréhension et l'acceptation du PAF auprès du gouvernement et qu'il a assurément causé des coûts de transaction inutiles. Il est intéressant de constater, selon ce qui nous a été rapporté, que l'idée d'utiliser la matrice existante et le processus de revue actuel du CASRP comme base d'un PAF conjoint n'avait jamais été considérée par le groupe de donateurs du SBC. Le gouvernement, lui non plus, n'avait pas pris l'initiative de le recommander. Or une telle approche (qui a été suivie au Ghana, en Ouganda, au Burkina Faso etc.) a eu le mérite de partir d'un système de revue pré-établi et fonctionnel, qui était bien compris du gouvernement⁴².

⁴² Nous supposons que cette idée aurait été considérée plus activement si la composition du groupe des donateurs du SBC avait été plus harmonieuse. Le facteur humain est toujours important.

Encadré 6 MOZAMBIQUE
Promouvoir l'obligation mutuelle de rendre compte entre le gouvernement et les partenaires du développement

Le PA du Mozambique a été préparé dans un esprit d'obligation mutuelle de rendre compte entre les signataires (*mutual accountability*). Il clarifie les obligations du GoM et des partenaires à l'aide-programme (PAPs) en termes de performances à réaliser et de rapports à établir. Tandis que le GoM est tenu de rendre compte en vertu de son PAF, les PAPs ont également souscrit divers engagements spécifiques concernant l'apport de soutien budgétaire à l'avenir. Conçus dans l'esprit des déclarations de Rome et de Paris, ces engagements concernent l'alignement, la prévisibilité, la transparence, l'harmonisation, la charge administrative et le développement des capacités.

Le développement de l'évaluation des performances des partenaires à l'aide-programme (PAPPA) vise à assurer le suivi et à encourager les progrès vers la réalisation de ces engagements. L'article 16 du PA exige des donateurs qu'ils fournissent un rapport annuel de leurs efforts pour mettre en œuvre ces obligations. PAPPA représente une étape unique et novatrice pour regrouper les principaux engagements des PAPs et faciliter le travail de rapportage. Le cadre de PAPPA, convenu en septembre 2004 à l'occasion de la revue semestrielle, concluait une période de consultation incluant le GoM et les donateurs du GBS. Il se fonde sur les résultats de l'enquête de base relative aux performances des PAPs qu'une équipe de consultants indépendants a conduit en 2004.

Tout en reconnaissant qu'il était novateur de concevoir un PAF pour les PAPs, notons que sa structure, le choix de ses indicateurs et les valeurs cibles ne constituent pas un cadre ambitieux. En particulier, tenter de limiter l'étendue du PAF des PAPs pour l'essentiel au GBS, au lieu de l'élargir à l'ensemble du portefeuille, constitue une sérieuse limitation.

Pourquoi l'idée prometteuse d'un PAF des PAPs a-t-elle décollé, mais sans atteindre à ce stade une altitude de croisière ? On peut y voir trois raisons : (1) les donateurs se sont peu approprié le PAF des PAPs (*limited ownership*) ; (2) en 2004, le GoM n'a pas été vraiment impliqué autrement que formellement dans la construction du PAF des PAPs, il s'est contenté de prendre connaissance de ce nouvel instrument ; (3) un instrument technique tel que le PAF des PAPs ne saurait prévaloir sur l'asymétrie de base et le déséquilibre des rapports de pouvoir qui caractérisent la relation d'aide. En 2005, le PAF des PAPs a été soigneusement révisé. **L'autodiscipline des donateurs est donc déterminante pour produire des résultats tangibles.**

3.7 Contribution à la réduction des coûts de transaction

Il est surprenant de constater que les coûts de transaction ne sont pas les plus bas au Mozambique et en Tanzanie, les deux pays où l'alignement et l'harmonisation des PAFs sont le plus avancés et où les routines des revues annuelles et semestrielles sont bien établies. Le Ghana apparaît être aussi raisonnablement efficace à cet égard.

Au Bénin, la première mission conjointe de revue du soutien budgétaire a eu lieu en 2004. Les autorités l'ont fort bien accueillie en notant la diminution du nombre de revues par rapport à 2003, année durant laquelle six missions de revue annuelle séparées s'étaient déroulées. Malheureusement, on n'a pas réussi à organiser une mission combinée pour l'évaluation des déboursements de la tranche variable, raison pour laquelle quatre missions de revue séparées, bien que de plus petite échelle, ont dû survenir après la revue annuelle. Le besoin d'harmoniser est bien apprécié désormais et le gouvernement fait plus activement pression auprès des donateurs du GBS pour qu'ils y répondent.

Au Nicaragua, la négociation sur le PAF du SBC a été un processus long et tortueux, qui a comporté l'analyse répétée des matrices et des discussions sur les indicateurs proposés. Afin de faciliter le processus, les donateurs du SBC ont constitué des groupes de travail pour chaque domaine distinct de la matrice, de manière à réduire le nombre de rencontres plénières. Pourtant, en raison des conflits de priorités au sein de l'administration publique, il a été difficile d'obtenir une représentation cohérente du gouvernement dans chacun de ces groupes de travail, ce qui a clairement ralenti le processus. Les représentants du gouvernement ont éprouvé un certain ressentiment face aux longues négociations, coûteuses en temps, en particulier parce que le PAF est perçu comme faisant double emploi avec les processus existants du CASRP. C'est désormais une priorité essentielle que de fusionner ces deux systèmes si l'on veut redonner une crédibilité au processus, notamment parce que l'absence de déboursements (due à la position défavorable relativement à la FRPC) a sapé les incitations à s'impliquer activement.

Malgré les progrès indubitables réalisés au Mozambique, au Ghana et en Tanzanie, on pourrait faire encore davantage pour réduire les coûts de transaction. En raison de la taille des PAFs dans chacun de ces pays et du grand nombre de partenaires concernés, les revues annuelles et semestrielles sont des entreprises à large échelle, qui impliquent de nombreuses personnes et qui génèrent des discussions étendues sur une semaine, parfois même deux. Même en dehors du cadre des revues annuelles et semestrielles, un nombre important de missions spéciales continue d'avoir lieu, par exemple pour l'évaluation des conditions de la PFM, ou s'agissant de la situation en matière de marchés publics, de sorte qu'il existe un besoin de rationaliser ces missions et de s'assurer qu'elles sont conduites conjointement. La mise en œuvre des engagements des donateurs en termes de prévisibilité, d'alignement, d'harmonisation etc. a des répercussions immédiates sur les coûts de transaction des gouvernements partenaires. Les progrès du suivi réalisés par les donateurs, comme par exemple le PAF des PAPs au Mozambique (cf. encadré 6), constitue une voie prometteuse pour contribuer à la réduction des coûts de transaction⁴³.

3.8 Contribution à la prévisibilité des flux du GBS

Le renforcement de la prévisibilité des déboursements du GBS est l'un des quatre principes directeurs du CAD de l'OCDE. Or, compte tenu de l'importance attribuée à la prévisibilité, la performance globale dans les cinq pays soumis à l'étude de cas doit être considérée comme faible.

- La Tanzanie est le pays qui a établi un bon résultat de prévisibilité en dépensant 100 % du GBS prévu tant durant l'année financière 2004 que durant l'année financière 2005 et ceci durant les deux premiers trimestres. La performance de l'année financière 2003 a été juste de 2 % en dessous des dépenses planifiées.
- Auparavant, la performance tendait à être moins bonne : durant les années financières 2001 et 2002, le GBS a été le plus imprévisible de toutes les principales sources de revenu du GoT, puisqu'il a été de 22 % et de 32 % en dessous des niveaux budgétés.
- Assurément, il y a une période d'apprentissage du cycle de déboursement, durant laquelle le gouvernement et l'équipe donatrice dans le pays apprennent à organiser les processus de revue efficacement et à prendre de rapides décisions de déboursement, tandis que le personnel au siège du donateur apprend aussi à rationaliser la

⁴³ Le PEFA contribue également à la réduction des coûts de transaction grâce à l'indicateur standardisé de la PFM et au compte-rendu sur la performance.

bureaucratie de la prise de décision et du processus de libération des fonds. L'expérience de la Tanzanie paraît indiquer qu'il faut une période d'apprentissage de deux ans environ.

- L'expérience faite au Mozambique corrobore grosso modo cette conclusion. En 2004, 12 donateurs du GBS sur 17 ont versé leur contribution dans les délais contre 6 seulement en 2003.
- La Tanzanie et le Mozambique ont tous les deux développé un calendrier de revue des performances et des décisions de déboursement qui permet de confirmer les déboursements au niveau du GBS six mois entiers avant le début de l'année fiscale. Ainsi, les projections de déboursement peuvent entrer dans les directives de préparation du budget et de fixation des plafonds des dépenses, établissant une base prévisible et stable à la planification budgétaire.
- Le Nicaragua a adopté le même calendrier décisionnel, mais comme le programme de la FRPC est effectivement suspendu, aucun déboursement au titre du PAF du SBC n'est encore survenu.
- Tant au Bénin qu'au Ghana, les déboursements ont lieu la même année que l'évaluation des performances. Bien que, dans les deux cas, les déboursements aient été raisonnablement proches du budget en 2004, cet arrangement est clairement moins bon que le système qui prévaut en Tanzanie et au Mozambique.

Figure 1 Revue du GBS et calendrier des déboursements pour la Tanzanie

4th Quarter	July	Aug.	Sept.	October	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	March	April	May	June	1st Quarter
Year t-1	Year t												Year t+1
	GBS Annual Review				***				GBS Half-Year Review				
	PRBS Disbursement Decision						PRSC Disbursement Decision						GBS Disbursement
'Performance Year' for assessment of outputs & outcomes	Annual Budgeting						Budget Consultation/ Approval				Budget Execution		

S'agissant de la Tanzanie, le calendrier des décisions de déboursement (c'est-à-dire un engagement ferme de déboursement de la part du donateur, approuvé par son siège) pourrait apparaître proche de l'optimal. La CE entreprend son évaluation des performances par rapport aux indicateurs de la tranche variable parallèlement à la revue annuelle. Ainsi, la majorité des déboursements (tous hormis ceux de la BM) peuvent être confirmés après la revue annuelle du SBRP chaque année en octobre (9 mois avant le début de l'année fiscale suivante). Même compte tenu du processus de confirmation des décisions de déboursement par le siège du partenaire de développement (PD), qui peut être long à l'occasion, il est généralement possible de préparer les directives budgétaires (publiées en décembre ou en janvier) sur la base des engagements fermes

de 13 PD du SBRP et de l'engagement indicatif de la BM. La BM confirme son déboursement au titre du CASRP lors de la revue semestrielle d'avril. Toutefois, l'intention est de redéfinir les mesures préalables du CASRP dans la matrice, afin de se concentrer sur la réalisation en septembre ou octobre, de manière à permettre un calendrier unifié. Le calendrier tanzanien de prise de décision quant aux déboursements est présenté à la figure 1. Nous le recommandons comme une norme de bonne pratique.

4. Conclusions de l'étude et leçons à tirer

Il est clair que l'on peut apprendre beaucoup, même d'une analyse relativement rapide de cinq PAFs opérationnels du GBS. L'échantillon sous revue montre que, dans divers domaines (harmonisation, alignement, réduction des coûts de transaction, amélioration de la prévisibilité), de bonnes pratiques sont développées et que les PAFs contribuent positivement aux objectifs de développement du GBS.

Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité des cadres de gestion, de revue et de déboursement du GBS. Il est particulièrement inquiétant de constater que, pour nombre de gouvernements partenaires, un manque fondamental de clarté subsiste quant aux modalités d'évaluation exactes des conditions de déboursement et aux exigences requises pour augmenter la disponibilité des flux du GBS. Mais sur ce point également, des leçons transparaissent et on peut identifier certaines erreurs courantes à éviter à l'avenir. Dans le présent chapitre, nous présentons donc nos conclusions selon deux axes :

- bonnes pratiques identifiées à généraliser ;
- pratiques inefficaces identifiées à éviter.

Ces conclusions découlent directement des observations faites dans les cinq pays soumis à l'étude de cas. On peut donc les définir comme les résultats d'un processus d'évaluation.

Evidemment, dans certains domaines, la pratique qui serait la meilleure n'apparaît pas encore clairement et il arrive que l'expérience des cinq études de cas génère plus de questions que de réponses. Mais même en pareil cas, nous sommes d'avis que la zone de doute se rétrécit et que les questions auxquelles il faut répondre pour progresser se clarifient. C'est pourquoi, au chapitre 5, nous présentons un résumé de questions en suspens qu'il faut résoudre, et nous fournissons quelques pistes de réflexion pour stimuler la discussion future.

4.1 Bonnes pratiques identifiées

Une leçon importante est qu'il est possible de gérer efficacement l'ensemble du soutien budgétaire au moyen d'un seul cadre harmonisé et que cette façon de procéder permet d'importantes économies sur les coûts de transaction. Au Mozambique, on a apporté la preuve qu'un cadre fonctionnel peut réunir 17 différents partenaires de développement ; en Tanzanie, 14 partenaires sont réunis dans un tel cadre. Dans les deux cas, les cadres sont éprouvés et bien établis ; ils fournissent des exemples détaillés de PA, de matrices de performance, d'indicateurs de progrès, ainsi que de règles et de procédures de revue.

On y trouve nombre d'éléments susceptibles d'être reproduits ou adaptés utilement dans d'autres pays ou contextes. Mais il importe de rappeler les trois facteurs clés de succès qui semblent avoir été cruciaux :

- premièrement, la détermination du gouvernement à faire œuvrer les donateurs du GBS sur une base harmonisée ;

- deuxièmement, la bonne combinaison de compétences techniques et interpersonnelles au sein du groupe des donateurs du GBS, qui permet de progresser, de résoudre les conflits et de protéger les gains de l'harmonisation ;
- troisièmement, une reconnaissance précoce de l'importance des procédures formalisées, des procès-verbaux et de l'attention au détail.

L'échantillon des études de cas contenait aussi deux exemples éloquentes du coût lié aux opérations conduites en l'absence d'une base harmonisée. Au Bénin, peut-être en raison du nombre restreint d'agences, la nécessité d'harmonisation n'a pas été complètement appréciée et les processus de revue se poursuivent séparément. Cette situation crée non seulement des coûts de transaction évitables, mais elle sape aussi la capacité du groupe du GBS à transmettre des messages cohérents au gouvernement.

Au Nicaragua, on n'a pas apprécié l'importance cruciale d'un processus d'évaluation et d'un processus de revue unifiés pour le CASRP et pour le SBC. Il en résulte un processus de revue pour le CASRP géré par une agence gouvernementale (Ministère des finances) et un processus séparé pour le groupe du SBC, géré par le Secrétariat de la planification. Les deux processus de revue sont largement redondants et les coûts de transaction importants qu'ils causent ont suscité une irritation considérable au sein du gouvernement. Même si le CASRP du Nicaragua n'implique que deux agences (BM et KfW), son poids financier et son importance dans le processus de dialogue politique rendent essentielle son intégration dans le cadre harmonisé, comme ce serait le cas dans quasiment n'importe quel autre pays.

Deuxièmement, il est possible de construire, un calendrier pour les revues des performances, des décisions de déboursement et de la libération des tranches, qui crée un haut degré de prévisibilité des flux du GBS et qui soutienne une planification budgétaire solide. L'exigence essentielle est de planifier la revue des performances 9 mois avant le début de l'année fiscale durant laquelle les déboursements sont dus (la figure 1, au chapitre 3, présente un modèle de calendrier).

Trois des pays soumis à l'étude de cas ont adopté ce modèle : le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie. Mais il est intéressant de voir qu'un seul d'entre eux est parvenu à réaliser un schéma de déboursement prévisible durant trois ans ou plus. Cette remarque souligne une autre leçon, savoir qu'une période d'apprentissage est quasiment inévitable pour établir des structures de déboursement prévisibles. Le Nicaragua commence à peine de travailler avec le GBS et, au Mozambique, les engagements formels et les calendriers de déboursement ne sont en vigueur que depuis la signature du PA, en avril 2004. En ce qui concerne la Tanzanie, on a observé une période d'apprentissage de deux ans durant laquelle les déboursements ont été de respectivement 22 % et 32 % inférieurs aux montants budgétés, en dépit du fait que les performances mesurées par le PAF soient bonnes et qu'aucun déboursement n'ait été volontairement retenu.

L'absence d'un schéma de déboursement prévisible au Mozambique est partiellement dû à ce que l'on n'a pas réussi, jusqu'à une époque récente, à y développer des procédures administratives efficaces pour gérer les déboursements. La cause se situe aussi en partie dans des problèmes de performance qui découlent surtout de la crise bancaire. Le Nicaragua, le Bénin et le Ghana ont tous connu ces dernières années, en raison de problèmes de performance, l'ajournement ou la suppression de programmes d'aide ou de déboursement du GBS. L'exemple de ces pays suggère que la recherche d'un mécanisme de réponse différencié aux problèmes de performance demeure urgente (une telle solution impliquerait des options de déboursements partiels du GBS, plutôt

qu'un accord impliquant le « tout ou rien » ou qu'un recours à des ajournements *ad hoc*, actuellement plus courants). Nous reviendrons sur cette question au chapitre 5.

Troisièmement, on peut réaliser un important niveau d'alignement sur les procédures et les systèmes étatiques, notamment en utilisant les systèmes couramment appliqués par les pouvoirs publics pour les rapports en matière de budget et de dépenses, de performance dans la prestation des services et de progression vers les objectifs de la SRP. La leçon à tirer, en l'occurrence, est de commencer avec ce qui est disponible et d'en faire pleinement usage aux fins de l'évaluation, plutôt que de définir de nouveaux indicateurs et de créer de nouveaux besoins d'information. Si la gestion est bonne, la standardisation des indicateurs et l'évaluation des sources de données que requerront la plupart des PAFs contribueront à leur tour à améliorer la qualité de ces systèmes étatiques. Quant au calendrier des processus de revue, qu'il faut combiner avec le cycle de préparation budgétaire, il a aussi amélioré la prévisibilité et renforcé la planification budgétaire, comme nous l'avons relevé plus haut.

Pourtant, la preuve est faite que certains pays ont atteint un plateau s'agissant de leurs efforts d'alignement en matière de GBS et qu'ils ne progressent plus. Le débat substantiel qui s'est déroulé en 2005 concernant la restructuration du PAF du SBRP de la Tanzanie est à nos yeux symptomatique de cette situation. De fait, le gouvernement et ses partenaires entreprennent une remise en question fondamentale de ce que devrait être le PAF et du rôle qu'il devrait jouer en relation avec les autres processus de suivi et de dialogue politique. A notre connaissance, cette discussion en Tanzanie n'est pas achevée, mais nous supposons que tous les pays parties prenantes au GBS auront besoin de passer par un plateau similaire avant d'obtenir des gains supplémentaires élevés par alignement. La compréhension de la nature des obstacles est l'un des sujets non résolus que nous abordons ci-dessous.

On peut aussi appliquer le concept d'un PAF aux obligations des donateurs : un tel cadre offre de nouvelles voies pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre compte, laquelle permet à son tour de réduire les coûts de transaction pour les gouvernements partenaires. Le cadre du PAPP, au Mozambique (cf. encadré 6), constitue une innovation intéressante dont il faudrait attentivement suivre la progression pour s'en inspirer le cas échéant.

Le processus de la FRPC, bien que non exempt de tensions, a fourni une méthode efficace pour évaluer les performances macroéconomiques et fiscales et s'est avéré bien fonctionner comme processus parallèle. Dans chacune des cinq études de cas, tant le gouvernement que les donateurs du GBS considéraient en général positivement le rôle du FMI à cet égard. Il s'agit d'une leçon importante, puisqu'elle réfute l'inquiétude exprimée à l'occasion sur la possibilité de coûts de transaction et des redondances inutiles entre la FRPC et les processus du GBS. Dans la pratique, le FMI assume presque complètement ce rôle d'évaluation macroéconomique et nous n'avons trouvé aucun exemple de véritable redondance d'un tel exercice auprès des donateurs du GBS⁴⁴.

⁴⁴ Le contrôle annuel de mai 2005 du SBC au Nicaragua s'est concentré dans une large mesure sur les problèmes de mise en œuvre du programme de FRPC accepté, mais c'était compréhensible eu égard à son importance. En outre, le contrôle a fait l'objet d'une coordination étroite avec le FMI et aucune répétition d'analyses déjà entreprises n'est survenue.

Ce processus illustre aussi comment une question fondamentale pour le processus du GBS peut être évaluée efficacement en dehors du PAF. En principe, ce modèle de délégation d'aspects isolés de l'évaluation des performances pourrait constituer une façon efficace de gérer la taille excessive des PAFs dans ces cinq pays.

Toutefois, nous souhaitons mettre un bémol s'agissant de la mesure dans laquelle on a effectivement délégué la fonction d'« évaluation macro ». Les problèmes de coordination et d'interaction entre le FMI et les donateurs du GBS demeurent, ce qui suscite à la fois des préoccupations et un débat quant à savoir si le processus actuellement en place soutient les capacités locales quant aux alternatives (vu l'intérêt bilatéral considérable dans les aspects macroéconomiques). Cette situation peut facilement conduire à accorder une attention inadaptée aux aspects macroéconomiques dans le dialogue en matière de GBS. Par exemple, au moment de la revue annuelle du SBC au Nicaragua, plusieurs fonctionnaires du gouvernement n'avaient pas encore réalisé complètement que la non-observation des prescriptions du FMI constituerait une raison largement suffisante pour suspendre tous les déboursements du GBS. Comme on n'avait accordé qu'une attention limitée aux aspects macroéconomiques et fiscaux durant les discussions sur la conception du PAF, cela ne surprend pas tout à fait.

Le processus du GBS constitue une importante opportunité de fournir un canal de communication secondaire sur les aspects macroéconomiques, que le gouvernement autant que les donateurs bilatéraux apprécieront probablement. Il offre aussi la possibilité d'apporter un mécanisme de réponse plus différencié aux problèmes macroéconomiques. Par exemple, dans un contexte de gestion macroéconomique relativement solide, mais où l'on n'aurait cependant pas réussi à satisfaire aux critères structurels prévus, le FMI pourrait conseiller aux donateurs du GBS de poursuivre les déboursements tout en suspendant les allocations de la FRPC. Mais pour que cette interaction fonctionne bien, les revues de la FRPC doivent être soigneusement planifiées de manière à pouvoir s'insérer dans le cycle budgétaire national et dans le cycle décisionnel du GBS. Or cette condition n'était pas toujours remplie dans les cinq études de cas.

On devrait aussi reconnaître que, dans certaines circonstances, il n'y aura pas de programme de FRPC (parce qu'il ne sera pas nécessaire) et que le FMI ne procédera alors qu'à une seule évaluation annuelle aux termes de l'article IV. Pour ces raisons parmi d'autres, les donateurs du GBS devraient hésiter à se priver de capacités d'évaluation macroéconomiques et à perdre le contact avec les processus de délégation de certains aspects de l'exercice d'évaluation (même si permettre au FMI de conduire les opérations en la matière est probablement la bonne approche).

4.2 Pratiques inefficaces identifiées

Il est nécessaire d'éviter, lorsqu'elle ne sont pas indispensables, la complexité et l'extension du champ du PAF : telle est l'une des principales leçons de la présente étude. Dans chacune des cinq études de cas, la taille du PAF s'est accrue au-delà du point où il pouvait constituer un cadre clair aux déboursements, c'est-à-dire un ensemble de conditions interprétables sans équivoque et susceptibles de générer un ensemble cohérent d'incitations pour le gouvernement. Tous les PAFs comprenaient un mélange de mesures politiques, de « déclencheurs » politiques (mesures définies comme « actions préalables » nécessaires aux déboursements) et d'indicateurs de performance. Typiquement, chacun d'eux couvrait un éventail de mesures centrales et sectorielles ainsi que des aspects de gouvernance. Tous comprenaient une évaluation des performances macroéconomiques en relation avec la FRPC de même que trois

autres types d'évaluation des conditions de déboursement : l'évaluation des performances globales par rapport à la matrice, l'évaluation de l'accomplissement des déclencheurs politiques définis ou « actions préalables » et l'évaluation des indicateurs de performance par rapport aux objectifs associés aux tranches variables. Dans chaque cas, on avait soigneusement considéré les indicateurs, les objectifs et les actions de politique, en portant une attention adéquate aux sources de vérification. Mais, pris ensemble, ces éléments étaient simplement trop nombreux et trop complexes.

L'efficacité des opérations de soutien budgétaire s'en est trouvée menacée de plusieurs manières .

- Premièrement, la taille et la complexité ont empêché de se concentrer sur un groupe clairement défini de réformes prioritaires. Idéalement, le PAF devrait se focaliser sur les mesures les plus susceptibles de promouvoir la croissance économique, d'accélérer la réduction de la pauvreté et d'accroître l'efficacité du budget national, partant celle du soutien budgétaire. Cependant, en raison du nombre de mesures définies comme « prioritaires », le point de mire a été brouillé, quand ce n'était pas complètement perdu.
- Deuxièmement, en raison des diverses méthodes d'évaluation simultanément appliquées à un grand nombre de mesures et d'indicateurs, on a parfois créé des incohérences dans le traitement réservé aux performances insuffisantes. Par exemple, en Tanzanie (encadré 4), nous avons noté que l'incapacité à produire un plan d'action conjoint de PFMRP dans le délai imparti avait presque abouti à la suspension de 150 millions de dollars de soutien budgétaire au titre du CASRP, tandis que d'autres inobservations plus sérieuses des principes sous-jacents n'avaient pas d'influence sur les déboursements.
- Troisièmement, l'expansion du PAF a rendu l'ensemble du processus de revue plus complexe et les coûts de transaction plus lourds qu'il n'était nécessaire, tout en détournant l'attention des hauts fonctionnaires de la mise en œuvre courante des mesures budgétaires et politiques.

Un autre défi est la nécessité de reconnaître que le PAF ne devrait être qu'un seul élément au sein d'une série de processus de revue des performances, de dialogue politique et de partage des connaissances. Fondamentalement, les PAFs se sont excessivement développés parce que les donateurs du GBS cherchent à atteindre trop d'objectifs par ce seul instrument.

En pratique, le suivi de l'éligibilité pour les déboursements du GBS ne représente qu'un objectif parmi d'autres du PAF du GBS. Souvent, ces objectifs sont implicites, mais il ne fait pas de doute qu'ils influencent la conception du PAF et la conduite du processus de revue correspondant. L'évaluation conjointe du GBS en Tanzanie (Booth et al., 2005) a identifié trois objectifs implicites du PAF du SBRP, que nous estimons également valables pour les quatre autres pays des études de cas.

- Premièrement, le PAF vise à fournir un cadre au dialogue stratégique entre les donateurs du GBS, le gouvernement et, parfois, d'autres partenaires nationaux, afin de permettre une discussion sur les contraintes clés en matière de croissance et de réduction de la pauvreté et sur les mesures entreprises pour gérer ces contraintes.
- Deuxièmement, le PAF vise généralement à fournir une structure nationale pour assurer le suivi des processus de réforme stratégique, en particulier dans les situations où le cadre de la SRP est perçu comme trop faible ou insuffisamment ciblé pour remplir cette fonction.

- Troisièmement, le PAF doit jouer son rôle central de suivi des conditions d'éligibilité pour les déboursements du GBS en évaluant :
 - le respect des principes sous-jacents et des conditions liées à la conformité aux procédures, qui justifie le maintien de la confiance externe vouée aux processus de politique publique et de gestion des finances publiques ;
 - l'accomplissement des mesures politiques spécifiques identifiées comme importantes pour la mise en œuvre de la SRP et choisies à ce titre comme « déclencheurs politiques » ou comme « actions préalables » ;
 - les résultats de ces mesures politiques et des autres mesures administratives et de dépenses publiques correspondantes, tels que les révèlent les indicateurs d'efficacité de la PFM ou les indicateurs de résultats des prestations de services.

Même si l'unique objectif du PAF était d'assurer le suivi de l'éligibilité pour les déboursements du GBS, le recours à un seul instrument et à un processus de revue unifié pourrait ne pas être le mode opératoire le plus efficace. Par exemple, nous avons noté que l'utilisation du processus de la FRPC comme mécanisme de suivi macroéconomique et de la performance fiscale s'est avérée constituer une approche efficace dans chacun des cinq pays soumis à l'étude de cas. Dans d'autres pays, comme l'Ouganda par exemple, le suivi de la performance sectorielle s'effectue exclusivement par des groupes de travail sectoriels, la matrice des performances au niveau central ne comportant pas d'indicateurs, d'objectifs ni de mesures politiques de niveau sectoriel. On pourrait facilement concevoir d'autres domaines de réforme, comme le développement du secteur privé, également soumis à un suivi par le biais de mécanismes séparés. Au sein de cette sorte de structure, le PAF ne comprendrait pas des indicateurs et des mesures détaillés pour chacun des secteurs ou domaines thématiques. Cependant il demanderait que des mécanismes efficaces soient en place pour piloter et rendre compte des progrès de la politique et des mesures de dépenses et pour assurer le suivi du respect constant des principes sous-jacents et des conditions de conformité aux procédures. Le PAF résumerait lui-même les domaines dont les performances doivent être suivis, tout en mentionnant les mécanismes (séparés) existants qui évalueraient les progrès, et il inclurait une spécification plus détaillée des objectifs et des mécanismes de suivi pour les mesures stratégiques non couvertes par les processus de revue existants.

Le fait que le PAF vise aussi à constituer un canal de dialogue ajoute à la complexité, en particulier lorsque l'on cherche à remplir cette fonction parallèlement à l'évaluation des conditions de déboursement. Il faut reconnaître qu'en l'absence d'autres forums de débat politique, les discussions du PAF ne seront probablement pas aussi ouvertes que si elles n'étaient pas directement liées aux décisions de financement. En pratique, il serait bien possible de conduire un dialogue politique dans d'autres formations ou par d'autres méthodes, comme le *sponsoring* de la recherche ou les événements de partage des savoirs. Il serait alors possible de concentrer le PAF exclusivement sur le suivi des conditions de déboursement⁴⁵.

La dernière leçon à tirer est que l'introduction de dispositifs à tranches variables risque d'être inefficace comme incitation à améliorer les performances, lorsque celles-ci ne sont

⁴⁵ Dans la mesure où le PAF peut fournir des opportunités de promouvoir le dialogue, il faudrait évidemment les saisir. Mais le fait que le PAF soit utilisé comme méthode pour évaluer les conditions de versement aura l'effet d'un frein sur le dialogue. Les canaux de dialogue plus ouverts sont plus propices aux interactions, en particulier s'il s'agit de sujets de développement sensibles et importants (législation foncière, p. ex.), lesquels sont susceptibles d'être écartés du dialogue du PAF pour éviter les conflits.

pas liées à une « masse critique » minimale des moyens de financement. Lorsque les allocations du GBS sous forme de tranches variables sont faibles par rapport aux déboursements globaux et lorsque les conditions de déboursement évaluées sont multiples et variées, la retenue de tout ou partie des tranches variables apparaît sans impact perceptible sur le comportement des gouvernements bénéficiaires. L'effet d'incitation potentiel semble alors effectivement écarté. Le cas du Bénin (encadré 3) est le plus parlant, mais il est confirmé par les quatre autres pays : il est clair que l'attention première du gouvernement va à la réalisation des déclencheurs du CASRP. Nous n'avons trouvé aucun exemple de politique ou de mesure de dépenses clairement motivées par le souci de maximiser les déboursements de la tranche variable, et aucun des fonctionnaires du Ministère des finances que nous avons pu interroger ne l'a mentionné comme un élément d'encouragement.

Il semble clair à nos yeux qu'un déboursement de GBS effectué sous forme de tranche variable ne revêt pas de plus-value s'il ne génère pas d'incitation à diverses mesures politiques et de dépenses pour améliorer les résultats. Il ne produira que de l'incertitude⁴⁶ quant au montant exact de GBS disponible et il accroîtra les coûts de transaction liés à son suivi et aux déboursements. Il faut insister sur le fait qu'il ne s'agit pas ici d'un avis quant à l'intérêt potentiel que représentent des schémas à tranches variables pleinement opérationnels. Nous notons simplement que les effets d'incitation censés apparaître grâce à de tels dispositifs n'ont pas été générés dans les cinq cas sous revue.

Ces remarques ne signifient pas que l'inclusion de tranches variables n'ait eu aucun effet positif. Dans chacun des pays considérés, elle a entraîné un débat utile sur les indicateurs et les résultats visés qui, à son tour, a encouragé des actions pour améliorer la qualité des systèmes de mesure statistique. Toutefois, ces gains auraient presque certainement pu être réalisés par la simple inclusion d'indicateurs de résultats et d'objectifs correspondants en tant qu'élément de l'évaluation globale du progrès. De fait, la plupart des donateurs du GBS, y compris la Banque mondiale et d'autres qui ne fournissent pas de tranches variables, ont activement soutenu l'attention croissante portée aux indicateurs compris dans les PAFs. Ainsi, l'usage formel des indicateurs et des objectifs de performance comme moyens d'évaluer les progrès réalisés vers les objectifs de la SRP et des autres réformes n'implique pas nécessairement le recours à une tranche variable.

⁴⁶ Avancer la décision quant au montant de la tranche variable de manière à ce qu'elle précède l'année fiscale au cours de laquelle le versement est dû représente une façon importante de réduire cette incertitude. Néanmoins, s'agissant de planification et de budgétisation pluriannuelles, les tranches variables comportent un plus haut degré d'incertitude.

5. Idées pour aller de l'avant

Les leçons qui proviennent directement des expériences faites dans les cinq pays sous revue sont importantes en ce qu'elles indiquent clairement certaines pratiques à encourager et d'autres à éviter. Nous en avons dressé la liste au chapitre 4. Une importante mesure de suivi de la présente étude serait de trouver les moyens de diffuser ces leçons.

Toutefois, il est clair que nombre de points demeurent dans l'inconnu. Malgré la somme de travail soigneux vouée au développement de ces PAFs, et en dépit de certaines innovations intéressantes, aucun d'eux ne saurait être considéré fût-ce comme proche du « PAF parfait ». Le présent chapitre vise donc à présenter une feuille de route vers le « PAF parfait ». Les avis exprimés en l'occurrence sont plus subjectifs et ils ne découlent pas aussi directement des observations faites dans les cinq pays en question. Cependant, nous estimons qu'ils sont corroborés par l'expérience plus large du GBS.

Cette feuille de route se présente sous la forme d'une série de questions clés. Nous pensons que les réponses à ces questions contribueront à révéler certains des aspects conceptuels à traiter pour perfectionner l'élaboration des PAFs du GBS. Nos propres réponses à ces questions sont provisoires et visent à lancer le débat. Nous n'avons pas la prétention de détenir les bonnes réponses, mais nous sommes assez sûrs qu'il s'agit des domaines où un débat honnête et non passionné est le plus nécessaire.

5.1 Questions éminentes à résoudre

Selon nous, il faut traiter quatre questions fondamentales pour clarifier comment améliorer la conception des futurs PAFs.

- Quels devraient être les objectifs du soutien budgétaire général ?
- Comment faudrait-il utiliser la conditionnalité ?
- Comment peut-on introduire au mieux une réponse différenciée en fonction des performances ?
- Quel devrait être le rôle du PAF ?

Quels devraient être les objectifs du soutien budgétaire général ?

Il paraît surprenant, le soutien budgétaire général (GBS) étant désormais une modalité d'aide bien établie, que la définition de ses objectifs soit identifiée comme une « question éminente ». Pourtant, comme nous l'avons noté au chapitre 2, il n'existe pas de formulation claire et universellement acceptée des objectifs du soutien budgétaire. Nombre de faiblesses identifiées au chapitre 3 quant à la clarté et à l'adéquation des PAFs comme cadres des déboursements découlent directement du manque de précision dans la définition des objectifs et de la prise de conscience insuffisante des arbitrages potentiels entre les différents objectifs.

En outre, on relève une certaine incohérence logique entre la manière dont certaines agences définissent les objectifs de leurs propres opérations de soutien budgétaire et le mode opératoire effectif du soutien budgétaire. Comme les ressources du GBS sont fongibles, il est impossible de distinguer les effets particuliers de l'une ou l'autre source du GBS. De même, comme les conditions de déboursement font l'objet d'une évaluation conjointe, les gouvernements doivent répondre aux incitations combinées des conditions appliquées par diverses agences. Bref, les

opérations individuelles du GBS ne peuvent poursuivre des objectifs indépendants que dans une mesure très limitée. L'acceptation de PA, de PAFs et d'un cadre d'évaluation du GBS conjoints montre que cette réalité de base est reconnue à tout le moins au niveau opérationnel.

Pourtant, l'illusion persiste que différentes agences puissent poursuivre avec succès, grâce au GBS, des objectifs différents dans le même pays. De fait, c'est l'un des facteurs qui concourt à amplifier, de manière apparemment inévitable, le champ des PAFs du GBS. Chaque agence nouvellement impliquée dans l'organisation du GBS doit rendre compte à son siège ou à son parlement, si bien que chacune privilégie une présentation individualisée des objectifs. Tenter de poursuivre simultanément tous ces différents objectifs provoque un brouillage général des objectifs tout en émoussant les incitations. Assurément, le GBS serait beaucoup plus efficace s'il était possible d'énoncer précisément les objectifs du GBS pour un pays donné dans le PA ou le PAF et de garantir que tous les arrangements individuels de crédit et de subvention sont parfaitement cohérents avec cette déclaration d'objectifs conjointe.

Dans ce cas, quels devraient être les objectifs du GBS ? En définissant la réduction de la pauvreté comme l'objectif supérieur, à la réalisation duquel toutes les opérations du GBS devraient contribuer, et en s'appuyant sur les 4 principes directeurs du GBS mentionnés par le CAD de l'OCDE dans son document relatif aux bonnes pratiques (CAD/OCDE, 2004), nous serions d'avis qu'il est possible de lier au GBS 6 objectifs génériques que tous les donateurs et bénéficiaires du GBS accepteraient généralement. Ils sont énumérés dans l'encadré 7 ci-dessous.

Encadré 7 Formulation possible d'objectifs associés au GBS

1. **Fournir des augmentations de financement budgétaire prévisibles aux gouvernements partenaires** qui ont démontré leur engagement en faveur du but de réduction de la pauvreté et leur capacité à utiliser les ressources efficacement dans la poursuite de ce but.
2. **Promouvoir l'appropriation par les gouvernements partenaires** de leurs politiques et processus de développement, en allouant des fonds non liés à leur budget national.
3. **Accélérer les processus nationaux de développement et de réforme auprès des gouvernements partenaires**, ce qui pourrait contribuer à l'objectif supérieur de réduction de la pauvreté, **y compris en accroissant la mobilisation du revenu domestique**.
4. **Améliorer la capacité des gouvernements partenaires à fournir des services efficaces**, en ciblant les résultats de la politique et des mesures de dépenses et en approfondissant l'analyse des résultats au sein du gouvernement, du parlement et de la société civile.
5. **Renforcer les systèmes nationaux de planification, de budgétisation, de contrôle et de surveillance** en s'appuyant davantage sur les systèmes nationaux et en concentrant le dialogue et les conditions de déboursement potentiel sur leur amélioration permanente.
6. **Réduire les coûts de transaction liés au financement externe** en alignant les systèmes d'aide aux politiques et processus nationaux et en encourageant l'harmonisation des procédures entre les donateurs.

En soi, ces objectifs ne sont pas controversés, mais leur formulation explicite peut aider à en extraire les implications et permettre une analyse formelle des arbitrages potentiels qu'ils impliquent. Si le financement budgétaire prévisible constitue un but prioritaire, cette disposition implique l'analyse préliminaire des quatre facteurs clés suivants.

- Existe-t-il un besoin de financement budgétaire supplémentaire que l'aide externe au développement peut raisonnablement couvrir ou contribuer à couvrir sans créer un degré de dépendance excessif à l'aide ?
- Est-il possible de couvrir ces besoins sans provoquer une forte inflation, ni d'importantes distorsions dans les taux de change, ni d'autres problèmes macroéconomiques ?
- Le gouvernement partenaire est-il capable d'utiliser efficacement les ressources supplémentaires, eu égard aux contraintes administratives et en personnel existantes qui limitent la capacité d'absorption ?
- Dans quelle mesure est-il possible de repousser les limites de la capacité d'absorption par des réformes institutionnelles ou politiques, et dans quels délais celles-ci peuvent-elles se réaliser ?

Les objectifs supplémentaires que sont l'accélération des réformes, l'accroissement de l'attention portée aux résultats et le renforcement des systèmes de la PFM ont pour fonction essentielle de cibler les contraintes de capacités clés qui limitent l'efficacité du budget. Gérés correctement, ces objectifs peuvent compléter celui qui consiste à apporter un supplément prévisible au financement budgétaire. Toutefois, si la première méthode choisie pour encourager ces améliorations est de recourir aux déboursements conditionnels, la prévisibilité du financement peut s'en trouver menacée. Il s'agit en l'occurrence d'un arbitrage à gérer. Une partie de la réponse est de ne pas se fier exclusivement à la conditionnalité, mais de recourir aussi à l'aide technique bien ciblée et de garantir un processus ininterrompu de dialogue et de partage des connaissances, tant avec la société civile qu'avec le gouvernement, qui puisse stimuler des changements positifs.

Néanmoins, aussi longtemps que le recours aux déboursements conditionnels ou aux tranches variables constitue un élément significatif dans le financement du soutien budgétaire, on devra chercher l'optimum entre l'additionnalité et la prévisibilité. La gestion de cet arbitrage requiert une idée claire quant à la façon d'utiliser au mieux la conditionnalité. C'est la deuxième « question éminente » que nous abordons ci-après.

Comment faudrait-il utiliser la conditionnalité ?

Le PAF est un instrument important pour faciliter le passage, conforme au contexte local, de la conditionnalité imposée à la conditionnalité acceptée. Le PAF devrait apporter de la transparence dans la relation d'aide, un atout en particulier par rapport aux conditionnalités souvent opaques des donateurs bilatéraux. La force du processus réside dans l'évaluation conjointe des performances : elle offre une base commune aux donateurs, qui prennent finalement leurs décisions bilatéralement.

Cependant, sur l'ensemble des cinq études de cas, le principal domaine d'ambiguïté et d'incohérence était à n'en pas douter celui du dialogue et de la pratique en matière de conditionnalité. Nous serions d'avis que c'est essentiellement là le résultat d'une réticence à décrire en termes honnêtes la nature du partenariat sur lequel le GBS est fondé.

On a souvent l'impression que le partenariat implique l'unanimité des vues et un partage complet des objectifs. Or ce n'est clairement pas le cas. Il est plus adéquat de considérer le partenariat du GBS comme une sorte de « club du GBS », dont les membres s'engagent ensemble à poursuivre un ensemble d'objectifs communs, tout en abordant ces objectifs selon différentes perspectives et

avec des priorités différentes⁴⁷. Respecter l'appropriation par les gouvernements dans les réformes économiques et les mesures budgétaires ne signifie pas que les donateurs du GBS perdent leurs droits d'insister sur l'observation de principes communs ou sur la poursuite d'objectifs particuliers. Il n'est pas inutile de répéter ici certaines de nos conclusions clés quant à la pertinence des PAFs comme cadre des déboursements dans les cinq pays soumis à l'étude de cas.

- Généralement, les principes sous-jacents des donateurs du GBS en leur qualité de parties externes à un partenariat, et les droits légitimes qui leur sont associés, ne sont ni énoncés assez clairement ni affirmés assez fréquemment.
- L'explicitation de ces principes et de ces droits n'empiétera pas nécessairement sur l'appropriation par le gouvernement aussi longtemps qu'ils sont transparents et légitimes.
- Par ailleurs, pour que le gouvernement s'identifie suffisamment aux réformes et se les approprie, il doit être associé aux discussions sur les conditions et les accepter.
- L'appropriation du calendrier de réformes accepté de part et d'autre n'implique pas une acceptation uniforme de ces réformes. Il y aura toujours des « réformateurs » et des « champions » du *statu quo*.

Dans cette perspective, deux justifications rationnelles apparaissent s'il s'agit de lier des déboursements à certains types d'actions particuliers. Premièrement, certains principes sous-jacents et conditions de conformité aux procédures définissent les règles essentielles du jeu. Pour reprendre l'analogie du club, le non-respect de ces règles entraînerait de fait l'expulsion du « club du GBS ». Le deuxième raisonnement est très différent. Il intervient lorsqu'on s'entend sur un ensemble de réformes conçues pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques (donc du GBS) et que tout ou partie des déboursements du GBS dépend de la réalisation de ces réformes. Un tel dispositif a pour effet de fortifier les réformateurs au sein du gouvernement et contribuerait à accélérer la réforme. Une telle accélération sert à augmenter la capacité d'absorption du gouvernement, donc à accroître le volume de ressources du GBS effectivement utilisables.

Logiquement, il serait judicieux de faire dépendre tous les déboursements du GBS de telles conditions, si l'on pouvait conclure que seule la mise en œuvre des réformes consenties garantit l'usage efficace de tout GBS. Un tel cas peut survenir dans un pays où les systèmes d'élaboration politique et de gestion des finances publiques sont très faibles. Mais cette approche de l'appropriation par le gouvernement et de la conditionnalité conduirait généralement à un mécanisme de réponse différencié : un niveau basique de ressources, liées aux principes sous-jacents et aux conditions de conformité aux procédures (y compris le respect d'une gestion macroéconomique solide), et des ressources supplémentaires, qui dépendent de la réalisation de mesures politiques spécifiques ou de résultats prédéfinis.

⁴⁷ On trouve la même idée exprimée de manière plus complète dans OPM/ODI (2003) *General Budget Support Evaluability Study*, Londres : Department for International Development, Evaluation Report EV643, Vol 1.

Vu sous cet angle plus rationnel, la mesure dans laquelle on associe les déboursements aux performances et la manière dont on exerce la conditionnalité peuvent devenir des choix conceptuels directement au ordonnés aux objectifs poursuivis par le GBS. On distingue trois méthodes de déboursement : i) les tranches fixes, liées seulement aux principes sous-jacents et aux conditions de conformité aux procédures ii) les tranches fixes uniques ou les sous tranches multiples, qui dépendent de l'accomplissement de certaines actions préalables ; iii) les tranches variables, dont le montant est défini selon le degré de réalisation d'objectifs de résultat prédéterminés. En référence aux six objectifs centraux énumérés ci-dessus, nous pouvons évaluer les trois méthodes de déboursement par rapport à leur capacité à contribuer à chaque objectif du GBS (cf. tableau 3).

Il en découle des implications opérationnelles immédiates :

- Les tranches fixes, qui sont liées aux conditions de conformité aux procédures, fournissent généralement une méthode prévisible de financement budgétaire, mais elles n'apportent pas d'incitations spécifiques pour accélérer les réformes ou pour améliorer les résultats au-delà de la discussion basique en matière de progrès tenue lors de la revue annuelle.
- En revanche, les tranches qui dépendent d'actions préalables et les tranches variables liées aux résultats constituent des incitations spécifiques dans ces domaines, mais elles apportent moins de prévisibilité⁴⁸, tout en créant l'une et l'autre un risque de coûts de transaction plus élevés.
- Ce point semble indiquer qu'il est judicieux de combiner les tranches variables ou conditionnelles à des tranches fixes si la prévisibilité du financement budgétaire est un objectif important et si l'on juge que les conditions de base pour utiliser une tranche fixe sont réunies.
- Nous distinguons en l'occurrence les tranches « conditionnelles » des tranches « variables ». Les tranches conditionnelles comprennent une négociation directe sur la teneur des réformes et le suivi externe de leur mise en œuvre, tandis que pour les tranches variables, on ne suit que les résultats des réformes du gouvernement partenaire et les processus des dépenses publiques.
- Par conséquent, s'agissant de l'appropriation par le gouvernement, les tranches variables seront probablement plus efficaces que les tranches conditionnelles, car elles laissent le choix des politiques au gouvernement. Par contre, si le gouvernement partenaire prend des options politiques clairement erronées, le processus de correction pourra être assez lent. Il existe donc un arbitrage potentiel entre la responsabilité propre du gouvernement et l'efficacité de la mise en œuvre de la politique.

⁴⁸ Comme nous l'avons noté, décider d'un versement et de son volume 6 à 9 mois avant le début de l'année fiscale peut contribuer à réduire l'imprévisibilité.

Tableau 3 Contributions de diverses méthodes de déboursement aux objectifs du GBS

Objectifs du GBS	Tranches fixes dépendant des principes sous-jacents et des conditions de traitement équitable	Sous-tranches dépendant de l'accomplissement d'actions préalables	Tranches variables, dont le montant dépend des performances par rapport aux objectifs de résultat
<i>1. Accroissement prévisible du financement budgétaire</i>	Le financement budgétaire est prévisible tant que les conditions de conformité aux procédures sont claires et acceptées.	Le calendrier et la disponibilité du financement peuvent être imprévisibles, à moins que les actions préalables ne soient simples.	Le niveau de financement est imprévisible à moins que les objectifs de résultat ne soient faciles à réaliser.
<i>2. Appropriation accrue</i>	La responsabilité propre en matière de politique et de choix de dépenses est complète tant que les principes sous-jacents et les conditions de conformité aux procédures sont acceptés.	Les actions préalables devraient être définies en accord avec le gouvernement. Pas de mesures purement externes, mais le choix global des mesures et des priorités relatives sont nécessairement influencées de l'extérieur. Le processus devrait être absolument transparent.	Le choix des objectifs de résultat est défini en accord avec le gouvernement, mais il reflète inévitablement des préférences externes. Le choix de la politique / des mesures administratives pour réaliser les objectifs est totalement de la compétence du gouvernement.
<i>3. Accélération des réformes</i>	Ne fournit aucune incitation spécifique pour accélérer les réformes.	Donne de claires incitations pour accélérer les réformes politiques et administratives.	Peut encourager les réformes si le lien aux résultats est clair.
<i>4. Attention aux résultats</i>	Les résultats devraient être discutés lors de la revue annuelle.	Les conditions tendent à se concentrer sur les processus et les étapes des réformes, non pas sur les résultats.	Ciblage explicite des résultats, combiné à des récompenses financières en cas de réalisation réussie d'améliorations.
<i>5. Renforcement des systèmes budgétaires</i>	Suivi permanent par la revue annuelle.	Les mesures de réforme de la PFM peuvent s'insérer dans les actions préalables consenties.	Les objectifs d'amélioration de la PFM peuvent être définis pour les tranches variables.
<i>6. Abaissement des coûts de transaction</i>	Recourir à une revue annuelle + semestrielle et à des systèmes établis réduit les coûts de transaction.	Risque d'impliquer un système de revue spécialement conçu, donc des coûts de transaction plus élevés ; mais possibilité éventuelle de recourir au processus de suivi des réformes du gouvernement.	Les coûts de transaction seront plus élevés, mais ils pourraient générer des indicateurs utiles en matière de politique et ouvrir la discussion à une plus large frange de la société civile.

Cette analyse nous conduit à des règles simples concernant l'usage de la conditionnalité.

1. Un point fondamental est que la clause de prévisibilité du financement budgétaire sera presque toujours un objectif important ; de ce fait, la tranche fixe devrait toujours représenter la majeure partie des déboursements du GBS, sauf si les risques d'abus de la tranche fixe sont importants.
2. Il s'agit premièrement de s'interroger sur l'importance de fournir des incitations spéciales pour accélérer les réformes ou d'utiliser d'autres voies pour influencer la formulation de la politique des gouvernements partenaires et leurs processus de dépenses publiques. Il faut deuxièmement se demander dans quelle mesure il est probable que des tranches conditionnelles ou variables puissent induire de tels changements, vu les choix et les préférences politiques du gouvernement partenaire et les capacités qui lui sont propres.
3. Cette seconde question suppose implicitement que les tranches conditionnelles et variables comportent des coûts plus importants en termes de perte d'appropriation et par augmentation des coûts de transaction. Elles doivent donc générer une valeur ajoutée. Pour les tranches conditionnelles, la valeur ajoutée réside dans le développement plus efficace de la conception, du dosage et de la planification des mesures de réforme ; pour les tranches variables, la valeur ajoutée est de prêter davantage attention à la définition, à la mesure, aux revues publiques et à la réalisation effective des objectifs de performance.
4. Il faut aussi rappeler que tout GBS devrait impliquer un processus actif de dialogue politique. Grâce à ce processus, des contacts formels et informels réguliers avec le gouvernement partenaire doivent permettre aux partenaires du GBS, aux parlementaires et aux commentateurs de la société civile de commenter les choix de politique, même lorsqu'ils ne constituent pas des conditions de déboursement. Lorsqu'un gouvernement partenaire est fortement engagé dans une stratégie de réforme ou de réduction de la pauvreté et qu'il dispose de la capacité administrative pour réaliser cette stratégie, les déboursements par tranches fixes, alliées à l'exercice actif du dialogue, peuvent constituer la forme de soutien budgétaire la plus adéquate, sans qu'il faille recourir à la conditionnalité.

Comme peut-on introduire au mieux une réponse différenciée en fonction des performances ?

Une conclusion importante de la discussion présentée ci-dessus est que l'approche recommandée de l'appropriation et de la conditionnalité conduirait généralement à un « mécanisme de réponse différencié ». Le dispositif comprendrait d'une part un niveau de ressources de base qui dépendrait des principes sous-jacents (y compris la teneur du budget financé) et des conditions de conformité aux procédures (notamment le respect d'une gestion macroéconomique solide) ; il prévoirait d'autre part l'allocation de ressources supplémentaires, qui dépendraient de la réalisation d'actions politiques spécifiques ou de l'accomplissement de résultats prédéfinis. Bref, cette approche correspond à un mécanisme de réponse différencié qui attribue des ressources supplémentaires du GBS en fonction de l'amélioration des performances. La question est de savoir quel type de réponse différenciée sera probablement la plus appropriée.

Parmi les cinq pays soumis à l'étude de cas, nous avons relevé trois exemples de mécanismes de réponse différenciée (deux mécanismes formels et un mécanisme *ad hoc* plus pragmatique).

- Le Ghana fournit un exemple inhabituel de tranche fixe, essentiellement liée au respect des dispositions de la FRPC, et d'une tranche conditionnelle associée à l'observation d'environ 12 conditions de déclenchement par année.

- Dans chacun des quatre autres pays, on a trouvé divers type de tranches variables, dont le montant était lié aux performances mesurées par rapport à des indicateurs d'efficacité de la PFM et d'autres indicateurs de résultats.
- Nous avons aussi noté comment, en Tanzanie, l'incapacité à accomplir 3 actions préalables sur 13 requises a d'abord conduit à un retard du déboursement du CASRP plutôt qu'à un non-déboursement de la tranche.

Si la réponse de la Banque mondiale envers la situation en Tanzanie a été empreinte de pragmatisme et certainement appropriée aux circonstances, la possibilité d'un ajournement n'était en fait pas claire d'emblée. Une interprétation différente des conditions de déboursement aurait très facilement pu conduire à une suppression du déboursement attendu de 150 millions de dollars au titre du GBS. Il paraît clair que l'on ne voudrait généralement pas devoir compter sur ce genre de réponse pragmatique *ad hoc*. Des deux autres systèmes, lequel est le plus efficace ?

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, aucune des tranches variables de l'échantillon n'est apparue fournir des incitations suffisamment claires et puissantes au gouvernement pour induire des changements politiques et administratifs en ligne avec le choix des indicateurs. Aucune d'entre elles n'atteignait une masse critique suffisante de soutien pour avoir un tel impact. Dans plusieurs cas, on dénombrait diverses petites tranches variables liées simultanément à différents types d'indicateurs et qui fonctionnaient parallèlement aux conditions du CASRP et à l'évaluation plus large du PAF. Un tel cadre ne saurait générer des incitations claires, eu égard à toutes les influences affectant inévitablement le processus politique et vu la compréhension limitée du GBS et de ses divers systèmes de déboursement au niveau politique.

Même si les tranches variables étaient mieux harmonisées quant à leur conception et si elles couvraient une masse critique de financement suffisant, deux autres facteurs devraient être réunis pour que les tranches variables basées sur les performances génèrent des incitations claires et puissantes :

- premièrement, il faudrait des systèmes d'allocation et de revue budgétaire qui mettent l'accent sur les performances passées et projetées pour déterminer les allocations de ressources ;
- deuxièmement, il faudrait une culture politique axée sur la réactivité aux résultats, telle que les performances ministérielles et gouvernementales soient jugées sur cette base et que les membres du gouvernement, tant individuellement que collectivement, puissent s'attendre à perdre leur position en cas de faible performance.

Aucun des pays étudiés ne remplissait ces conditions, et nous sommes d'avis que très peu de pays bénéficiaires du GBS sont dans ce cas. La CE affirme que l'usage accru de structures à tranches variables peut contribuer à créer de telles conditions. Le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie corroborent cette théorie dans une certaine mesure, en ce que la régularité et la qualité du débat public sur la performance et sur les mécanismes utilisés pour la mesurer se sont clairement améliorées ces dernières années. Il est très difficile de juger dans quelle mesure cette évolution est due à la SRP et au dispositif de suivi qui lui est associé et combien elle doit à l'utilisation de structures de déboursement à tranches variables. Nous serions d'avis qu'à court terme un effet plus probable soit davantage la manipulation d'indicateurs de performance destinée à maximiser les déboursements du GBS. En d'autres termes, associer l'allocation de ressources aux performances en fonction d'un petit nombre d'indicateurs peut induire des effets pervers plus

forts que les effets positifs. Cependant, pour l'heure, nous devons admettre qu'aucun élément clair ne permet de conclure dans un sens ou dans l'autre.

A priori, nous sommes tentés de penser que le modèle du Ghana – une tranche ou des tranches secondaires liées aux déclencheurs politiques – puisse être plus approprié dans le contexte typique d'un pays bénéficiaire du GBS. En effet, il est axé sur des actions précises et mesurables plutôt que sur une tranche variable associée à des résultats de prestations de services dont le lien aux actions du gouvernement est moins clair sur le court terme. Le modèle du Ghana a déjà démontré qu'il est en mesure de générer des incitations puissantes pour remplir les conditions du CASRP et pour participer activement aux négociations en la matière. A mesure que l'on développera ce schéma, il serait très utile d'examiner de plus près dans quelle mesure il fonctionne bien et s'il pourrait représenter un modèle de bonne pratique reproductible.

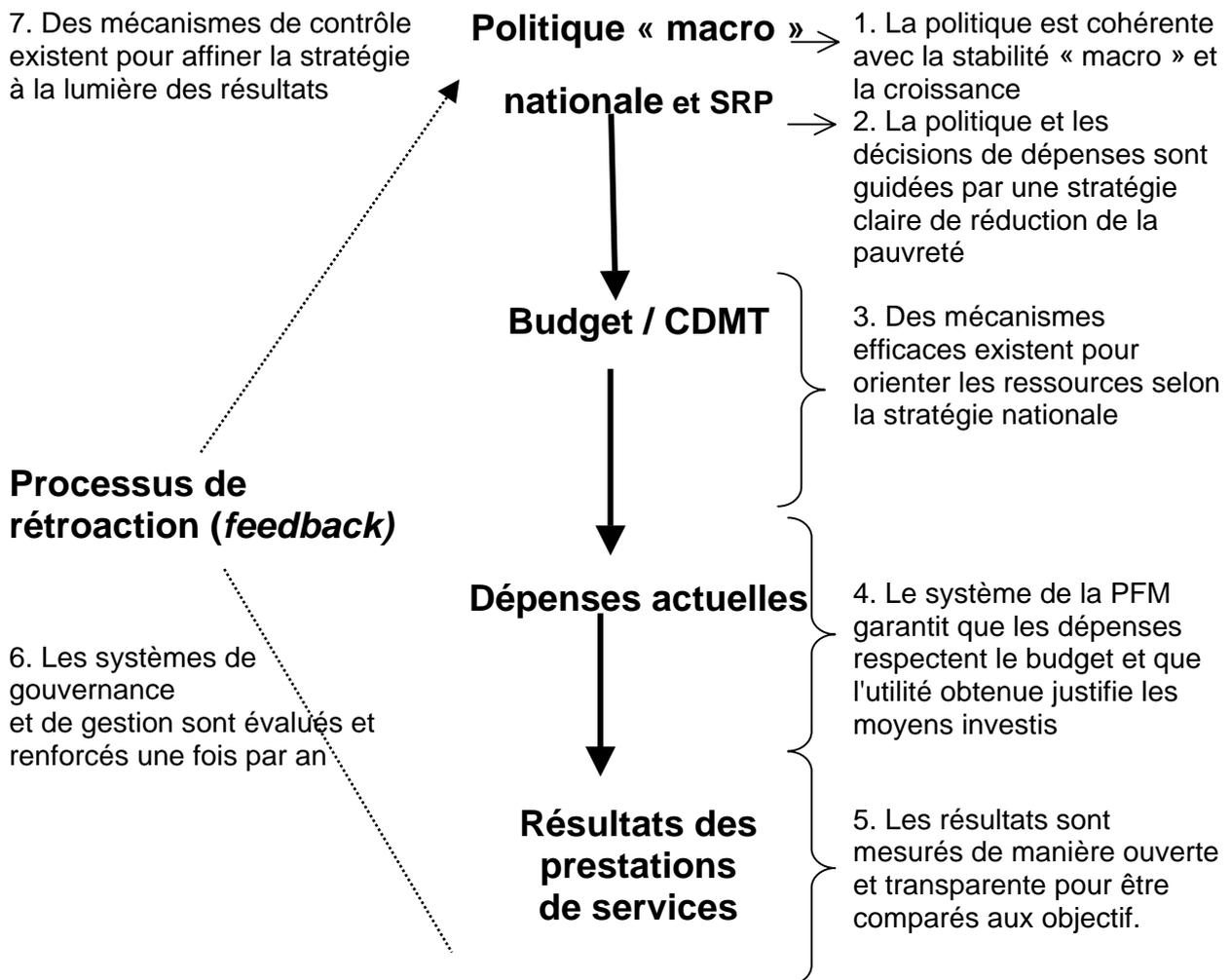
Quel devrait être le rôle du PAF ?

Quelles conclusions pouvons-nous donc tirer concernant le rôle futur du PAF ? Pour commencer, nous souhaitons souligner que les objectifs de base d'un PAF sont simples, à savoir évaluer la réalisation d'un ensemble d'engagements des gouvernements envers les donateurs du GBS et *vice versa*. Ces objectifs déterminent les conditions de déboursement du GBS et les règles selon lesquelles ses donateurs devraient procéder. Il importe de tenter de simplifier et de renforcer ces objectifs centraux afin d'améliorer l'efficacité des PAFs futurs. Quelles pourraient être les implications d'une telle entreprise ?

- Premièrement, la structure choisie devra être construite sur le principe fondamental de la gestion harmonisée du soutien budgétaire. L'expérience montre que les coûts de systèmes parallèles sont élevés, tant en termes de coûts de transactions que de la cohérence des incitations du GBS. Une telle harmonisation ne survient pas automatiquement : les donateurs du GBS requièrent un ensemble de règles pour résoudre le problème d'action collective que le GBS représente (cf. section 3.3 et encadré 3).

- Deuxièmement, il convient de protéger le principe d'une procédure d'évaluation conjointe transparente, qui implique le gouvernement, tous les donateurs du GBS et, si possible, les représentants de la société civile. Ainsi, les décisions de déboursement individuel de chacun des donateurs du GBS se fondent sur un processus d'évaluation transparent et partagé. Mais un tel dispositif doit reposer sur des conditions clairement formulées. Une situation où les gouvernements bénéficiaires peuvent avoir des doutes quant aux tenants et aboutissants de la conditionnalité ne représente assurément pas la base solide d'un processus transparent.
- Les PAFs devraient tenter de distinguer les principes sous-jacents et les conditions de conformité aux procédures, d'une part, des conditions de politique et de performances, de l'autre. Afin de fournir un financement budgétaire prévisible, il faudrait fixer un niveau de base de déboursement des tranches fixes, lorsque l'évaluation confirme le respect constant des principes sous-jacents et l'accomplissement des conditions de conformité aux procédures. La définition de celles-ci contribuerait de manière déterminante à établir des conditions de déboursement plus claires et plus transparentes (la figure 2, tirée de l'évaluation conjointe du GBS en Tanzanie, fournit un exemple de ce que pourrait être la portée d'un tel dispositif).

Figure 2 Conditions de conformité aux procédures pour le GBS : cadre de définition possible



- L'amélioration des performances, qu'elle soit mesurée à l'aune de la réalisation d'actions préalables déterminées ou de celle d'objectifs de performance prédéfinis, devrait permettre le déboursement de ressources supplémentaires. Il semble probable que la plupart des pays bénéficiaires du GBS cautionneront l'adoption formelle d'un mécanisme de réponse différencié. Il ne devrait pas s'agir de l'initiative d'un ou deux donateurs du GBS, mais d'un processus auquel devraient souscrire tous les donateurs impliqués dans le GBS d'un pays donné, comme c'est le cas par exemple au Ghana. Simultanément, il faudrait entreprendre ce processus de façon harmonisée.
- Même là où le suivi des performances ne serait pas lié au déboursement d'une tranche variable, il serait important que le suivi des performances soit intégré à l'ensemble du PAF. A cette fin, on pourrait recourir principalement aux rapports annuels de la SRP. L'effet s'en ferait surtout sentir sur le renouvellement des arrangements du GBS à moyen terme. Autrement dit, une évaluation du progrès accompli par rapport à des objectifs déterminés de la SRP ou du programme de développement national devrait constituer l'un des critères importants pour juger s'il faut augmenter ou réduire les ressources agrégées du GBS.
- Par ailleurs, il faut traiter le problème de la taille excessive des PAFs. Ceci implique d'équilibrer soigneusement l'utilisation d'un PAF, qui demeure l'instrument central d'évaluation des performances et du dialogue politique, et le recours simultané à d'autres processus d'évaluation en fonction de ce qui est approprié. Tout comme les performances macroéconomiques font l'objet d'une évaluation séparée par le processus de la FRPC, les performances sectorielles pourraient être évaluées par des groupes de travail sectoriels et les réformes de la PFM ou le développement du secteur privé, par d'autres mécanismes. La matrice du PAF doit identifier les domaines requérant des progrès, mais il n'est pas nécessaire que les revues du PAF soient les seuls moyens d'évaluation. Le PAF devrait être conçu comme un élément compris dans un processus plus large d'évaluation des performances et de dialogue. Ainsi, non seulement il fonctionnera plus efficacement, mais il constituera aussi un instrument plus efficace d'alignement et de renforcement des systèmes gouvernementaux⁴⁹.
- Le PAF, s'il est aligné sur les processus domestiques, qu'il rend ceux-ci transparents et les associe à ses procédures, constitue un excellent instrument pour étendre à l'échelle du pays le principe de l'obligation de rendre compte envers le parlement et les citoyens. C'est pourquoi il importe que le PAF et les résultats du processus de revue annuel soient mis à la disposition du parlement, des groupes représentant la société civile et des médias, de manière à permettre une large diffusion.
- En outre, il faudrait consentir des efforts délibérés pour aménager des voies séparées au dialogue sur des thèmes politiques clés, qui ne seraient pas liés aux conditions de déboursement. Cette démarche devrait aussi inclure un groupe plus large de représentants du gouvernement, du parlement et de la société civile qu'il n'est usuel pour les PAFs du GBS.
- Généralement, les mécanismes permettant de garantir que les donateurs du GBS respectent leurs obligations sont beaucoup plus faibles que ceux du suivi des engagements du gouvernement. Autrement dit, malgré les propos flatteurs, la plupart des PAFs ne garantissent pas l'obligation mutuelle des parties de rendre compte (*mutual accountability*). Pour atteindre cet objectif, il faut introduire des mécanismes explicites. Le recours à un PAF formel pour les donateurs du GBS, comme au Mozambique, est une approche possible. Au Nicaragua, on trouve un programme national d'harmonisation de

⁴⁹ Cf. la discussion de la section 3.5, qui présente trois modèles hypothétiques de PAF, dont la conception s'inspire explicitement du choix et de la qualité des systèmes de contrôle des performances existants.

l'aide qui, couvrant tous les partenaires au développement, est suivi par le Ministère des affaires étrangères et de la coopération au développement. En Tanzanie, ces objectifs sont compris dans la *Tanzania Assistance Strategy*, dont la mise en œuvre est suivie sur une base semestrielle par un groupe de suivi formellement constitué (*Independent Monitoring Group*). Bref, il importe qu'un mécanisme explicite de suivi des obligations des donateurs soit mis en place à partir des options disponibles.

Annexes

Annexe 1 Bibliographie

- Booth, D. & A.Lawson Evaluation Framework for General Budget Support : Framework for Country-level Case studies, Report to the OECD-DAC Evaluation Network, février 2004
- Booth, D., K. Christiansen and P. de Renzio Reconciling Alignment and Performance in Budget-Support Programmes : What Next ? The World Bank's Practitioners' Forum on Budget Support, Cape Town, 5-6 mai 2005
- CAD/OCDE Guiding Principles for the Provision of Budget Support, Paris, novembre 2004.
- CAD/OCDE Survey in Progress on Harmonisation and Alignment, Paris 2005
- CAD/OCDE Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol. 2 : Good practices in budget support, sector-wide approaches and capacity development in public financial management, Paris 15 février 2005
- CE EC Budget Support : An Innovative Approach to Conditionality, DG Développement, Bruxelles 2005
- D. Booth, A. Lawson, S.Wangwe & T.Williamson Joint evaluation of General Budget Support : Tanzania 1995 – 2004, Final report to the Government of Tanzania & the PRBS Donors, mai 2005
- DFID Partnerships for Poverty Reduction : Rethinking Conditionality. A UK policy paper, mars 2005
- FMI Republic of Mozambique – First Review under the Three-Year Arrangement, Poverty Reduction and Growth Facility, EBS/05/12. Washington 28 janvier 2005
- Gerster, R.& A.Harding Baseline Survey on PAP Performance in 2003. Report to the G-15 Programme Aid Partners and the Government of Mozambique, Maputo 2004
- Hammond, M. Joint DAC and Partners Evaluation of General Budget Support' Report to the Practitioners' Forum on Budget Support, Afrique du Sud, mai 2005.
- Harding, A. and R.Gerster Learning Assessment of Joint Review 2004. Final Report to the Government of Mozambique and Programme Aid Partners, Maputo 2004
- High Level Forum Paris Declaration on Aid Effectiveness Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, Paris, 2 mars 2005

Hodges, A. & R. Tibana	Political Economy of the Budget in Mozambique, Maputo 2005
Killick, T. and C.Castel- Branco, R. Gerster	Perfect Partners ? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004. Maputo 2005
OPM/ODI	<i>General Budget Support Evaluability Study</i> , Londres : Department for International Development, Evaluation Report EV643, Vol 1, 2003
SECO	Strategy for General Budget Support, Berne 2004
SPA/BSWG	Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes. Report by the BSWG Co-Chairs. Final draft 7 février 2005
SPA/BSWG	Mission to Mozambique, March – April 2004. Report April 2004

NB. Cette bibliographie énumère seulement les livres, articles et rapports formels auxquels les auteurs se sont référés. Dans chacun des pays soumis aux études de cas, on a également analysé les protocoles d'accord du GBS, les matrices du PAF, les accords financiers des donateurs individuels du GBS et les comptes-rendus de progrès produits lors des revues annuelles du GBS.

Annexe 2 Matrice récapitulative : évaluation des cinq études de cas nationaux

Critères d'évaluation du PAF	BÉNIN CASRP/ ABC	GHANA PAF du MDBS	MOZAMBIQUE PAPs	NICARAGUA PAF du SBC	TANZANIE PAF du SBRP
Éléments clés du PAF	La CE et les agences bilatérales (DANIDA, DDC, Pays-Bas) ont un PA conjoint, mais on relève différents indicateurs pour les tranches variables. La matrice du CASRP de la BM s'applique désormais à tous les GBS, mais la BM se concentre sur les actions préalables/de déclenchement.	PAF conjoint, comprend le CASRP. Tranche des donateurs bilatéraux du MDBS, en fonction des performances, et paiement unique de BM/BAD basé sur des conditions de déclenchement partagées (actions préalables). La tranche de base des donateurs bilatéraux du MDBS dépend du respect des prescriptions du FMI.	Un PAF partagé soumis à une interprétation globale de la CE et des agences bilatérales, la BM se concentrant sur un sous-ensemble d'actions préalables. La CE, la Suisse et la Suède ont aussi des tranches variables liées à divers résultats et aspects politiques.	Nouveau système : un PAF partagé soumis à une interprétation globale de la CE et des agences bilatérales, la BM se concentrant sur un sous-ensemble d'actions préalables et la CE fournissant aussi des tranches variables pour l'éducation, la justice et la décentralisation.	Un PAF partagé soumis à une interprétation globale de la CE et des agences bilatérales, la BM se concentrant sur un sous-ensemble d'actions préalables et la CE fournissant aussi des tranches variables pour la PFM et les prestations de services.
La clarté comme cadre des déboursements	La structure des tranches variables est déroutante pour le gouvernement, dont la première préoccupation concerne les conditions de déclenchement du CASRP.	Le système est bien établi et le GoG comprend le fondement des déboursements. Les objectifs et les déclencheurs sont souvent multiples et complexes, ce qui requiert une vérification exigeante.	Le système est bien établi et le GoM comprend le fondement des déboursements. Les relations aux ministères sectoriels s'améliorent.	PAF pas encore utilisé, vu que conditions « macro »/FRPC non remplies. Confusion : réalisation des mesures de politique prime besoin d'atteindre les indicateurs quantitatifs ? Manque de clarté quant au choix d'indicateurs + objectifs encore en transition + processus d'actualisation	Le système est bien établi et le gouvernement comprend le fondement des déboursements.

Critères d'évaluation du PAF	BÉNIN CASRP/ ABC	GHANA PAF du MDBS	MOZAMBIQUE PAPs	NICARAGUA PAF du SBC	TANZANIE PAF du SBRP
L'adéquation comme cadre des déboursements	La matrice d'ensemble donne une attention inadéquate aux aspects de la PFM et néglige de définir les principes sous-jacents ; elle est trop concentrée sur les actions politiques détaillées.	Différences importantes d'attention accordée aux objectifs du PAF et aux déclencheurs. Une implication plus forte du GoG a conduit à un PAF moins ambitieux. La conception du PAF tient compte des intérêts des ministères sectoriels.	Distinction novatrice dans le PA entre les principes sous-jacents et le PAF. Sa taille importante est en concurrence avec le besoin de ciblage.	L'attention va d'abord aux actions de déclenchement du CASRP. Les principes sous-jacents quant au comportement du législatif/des partis politiques ne sont pas inclus.	Les principes sous-jacents, qui ne sont pas bien définis, reçoivent moins d'attention que les actions du CASRP, plus liées aux processus (PFMRP, p. ex.).
Ampleur de l'alignement aux systèmes gouvernementaux	Lié à la SRP, mais celle-ci implique peu d'appropriation. Comme les structures de gestion des réformes n'existent pas vraiment, le PAF les fournit, mais l'appropriation et la durabilité ne sont pas claires.	Appropriation très accrue par le GoG par son projet de PAF 2006. Pas de culture de la performance dans les ministères. Obligation de rendre compte biaisée en faveur des PD aux dépens des partenaires nationaux.	Le PAF fait partie du PES, il est donc étroitement aligné sur DSRP/PARPA et sur le cycle de planification, de budgétisation et de suivi du GoM. L'obligation du GoM de rendre compte au parlement inclut les rapports.	Etroitement aligné sur le cadre de suivi pour la SRP, mais l'appropriation demeure un problème. Le lien aux groupes de travail sectoriels n'est pas clair.	Etroitement aligné sur la SRP, mais des doutes quant à l'appropriation de la SRP. Le gouvernement pense que le PAF fait double emploi avec les systèmes de suivi, mais on pourrait aussi y voir une complémentarité.
Ampleur de l'harmonisation entre les donateurs du GBS	L'harmonisation est incomplète : matrice conjointe, mais indicateurs de tranche variable différents suivis chacun séparément en 2004 (donc sans revue conjointe).	Le PAF/MDBS est le principal vecteur d'harmonisation		Harmonisation étroite entre la CE et les agences bilatérales. La BM utilise désormais la matrice globale, mais les revues sont séparées. La BID pourrait finir par appliquer des processus séparés.	Le PAF est étroitement harmonisé entre tous les donateurs du SBRP. Le lien à la FRPC du FMI est aussi clair et bien géré. Des intérêts croissants pour les tranches variables menacent l'harmonisation, bien réalisée toutefois.

Critères d'évaluation du PAF	BÉNIN CASRP/ ABC	GHANA PAF du MDBS	MOZAMBIQUE PAPs	NICARAGUA PAF du SBC	TANZANIE PAF du SBRP
Contribution à la réduction des coûts de transaction	Le PAF n'est pas redondant avec les structures gouvernementales (largement inexistantes), mais l'harmonisation inadéquate entraîne des coûts de transaction élevés.	On a réalisé une réduction des coûts de transaction pour le GoG, tandis que des possibilités supplémentaires importantes demeurent (missions conjointes etc.)	Le PAF/GBS est une formule efficace. Coûts de transaction sensiblement réduits, mais le processus reste coûteux en temps. Le principal défi est de transposer les principes de base du GBS à tout le portefeuille (y c. missions conjointes en matière de soutien budgétaire etc.).	Le gouvernement trouve les coûts de transaction du processus élevés et souligne des redondances entre le SBC et le CASRP. Système encore en transition.	Le processus comporte deux revues par an et repose sur les systèmes d'info préexistants du GoT. Le montant alloué étant de 400 millions de dollars, c'est léger. Le gouvernement est désireux de réduire à une seule revue et de recourir plus encore aux systèmes en place.
Contribution à la prévisibilité des flux du GBS	Le GoB considère le montant et la planification des flux comme très hasardeux, bien qu'aucune donnée précise ne soit fournie.	Amélioration de la prévisibilité ; remarquable harmonisation des déboursements : les partenaires y procèdent en cours d'année.	Amélioration de la prévisibilité, notamment grâce à la transparence du PAF. Les PAPs s'engagent en l'an n pour l'an n+1 sur la base des performances en n-1. La plupart des PAPs appliquent des arrangements pluriannuels.	Les allocations de CASRP et certains déboursements bilatéraux ont eu lieu, mais pas sur la base du PAF du SBC. Déboursement improbable en 2005.	Les déboursements des AF 2004 et 2005, légèrement supérieurs à 100 % du GBS budgété, sont survenus surtout au premier trimestre ; fait suite à prévisibilité beaucoup plus faible durant les 3 années d'apprentissage.
Contribution à l'obligation mutuelle des donateurs et du gouvernement de rendre compte (<i>mutual</i>	Le PA comprend des engagements des donateurs envers le gouvernement, mais aucun mécanisme explicite pour les mesurer.	Plusieurs clauses d'obligation mutuelle de rendre compte dans le protocole cadre, mais aucun mécanisme de suivi des performances des donateurs. Intérêt à savoir comment d'autres	Le PA énumère les obligations des donateurs et les oblige à rendre compte du progrès. Une étude de base a proposé un PAF des PAPs qui a été encore développé.	Diverses clauses sur l'obligation mutuelle de rendre compte dans le PA, mais absence de mécanisme de suivi clair. L'avis qu'il faudrait traiter la question dans le cadre d'une	L'obligation mutuelle de rendre compte n'est pas vue comme un thème spécifique au GBS. Une stratégie soumise à un suivi indépendant fixe l'agenda de l'harmonisation

Critères d'évaluation du PAF	BÉNIN CASRP/ ABC	GHANA PAF du MDBS	MOZAMBIQUE PAPs	NICARAGUA PAF du SBC	TANZANIE PAF du SBRP
<i>accountability</i>		pays procèdent.	L'évaluation de suivi du PAF des PAPs comprenait une appréciation individuelle du donateur.	harmonisation globale et non comme disposition spécifique aux donateurs gagne du terrain.	<i>(Tanzania Assistance Strategy).</i>

Annexe 3 Rapports individuels des pays : Ghana, Mozambique et Tanzanie

1. Ghana

1.1. Faits et chiffres

La structure du soutien budgétaire multi-donateurs (MDBS) représente un volume versé global de 309 millions de dollars en 2004 et un engagement de 324 millions de dollars pour 2005, soit approximativement 8,5 % du budget courant du gouvernement du Ghana (GoG). Depuis 2003, les membres du MDBS sont la BAD, le Canada, le Danemark, l'UE, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM. En 2005, la France a rejoint le groupe. On compte plusieurs observateurs qui ne contribuent pas au GBS, notamment l'USAID, le Japon, le FMI et le PNUD.

Le MDBS et le PAF sont basés sur un protocole cadre (*Framework Memorandum*) signé le 30 juin 2003, et sur les annexes techniques (*Technical Annexes*), revues chaque année. Le premier PAF (PAF 2004) a donc été adopté en 2003 par le GoG et les donateurs bilatéraux. En 2004, le PAF 2005 des agences bilatérales a été fusionné avec le CASRP de la BM. Pour la première fois, en 2005, on a négocié le PAF 2006 sur la base d'une proposition du GoG. Il comprend 29 objectifs, dont 10 sont des déclencheurs de déboursement.

1.2 Expérience en bref

Le PAF du Ghana a parcouru beaucoup de chemin en peu de temps (2003 – 2005), s'adaptant aux importants changements de l'approche bilatérale avec le CASRP de la BM et ouvrant la voie à l'implication active du GoG. Notons en particulier les points suivants :

- le PAF consiste en un petit nombre de déclencheurs. Cette concentration s'est faite au prix de nombreux objectifs délaissés, qui demeurent parties du PAF, mais à titre secondaire (non du fait de leur rôle dans les réformes, mais parce qu'ils ne sont pas liés aux déboursements) ;
- le PAF réunit un petit nombre d'indicateurs, mais nombre d'entre eux sont complexes et combinent de multiples éléments. Leur évaluation requiert une étape de consensus supplémentaire quant à la vérification et elle implique souvent des revues coûteuses en temps ;
- le PAF implique les ministères sectoriels dans le processus, tout en s'appuyant sur des liens sectoriels forts qui sont complémentaires aux évaluations spécifiques des différents secteurs ;
- malgré une société civile très présente et le régime de la démocratie parlementaire, l'obligation du GoG de rendre compte en ce qui concerne le PAF est biaisée en faveur des partenaires externes ;
- la tranche liée aux performances, équivalant à 20 % du GBS total et qui dépend d'une liste limitée à 10 déclencheurs, est bien ancrée dans la communauté des donateurs. Cependant, le GoG préférerait des paiements uniques et l'efficacité de la tranche liée aux performances n'est pas évidente.

1.3 Evolution du PAF GoG/MDBS et de son contenu

Une matrice de PAF est évaluée et adaptée une fois par année. Le GoG et les PD sont convenus que le PAF devrait inclure un nombre restreint de mesures centrales d'importance stratégique issues des propres programmes du GoG (DSRP/GPRS, CDMT, budget),

éventuellement des indicateurs sectoriels pertinents pour l'ensemble de l'économie ou intersectoriels par nature, et qu'il devrait impliquer des obligations budgétaires sous la revue du gouvernement. Dans sa version de 2006, le PAF compte 29 indicateurs (39 dans le PAF 2005). Ils servent globalement de base au dialogue en matière de politique. Toutefois, un sous-ensemble du PAF de 10 indicateurs seulement (12 pour le PAF 2005) concerne les déboursements des donateurs dans le cadre de la tranche liée aux performances. Les indicateurs restants sont plus flexibles, en ce sens que leur non-observation individuelle n'induit pas la suppression des engagements. L'intérêt des PD et du GoG se concentre sur les déclencheurs de déboursement et tend à négliger la dimension des objectifs. Dans des cas exceptionnels, des indicateurs non déclencheurs peuvent le devenir ultérieurement et suscitent davantage l'attention. Il est remarquable que tous les PD utilisent le même sous-ensemble d'indicateurs comme déclencheurs des déboursements liés aux performances.

Les quatre domaines clés couverts par le PAF sont : (1) la promotion de la croissance, du revenu et de l'emploi (5 objectifs, y compris 2 déclencheurs relatifs à l'environnement des affaires) ; (2) l'amélioration de la prestation de services pour le développement humain (12 objectifs, dont 1 déclencheur pour l'éducation et 1 pour la santé) ; (3) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion du secteur public (11 objectifs, y compris 1 déclencheur concernant la corruption et 3 déclencheurs pour renforcer la gestion des dépenses publiques) ; (4) le renforcement de la capacité à suivre et à évaluer l'agenda politique (2 objectifs, pas de déclencheur). Le PAF est très large et se concentre sur des intérêts clés trans-sectoriels de gestion des finances publiques, de réforme du secteur public et de développement du secteur privé. Il se réalise dans le cadre du dialogue avec toutefois des objectifs et des secteurs délaissés, comme indiqué plus haut.

Le PAF englobe la dimension politique dans la mesure où les questions de gouvernance, de décentralisation et de corruption se posent. Les droits humains ne sont pas mentionnés, mais ils peuvent jouer un rôle, puisqu'ils peuvent être inscrits dans les accords bilatéraux des donateurs individuels⁵⁰. Il serait intéressant de disposer d'une totale transparence quant aux conditionnalités bilatérales supplémentaires « latentes ». Les PD regrettent que des déclencheurs concernant l'exécution du budget (indice d'exécution du budget centré sur la pauvreté), le secteur forestier, des objectifs en matière de politique fiscale et un fond d'entretien des routes n'aient pas pu être intégrés au PAF 2006. Relevons toutefois que les propositions d'inclure la politique fiscale et l'entretien des routes dans la matrice des déclencheurs sont apparues tardivement au cours des discussions.

Le MDDBS n'a que trois ans d'âge à peine, mais ce fut une phase de changements perpétuels. On peut clairement distinguer trois étapes, une quatrième se profilant à l'horizon :

- en 2003, les PD utilisaient deux matrices différentes : les PD bilatéraux (y compris l'UE) en avaient une, tandis que la BM avait sa propre matrice pour le CASRP. En signant un protocole cadre, les PD ont accepté de travailler à une matrice unifiée ;
- en 2004, les PD et le GoG sont déjà parvenus à une matrice unifiée pour 2005. Les PD utilisaient un sous-ensemble d'indicateurs du CASRP-2 comme déclencheurs de déboursement. En raison de la fusion, les objectifs ont été sensiblement réduits de 58 à 32, tandis que le nombre des déclencheurs passait de 8 à 12 ;
- en 2005, le GoG a proposé la matrice 2006, une innovation majeure, et le projet du gouvernement a été négocié avec les PD pour aboutir à un nouveau consensus. On a encore réduit le nombre des objectifs à 28 et le nombre des déclencheurs a été ramené à 10 ;

⁵⁰ C'est notamment le cas de la Suisse.

- en 2006 (ou à la fin de 2005), le PAF 2007 doit être préparé sur la base de la GPRS 2006-2009.

Implication des partenaires domestiques

La société civile du Ghana est très engagée. Si les ONG sont familières du processus budgétaire, elles ont accès aux documents correspondants. Malgré ces atouts, on n'observe pas d'implication systématique de la société civile dans les processus de conception et d'évaluation du PAF. La société civile est représentée, de manière assez faible, dans le groupe inter-agences de suivi de la pauvreté (*Inter-Agency Poverty Monitoring Group*). Les représentants des ONG constatent une tendance du GoG à rendre plutôt compte aux donateurs qu'aux partenaires domestiques.

Le parlement n'a pas été impliqué dans le processus de la DSRP/GPRS. On a l'intention de lui conférer un rôle lors de l'élaboration de la DSRP/GPRS II. A ce jour, le parlement n'a pas pu se prononcer quant au MDDBS ou au PAF au-delà de son rôle général dans le cycle budgétaire.

Le processus du PAF se concentre sur les procédures budgétaires du GoG. Pour la première fois, en 2005, le GoG a basé sa proposition de PAF sur son projet de budget adressé au parlement. Il s'agit là d'un pas important vers une redevabilité accrue vis-à-vis des institutions nationales. Les PD envisagent la possibilité que le PAF devienne une annexe au budget, ce qui renforcerait encore la position du parlement dans le processus du MDDBS.

L'équilibre des méthodes d'évaluation pour le PAF

La tranche de base versée par les PD dépend des résultats du GoG selon les critères du FMI, qui ressortent d'une revue positive de la FRPC. On relève une bonne relation de travail entre les PD et le FMI, qui participe au MDDBS comme observateur. La revue de la FRPC prévue à la fin de 2004 a été différée⁵¹, de sorte que la mission d'évaluation du FMI ne s'est rendue au Ghana qu'au printemps 2005, ce qui a de nouveau entraîné un retard dans les déboursements de la tranche de base pour 2005.

Comme le PAF 2005 a été conçu en 2004, il a été fusionné avec la matrice du CASRP. La BM est réputée plus flexible que les PD bilatéraux s'agissant des décisions de déboursement. La BM ne se réfère pas aux indicateurs de résultats, des engagements suffisamment irréversibles du GoG quant aux mesures de politique suffisent à fonder une décision positive de sa part. L'aspect négatif de cette procédure est qu'elle réintroduit un élément de non-prévisibilité dans les décisions, malgré l'effort de la BM pour assurer la pleine transparence de ses délibérations.

On assiste à une tendance, emmenée par l'Union européenne, vers les indicateurs de résultats, notamment pour la prestation de services. Il faut encore gagner en expérience. Les agences multilatérales et les agences bilatérales, pour leur tranche liée aux performances, se fient à une évaluation globale basée sur les déclencheurs de déboursement. Une irritation considérable est perceptible en raison des énormes écarts entre l'exécution du budget et les projections : des différences supérieures à 20 % sapent la crédibilité du système et du PAF. Cependant, dans le domaine des dépenses liées à la pauvreté, l'écart budgétaire est largement dû à la différence entre les fonds projetés et les déboursements effectifs pour l'initiative en faveur des PPTTE. Les écarts ont été sensiblement réduits en 2005 au terme de l'initiative des PPTTE.

⁵¹ Les élections générales étant prévues pour décembre 2004, la libéralisation des prix du pétrole ne devait pas intervenir auparavant. Le FMI a tenu compte de l'agenda politique du GoG et il a différé la mission et le versement.

1.4 Evaluation de l'efficacité du PAF

Le PAF a-t-il fourni un cadre clair et approprié aux déboursements du GBS ?

Les indicateurs de progrès du PAF sont souvent multiples et complexes. Il est nécessaire de définir leur vérification et celle-ci requiert un processus exigeant et coûteux en temps. Le PAF, en ce qui concerne sa partie centrale de déclencheurs de déboursement, met l'accent sur des indicateurs de résultats liés aux prestations de services sociaux et sur des aspects de risque fiduciaire concernant la corruption, l'établissement du budget, les marchés publics et la comptabilité.

La forte appropriation et la minutie du GoG l'ont conduit à adopter une attitude prudente. De fait, s'il se pourrait que le PAF 2006 soit plus honnête et qu'il reflète de manière plus réaliste les aspects sur lesquels le gouvernement voudrait être jugé et les objectifs qu'il est susceptible de réaliser, l'impression a surgi parmi les PD que le gouvernement péchait par feinte modestie, par exemple s'agissant de la PFM. Cette position prudente apparaît aussi dans le fait que le GoG s'est interdit d'inclure d'importantes initiatives gouvernementales impliquant les décisions du parlement et les processus de travail interministériels et/ou ceux à long terme.

Le PAF constitue une opportunité pour les ministères sectoriels d'entrer dans les processus de planification et de budgétisation. Si, par le passé, le Ministère des finances ne faisait qu'informer les secteurs des décisions prises conjointement avec les PD, les ministères sectoriels auront dorénavant leur mot à dire et pourront s'approprier davantage le processus. La construction du PAF porte attention aux liens sectoriels, en ce sens que les objectifs et les déclencheurs du PAF ne constituent pas de doublons ou n'entrent pas en concurrence avec les mesures de performance au niveau des secteurs. Le PAF devrait apporter une valeur ajoutée aux approches sectorielles et se concentrer sur les aspects intersectoriels. On trouve cette complémentarité souhaitable dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais moins dans le secteur des routes, où les représentants du GoG préfèrent l'approche traditionnelle par projet.

Le PAF comporte plusieurs indicateurs de résultat dont l'évaluation prend plus de temps et qui échappent à la revue stricte du GoG. Les indicateurs de résultat sont particulièrement intéressants dans la discussion en cours sur la façon d'atteindre les OMD. Le lien clair d'une partie du GBS de la Commission européenne aux indicateurs de résultat n'a pas laissé de choix au GoG à cet égard. Le système de la CE ne laisse pas de marge d'interprétation. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'ajustement est automatique. Le GoG préférerait pouvoir discuter des raisons et aborder les mesures qui en résultent avant d'être « sanctionné » par une réduction de ressources.

Le PAF a-t-il soutenu une gestion macroéconomique solide ?

En principe, les politiques et les processus macroéconomiques sont considérés dans le cadre de la FRPC, qui indique si les résultats atteints sont conformes aux prescriptions et justifient la libération du paiement de base de la structure du MDDBS. De cette manière, il existe un lien fort et explicite avec une gestion macroéconomique solide, du moins aussi longtemps que le Ghana utilisera la FRPC. Les indicateurs de PFM sont bien représentés dans le PAF 2006, mais les objectifs et les déclencheurs macroéconomiques au-delà de la PFM ne sont pas compris dans le PAF, afin d'éviter les redondances avec la FRPC.

Le PAF est-il étroitement aligné sur les systèmes étatiques ?

On utilise, comme points de référence pour le PAF et pour le dialogue entre le GoG et les PD, le cadre politique de la GPRS (*Ghana Poverty Reduction Strategy*), le suivi et le plan d'évaluation de la GPRS, ainsi que les politiques sectorielles lorsqu'elles sont opportunes.

L'annexe technique de 2005 stipule que « le cycle budgétaire et politique du Ghana demeure le principal facteur déterminant le calendrier des sessions. On admet que tous les PD bilatéraux et multilatéraux seront en mesure, dès 2006, de respecter ces cycles pour le soutien programmatique ». L'alignement est précis entre le cycle budgétaire et le paiement de base, mais il existe encore une marge de progression quant à l'alignement des calendriers d'engagement et de déboursement de la tranche liée aux performances.

Le PAF 2006 constitue une étape importante en termes d'appropriation par le gouvernement, puisque le GoG a préparé, pour la première fois, la première ébauche de PAF. Cette ébauche du PAF, différée durant plusieurs mois et jugée insatisfaisante par les donateurs, a été transmise aux groupes sectoriels conjoints des donateurs et du GoG aux fins de discussion et de négociation. Un processus d'apprentissage fructueux s'est déroulé. On ne saurait toutefois ignorer que l'incompréhension est encore très répandue, en particulier dans les ministères sectoriels, ce qui complique la mise en œuvre. On ne trouve pas de culture prédominante axée sur les performances. Des mesures destinées à développer les capacités sont requises.

Le PAF a-t-il encouragé l'harmonisation entre les donateurs du GBS ?

Pour les donateurs, le PAF sert d'instrument opérationnel commun aux fins d'engagements, de dialogues, de déboursements, de suivis et de comptes-rendus. Le PAF a grandement contribué à l'harmonisation entre les donateurs en tenant compte des priorités et du cycle du GoG.

Une large majorité de PD recourt à un mécanisme de réponse commun, articulé en deux tranches : un paiement de base, normalement de 50 %, et un paiement lié aux performances, de 50 %. Deux PD bilatéraux adoptent une combinaison différente et les partenaires multilatéraux (BM, BAD) procèdent à un paiement unique⁵². La tranche de base est versée si le FMI juge que la situation du GoG est en bonne voie (statut « *on-track* »).

On admet généralement que la meilleure coordination des donateurs a permis d'abaisser les coûts de transaction. Toutefois, si les donateurs étaient plus disciplinés dans l'envoi de missions et dans le recours à des procédures conjointes, la charge administrative du GoG pourrait être encore nettement réduite.

Le PAF a-t-il induit un flux prévisible des déboursements du GBS ?

A n'en pas douter, le PAF a contribué en soi à rendre le système plus prévisible. Toutefois, si la matrice est harmonisée, les procédures de déboursement ne le sont pas. Les procédures actuelles n'apportent pas le maximum de prévisibilité. Les PD procèdent aux déboursements en cours d'année : ils basent leurs engagements sur une évaluation des performances de la même année et procèdent ensuite aux paiements. Afin d'améliorer la prévisibilité, les PD étudient actuellement comment passer des décisions de déboursement en cours d'année à une méthode où les évaluations de l'an n déterminent les paiements de l'an n+1, ce qui correspondrait aux bonnes pratiques selon le CAD de l'OCDE. Il faut encore noter deux points supplémentaires :

- une évaluation généralement positive des 29 objectifs identifiés (outre les 10 déclencheurs de déboursement sélectionnés) est essentielle pour témoigner de l'engagement à une réalisation complète du PAF convenu. Si l'évaluation révèle que le degré de réalisation des objectifs est insatisfaisant, on attend du GoG qu'il en clarifie les raisons et qu'il prenne les mesures appropriées pour garantir que les objectifs seront rapidement atteints. On considère ce point comme essentiel à la poursuite du soutien

⁵² Approximativement deux tiers de la contribution de la BM, qui atteint au total 125 millions de dollars US, sont des prêts bonifiés, et la BAD fournit des prêts.

budgétaire. A ce stade, on ne relève pas de tentative sérieuse de refuser le soutien budgétaire en raison d'une réalisation insatisfaisante des objectifs. Les objectifs, en leur qualité de conditionnalité latente, constituent un risque pour la prévisibilité ;

- on ne saurait pourtant empêcher des situations imprévues de survenir. Durant le premier semestre de 2005, le GoG ne s'est pas formellement écarté des conditions du FMI. Pourtant, comme l'évaluation de la FRPC et sa confirmation par le Conseil du FMI ont été différées de plusieurs mois, le déboursement de la tranche de base n'a pas eu lieu avant juin. Ou encore : lorsque le renouvellement d'un accord bilatéral doit se faire, l'espace de négociation va au-delà des strictes directives formulées dans le protocole cadre et ses annexes techniques.

La plupart des donateurs ont des accords bilatéraux pluriannuels. Aucun d'entre eux, à ce stade, ne recourt à une planification roulante.

1.5 Obligation mutuelle de rendre compte entre le gouvernement et les partenaires de développement

L'une et l'autre partie ont l'obligation de rendre compte à leurs partenaires nationaux. En outre, elles sont mutuellement responsables l'une envers l'autre dans l'exécution de leurs engagements contractuels. Ces deux relations peuvent entrer en concurrence jusqu'à un certain point.

Le PAF est utilisé comme mesure de la responsabilité externe du GoG envers ses donateurs. Dans un pays tributaire de l'aide extérieure, comme le Ghana, le gouvernement est toujours tenté de privilégier la redevabilité vers les agences de financements extérieurs au détriment des partenaires nationaux. Malgré ce biais inhérent à la situation, les représentants du parlement et de la société civile du Ghana préfèrent le GBS assorti du PAF, comme forme de soutien, aux aides liées à des projets qui échappent largement au budget et déjouent complètement les mécanismes de rapportage obligatoire à l'intérieur du pays.

Le protocole cadre du MDBS, à l'article 3.2, mentionne parmi les principes de coopération que « les PD travailleront étroitement avec le GoG pour harmoniser les procédures et les pratiques, tant en ce qui concerne le MDBS que le cycle de la GPRS, c'est-à-dire le dialogue politique, les priorités, la planification, les conditionnalités, les cycles de déboursement, les rapportages le suivi, la comptabilité, l'évaluation et l'audit ». Plus loin, à l'article 7.2, le protocole précise que « les PD s'efforceront d'appliquer les principes ancrés dans le protocole cadre ». Bien que ces obligations des PD soient explicitement mentionnées, aucun mécanisme de suivi n'est en place pour évaluer les progrès en la matière.

2. Mozambique⁵³

2.1 Faits et chiffres

Le protocole d'accord (PA) signé le 5 avril 2004 constitue pour cinq ans la base des dispositions du GBS. En 2005, les partenaires à l'aide-programme (PAPs) sont la Belgique, le Canada, le Danemark, la CE, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et la BM (G-17). D'autres institutions ont un statut d'observateur (FMI, PNUD, USAID, etc.). La force du processus est que l'évaluation des performances s'effectue conjointement avec le Gouvernement du Mozambique (GoM) de manière à disposer d'une base commune pour les décisions des donateurs, qui sont finalement prises bilatéralement. Le volume des déboursements au titre du GBS en 2004 a été de 245 millions de dollars US, soit environ 35 % de l'aide officielle au Mozambique.

Le PAF basé sur le PA est un ensemble de politiques clés, d'actions et d'indicateurs de résultats (produits et impacts) qui court sur trois ans. Le PAF comprend 49 indicateurs, qui sont proposés par le GoM et négociés et acceptés par le GoM et les PAPs. On dispose de processus bien définis et de dispositions institutionnelles pour assurer le suivi et la révision du PAF. Celui-ci, comme base du dialogue, est complété par les principes sous-jacents du PA sur les aspects « macro » d'ordre politique et économique visant à évaluer la performance du gouvernement. En ce qui concerne l'obligation mutuelle de rendre compte (*mutual accountability*), un suivi et des rapports sur la performance des PAPs au regard de leurs engagements aux termes du PA sont aussi requis, ce qui a conduit à la création novatrice d'un PAF des PAPs.

2.2 Expérience en bref

Le PAF du Mozambique est une interface hautement développée pour permettre des négociations entre le GoM et les PAPs. Il appelle les remarques suivantes :

- les procédures conjointes du GoM et des PAPs pour concevoir et négocier le PAF et pour passer en revue les progrès constituent une base solide à la prise de décision bilatérale ;
- l'alignement systématique du GBS en général et du PAF en particulier sur les processus du Mozambique, y compris l'obligation de rendre compte du GoM envers le parlement, représente une bonne pratique qui mérite d'être reconnue ;
- bien que le PAF ait amélioré la prévisibilité, le nombre important de 49 indicateurs peut induire un manque de ciblage et former une source d'arbitraire lors d'une évaluation globale ;
- même si un mécanisme de réponse différenciée comporte ses mérites pour affiner les contributions et pour satisfaire à l'obligation de rendre compte envers les donateurs nationaux, l'apport des tranches variables au développement n'est pas évident en raison de leur faible part au GBS global (10 %) et de la multiplicité des déclencheurs ;
- la création du PAF des PAPs constitue une innovation remarquable, étayée par un processus de revue indépendant et transparent.

⁵³ On peut obtenir une étude plus développée, *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks (PAFs) : The Case of Mozambique*, en s'adressant à : info@gersterconsulting.ch.

2.3 Evolution du PAF GoM/PAPs et de son contenu

Le PAF 2005 – 2007 énumère 49 indicateurs. Il comprend deux groupes :

- 19 indicateurs sectoriels de suivi, liés aux OMD et axés sur les résultats (indicateurs d'extrants quantitatifs ou *output indicators*) ; les domaines couverts sont les secteurs prioritaires de DSRP/PARPA, sous la forme de résultats de réduction de la pauvreté dans la perspective des OMD : éducation (2), santé (3), VIH/SIDA (3), routes (3), eau (1), système sanitaire (1), agriculture et développement rural (6) ;
- 30 indicateurs liés aux processus, destinés à mesurer les progrès dans des domaines clés de réforme : développement du secteur privé (2), secteur financier (5), administration financière publique (3), réforme fiscale (2), marchés publics (1), audit (2), planification et suivi (2), réforme du secteur public, y compris la décentralisation et la corruption (8), réforme de la justice (4).

Les principaux « points manquants » sont couverts par le PA, qui mentionne divers principes sous-jacents des dispositions du GBS : les engagements conjoints des PAPs⁵⁴ et du GoM pour la paix ; la promotion de processus politiques libres, crédibles et démocratiques ; l'indépendance du pouvoir judiciaire ; la prééminence du droit ; les droits humains ; la bonne gouvernance et la probité dans la vie publique, notamment la lutte contre la corruption ; l'engagement du GoM à lutter contre la pauvreté (en référence aux OMD et à DSRP/PARPA), et son engagement à poursuivre des politiques macroéconomiques solides (en conformité avec les prescriptions du FMI – statut « *on-track* » – ou à une évaluation équivalente). La violation de ces engagements est considérée prévaloir sur les insuffisances de performance par rapport aux indicateurs et aux objectifs du PAF. La séparation entre le PAF et les principes sous-jacents vise surtout à distinguer les « conditions préliminaires » au soutien budgétaire des réformes et des processus généraux soumis au suivi ordinaire, tout en structurant et en ciblant le dialogue régulier.

Implication des partenaires nationaux

Le PARPA I, qui couvre la période 2001 – 2005, a été présenté au parlement aux seules fins d'information, et non pas pour être discuté ou approuvé. Cette faiblesse procédurale, combinée sur l'initiative du DRSP des institutions de Bretton Woods (IBW), liée à l'initiative en faveur des PPTTE, confinait d'emblée le PARPA I au rôle d'outil de rapport externe plutôt que d'instrument de compte-rendu sur le plan national. Or, contrairement à ces débuts précipités, développer l'obligation de rendre compte sur le plan national est l'un des objectifs du GBS fixé par le PA du GBS 2004⁵⁵. C'est pourquoi le GBS est fondé sur une planification, un budget et des exigences de rapportage soumis de par la loi au parlement. Si les donateurs négocient une meilleure qualité de ces instruments, il en résulte indirectement une amélioration de l'information du parlement par le gouvernement. Un membre leader du parlement a clairement confirmé ce progrès⁵⁶. Le PA prévoit explicitement que le PAF doit être soumis au parlement. Il pose ainsi précocement le principe d'un PAF susceptible de

⁵⁴ A l'exception de la Banque mondiale.

⁵⁵ § 3 and 7 du PA.

⁵⁶ « Le problème n'est plus d'obtenir l'information du gouvernement, mais plutôt de définir comment le parlement peut en user, compte tenu de ses contraintes de capacité à tous les niveaux. »

devenir un instrument capable de renforcer l'obligation du GoM de rendre compte sur le plan national.

L'aide-mémoire de revue conjointe (*Joint Review*) et de revue annuelle obligatoire (*Mandatory Yearly Review*) est dans le domaine public (accessibles sur les sites de l'observatoire de la pauvreté du GoM et des PAPs⁵⁷). Le plan économique et social (PES) et le PAF en tant qu'annexe sont à la disposition du public. Les organisations de la société civile sont impliquées dans la revue par l'Observatoire de la pauvreté et, en 2005, elles ont participé aux travaux de groupe.

Quel est l'équilibre des méthodes d'évaluation ?

Jusqu'en 2004, le GoM devait satisfaire à un grand nombre d'indicateurs de performance différents, parfois incohérents, issus des repères appliqués aux PPT, de la FRPC, des indicateurs de la CE, de la matrice DSRP/PARPA et de mesures convenues dans l'aide-mémoire de la revue conjointe des donateurs. En avril 2004, au terme de la revue conjointe, on s'est mis d'accord sur le premier PAF pour les années 2004 – 2006. Il faut considérer que 2004 a été une période de transition pour intégrer le PAF et que celui-ci a évolué en 2004 et 2005. Certains indicateurs ont été remplacés par d'autres que le GoM pouvait mieux contrôler ; des indicateurs ont cédé leur place à d'autres plus appropriés quant aux objectifs visés. Dans plusieurs cas, on a réduit les objectifs à un niveau moins ambitieux. Les mesures politiques à prendre comprennent une meilleure différenciation des actions. Certaines priorités du PAF, muées en priorités non-PAF, se retrouvent encore dans le PES et dans l'aide-mémoire (par exemple, on a supprimé du PAF les objectifs concernant le nombre de clients bénéficiaires de micro crédits, qui n'étaient pas réalistes). On a tiré des conclusions pour les futures révisions du PAF sans changement direct de ce dernier : par exemple, selon la revue annuelle obligatoire 2004 (MYR 2004), il faudrait considérer la désagrégation en fonction du sexe, particulièrement pour les indicateurs de la santé et de l'agriculture, à l'instar de la différenciation déjà appliquée au domaine de l'éducation. Dans quelques cas exceptionnels, il n'a pas été possible de s'entendre sur des indicateurs de PAF et c'est un groupe de travail qui a débloqué ultérieurement la situation.

Tandis que la matrice du CASRP a été ajoutée au PAF en 2004, les matrices du CASRP et du PAF sont totalement fusionnées depuis 2005 en une matrice PAF. Comme indiqué ci-après, une partie du PAF repose sur des indicateurs d'extrants quantitatifs (*output*) et d'indicateurs d'impact (*outcome*). La plupart des PAPs fondent leurs engagements pour l'année suivante sur une évaluation globale de la performance réalisée l'année antérieure. Cette évaluation globale repose elle-même sur la revue détaillée du progrès et des défis tels qu'ils sont énoncés dans l'aide-mémoire de la revue annuelle conjointe. L'UE, la Suède et la Suisse utilisent un mécanisme de réponse différencié, comportant une tranche fixe basée sur une évaluation globale et une tranche variable basée sur des indicateurs de performance spécifiques (qui ne mesurent pas nécessairement l'impact).

2.4 Evaluation de l'efficacité du PAF

Le PAF a-t-il fourni un cadre clair et approprié aux déboursments du GBS ?

Le PAF fournit un ensemble d'objectifs et de repères (*benchmarks*) dont les PAPs et le GoM ont largement la même compréhension. On perçoit le PAF comme un ensemble cohérent

⁵⁷ <http://www.op.gov.mz/> (GoM) et <http://www.scm.uem.mz/pap/> (PAPs).

d'incitations applicables à l'agenda des réformes du GoM et aux exigences des PAPs, destiné à offrir une base fiable au dialogue, aux engagements et aux déboursements. Des ajustements de détail ont eu lieu par le passé et continueront de survenir, comme nous l'avons vu sous 3.4.1. Le DSRP/PARPA II fixera de nouvelles priorités et nécessitera une révision minutieuse du PAF. D'une manière générale, la taille du PAF, avec 49 indicateurs, est trop grande en vue d'un effort strictement focalisé sur les réformes. Du fait de sa taille, le PAF comporte encore une marge d'appréciation discrétionnaire considérable pour les donateurs pris individuellement. La majorité des donateurs considère l'ensemble et fonde son évaluation individuelle sur les résultats de la revue conjointe. Tandis qu'il est improbable de voir le GoM satisfaire à tous les indicateurs de performance, on ne sait pas clairement quelles sont les implications si le GoM ne satisfait pas à 1, 10 ou 20 des 49 indicateurs.

Le PAF couvre tous les domaines de réforme clés qui concernent la mise en œuvre de DSRP/PARPA. Le risque fiduciaire, qui est abordé dans plusieurs domaines, objectifs et indicateurs, de même que le renforcement de l'obligation de rendre compte dans le secteur bancaire au moyen d'audits indépendants et de la capacité institutionnelle des agences de régulation chargées de la réglementation ; la réforme du système financier de l'administration publique par la modernisation de la gestion des fonds publics ; la réforme en matière de marchés publics ; la modernisation des capacités d'audit interne et externe ; le renforcement du suivi ; la promotion de la bonne gouvernance, notamment la lutte contre la corruption et les réformes des lois et du système judiciaire.

Le PAF a-t-il encouragé une gestion macroéconomique solide ?

Le PAF contient, dans le domaine des politiques macroéconomique et financière, plusieurs mesures et indicateurs destinés à renforcer la gestion macroéconomique. Les critères de performance quantitatifs et structurels de la FRPC ne sont pas complètement harmonisés avec le PAF, mais on peut les considérer comme complémentaires. En ce qui concerne les contenus, relevons des recoupements potentiels entre le PAF et la FRPC.

- politiques macroéconomiques : ce domaine est largement laissé au FMI, sans implication approfondie courante du G-17 ; la réalisation de résultats positifs est comprise dans les principes sous-jacents du PA ;
- secteur financier : les intérêts du G-17 sont plus larges, mais on utilise les conditionnalités du FMI dans la mesure du possible ;
- réforme fiscale : les chiffres de revenu sont identiques pour le PAF et pour le FMI.

Outre les contenus, on relève plusieurs aspects de procédure non résolus. Le FMI a un statut d'observateur dans les réunions du G-17. Toutefois, l'ampleur et la forme de la participation du G-17 dans les missions du FMI et dans les entretiens avec le GoM a déjà fait plusieurs fois l'objet de discussions. Malgré les recoupements mentionnés ci-dessus, l'évaluation de la performance de la FRPC du FMI est conduite séparément de celle du PAF du G-17. Il existe encore un potentiel d'harmonisation et d'alignement.

Le PAF est-il étroitement aligné sur les systèmes étatiques ?

En sa qualité d'instrument clé, le PAF englobe les priorités du GoM dans les domaines de DSRP/PARPA et il fournit une base commune au dialogue politique et au suivi des performances avec les PAPs. L'évaluation des performances passées selon le PAF fournit la base de décision d'engagement des donateurs quant à leur soutien pour l'année suivante. Le PAF fait partie intégrante de la planification, du suivi et du cycle de reportages au plan

national ; il constitue donc à ce titre une composante de l'obligation de rendre compte du GoM envers le parlement (cf. ci-dessous).

Du point de vue du GoM, le PAF convenu n'ajoute aucune exigence nouvelle de réforme ; tous ces programmes sont à l'agenda du gouvernement et doivent être mis en œuvre de toute façon. L'inclusion d'un indicateur dans le PAF tend plutôt à accroître la pression politique pour obtenir l'accès aux ressources budgétaires, étayées par le financement du GBS. Un effet secondaire important, qui améliore la mise en œuvre du DSRP/PARPA, est l'intensification du dialogue entre les ministères des finances et de la planification d'une part, des ministères sectoriels (agriculture, routes, eau, etc.) de l'autre.

La performance du GoM, évaluée au moyen du PAF, fait l'objet d'un rapport annuel annexé au PES, qui est lui-même transmis au parlement. Le PAF peut donc aider les membres de l'assemblée nationale à demander des comptes à leur gouvernement s'agissant de la réalisation de ses propres buts. Au moment d'établir la proposition de PAF, toutefois, le parlement n'est pas impliqué : on considère que cette tâche appartient à la mise en œuvre du DSRP/PARPA et qu'elle incombe à l'exécutif.

Le PAF a-t-il encouragé l'harmonisation entre les donateurs du GBS ?

Le PAF sert d'instrument opérationnel commun aux donateurs en ce qui concerne les engagements, le dialogue, les déboursements, le suivi et les rapports. Il a grandement facilité l'harmonisation entre les donateurs en respectant les priorités du GoM et son cycle. On relève une amélioration considérable en 2004 par rapport à l'année antérieure. On envisage de faciliter encore les améliorations en déléguant davantage la prise de décision aux bureaux nationaux des donateurs. Cependant, sept donateurs ont fait savoir lors d'une revue que les arrangements bilatéraux ont empêché la pleine harmonisation en 2004. Parmi les obstacles rencontrés, on cite les conditions bilatérales ainsi que les exigences bilatérales administratives, légales, réglementaires ou celles concernant les procédures de rapport.

Il faut mentionner le mécanisme de réponse dans le contexte de l'harmonisation. La plupart des PAPs ont un mécanisme de réponse à tranche unique basé sur le PAF. Comme celui-ci compte 49 indicateurs, une performance du GoM jugée satisfaisante ne signifie pas que tous les critères de chaque indicateur ont été remplis. Une telle exigence rendrait le PAF ingérable. On dispose en l'occurrence d'une marge d'appréciation bilatérale sur la base de l'évaluation conjointe. Trois donateurs (la CE, la Suède et la Suisse) recourent à un mécanisme de réponse différenciée qui est explicitement inscrit dans le PA. Les donateurs qui utilisent un mécanisme de réponse différenciée ont pour but d'accroître la prévisibilité tout en maintenant des incitations au progrès dans des domaines choisis⁵⁸. Ce mécanisme permet des déboursements partiels en cas de réalisation partielle et il peut réduire la volatilité du soutien budgétaire en instaurant une option intermédiaire entre la retenue de tous les fonds et leur libération complète. Les portions variables sont liées aux indicateurs sélectionnés du PAF et font l'objet d'un accord avec le GoM.

Comparativement à la situation antérieure, caractérisée par une prolifération d'indicateurs et d'exigences différentes quant aux rapports à fournir, les coûts de transaction du GoM se sont réduits. Des fonctionnaires clés du GoM ont clairement fait savoir qu'il n'y a pas de retour possible à leurs yeux. Toutefois, la charge administrative demeure importante et les éléments d'information disponibles semblent indiquer qu'un potentiel de réduction

⁵⁸ Cf. OCDE/CAD 2005 (Best Practices)

supplémentaire n'est pas encore épuisé. Le principal défi pour les donateurs est d'adopter les principes du GBS sur l'ensemble de leur portefeuille. Si le nombre de missions liées au GBS a été nettement réduit, le nombre absolu de missions sur l'ensemble du portefeuille semble avoir augmenté, la part de missions conjointes n'étant pas claire. On procède le plus souvent à une analyse commune, mais l'adoption de procédures conjointes tend à stagner. L'adoption de coopérations par délégation en est encore à un stade précoce. Les PAPs devront consentir un effort délibéré au-delà du GBS pour réduire encore la charge administrative.

Le PAF a-t-il induit un flux prévisible des déboursements du GBS ?

On a accompli des progrès considérables en ce qui concerne la prévisibilité. Le PAF est l'un des éléments, parmi d'autres, qui contribue à ce résultat. Tant la prévisibilité des mécanismes de réponse que celle des déboursements conformes au calendrier sont désormais à un niveau élevé pour 50 à 75 % des PAPs. Neuf PAPs rapportent qu'en 2004 le mécanisme de réponse a produit des résultats pleinement prévisibles sous forme d'un calendrier de déboursements planifiés qu'il a été possible d'intégrer au budget du GoM. C'est presque deux fois plus de PAPs qu'en 2003. Pour douze donateurs, les déboursements sont survenus en 2004 conformément au calendrier. Il s'agit d'une énorme amélioration par rapport à 2003, année pour laquelle seuls six donateurs avaient rapportés des déboursements conformes aux prévisions.

Le système du GBS comporte une perspective à moyen terme, mais le PAF n'y est pas pour grand chose. Quatorze des seize donateurs utilisaient des arrangements pluriannuels en 2004. Ces arrangements portaient sur des périodes comprises entre deux et quatre ans (5 donateurs planifiaient à deux ans, 8 à trois ans et 1 à quatre ans). Le PAF, comme mentionné, couvre une période de trois ans. Si le PAF autorise une perspective glissante sur trois ans sans interruption, les arrangements pluriannuels du GBS ne sont pas basés à ce jour sur un mécanisme glissant.

2.5 Obligation mutuelle de rendre compte entre le gouvernement et les partenaires de développement

Le PA a été préparé dans l'esprit d'une obligation mutuelle de rendre compte entre les signataires. Il clarifie les engagements quant aux performances et aux comptes-rendus du gouvernement et des partenaires de développements (PD). Tandis que le GoM doit rendre compte en vertu de son PAF, les PAPs ont également signé divers engagements spécifiques sur la manière dont ils fourniront de l'aide-programme à l'avenir. Dans l'esprit des déclarations de Rome et de Paris, ces engagements se réfèrent à l'alignement, à la prévisibilité, à la transparence, à l'harmonisation, à la charge administrative et au développement des capacités.

Le PAF des partenaires à l'aide-programme (PAPPA) a été développé pour suivre et encourager les progrès des PAPs en cours de réalisation de ces engagements et de la mise en œuvre de bonnes pratiques au Mozambique. L'article 16 du PA oblige les donateurs à fournir un rapport annuel sur leurs efforts pour satisfaire à ces obligations. Le PAF des PAPs est une étape novatrice unique, qui doit contenir les principales obligations des PAPs en bref et faciliter le travail de rapportage. La matrice du PAF a été acceptée à mi-septembre 2004 lors de la revue de la mi-année, au terme d'une période de consultation impliquant le GoM et les PAPs. Elle se base sur les résultats de l'enquête de base, conduite en 2004 par une équipe de consultants indépendants, quant aux performances des PAPs en 2003. La première section de la matrice correspond aux engagements que les PAPs ont signés dans

le PA. La deuxième section reflète des objectifs plus larges d'efficacité de l'aide à suivre. Ces objectifs ne sont pas explicitement spécifiés dans le PA, mais ils émanent de la détermination des PAFs, formulée dans le PA, de travailler dans l'esprit du NEPAD, du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation. En 2005, une équipe indépendante à une nouvelle fois fait une évaluation des performances des PAFs ; leur PAF a été reconduit pour couvrir désormais la période 2005 – 2007.

Tout en reconnaissant qu'il était novateur de concevoir un PAF pour les PAFs, notons que sa structure, le choix de ses indicateurs et leurs valeurs cibles ne constituent pas un cadre ambitieux. Diviser le PAF en deux parties (la partie I comprenant les indicateurs sur les engagements centraux du PA, la partie II regroupant plus largement des indicateurs à suivre) affaiblit l'avancée globale de l'entreprise. Tenter de limiter l'étendue du PAF des PAFs pour l'essentiel au GBS au lieu de l'élargir à l'ensemble du portefeuille constitue une sérieuse limitation. Pourquoi l'idée prometteuse d'un PAF des PAFs a-t-elle certes décollé, mais sans atteindre à ce stade une altitude de croisière ? Le rapport indépendant cite trois raisons : (1) les donateurs se sont peu appropriés le PAF des PAFs ; (2) en 2004, le GoM n'a pas été vraiment impliqué autrement que formellement dans la construction du PAF des PAFs, il s'est contenté de prendre connaissance de ce nouvel instrument ; (3) un instrument technique tel que le PAF des PAFs ne saurait prévaloir sur l'asymétrie de base et le déséquilibre des rapports de pouvoir qui caractérisent la relation d'aide. En 2005, le PAF des PAFs a été soigneusement révisé. L'autodiscipline des donateurs est donc déterminante pour produire des résultats tangibles.

3. Tanzanie

Le soutien budgétaire général en faveur de la Tanzanie a été évalué d'août à novembre 2004. Le chef de l'équipe (Andrew Lawson) est l'un des auteurs de la présente étude, raison pour laquelle cette section emprunte largement au travail de l'évaluation⁵⁹. Le PAF que nous examinons ici a été en place, à de petites modifications annuelles près, à compter de novembre 2002, lorsque le cadre de partenariat SBRP/CASRP fut signé, jusqu'au début de 2005. En 2005, le gouvernement de Tanzanie (GoT) et les 14 PD du SBRP ont travaillé ensemble à une révision du PA et à une révision majeure du PAF. Deux points particulièrement intéressants ressortent du débat :

- un défi majeur de la nouvelle conception du PAF et de la revue annuelle a été de franchir les limites du Ministère des finances pour impliquer activement différents secteurs du gouvernement ; c'est l'esprit de mise en œuvre de la SRP, mais le défi fut extrême en pratique ;
- de grandes discussions ont eu lieu quant à l'établissement des indicateurs ; certains acteurs préféraient se concentrer sur des indicateurs de résultat ; d'autres insistaient sur l'importance des processus sous-jacents tels que le recours aux processus de revue sectoriels.

Comme ces discussions sont en cours, nombreux sont les détails de la présente section qui auront aujourd'hui perdu leur actualité. Cependant, l'expérience historique de la Tanzanie en matière de PAF a été importante pour concevoir les révisions actuelles ; elle recèle aussi des leçons de valeur pour d'autres pays.

3.1 Faits et chiffres

L'organisation du soutien budgétaire à la réduction de la pauvreté (SBRP) de Tanzanie compte 14 PD⁶⁰. Durant l'année fiscale 2004/2005⁶¹, quelque 400 millions de dollars ont été alloués à titre de soutien budgétaire dans le cadre du SBRP. Réunis aux capitaux en faveur des PPTe (d'environ 120 millions de dollars), ce montant dépasse 20 % du total des dépenses publiques du pays et couvre un peu plus de la moitié de tous les flux d'assistance au développement en faveur du GoT. C'est pourquoi, tant en pourcentage de l'aide totale apportée qu'en proportion des dépenses de l'État, le soutien budgétaire revêt une importance majeure, ce qui le dote d'un poids politique important aussi bien en Tanzanie que sur la scène internationale.

3.2 Expérience en bref

Le PAF tanzanien constitue un cas très intéressant de cadre d'évaluation des performances arrivé à maturité, qui couvre nombre d'exigences centrales en matière de prévisibilité, d'harmonisation et d'alignement, mais qui comporte toutefois encore des faiblesses sous-jacentes significatives. Il illustre à notre avis les aspects suivants :

- une attention excessive aux mesures politiques et trop peu d'intérêt pour des principes sous-jacents plus importants ;

⁵⁹ Booth, D. Lawson, A., Msuya, M., Wangwe, S. and Williamson, T. (avril 2005), *Joint Evaluation of General Budget Support, Tanzania 1995 -2004*, Revised Final Report. Daima associates, Tanzanie et ODI, Londres.

⁶⁰ BAD, Canada, Danemark, DFID (UK), CE, Finlande, Allemagne (KfW), Irlande (DCI), Japon (JICA), Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse et BM.

⁶¹ L'année fiscale de la Tanzanie court du 1^{er} juillet au 30 juin.

- un lien relativement étroit au processus de la SRP, mais une attention insuffisante à ce que la SRP représente adéquatement une politique et un processus appropriés par le GoT ;
- un processus d'évaluation robuste, mais un peu isolé, auquel on peut reprocher de ne pas créer suffisamment de liens avec les systèmes étatiques existants pour suivre et piloter les processus de réforme (faible lien notamment entre le PAF et le parlement).

3.3 Evolution du PAF SBRP/CASRP et de son contenu

Le premier effort conjoint délibéré pour apporter au budget un financement externe direct est apparu sous la forme du Fonds multilatéral de désendettement (MDF). Ce fonds fut instauré pour soulager la Tanzanie à titre intérimaire de la dette, tandis que le pays remplissait les exigences en vue d'obtenir l'aide aux PPTE. Durant les années financières 1999, 2000 et 2001, cinq PD ont alloué des déboursements de soutien au compte de fonds fiduciaire du MDF, tout en développant de nouveaux canaux pour le dialogue sur des thèmes macroéconomiques et de finances publiques (domaines jusque là dominés par le FMI et la BM).

Le MDF ne représentait pas à proprement parler un soutien budgétaire, puisque les contributions étaient versées en devises étrangères sur un compte de fonds fiduciaire, mais il assurait le service d'une dette extérieure qui incombait au gouvernement pour accéder au statut de PPTE. Cet apport libérait donc un volume équivalent de ressources budgétaires à utiliser dans le cadre budgétaire. Le fait que ces ressources étaient « fongibles » devint évident, si bien que les PD qui les allouaient en vinrent à mettre en question l'utilité de revues (et de coûts de transaction) supplémentaires inhérentes à un fonds fiduciaire.

En préparant le DSRP et une fois remplies les exigences liées aux PPTE, l'attention s'est portée au cours de 2001 sur les dispositions d'un soutien budgétaire aux fins de mise en œuvre de la SRP. En octobre 2001, neuf PD ont signé le PA établissant le cadre de suivi du SBRP. Initialement, l'intention était de définir les critères de déboursement du SBRP (*benchmarks*) directement à partir de la SRP. Cependant, la définition des mesures et des objectifs comprise dans la SRP est apparue trop générale et trop vague pour fournir une base au suivi du progrès. De ce fait, on a développé et l'on s'est entendu sur un PAF du SBRP qui présentait une série d'objectifs et d'actions à entreprendre durant la période 2001 – 2004. Ce PAF couvrait quatre « domaines de résultats clés » :

- i) amélioration des systèmes de suivi du DSRP ;
- ii) stabilité macroéconomique ;
- iii) amélioration de l'efficacité dans la prestation des services publics et instauration d'un environnement globalement incitatif ; et
- iv) minimisation des déperditions de ressources et renforcement de l'obligation de rendre compte.

La matrice était similaire quant au style à celle du premier CASRP de la BM (en Ouganda), mais elle s'en écartait à divers titres, et non des moindres :

- premièrement, sa portée était plus étroite, puisqu'elle était délibérément limitée à quatre domaines et 28 mesures pour la première année de mise en œuvre (2001/02) ; d'un côté, c'était pragmatique (le cadre devait être gérable), mais cette situation reflète aussi l'existence d'instances alternatives pour les questions sectorielles, en particulier les groupes de travail sur les dépenses publiques et les

structures d'approche sectorielle (SWAp) instaurés pour la santé, l'éducation et la réforme du gouvernement local ;

- deuxièmement, il était clairement précisé que le PAF serait un « cadre d'évaluation globale du progrès » et que les déboursements ne seraient pas liés à l'accomplissement de mesures *individuelles* qu'il préconiserait ;
- troisièmement, le PAF visait explicitement à éviter l'identification de mesures et d'objectifs nouveaux en empruntant plutôt aux mécanismes et aux processus de réforme étatiques existants ;
- Enfin, le PAF insistait fortement sur l'exigence faite aux donateurs du SBRP de coordonner leurs déboursements avec les impératifs budgétaires du gouvernement et sur la nécessité de respecter un calendrier décisionnel harmonisé.

Le PAF tanzanien d'octobre 2001, qui était à maints égards le premier en son genre, fournissait un exemple parlant de la façon dont les concepts d'harmonisation et d'alignement pouvaient être rendus opérationnels dans le contexte du soutien budgétaire. Le gouvernement souhaitait fort que le cadre soit adapté de manière à pouvoir suivre le SBRP et le CASRP de la BM, alors en phase de conception, au moyen d'un cadre unifié. En novembre 2002, ce but était dûment réalisé par l'acceptation d'un PAF élargi pour le SBRP/CASRP et la signature d'un cadre de partenariat formel. On a appliqué ce cadre, moyennant des modifications annuelles, jusqu'en 2005. Durant ce temps, quatre PD sont venus rejoindre le cadre (le Canada, l'Allemagne [KfW], le Japon et la BAD). L'extension du PAF pour y inclure la BM et ces autres agences a entraîné d'importants changements :

- la matrice s'est élargie pour inclure deux domaines totalement nouveaux : la réduction de la pauvreté de revenu et la durabilité environnementale, en plus des quatre domaines déjà mentionnés ;
- l'inclusion de la « réduction de la pauvreté monétaire » a induit une concentration sur les questions de politique, comme la politique foncière et le développement du secteur privé, qui étaient largement absents du PAF précédent, focalisé sur les thèmes de la stabilité macroéconomique et du risque fiduciaire ;
- le changement le plus important a été l'adoption d'« actions préalables » comme conditions de déclenchement du déboursement de tranches du CASRP. La plupart des donateurs du SBRP ont continué d'allouer des fonds sur la base d'une évaluation globale favorable, mais les déboursements du CASRP ont requis de surcroît que 10 à 12 actions préalables soient accomplies par an ;
- le degré de détail de la matrice a aussi augmenté, ce qui a conduit à un accroissement sensible du nombre d'actions suivies ; par exemple, le PAF de novembre 2002 comprenait 38 actions à accomplir jusqu'en mars 2003 et 58 à réaliser jusqu'en mars 2004.
- le PAF incluait en outre des indicateurs quantitatifs de prospérité sociale tirés de la SRP.

Implication des partenaires domestiques

Si le développement du PAF de Tanzanie a impliqué de nombreux PD différents, il n'en a pas été ainsi des partenaires domestiques. Le Ministère des finances a conduit et géré ces affaires en faisant relativement peu appel aux autres agences, à l'exception du Bureau du Vice-président qui, responsable de l'élaboration et du suivi ultérieur de la SRP, avait activement contribué à la définition de la section de la matrice concernant le suivi de la SRP.

Le Ministère des finances a conduit des consultations avec d'autres agences gouvernementales afin d'évaluer la faisabilité des mesures de réforme convenues, mais ces autres partenaires n'ont pas été systématiquement impliqués dans les revues semestrielles et annuelles du SBRP jusqu'à 2004. Lors des revues de 2004, on a aussi invité les ONG tanzaniennes et les organisations confessionnelles à participer⁶². Et malgré l'ouverture du processus de revue annuelle, une certaine insatisfaction demeure quant au degré d'implication, en particulier parmi les autres agences centrales du gouvernement, le département de planification et de privatisation et le département de gestion du secteur public du Bureau du président. Paradoxalement, il se pourrait que ces agences apportent moins de contributions que certaines ONG du pays.

L'équilibre des méthodes d'évaluation pour le PAF

Comme noté précédemment, l'extension du PAF pour inclure le CASRP de la BM a induit un système d'évaluation dual qui allie d'un côté les exigences contractuelles spécifiques centrées sur 10 à 12 actions préalables et de l'autre l'utilisation d'une évaluation globale par la majorité des agences bilatérales. Au cours du processus, la structure effective de la matrice du PAF s'est modifiée sensiblement pour ressembler à une matrice CASRP standard concentrée sur les mesures de politique.

Tableau 4 Structure de tranches fixes et variables pour le programme de SBRP/CE (Tanzanie)

Année fiscale	Type de tranche	Valeur (millions d'euros)	% du total annuel	Base à la décision de déboursement
2003/04	fixe	31	100 %	Utilisation du PAF pour apprécier le progrès globalement satisfaisant concernant la SRP et les réformes économiques
2004/05	fixe	24	71 %	Utilisation du PAF pour apprécier le progrès globalement satisfaisant concernant la SRP et les réformes économiques
	variable (PFM)	0 – 10	29 %	Performances selon les indicateurs de la PFM du PAF pour 2003
2005/06	fixe	22	50 %	Utilisation du PAF pour apprécier le progrès globalement satisfaisant concernant la SRP et les réformes économiques
	variable (PFM)	0 – 6	14 %	Performances selon les indicateurs de la PFM du PAF pour 2004
	variable (résultats)	0 – 16	36 %	Progrès vers les objectifs de la SRP quant au résultats des prestations en matière d'éducation et de santé

L'accord sur le financement (*Financing Agreement*) pour le programme de SBRP de la CE pour 2003 – 2006 a introduit une innovation supplémentaire en la forme d'une tranche variable. Les déboursements dans le cadre du programme sont répartis en une tranche fixe,

⁶² L'opération fut considérablement facilitée du fait que la communauté des ONG a créé un organisme faitier (le NGO Policy Forum) pour représenter les ONG dans les processus politiques gouvernementaux et pour diffuser l'information quant aux implications pour les ONG.

liée à l'évaluation globale du progrès au moyen du PAF, et en deux tranches variables. Les déboursements des tranches variables sont modulés en fonction des performances mesurées selon des indicateurs convenus face à des objectifs préétablis pour i) les améliorations de la PFM⁶³ et ii) les améliorations de l'efficacité dans la prestation des services de santé et d'éducation. L'importance relative de la tranche fixe passe de 100 % des déboursements la première année à 50 % la troisième année (cf. tableau 4). Le but est de créer des incitations financières explicites pour fixer et réaliser des objectifs liés aux réformes de la PFM et à la prestation de services prioritaires. Cette innovation a suscité un certain intérêt parmi les autres PD du SBRP : deux ou trois d'entre eux envisagent apparemment d'introduire un élément variable dans leurs déboursements à partir de 2005/06.

3.4 Evaluation de l'efficacité du PAF

Le PAF a-t-il fourni un cadre clair et approprié aux déboursements du GBS ?

A dater de 2001, il s'est avéré possible d'utiliser le PAF pour juger de l'éligibilité à recevoir un déboursement en soulevant de faibles désaccords seulement entre le gouvernement et les PD du SBRP. Les ressources du GBS ont été allouées complètement et de plus en plus conformément au calendrier (cf. discussion sur la prévisibilité ci-dessous). De plus, on observe de nets progrès dans les domaines clés du PAF, tout particulièrement la gestion macroéconomique, la gestion des finances publiques, l'allocation de ressources aux secteurs de la SRP et les réformes visant à faciliter le développement du secteur privé.

Globalement, donc, les éléments réunis semblent indiquer que le cadre fonctionne avec succès. L'évaluation du GBS corrobore cette appréciation dans les grandes lignes. En outre, elle souligne que si les trois méthodes d'évaluation pourraient sembler introduire une complexité accrue, les fonctionnaires du GoT au Ministère des finances les ont essentiellement perçues comme complémentaires et non comme problématiques.

Cependant, l'analyse de deux domaines où sont survenus des désaccords sensibles entre le gouvernement et les donateurs du SBRP est instructive, car elle semble montrer que ces désaccords pourraient provenir d'inadéquations plus profondes dans la structure du PAF.

Le premier domaine de désaccord concernait la mesure dans laquelle les secteurs prioritaires extérieurs à la SRP devraient recevoir des allocations budgétaires accrues (un désaccord qui a culminé lors de la décision du gouvernement, en 2003/04, de financer l'achat d'un nouveau jet présidentiel). Fondamentalement, le gouvernement s'est montré capable de respecter les termes des accords quant aux secteurs de la SRP (assurer une augmentation annuelle réelle des ressources, honorer les attributions budgétaires aux secteurs de la SRP et procéder aux déboursements sur une base trimestrielle plutôt que mensuelle), mais il n'a pas suivi l'esprit de l'accord selon plusieurs PD du SBRP. Du point de vue du GoT, il s'agissait là d'un déplacement des objectifs qui a créé pour un temps des tensions considérables avec les PD du SBRP. Finalement, les PD du SBRP ont admis qu'ils devaient se concentrer sur les engagements convenus dans le PAF et se borner à communiquer au gouvernement leur souci que l'acquisition du jet présidentiel puisse

⁶³ La première évaluation de la tranche PFM est survenue en 2004 ; les résultats ont été jugés généralement satisfaisants, à certaines réserves près, si bien que 80 % de la tranche ont été versés durant 2004/05.

menacer le financement de secteurs prioritaires de la SRP⁶⁴ (cette préoccupation ne s'est pas matérialisée en 2003/04).

En fait, ce désaccord a révélé une faiblesse plus profonde du PAF, qui n'énonçait pas clairement les principes fondamentaux pour se focaliser par trop sur des engagements précis concernant les mesures de politique. Deux principes fondamentaux étaient en jeu : d'une part la mesure dans laquelle la réduction de la pauvreté constituait une priorité prédominante du gouvernement, d'autre part le degré de transparence du processus d'allocation budgétaire. Bien que l'achat d'un jet présidentiel ait été formellement budgété et que son financement ait été approuvé par le parlement en juin 2003, le montant initialement prévu n'était que la moitié de ce qui s'est avéré nécessaire. L'équilibre du financement a exigé l'approbation d'une rallonge budgétaire en février 2004, alors que le montant total requis devait être clairement connu au moment de l'établissement du budget.

Le deuxième domaine de désaccord concernait la réalisation tardive de 3 des 13 actions préalables qui devaient être accomplies avant mars 2004, à savoir :

- les révisions convenues du système d'octroi des licences commerciales ;
- les amendements convenus à la loi sur les marchés publics ; et
- la formulation d'un programme unifié de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRP), géré par un coordinateur désigné et utilisant un cadre de financement commun.

L'incapacité à réaliser ces mesures a conduit la BM à reporter l'approbation du déboursement de la tranche du CASRP de 3 mois. Le GoT a pu réaliser les actions nécessaires durant ce laps de temps et il a reconnu l'importance de réviser le système d'octroi des licences commerciales ainsi que la loi sur les marchés publics. Le GoT n'était pas convaincu qu'il fût justifié de différer le déboursement de 150 millions de dollars en raison de retards dans la réalisation du plan d'action conjoint et des arrangements de financement pour le PFMRP. Le GoT a soutenu que des progrès importants se poursuivaient pour améliorer la PFM, grâce à des mesures substantielles, indépendamment du manque de planification conjointe et malgré l'absence d'accord sur le financement (les mesures de réforme étaient en principe gérées au niveau du département soit par un financement budgétaire direct de l'Etat, soit par un financement spécifique au projet). Ces deux exemples réunis semblent indiquer que le PAF tanzanien mettait par trop l'accent sur des actions de politique spécifiques tout en omettant de formuler clairement des principes sous-jacents évidemment plus importants.

Le PAF est-il étroitement aligné sur les systèmes étatiques ?

Le PAF tanzanien est étroitement aligné tant sur la SRP, de laquelle découlent la plupart de ses « domaines de résultats clés » et de ses objectifs quantitatifs, que sur le cycle budgétaire du gouvernement, pour ce qui est du calendrier des revues, des décisions de déboursement et des déboursements actuels. Ce lien étroit au cycle budgétaire est un point clairement positif que l'on souhaiterait retrouver dans tout PAF. Deux questions restent à résoudre pour clore notre appréciation de la contribution du PAF au développement des systèmes étatiques.

- Premièrement, dans quelle mesure la SRP peut-elle être perçue comme l'expression parfaite des objectifs du GoT et comme un processus approprié ?

⁶⁴ *Wrap-up of PRBS Mid-Year Review*, déclaration finale des PD, avril 2004.

- Deuxièmement, quelle est la valeur ajoutée spécifique du PAF par rapport aux systèmes du gouvernement ? Le PAF est-il complémentaire ou redondant ?

La place manque ici pour procéder à une critique complète du processus de la SRP en Tanzanie. Il semble cependant rétrospectivement clair que la première SRP a été élaborée dans l'intention d'accéder au statut de PTE. De fait, un fonctionnaire du State House (présidence) la décrivait comme « une vision tanzanienne des priorités de la Tanzanie telle que les donateurs la jugent appropriée pour la Tanzanie »⁶⁵. Certes, nombre d'éléments indiquent que la réduction de la pauvreté en soi constituait un objectif politique très important, mais il apparaît moins nettement qu'un accent marqué sur les secteurs sociaux ait été perçu par les leaders tanzaniens comme le choix de priorité le plus approprié. De fait, les schémas d'allocation budgétaire entre 2001/02 et 2004/05 et la nature de la SRP révisée et publiée en 2005 (la NSGRP, plus connue sous son sigle kiswahili « MKUKUTA ») suggèrent fortement que les priorités politiques allaient aux investissements dans les infrastructures et les services productifs.

Il y a aussi lieu de souligner que la SRP et son système de suivi se sont superposés à deux systèmes préexistants de suivi des performances du gouvernement, savoir le CDMT, géré par le Ministère des finances et le système des programmes stratégiques départementaux, géré par le département de gestion du secteur public du Bureau du Président. Ces deux systèmes sont réputés pour avoir eu (et continuer d'avoir) des lacunes, mais on peut prétendre que l'approche tanzanienne pour développer le suivi des résultats et des impacts aurait été beaucoup plus claire si on l'avait fondée sur ces instruments préexistants. Il existe un suivi de la SRP : il s'effectue de manière largement indépendante, sous la conduite du Bureau du vice-président.

En résumé, les arguments ne manquent certainement pas, dans le cas de la Tanzanie, pour rejeter la supposition facile qu'un alignement sur le DSRP équivaut à un alignement sur les politiques et les systèmes de gestion du gouvernement.

Même si l'on acceptait la SRP et son processus de suivi comme un processus appartenant entièrement au gouvernement, il faudrait encore examiner le rôle spécifique du PAF par rapport aux systèmes existants du gouvernement pour suivre les politiques sectorielles, la SRP, le budget / CDMT ainsi que les processus de la PFM et le système de réforme du secteur public. Tant le GoT que les représentants des PD reconnaissent que ces systèmes sont entachés de sérieux défauts. Les PD prétendent que la nécessité de conduire deux revues semestrielles pour le SBRP, l'une et l'autre coûteuses en temps et en personnel, provient largement des faiblesses de ces autres systèmes. La revue du PAF serait un exercice beaucoup plus aisé si ces autres systèmes produisaient une information fiable et complète sur les mesures de réforme couvertes par le cadre d'évaluation (comme ils sont supposés le faire).

Par ailleurs, l'avis se fait jour au sein du Ministère des finances que l'intérêt soutenu accordé au PAF détourne en fait l'attention des autres systèmes et concourt ainsi à les affaiblir davantage (cet avis semble avoir été clairement exprimé au cours de la modernisation du PAF en 2005). Certains fonctionnaires du GoT défendent donc la thèse qu'au lieu de deux revues du PAF, il faudrait prévoir la participation des PD aux revues gouvernementales annuelles des réformes du secteur public, des gouvernements locaux, de la PFM et des secteurs clés. Grâce à l'information ainsi tirée de ces processus de revue, une revue légère

⁶⁵ « a Tanzanian view of the priorities which Donors believe are appropriate for Tanzania », Booth et al., 2005.

menée une fois l'an au moyen du PAF suffirait aux PD, selon ces fonctionnaires, pour se faire une idée de la progression des mesures identifiées dans le cadre d'évaluation.

Le PAF a-t-il encouragé l'harmonisation entre les donateurs du GBS ?

Comme indiqué plus haut en le décrivant, le PAF tanzanien est suivi sur la base d'un seul PA et d'une seule matrice qui s'appliquent aux 14 PD du SBRP. Deux missions communes sont organisées chaque année et le même cadre de gestion unifié s'applique pour les 14 PD. Chaque PD prend ses décisions de déboursement indépendamment, mais sur la base de l'information commune issue des deux revues.

L'harmonisation avec la FRPC du FMI est assurée d'une autre façon. Précisément, le FMI continue de conduire sa revue des performances séparément sur une base trimestrielle, mais il planifie sa mission un mois avant les revues semestrielles et annuelles du SBRP. De cette manière, le processus de la FRPC alimente le PAF du SBRP et fournit la base d'une appréciation en fonction de repères macroéconomiques et structurels. Il n'est donc pas nécessaire de répéter l'analyse des progrès réalisés dans ces domaines lors des revues semestrielles et annuelles.

Surtout, le PAF de la Tanzanie présente un haut degré d'harmonisation. Dans une certaine mesure, cette harmonisation a entraîné des coûts de transaction plus importants. En outre, lorsque le nombre de PD du SBRP a augmenté pour inclure la BM et quatre nouveaux partenaires, nous avons noté en particulier que la taille et la complexité de la matrice du PAF se sont aussi accrues. A choisir, ce serait probablement encore préférable que de conduire deux processus de revue séparés pour le SBRP et le PAF. Toutefois, comme nous l'avons observé ci-dessus en discutant l'aspect de l'alignement, il devrait être possible de trouver une formule de revue moins lourde en coûts de transactions si l'on pouvait recourir davantage aux systèmes gouvernementaux existants.

Le PAF a-t-il induit un flux prévisible des déboursements du GBS ?

Même dans le climat positif de partenariat qui prévaut, le financement des PD est loin d'être prévisible et il représente la principale cause d'incertitude dans les ressources du GoT. Durant les premières années du SBRP, le soutien budgétaire était le premier coupable. Au cours des AF 2001 et 2002, le GBS a été la plus imprévisible de toutes les sources de revenu importantes du GoT, avec respectivement des écarts négatifs de 22 % et de 32 % par rapport au budget. Seul l'excédent des revenus domestiques, qui apportaient alors des recettes régulièrement supérieures au budgets, a permis de limiter le manque de financement budgétaire global à 4,3 % en deçà des montants prévus (cf. graphique 1).

Les données relatives aux déboursements du GBS pour l'AF 2003 indique une amélioration sensible, et les rapports du Département des finances extérieures pour l'AF 2004 et le début de l'AF 2005 suggère des niveaux récents de prévisibilité en hausse, les donateurs du soutien budgétaire libérant complètement les déboursements au premier trimestre de l'année financière. Il faudrait que de telles améliorations se confirment au cours des années financières à venir pour pouvoir conclure que le GBS améliore effectivement la prévisibilité du financement budgétaire global. Toutefois, certains éléments indiquent que l'irrégularité des schémas de déboursements des deux premières années du SBRP est due en partie à une phase d'apprentissage au sein des administrations du GoT et des PD face aux exigences des procédures de rapport et des processus décisionnels nécessaires à des déboursements efficaces. Il se peut qu'il vaille mieux intégrer l'existence d'une telle phase d'apprentissage dans les réflexions générales au sujet du GBS.

Le calendrier des décisions de déboursement en Tanzanie paraît proche de l'optimum, la plupart des déboursements (à la seule exception de ceux de la BM) étant confirmés après la revue annuelle du SBRP en octobre de chaque année (9 mois avant le début de l'année fiscale suivante). Même si l'on admet que les sièges des PD puissent prendre beaucoup de temps à l'occasion pour confirmer les décisions de déboursement, il est normalement possible de préparer les directives budgétaires (publiées en décembre ou en janvier) sur la base d'engagements fermes des 13 PD du SBRP et d'un engagement indicatif de la BM. La BM confirme le déboursement de sa tranche lors de sa revue semestrielle en mars. Cependant, si l'on pouvait reformuler les actions préalables de la matrice pour concentrer leur délai de réalisation en septembre ou en octobre, il devrait être possible d'adopter un calendrier unifié.

Graphique 1 Tanzanie : écarts entre revenus budgétés et effectifs selon la source de financement

	AF01	AF02	AF03	Moyenne
Total des ressources	1.2%	-8%	-5%	-4%
Revenu domestique	8%	2%	4%	4%
Prêts et subventions selon le programme	-22%	-32%	-2%	-19%
Prêts et subventions liés aux projets (y c. panier)	-9%	-3%	-9%	-7%
Aide intérimaire PPTE	21%	-6%	-9%	-0.4%
Emprunts domestiques et autres	43%	-76%	-174%	-100%

