

## TABLE DES MATIERES

<b><i>De nouvelles modalités de coopération pour un nouveau partenariat</i></b>	<b>2</b>
<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b><i>Première Partie : repères théoriques et concepts</i></b>	<b>3</b>
1. D'où viennent ces nouvelles modalités ?	3
2. L'aide financière en perspective	6
A) Toute aide externe est appui à la Balance des Paiements	6
B) Toute aide à un gouvernement est potentiellement fongible	9
C) Les dimensions macroéconomiques de l'aide financière	10
D) L'aide financière comme modalité de coopération	11
3. Les dimensions d'une intervention de coopération	13
4. Les nouveaux instruments et leur contexte	17
A) L'aide budgétaire générale	17
B) L'aide budgétaire sectorielle	18
C) Basket funding	20
D) Cofinancement	20
E) SWAp - Sector wide approach - et "approche sectorielle"	20
F) L'importance croissante de la coordination entre bailleurs	22
<b><i>Deuxième partie : la coopération belge et les nouvelles modalités</i></b>	<b>24</b>
5. Le choix des outils pour la coopération belge	24
6. L'aide budgétaire ne demande pas seulement une définition	25
7. La situation actuelle	29
8. Comment avancer ?	31
A) Les processus de décision	31
B) Propositions	33

# **De nouvelles modalités de coopération pour un nouveau partenariat**

*(Document de travail - V. Staes - version provisoire du 20/09/02)*

## **Introduction**

Le présent document de travail se centre sur la coopération financière. Il se divise en deux parties.

La première est conceptuelle. Les nouvelles modalités de la coopération financière sont remises dans le contexte qui leur a donné naissance. Les concepts qui permettent d'en mesurer la portée sont expliqués. Une typologie des instruments est présentée. Le tout devrait faciliter une meilleure compréhension des enjeux et une plus grande homogénéisation du vocabulaire que nous employons, au bénéfice d'un dialogue plus aisé sur les possibilités auxquelles nous sommes confrontés.

La seconde partie essaye de faire le point sur les questions qui se posent à l'heure actuelle pour notre coopération bilatérale. Pourquoi y a-t-il une telle distance entre la volonté politique et les difficultés de la mise en œuvre? Comment les choses évoluent-elles? Des propositions sont sur la table...

En étant centrées fondamentalement sur son sujet, l'aide financière, les lignes qui suivent donneront peut-être l'impression qu'elle est considérée comme la panacée. Il n'en est pourtant rien : les instruments présentés ici ne peuvent être utilisés ni dans tous les contextes ni pour tous les objectifs.

Ce document n'est pas achevé. Espérons que sa diffusion suscitera des réactions qui l'enrichiront. Il sera complété ultérieurement et débouchera peut-être sur d'autres travaux. Sa lecture contribuera-t-elle à convaincre que certaines évolutions sont raisonnables et souhaitables, malgré les difficultés d'adaptation qu'elles entraînent?

## **Première Partie : repères théoriques et concepts**

### **1. D'où viennent ces nouvelles modalités ?**

Fondamentalement, les nouvelles modalités trouvent leur origine dans les questionnements quant à l'efficacité de l'aide, en termes de développement, pour les pays bénéficiaires. L'expérience des dernières décennies et les préoccupations actuelles, qui en découlent en partie, amène à considérer autrement les relations entre les partenaires et suscite la création de nouveaux instruments. L'énumération qui suit tente de résumer les principaux constats (dans des domaines parfois éloignés les uns des autres) qui ont influencé les propositions dans ce domaine.

#### ***1) La stabilité et donc des équilibres macroéconomiques suffisants conditionnent les possibilités de croissance.***

Dans le cadre des ajustements structurels et du financement de réformes il a été expérimenté que:

- dans certaines conditions de chocs externes ou de profonds déséquilibres internes, des transferts de ressources en provenance de l'extérieur sont indispensables au maintien de la stabilité économique et des possibilités de croissance. La nécessité **d'appuis financiers macroéconomiques** est clairement apparue (appuis à la balance des paiements, remises de dette, prêts d'ajustements structurels)
- le maintien d'une santé macroéconomique est fondamental pour les moins favorisés qui, à cause des faibles ressources dont ils disposent et de leur position sociale, sont **les premiers à souffrir de l'instabilité et des crises économiques**

#### ***2) Les politiques sont plus importantes pour le développement que les projets***

- Les résultats des projets sont conditionnés par l'environnement macroéconomique (y c. monétaire et de change), les politiques sectorielles poursuivies et le contexte institutionnel.
- Le développement ne résulte pas des projets. Qui plus est, une multiplicité de projets, gérés de surcroît par des entités indépendantes, constitue souvent un obstacle à la définition et à la mise en œuvre d'une politique<sup>1</sup>.

Une politique se décline en programmes<sup>2</sup> cohérents :

- qui considèrent tant les investissements que les dépenses de fonctionnement

<sup>1</sup> Nombreuses sont les critiques sur les projets : coûts de transaction, biais dans l'allocation des ressources... voir aussi notes 5, 6 et page 14.

<sup>2</sup> Au sein d'un programme, des activités ponctuelles peuvent être gérées sous la forme de projet. Voir « approche-programme » au chapitre 4 - E)

- dont on teste la faisabilité et qu'on améliore progressivement
- qui font des choix et établissent des priorités
- qui se traduisent dans des plans de dépenses et de mise en œuvre
- auxquels on consacre les ressources disponibles

### 3) *Importance du rôle et responsabilités des institutions de l'Etat dans la définition et mise en oeuvre de politiques*

- les conditionnalités imposées de l'extérieur n'ont pas d'effets (ou ceux-ci se révèlent non-durables), quand elles sont en contradiction avec des agendas locaux
- les politiques et leur mise en oeuvre doivent être adaptées aux conditions locales : il n'y a pas de recettes mais des histoires, structures et potentialités différentes
- c'est en assurant **l'ownership local** qu'on peut espérer que les institutions locales s'amélioreront et que les politiques produiront des effets durables
- importance de **la responsabilisation**: c'est d'abord devant son parlement, sa population que chaque gouvernement doit justifier ses options, sa gestion, l'utilisation des moyens à sa disposition
- La dynamique de responsabilisation croissante d'un gouvernement vis-à-vis de ses instances démocratiques et de sa population est un facteur majeur de « good governance » et de développement de la citoyenneté. Des progrès dans ce sens engendrent une confiance croissante, qui est aussi utile à la santé économique.

### 4) *l'agenda international et les plans stratégiques de lutte contre la pauvreté*

- L'agenda international, auquel ont souscrit nos partenaires, vise à atteindre les Millenium Development Goals à l'horizon de 2015
- Nos partenaires sont de plus en plus portés à projeter leur développement dans le long terme et à élaborer des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
- **L'utilisation des ressources de l'aide et de celles disponibles localement doit donc être guidée par une logique unique** : celle des priorités nationales de développement (pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec les objectifs retenus par la communauté internationale).

### 5) *Certains pays sont très dépendants de l'aide*

- ils vont continuer à l'être dans le moyen terme. Cela concerne surtout des pays africains qui ne peuvent maintenir le niveau d'activité et l'offre de services publics qu'avec les ressources de l'aide : les bailleurs sont donc engagés pour de longues années.
- il est contre-productif de ne pas le reconnaître et de décider des allocations d'aide comme s'il en était autrement : cela mène à privilégier la visibilité de court terme au détriment de résultats

durables, à négliger aussi les dimensions institutionnelles et structurelles

- l'utilisation coordonnée des moyens est nécessaire pour obtenir de meilleurs résultats
- C'est dans les pays dépendant de l'aide, que les modalités de délivrance de celle-ci importent le plus,
- la manière dont les bailleurs interagissent avec les gouvernements influence fortement les performances de l'aide
- la réflexion et le nécessaire partage d'expérience expliquent l'importance prise par le forum du SPA<sup>3</sup>

**6) Les moyens budgétaires d'origine locale pour financer l'action publique sont les plus importants, déjà dans le court terme.**

- La bonne utilisation de ces moyens est primordiale pour les résultats des politiques, les moyens des bailleurs viennent en sus.
- L'efficacité et la rigueur de gestion des ressources publiques est donc une question centrale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
- Toute amélioration dans ce domaine aura des répercussions favorables sur les perspectives de long terme

**En conclusion, un paradigme de « nouveau partenariat » s'est affirmé,** car l'appui à l'Etat dans son rôle de responsable de la politique de développement, demande :

1. un **changement dans les modes de relation**<sup>4</sup> des bailleurs avec les bénéficiaires de l'aide
  - pour favoriser l'élaboration et l'appropriation locale des politiques.
  - On passe de la primauté du dialogue bilatéral, gouvernement à gouvernement, vers un dialogue plus large et une coordination avec l'ensemble des partenaires
  - qui situent leur action à plus long terme.
  - L'appui de différents bailleurs à une même politique, de mêmes programmes et de mêmes institutions demandent une complémentarité et une coordination consciente entre eux
2. la possibilité d'utiliser de **nouveaux instruments**
  - qui renforcent et non déforcent la cohérence de la gestion publique
  - qui permettent la centralité du budget dans l'affectation des ressources disponibles pour le financement des dépenses publiques
  - qui n'introduisent pas de distorsion (ou le moins possible), ni dans les institutions<sup>5</sup> ni dans le cadre macroéconomique<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Special Partnership with Africa, anciennement Special Program for Africa

<sup>4</sup> voir les « Recommandations pratiques pour le bon fonctionnement des partenariats au service de la lutte contre la pauvreté » - encadré n°5 des lignes directrices du CAD – OCDE (2001)

<sup>5</sup> différents statuts, différentes politiques salariales, incitants en nature, ou en terme de pouvoir etc...

- qui permettent et, mieux, organisent la coordination entre partenaires.

**Les modalités de l'aide financière sont celles qui s'adaptent le mieux aux exigences d'un nouveau partenariat.** Il ne s'agit plus de fournir directement, ou d'organiser la fourniture de biens ou de services. De nombreux bailleurs se perçoivent de plus en plus comme des partenaires financiers – leurs moyens financiers sont affectés au financement de programmes publics, dont la responsabilité finale échoit aux pays partenaires.

Signe des temps, certains pays bénéficiaires clairvoyants tentent désormais consciemment de coordonner l'aide internationale dont ils bénéficient et de fixer certains principes (Memorandum of common understanding with donors, code of conduct, loi de compensation...), ce qui entraîne(rait) potentiellement leur refus d'aides qui ne s'inscriraient pas dans ces cadres.

Au niveau général, cette dernière possibilité est limitée aux pays qui ne craignent pas de voir diminuer significativement les ressources qui leur sont transférées, qui sont de « bons élèves »<sup>7</sup>. Mais au niveau sectoriel, la tendance se perçoit dans plusieurs pays : intervenir notamment dans les secteurs sociaux, secteurs de concentration de la coopération belge, implique accepter des modalités et des règles fixées dans le pays bénéficiaire.

## 2. L'aide financière en perspective

### **A) Toute aide externe est appui à la Balance des Payements**

1) - Les ressources de l'aide allouées aux pays moins développés peuvent être données de différentes manières, mais elles présentent toujours une **double dimension** : celles d'un 1) **transfert de pouvoir d'achat** en 2) **devises**.

- Les flux d'aide sont versés normalement<sup>8</sup> en devises et augmentent donc les disponibilités de devises dans l'économie d'un pays<sup>9</sup>. En permettant à des résidents de réaliser plus facilement des dépenses en devises, ou en entraînant une réduction de dépenses en devises (dons en nature, remises de dettes), toute aide constitue une **contribution à la balance des paiements**<sup>10</sup>. Un **équilibre**

---

<sup>6</sup> distorsions sur le marché du travail qualifié, effets de démonstration et de demande

<sup>7</sup> les bailleurs qui ne se résolvent pas à utiliser les nouvelles modalités pour donner leur aide, y seraient marginalisés, ou amenés à décider de se retirer.

<sup>8</sup> dette

<sup>9</sup> Ce qui n'est pas nécessairement neutre en termes des conséquences macroéconomiques à long terme (effets sur la structure de la production, de la consommation, sur le taux de change réel etc...) mais dépend peu ou pas des modalités de délivrance de l'aide

<sup>10</sup> La balance des paiements d'un pays répertorie l'ensemble des recettes touchées et des paiements effectués par les agents économiques résidents d'un pays (entreprises, particuliers et gouvernement) en provenance ou en direction d'agents économique étrangers (non-résidents).

**extérieur** acceptable<sup>11</sup>, et donc un meilleur cadre macroéconomique, sont plus facilement atteints.

- Les flux d'aide apportent du **pouvoir d'achat additionnel** aux bénéficiaires. Si ceux-ci sont amenés à le dépenser en monnaie locale, ils en obtiennent en changeant les devises reçues selon les possibilités qui leur sont offertes dans leurs pays.

2) - Pour une meilleure vue d'ensemble, il est utile de rappeler le passé.

Lors des crises qui ont marqué les années 80, les premiers déséquilibres à être perçus furent les déséquilibres externes des économies, le manque de devises pour réaliser les paiements extérieurs demandés par la poursuite normale des activités économiques. L'aide financière, ou aide-programme, fut apportée sous la modalité de fournitures (y compris aide alimentaire) ou de programmes d'importation, puis d'appuis à la balance des paiements, permettant de relâcher les contraintes d'accès aux devises. Souvent, ces premières « aides à la Balance des Paiements »<sup>12</sup> se faisaient dans un contexte où les marchés des changes n'étaient pas libéralisés, mais contrôlés par les autorités, et les devises étaient attribuées selon des modalités diverses.

Dans la mesure où les utilisateurs des devises (ou fournitures) payaient pour celles-ci en monnaie locale, leurs paiements donnaient lieu à des **fonds de contrepartie**. Dans ce cas, ce n'étaient pas eux les (principaux) bénéficiaires du transfert de ressources<sup>13</sup>. Pour connaître les bénéficiaires ultimes du pouvoir d'achat transféré, il fallait alors examiner l'utilisation de la contre-valeur.

A dire vrai, quand les préoccupations des bailleurs étaient – légitimement<sup>14</sup> - dirigées sur le court terme, et sur le rétablissement (le maintien) de l'équilibre externe, l'intérêt pour la destination de ces fonds de contre-valeur (les bénéficiaires du transfert de ressources) n'existait pas toujours. Surtout en temps de crise, contribuer à des fonds de contrepartie se révélait difficile pour le secteur public quand il utilisait directement les devises, et donc cette exigence était souvent abandonnée. Dans cette situation, ou celle d'un fonds de contrepartie alloué au Trésor public, l'aide constituait directement une aide budgétaire non ciblée (avant la lettre).

Dans la mesure où les marchés des changes sont libéralisés, comme c'est souvent le cas actuellement, tous les agents (y compris l'Etat) peuvent réaliser de transactions de change, achat ou vente. Les autorités monétaires (Banque Centrale) ou administratives (Ministère des Finances, du Commerce) ne contrôlent plus l'accès aux devises, et, normalement<sup>15</sup>, n'y ont donc plus non plus un accès préférentiel. S'il y a convertibilité, chacun est libre d'acheter des devises au taux de change en vigueur et

<sup>11</sup> Le raisonnement est généralisable à tous les transferts, y compris ceux des ONG, les dons privés...

<sup>12</sup> les programmes se basaient aussi sur l'aide liée : dans un tel cas, les devises devaient être utilisées pour des paiements dans le pays donateur, ce qui fournissait aussi une possibilité de contrôle

<sup>13</sup> ils n'étaient bénéficiaires que dans la mesure où, sans l'appui extérieur, il leur aurait été difficile d'avoir accès aux devises. Mais, même dans ce cas, leur bénéfice était limité à la différence entre l'avantage qu'ils tiraient de leur accès aux devises et le prix qu'ils avaient payé pour elles.

<sup>14</sup> Un court terme désastreux permet rarement de construire à plus long terme

<sup>15</sup> il peut y avoir des imperfections dans le fonctionnement des marchés des changes, en terme de prix (taux de change, taxe sur la transaction), de rapidité ou de commodité d'accès... L'examen du fonctionnement du marché des changes est à recommander, en cas d'aide budgétaire.

de réaliser des dépenses en devise, pour autant qu'il dispose du pouvoir d'achat correspondant en monnaie nationale. La disponibilité de devises ne constitue donc plus une limitation pour les agents individuels. (Par contre, elle a toujours une certaine importance au niveau macroéconomique, à travers son effet sur le niveau du taux de change, la politique monétaire).

**3) - Comme instrument de coopération bilatérale, 'l'aide à la balance des paiements'** permet de séparer la composante devises de la composante contre-valeur en monnaie locale, pour les gérer séparément.

- *Ce n'est un instrument utile que dans un contexte où le marché des changes n'est pas libéralisé. Dans le cas contraire, on retombe sur les autres instruments : il y a interchangeabilité entre devise et monnaie locale et c'est uniquement le transfert de pouvoir d'achat qui est constitutif de l'aide, les devises n'en sont que le véhicule*
- *Il faut vérifier que l'intervention est souhaitable et, à ce titre, des consultations préalables avec les organismes multilatéraux actifs dans ce domaine sont importantes.*<sup>16</sup>
- *Il faut s'intéresser à la destination de la contrepartie*

4) - Les **programmes de remise de dettes** constituent une autre forme d'aide à la balance des paiements et d'appui aux finances publiques. D'un côté, les devises qui auraient été utilisées pour le service de la fraction de dette remise ne sortent plus du pays, et donc sont disponibles pour d'autres usages, en tant que devises. De l'autre côté, les institutions publiques qui auraient dû réaliser ces paiements, voient se réduire leurs dépenses et peuvent utiliser le pouvoir d'achat économisé à d'autres usages<sup>17</sup>. De plus, une des caractéristiques de la remise de dettes est que son effet d'aide financière perdure sur toute la période pendant laquelle des paiements auraient dû être assurés.

C'est ce raisonnement qui soutend chez les bailleurs de fonds la volonté de limiter l'accès au bénéfice des initiatives HIPC aux pays ayant une stratégie de lutte contre la pauvreté et qui y affectent l'utilisation des bénéfices des remises de dettes.

---

<sup>16</sup> Outre le problème du niveau du taux de change et du jugement à porter sur les mécanismes qui limitent l'accès aux devises, l'existence même de fonds de contrepartie et plus généralement, l'existence de comptes à double signature a des conséquences négatives en termes :

- De coût de gestion de trésorerie : l'Etat apparaît créancier net du système bancaire, mais, dans les faits, n'a pas accès à ces comptes et il doit, lors de difficultés de trésorerie à court terme, emprunter des liquidités, souvent à taux d'intérêt relativement élevé, ce qui pèse sur son budget.
- De qualité de la politique monétaire et de la gestion macroéconomique : il est très difficile de prévoir les comportements de dépenses des détenteurs de ces fonds et donc les mouvements d'une partie parfois importante de la masse monétaire

Les conséquences risquent d'être d'autant plus importantes que l'économie est plus fortement dépendante de l'aide, donc que ces fonds pèsent lourd dans le système bancaire.

<sup>17</sup> L'importance du transfert est proportionnelle au service de la dette qui aurait été assuré sans allègement

Les critères d'accès et les modalités des programmes actuels de remise de dettes se décident dans un cadre multilatéral, la coopération bilatérale les entérine et y participe. L'éventualité d'une remise additionnelle de dette peut toujours être envisagée.

### **B) Toute aide à un gouvernement est potentiellement fongible**

Toute l'aide bilatérale, y compris le financement de projets<sup>18</sup>, peut être considérée comme aide budgétaire, au sens large. C'est la source du problème de la **fongibilité**<sup>19</sup> : le fait que des bailleurs assument la production de biens ou de services publics ou le fait de recevoir des financements extérieurs pour payer certaines dépenses libère les ressources que l'Etat aurait consacrées à ceux-ci.

Ceci est vrai, excepté dans l'hypothèse où l'Etat n'aurait pas assumé (ni partie de) la dépense, en l'absence du financement du bailleur. Mais, dans ce dernier cas de figure, la question à se poser alors est celle de la pertinence, soit des dépenses financées, soit du canal bilatéral utilisé.

Sauf information directe<sup>20</sup>, la destination de ces ressources 'libérées' à travers la fongibilité n'est identifiable qu'en analysant l'entièreté des dépenses publiques, l'exécution du budget (donc aussi le détail de celle-ci) et en faisant des hypothèses sur la situation qui aurait prévalu en l'absence de l'aide. Des analystes ont démontré que le degré de fongibilité des ressources de l'aide a été élevé dans le passé, malgré des interventions sensées être très ciblées<sup>21</sup>. Leur conclusion est donc que dans un nombre élevé de cas, le ciblage rassure à trop bon compte un bailleur et que « donors should take it for granted that their financing is fungible because that is reality ».

<sup>18</sup> Et même une partie des transferts des ONG, dans la mesure où elles jouent un rôle substitutif et assurent des services qui peuvent être qualifiés de « services publics ».

<sup>19</sup> La compréhension de la fongibilité ne rend pas la vie plus facile!

J'ai deux fils à l'université. Outre la location de leurs kots respectifs, ils reçoivent chacun la même allocation mensuelle. L'un d'entre eux revient fréquemment en vélo pendant la semaine pour prendre un repas, occupe longuement le téléphone puis cherche à repartir avec des provisions alimentaires. Au contraire de son frère, il se plaint de ce que son allocation est insuffisante : il fume, aime boire plus que de raison, et veut voir toutes les nouveautés au cinéma, au détriment de l'étude...

Quelle mère refuserait un repas, l'accès au téléphone ou empêcherait son enfant qui, par ailleurs, ne se laissera jamais mourir de faim, d'emmener des fruits, du fromage, des céréales?

Mais maintenant j'ai conscience que ces suppléments en nature financent en fait la consommation de cigarettes, de trappistes ou de cinéma, dont il devrait se priver s'il ne pouvait plus puiser dans notre garde-manger... Comme il est imperméable aux discussions sur la structure de ses dépenses et sur un possible job d'étudiant, que puis-je faire??

<sup>20</sup> Comme celle donnée par un gouverneur de province, en réponse à des félicitations pour le nouveau et élégant bâtiment qui abrite désormais l'administration provinciale et ses bureaux: «Ce sont vous les Belges que je dois remercier ! Comme vous avez payé la rénovation de l'hôpital régional, j'ai pu construire ceci »...Sic !

<sup>21</sup> Le document *Assessing aid* publié par la Banque Mondiale en 1998 présente des formules lapidaires à propos de la fongibilité, comme: "A dollar's worth of aid to education may lead to little (o no) additional spending on education"- "Donors are more or less financing whatever the government chooses to do"- "While the project approach has some advantages for donors, it does not ensure that aid is put to good use"

### **C) Les dimensions macroéconomiques de l'aide financière**

L'aide financière est une aide qui est calibrée en réponse à des problèmes ou à des **défis à dimension macroéconomique**. Des ressources sont transférées pour y répondre.

A son tour, une aide financière a des conséquences macroéconomiques que les partenaires doivent soigneusement évaluer, et qui introduisent des contraintes quant à l'utilisation de l'instrument. (exigence de prévisibilité, de respect des engagements, y compris au niveau du timing, ...)

- **Les motifs « conjoncturels » de l'aide financière**

Au départ, on avait surtout envisagé l'aide financière comme répondant à des urgences, donc étant d'ordre passager, **ponctuel** : effets des crise de change, effets sur les ressources de l'Etat des catastrophes naturelles ou des changements dans les termes de l'échange (effondrement des prix internationaux des biens exportés et/ou envol des prix des biens importés). Dans cette catégorie l'aide « macroéconomique » était surtout une aide à la balance des paiements, une remise de dettes ponctuelle, une facilité de stand-by ou un prêt d'ajustement.

L'attention était concentrée sur les politiques macroéconomiques et la résolution de crises, l'amélioration de la gestion globale des économies, et les conditionnalités (réformes) associées. Les bailleurs n'étaient pas nécessairement très exigeants pour fournir un appui ponctuel, puisqu'il s'agissait d'urgence.

Les besoins en ressources financières continueront à varier en fonction de la situation macroéconomique et des fluctuations dans les ressources des Etats, y compris pour des raisons 'accidentelles' qui échappent totalement à leur contrôle. Un instrument qui puisse, si nécessaire, s'adapter rapidement aux modifications de l'environnement est donc toujours d'une grande utilité, même si les problèmes macroéconomiques dans la plupart de nos pays partenaires sont d'une moindre ampleur que dans le passé récent.

- **Les objectifs de l'aide financière structurelle**

L'aide structurelle est pensée comme un appui aux politiques de développement et de lutte contre la pauvreté et, dans ce cadre, doit (devrait) être basée sur des partenariats durables.

**La logique d'une intervention financière de type structurel** est alors la suivante :

1. les institutions du pays bénéficiaire mettent au point leurs politiques<sup>22</sup>
2. ces politiques sont traduites dans des plans opérationnels
3. ceux-ci sont à leur tour reflétés dans des budgets
4. auxquels les bailleurs apportent une contribution financière
5. qui s'ajoutent aux ressources publiques internes dans le financement des plans opérationnels

---

<sup>22</sup> Ceci est un processus continu qui sera influencé par le dialogue avec les bailleurs de fonds qui concentrent leur aide sur ce type d'instruments

6. Les instances gouvernementales du pays bénéficiaire organisent un dialogue permanent avec les bailleurs de fonds impliqués
7. pour réaliser un suivi conjoint et dialoguer autour des résultats obtenus, ce qui permet de diagnostiquer les problèmes possibles au niveau du réalisme des politiques, de la conception des programmes ou de l'efficacité de leur mise en œuvre
8. les faiblesses détectées entraînent l'adoption de mesures pour y remédier
9. et le suivi de la mise en œuvre des recommandations/modifications/réformes préconisées

#### **D) L'aide financière comme modalité de coopération**

1) - L'aide financière structurelle fournit donc des **moyens additionnels** pour le financement des programmes gouvernementaux. Ceux-ci se fondent avec ceux du pays bénéficiaire. Ils sont utilisés exactement comme ces derniers. Ceci pour des raisons fondamentales :

- le budget est l'outil-clé pour la gestion des finances publiques mais aussi pour la discussion politique. Les arbitrages, les choix, les contraintes s'y reflètent
- c'est l'amélioration de l'utilisation de l'ensemble des ressources disponibles qu'il faut viser
- cette amélioration ne peut s'obtenir que si les institutions locales améliorent leur performance dans l'utilisation de ces fonds.
- Une attention accrue sur les outils et les institutions budgétaires (de la planification à la reddition des comptes et aux contrôles) provoque la mobilisation des acteurs pour en améliorer l'utilité, l'efficacité et la rigueur.

2) - Au-delà des questions de gestion budgétaire et de ses outils, l'aide financière s'accompagne d'un **dialogue autour du contenu des politiques** et de leur mise en œuvre, car les **résultats des programmes** découleront

- de la qualité intrinsèque des politiques menées
- de la volonté politique avec laquelle elles sont poursuivies
- de l'efficacité avec laquelle elles sont mises en œuvre

La dynamique du dialogue elle-même contribue à renforcer la pertinence des analyses et la qualité du travail de ceux qui y sont impliqués ainsi que leur engagement dans le partenariat.

- elle demande le suivi des résultats et l'identification des progrès à faire
- c'est un dialogue qui va parfois au-delà des aspects techniques, car des intérêts divergents peuvent être en concurrence et les enjeux se révéler d'ordre socio-politique
- les bailleurs en sont parfois amenés à prendre des décisions qui ont des dimensions politiques, auxquelles ils doivent se préparer

3) - L'aide financière cherche à contribuer à **l'amélioration des institutions** de l'Etat partenaire et à l'amélioration **des outils** à leur disposition.

- parallèlement à l'aide financière, les performances des systèmes de gestion publique sont discutées et évaluées conjointement
- ce qui induit des améliorations dans l'organisation institutionnelle et dans la manière dont elle est structurée et fonctionne.
- C'est cette dynamique qui est à la base du « **principe d'Addis-Abeba** »<sup>23</sup> : « All donor assistance should be delivered through government systems unless there are compelling reasons to the contrary. Where this is not possible, any alternative mechanisms or safeguards must be time-limited, and develop and build, rather than undermine or bypass, government systems. »
- Quand les bailleurs utilisent les mécanismes internes, ils leur donnent la possibilité de fonctionner sans les contraintes graves de ressources auxquelles ceux-ci ont été habitués.
- Ce faisant, ils peuvent les comprendre, les évaluer et, légitimement, en discuter avec le pays partenaire.
- Bien entendu, de nombreuses insuffisances peuvent être détectées dans le fonctionnement de ces systèmes. Si elles sont trop nombreuses, ou trop importantes, et surtout si on constate l'absence d'une dynamique de progrès, le recours à l'aide financière sera jugé prématuré.
- Dans le cas contraire, des programmes coordonnés **d'appui institutionnel et technique**, calibrés en fonction des priorités, accompagneront très fréquemment les appuis financiers des bailleurs, dans le double souci de pallier les principales insuffisances à court terme mais surtout d'y remédier à plus long terme en se préoccupant des aspects de **capacity-building** et **d'institution-building** avant tout.

4) - Comme instrument de coopération, l'aide financière a ses limites et est à utiliser à **bon escient**. Elle demande un jugement suffisamment favorable sur :

- l'insuffisance des moyens financiers déjà disponibles et donc les besoins de financement du secteur public
- la qualité des politiques, la volonté et le potentiel d'amélioration ou de réforme des institutions publiques concernées
- le niveau de transparence des institutions et de « good gouvernance » et les progrès accomplis dans ce domaine.

Ce dernier point implique de prendre en compte la **problématique de la corruption**. Mais, au contraire du projet, dont on peut seulement espérer voir les ressources échapper aux pratiques malsaines, les interventions d'aide financière constituent une opportunité pour en discuter entre partenaires et ouvre des possibilités pour y apporter remède.

Bien sûr, lorsqu'on juge que de telles pratiques font partie intégrante du fonctionnement institutionnel, la possibilité d'interventions d'aide financière est à écarter. Mais si elles sont le fait d'individus ou de groupes qui profitent des

---

<sup>23</sup> au départ « Katz Principle », du nom de l'économiste de la Banque Mondiale qui l'a formulé la première fois explicitement de cette manière au cours d'une réunion SPA.

imperfections dans le système ou de failles dans l'application des règles existantes, le dialogue entre le gouvernement bénéficiaire et les partenaires devrait aboutir à un diagnostic permettant la prise de mesures, à un plan d'action dont on évalue ensuite l'efficacité et au traitement explicite du problème, pour le bénéfice de l'ensemble du système.

Envisager des programmes d'aide financière demande donc des instruments permettant d'établir des jugements<sup>24</sup> et des modalités de prise de décision. Dans chaque cas, il s'agira d'éclairer cette prise de décision, en analysant le partenaire et ses institutions, en évaluant les risques et en les comparant avec les bénéfices de l'approche proposée.

### **3. Les dimensions d'une intervention de coopération**

En concordance avec des contraintes et des objectifs différents, les modalités des prestations de coopération avec un Etat sont susceptibles de varier selon plusieurs paramètres. D'un autre côté, les modalités retenues pour les interventions, à leur tour, limitent les possibilités offertes et, potentiellement, affectent les résultats escomptés et leur degré de permanence. Cette interdépendance est discutée ci-après, pour présenter dans le chapitre suivant les instruments typiques de l'aide financière. (Pour plus de clarté, on réintègrera ici le projet classique de manière à avoir un point de référence connu et de décrire l'éventail des possibilités).

#### **1. La définition de l'intervention, le niveau de responsabilité dans l'exécution et la coordination avec les partenaires**

Le niveau d'intervention et de responsabilité du bailleur vis-à-vis du produit final dépend de son degré d'implication dans la préparation et dans la mise en œuvre d'actions.

Dans l'optique projet, le bailleur négocie bilatéralement avec le partenaire puis met en œuvre des mécanismes pour garantir l'exécution des prestations de l'intervention, et en partage la responsabilité mais n'a pas de garantie sur l'efficacité de son action et la pérennité des résultats.

Avec une aide financière, le bailleur cherche à rendre possible l'exécution de dépenses, qui s'inscrivent normalement dans un programme public, mais pas à y participer. La négociation bilatérale doit alors s'accompagner d'un certain degré de coordination avec les autres bailleurs concernés, pour la définition des objectifs et le suivi de l'aide apportée, sous peine de redondances ou d'incohérences.

L'appui à une politique définie par le pays bénéficiaire lui-même, et exécutée par les institutions locales, impliquera, lui, que les bailleurs coordonnent entre eux de façon étroite et avec le gouvernement. La responsabilité et le suivi incomberont dans ce cas

---

<sup>24</sup> De nombreux outils (Country Financial Accountability Assessment, Public Expenditure Reviews, ROSC et autres ...) sont disponibles, abordant chacun une problématique différente. Depuis quelques années, la communauté des bailleurs, notamment au sein du CAD-OCDE, s'attache à en développer d'autres qui soient plus globaux.

d'abord aux instances locales, accompagnées ou renforcées le cas échéant par des actions des bailleurs préalablement prévues dans les accords de coopération. .

## **2. Le ciblage**

Une des dimensions importantes à définir lors de l'identification d'une intervention est la précision avec laquelle sont définies a priori les dépenses à financer. Une **liste exhaustive** dont la cohérence est déterminée par les résultats attendus de l'intervention se situe dans la logique d'une optique projet.

L'intervention financière peut couvrir une liste de dépenses définies par leurs caractéristiques ou leurs bénéficiaires, dans le cadre d'un ensemble plus large – budget institutionnel, régional ou sectoriel. C'est un ciblage large (targeting). Les dépenses financées peuvent être reconnues comme telles à posteriori.

Dans le cas **d'absence de ciblage**, les fonds sont utilisés en fonction des besoins identifiés par les autorités du pays partenaire, la reddition des comptes est globale et fait partie des mécanismes normaux de gestion des finances publiques.

Il reste évident qu'avec la prise en compte du problème de la fongibilité, tout ciblage a plus une valeur relative.<sup>25</sup>

## **3. Le degré d'utilisation des procédures administratives et comptables locales**

Dans le cas d'un projet, le bailleur définit(parfois négocie) les règles suivies pour l'exécution des dépenses. Utilise-t-on les règles locales pour autoriser les dépenses ? Utilise-t-on les procédures administratives et financières locales pour rendre compte de ces dépenses? De quelle manière les ressources sont-elles mises à la disposition du secteur public ? A qui rend-on compte des dépenses effectuées ? Qui conserve les pièces justificatives des dépenses ? Qui décide et qui réalise des audits ?

La réponse à ces questions définit le degré d'intégration possible du projet dans les institutions publiques locales. Pour les autorités budgétaires, cela influencera le degré possible de (re)connaissance des activités financées par les bailleurs.

L'application de règles particulières à un bailleur n'est évidemment possible que si la liste des dépenses qu'il finance est clairement identifiée. Dans le cas contraire, tout le flux des dépenses doit suivre le même chemin.

## **4. Le degré de pooling des ressources ;**

Le projet possède normalement un budget qui a sa cohérence interne, et qui est entièrement financé sur les ressources de l'aide.

Mais, dès que plusieurs partenaires veulent collaborer au même programme, plutôt que de découper le budget (pour peu que ce soit possible)<sup>26</sup> en différents sous-ensembles à financer par des sources différentes, il devient plus efficace et pragmatique de confondre les ressources. Dès que la même institution reçoit des

<sup>25</sup> Voir chap. 2 - B)

<sup>26</sup> Même si c'est techniquement possible, les résultats des différents programmes ne pourront être individualisés et mis en rapport avec des dépenses particulières, ce qui empêchera toute évaluation cohérente.

ressources d'origine différentes et surtout si les ressources sont confondues, il est rationnel de les gérer selon des règles uniques et de rendre compte de l'exécution en une seule fois.<sup>27</sup> Les règles à utiliser se baseront habituellement sur les règles en vigueur dans le pays bénéficiaire, mais la possibilité de se mettre d'accord sur d'autres règles existe tant que l'institution est autonome.

Le degré le plus élevé de pooling est celui où les ressources des bailleurs sont confondues avec des ressources internes (recettes fiscales et revenus non-fiscaux). Il sera caractéristique d'une aide budgétaire au sens strict.

### **5. Le type de suivi et de contrôle possible est fonction du ciblage et du degré de pooling**

Il faut distinguer deux dimensions : le suivi de la mise en œuvre des actions financées et des résultats d'une part et le suivi administratif et financier d'autre part.

Les mécanismes de suivi des actions réalisées font normalement partie d'une structure institutionnelle, celle-ci devant en tenir compte pour sa programmation budgétaire future.

La volonté de suivre les dépenses financées dans le détail est à la base d'une partie des critiques de l'approche projet. En effet, elle implique la mise en place de structures spécifiques. Cela est coûteux, financièrement, et déstructurant en termes de construction de l'Etat : les institutions publiques s'organisent alors en fonction des exigences des bailleurs<sup>28</sup> plutôt qu'en fonction des besoins propres. Les cadres et les ministres des secteurs sociaux, par exemple, passent plus de temps à négocier avec des représentants des bailleurs qu'avec leurs homologues, plus de temps à discuter des détails de projets autonomes qu'à réfléchir aux enjeux stratégiques de leur département ; à discuter avec leurs partenaires locaux, définir une politique ou à tenter d'imposer une cohérence d'ensemble.

Le suivi des dépenses peut incorporer un contrôle ex ante de conformité et un contrôle ex-post. Ces contrôles peuvent être soit réalisés par le bailleur, soit suivant les mécanismes de gestion des finances publiques locales<sup>29</sup>. Il peut y avoir aussi double contrôle.

Un suivi ex ante de l'engagement et du règlement des dépenses financées par un bailleur n'est possible qu'avec un ciblage précis (l'identification de la liste des dépenses à financer) et en l'absence de pooling des fonds. Il implique aussi la réalisation en continu de ce suivi. C'est donc le suivi le plus contraignant en terme d'exigences institutionnelles.

<sup>27</sup> C'est là une des difficultés de la coordination entre bailleurs de toute évidence elle rend les compromis nécessaires. C'est là tout l'enjeu de la dynamique d'harmonisation des procédures en cours sous l'égide du DAC

<sup>28</sup> Si une institution publique n'avait qu'un ou deux interlocuteurs, ce serait gérable, mais souvent ceux-ci se comptent par dizaines (voir exemples)

<sup>29</sup> On peut noter ici que souvent les règles en vigueur localement sont considérées par les acteurs comme plus contraignantes que celles imposées par les bailleurs...

Lorsqu'on ne s'intéresse pas à une liste de dépenses précisément définie, les mécanismes d'audit prennent une grande importance. On passe d'un examen détaillé d'une réalité limitée, à un intérêt pour le système. Les audits permettent de vérifier le respect des règles, la légalité des dépenses et la conformité des comptes. C'est aussi un mécanisme indispensable pour porter un jugement sur les procédures et les institutions elles-mêmes, qui permette la détection des problèmes. D'un intérêt focalisé sur des dépenses particulières, on passe à un intérêt porté sur **l'amélioration du fonctionnement du système**, au bénéfice de l'ensemble.

En plus des contrôles et des audits administratifs et financiers, des audits de performance, de « value for money », s'intéresseront à l'efficacité et à la pertinence des dépenses publiques dans un domaine ou un autre. En effet, le respect des règles ne garantit en rien l'impact des dépenses ou l'économie<sup>30</sup> des moyens.

## **6. On budget/off budget,**

En principe, l'inscription dans le budget des dépenses publiques financées par les bailleurs, quelles que soient leurs modalités d'exécution, est souhaitable, car elle permettrait une meilleure connaissance de l'entièreté des flux, et une meilleure planification et gestion. Dans la pratique, la situation est très différente selon les pays et la prise en compte dans le budget de l'Etat de dépenses ciblées financées par l'aide n'est pas une indication fiable du degré d'insertion des interventions de coopération dans les institutions nationales.

**Ex ante**, cette inscription dépend des procédures locales de confection des budgets et de leur structure. Il est certain que la volonté d'un ciblage précis ex ante rend la chose plus difficile, ne fût-ce qu'en raison des nomenclatures utilisées.

Dans certains pays, des dépenses peuvent être inscrites dans le budget (on-budget) mais ce sera uniquement informatif, non-contraignant – c'est souvent le cas pour les investissements publics - et c'est une conséquence directe de l'existence de mécanismes de financement (de bailleurs) qui échappent aux structures locales.

**Ex post**, en termes de reddition des comptes, l'inscription dépendra normalement du canal utilisé pour exécuter les dépenses. Mais l'existence de dépenses non inscrites<sup>31</sup>, parce que financées par l'aide, obscurcit l'analyse de l'exécution budgétaire. Comment interpréter l'insuffisante exécution d'une ligne dans un secteur, par rapport à d'autres ? Reflète-t-elle des déficiences institutionnelles, une mauvaise préparation du budget ou la présence de bailleurs qui ont assumé ces dépenses ? Quelles conséquences en tirer pour le prochain budget ?

Par ailleurs, certains pays (Inde, Mexique, Bolivie...) ont des mécanismes pour réintégrer dans l'allocation des ressources budgétaires certains fonds off-budget. En calibrant les ressources que le budget public met à disposition de certains secteurs/autorités sub-nationales, compte est tenu de ce que celles-ci obtiennent

<sup>30</sup> Il y a malheureusement des situations où le respect de règles se fait à l'encontre de considérations d'efficacité : on peut trouver de nombreux exemples, comme le cas d'une centralisation pour un contrôle plus grand, qui introduit des délais contre-productifs dans les déboursments et se fait au détriment de l'ownership des intéressés, ou des mécanismes d'appels d'offre qui marginalisent les producteurs informels et les marchés locaux, ..

<sup>31</sup> le problème se rencontre aussi quand existent des recettes non prises en compte par le trésor - recettes d'activité dans certains secteurs par exemple.

directement des bailleurs de fonds. La fongibilité est consciemment organisée... mais dans ce cas aussi, l'exécution budgétaire donnera une vision biaisée de l'allocation des ressources utilisées à des fins publiques.

#### **4. Les nouveaux instruments et leur contexte**

##### **A) L'aide budgétaire générale**

###### **Objectifs :**

- Amélioration des performances macroéconomiques (par rapport à une situation sans aide budgétaire)
- Financement des politiques publiques
- Discussions sur ces politiques et sur les priorités budgétaires
- Dialogue fécond sur l'amélioration des institutions et des performances du secteur public
- Suivi et amélioration des outils de gestion et des institutions, notamment budgétaires, au bénéfice d'un meilleur usage de l'ensemble des ressources disponibles dans le pays bénéficiaire

###### **Modalités :**

- Normalement, les fonds sont versés en devises sur un compte de la banque centrale du pays partenaire, qui, quasi instantanément, crédite le compte consolidé<sup>32</sup> du ministère des Finances (Trésor) de l'équivalent en monnaie locale.
- Le gouvernement partenaire les utilise pour financer des dépenses inscrites au budget de l'Etat.
- Ces fonds sont dépensés par les institutions publiques, selon les procédures en vigueur pour l'utilisation des ressources d'origine interne avec lesquelles ils se fondent,
- Il y a absence de ciblage (on peut néanmoins avoir un ciblage « notionnel »<sup>33</sup>),
- avec comme conséquence directe, l'impossibilité d'intervention directe du bailleur dans les procédures et le contrôle des dépenses
- Le suivi de l'intervention se fait à travers le suivi de l'exécution du budget, la discussion sur les résultats, et plus généralement un dialogue sur l'ensemble des politiques<sup>34</sup> et un suivi des réformes en cours dans la gestion publique

<sup>32</sup> On utilise aussi un compte-tampon pour pouvoir suivre précisément les flux financiers (montants, taux de change utilisé, dates et éventuels coûts des transactions) jusqu'au compte destinataire

<sup>33</sup> si nécessaire, on peut justifier de l'usage des fonds par l'exécution de dépenses dans une rubrique ou l'autre, par exemple, les salaires de certains secteurs. Les Anglais inscrivent ce genre de choses dans leur convention d'aide budgétaire. Plus qu'une façon de se donner bonne conscience, c'est une manière de pouvoir répondre aux objections de ceux qui ont des difficultés à comprendre le problème de la fongibilité et donc d'un partage de responsabilité auquel personne n'échappe.

<sup>34</sup> Le dialogue se déroule parallèlement dans divers domaines. Au fur et à mesure que des progrès sont engrangés, d'autres progrès sont envisagés.

- Le respect des procédures, la matérialité des dépenses et la qualité de celles-ci sont appréciées par les organes de contrôle locaux, avec lesquels les bailleurs entrent en dialogue<sup>35</sup> et qu'ils contribuent à renforcer<sup>36</sup>

#### **Contraintes :**

- Demande un examen de la situation macroéconomique, à faire en coordination avec le FMI
- les pratiques budgétaires doivent être jugées au moins acceptables et, si nécessaire, un plan crédible pour les améliorer doit exister. (Depuis un certain temps, la communauté des bailleurs de fonds développe des instruments pour l'appréciation des institutions budgétaires)
- la multiplicité des domaines potentiellement concernés par le dialogue<sup>37</sup>. Pour un petit bailleur en tout cas, il est exclu d'intervenir seul à ce niveau, car il n'a ni le poids ni l'ensemble des compétences nécessaires
- sa participation repose donc sur l'existence d'un groupe ou sur le co-financement
- le groupe des bailleurs assume consciemment une responsabilité à un niveau macroéconomique, ce qui entraîne une exigence de rapidité, dans le cas d'une aide motivée par des raisons conjoncturelles, et dans tous les cas, des exigences au point de vue fiabilité, prévisibilité, continuité... et aussi le respect du cycle budgétaire du partenaire.

### **B) L'aide budgétaire sectorielle**

#### **Objectifs**

- Dialoguer en profondeur sur la politique suivie dans le secteur,
- sur les moyens utilisés, sur la répartition du budget sectoriel et sur la mise en œuvre
- sur les résultats obtenus et les moyens de les améliorer
- sur les perspectives de long terme
- fournir des moyens additionnels – ou au moins protéger ('sécuriser') le financement - pour l'exécution du budget sectoriel. Il est à noter que cet objectif peut aussi être poursuivi au niveau d'un appui budgétaire général, lors de discussions au niveau de la priorité de certaines dépenses
- offrir des résultats plus facilement observables et une possibilité de dialogue plus concret avec le gouvernement
- si des projets existent dans le secteur, on profite d'effets collatéraux

<sup>35</sup> dans l'accord avec le partenaire, le bailleur se réserve très souvent le droit de faire effectuer des contrôles ex post par ses propres organismes d'audit..

<sup>36</sup> à la fois techniquement et en terme de visibilité

<sup>37</sup> par exemple, on examine la pression fiscale, au niveau macroéconomique, car il faut éviter que l'existence des programmes d'aide ne la réduise, mais aussi les aspects de rigueur, d'équité et d'efficacité du système fiscal, qui feront partie intégrante du dialogue autour des questions budgétaires.

## Modalités

- ciblage sur l'ensemble du budget sectoriel ou un sous-ensemble particulier des catégories de dépenses, mais pas sur une liste précise définie à priori de dépenses<sup>38</sup>.
- Un mécanisme qui permet, à travers le trésor public, de diriger le financement vers un secteur plutôt qu'un autre doit exister, ou être créé.
- Des réunions régulières réunissent le ministère sectoriel et les bailleurs impliqués pour examiner l'exécution du budget sectoriel, les résultats obtenus et les difficultés auxquelles le secteur est confronté

## Limites

- Il faut qu'existe un plan sectoriel crédible et qu'il soit détaillé dans des budgets
- Il n'y a pas toujours de dialogue sectoriel (ou d'entente possible entre intervenants importants)
- Les bailleurs impliqués sectoriellement peuvent biaiser l'allocation des ressources en faveur du secteur où ils y sont actifs. Cela peut constituer un facteur de désarticulation de l'équipe gouvernementale : les ministres sectoriels soignent leurs relations avec les bailleurs, n'ont pas intérêt à harmoniser leurs politiques entre eux, ni avec les ministères centraux (plan, finances, premier)
- Une trop grande implication des bailleurs est dangereuse pour la durabilité des actions (sous-sectorielles). En effet, à partir d'un certain moment, la maîtrise du (sous-)secteur peut échapper au pays bénéficiaire, qui ne peut mobiliser des ressources sans l'accord des bailleurs. Progressivement, le secteur reçoit moins de ressources internes, et se trouve dans de grandes difficultés le jour où les bailleurs se retirent.
- Dans le sens inverse, lorsque les recettes internes fléchissent, les nécessaires ajustements pourraient affecter (trop) durement les secteurs qui ne jouissent de financements assurés par des mécanismes de ciblage
- Le dialogue sectoriel est souvent marqué par des intérêts corporatistes, qui rendent parfois difficile la prise en compte de la dimension de lutte contre la pauvreté, comme d'ailleurs d'autres dimensions transversales.

---

<sup>38</sup> auquel cas, on pourrait considérer qu'on est devant un projet. En effet, la volonté de suivre des dépenses particulières implique la mise en place de mécanismes particuliers de suivi administratif au niveau central (Finances) et/ou sectoriel, et implique la production de rapports spécifiques, donc des coûts additionnels pour le bénéficiaire. Cela implique aussi l'affectation de ressources humaines spécifiques de la part du bailleur. Cela peut être raisonnablement être géré selon le cycle de projet.

### **C) Basket funding**

Le basket résulte d'un pooling de fonds de bailleurs. Il s'agit d'un mécanisme de canalisation de fonds pour réaliser un financement conjoint. Les ressources financières sont déposées sur un compte commun, où elles perdent leur « identité », mais les bailleurs en garde le contrôle, selon des modalités définies entre eux.

Les bailleurs agissent de manière collective. Le basket funding implique donc une coordination entre les participants qui s'alignent sur des règles communes, mécanisme d'harmonisation et de rationalisation : les fonds sont évidemment utilisés selon des procédures communes. Il est clair que chacun a accès à l'ensemble de l'information et des analyses disponibles, quelle qu'en soit l'origine. Le basket funding entraîne normalement pour tous les partenaires une diminution des charges administratives, par rapport à une situation sans coordination. Il produit des effets positifs en termes de qualité de l'aide mais des effets négatifs en termes de délais de mobilisation des ressources ne sont pas exclus.

Les ressources du pot commun (basket) peuvent financer un projet comme tel, un programme de dépenses publiques défini, au sein d'une institution ou d'un secteur, ou même une aide budgétaire. Des objectifs et de la nature des interventions financées dépendront le type de suivi nécessaire et de contrôle possible.

### **D) Cofinancement**

Le cofinancement peut être considéré comme une forme particulière de basket funding où les ressources ne sont plus gérées de manière coopérative mais les fonds de coopération sont confiés à un bailleur, qui les gère de la même façon que les siens, proportionnellement plus importants en règle générale.

Le dépositaire des fonds les reçoit en fonction d'une intervention convenue avec le bénéficiaire. Il est responsable de l'exécution des accords et du suivi. A ce dernier, les co-financeurs peuvent évidemment être associés plus ou moins étroitement, selon les volontés des parties.

On peut s'associer par co-financement à un projet, un programme, une aide budgétaire ciblée ou globale. Ce mécanisme est peu coûteux en terme de charge administrative et a été utilisé avec la Banque Mondiale dans le cadre du SPA.

### **E) SWAp - Sector wide approach - et "approche sectorielle"**

“L'**approche sectorielle** n'est pas un instrument comme tel. C'est d'abord **un mouvement** : progressivement les intervenants dans un secteur sont amenés à situer leur action dans le cadre d'une politique sectorielle définie localement et à tenir compte de ce que font d'autres. Cette politique sectorielle explicite et la coordination entre le gouvernement et les partenaires dans le secteur affectent à leur tour le contenu des interventions et la manière dont elles sont gérées. Le résultat de cette dynamique

est une importance plus grande accordée à la définition et à la qualité de la politique dans le secteur, une articulation croissante entre interventions et la possibilité d'une rationalité plus grande dans la gestion du secteur.

Les concepts d'« approche sectorielle » ou « **approche-programme** » sont trop peu précis. On les utilise tantôt pour désigner tout instrument qui n'est pas le projet classique, tantôt pour indiquer la volonté de situer les interventions – y compris des projets - dans le cadre d'une politique sectorielle ou au niveau macroéconomique. C'est pourquoi, tout au long de ce document, les termes d'aide financière ou de coopération financière sont utilisés pour désigner les interventions qui ne sont pas des projets, de manière générique.

Le concept de SWAP n'a pas non plus de définition universellement acceptée. Certaines définitions sont plus contraignantes que d'autres. En fait, les définitions diffèrent selon la position des institutions par rapport aux différents instruments de l'aide.

- Définition de la Banque Mondiale<sup>39</sup> : “ SWAps are mechanisms by which development agencies collaborate to support sector reform programs that are based on a country's long-term vision for its development (SWAps are sometimes known as ‘sector programs’ or ‘ sector investment programs’).”

Cette définition est fortement influencée par la vision des auteurs et les instruments de la Banque (Sector Investment Credit ).

- Définition de ODI: “The defining characteristics of a SWAp are that all significant public spending for the sector supports **a single sector policy and expenditure programme**, under government leadership, adopting common approaches across the sector, and progressing towards relying on Government procedures to disburse and account for all public expenditure, however funded.”

La définition de ODI inclut donc une dimension d'intentionnalité : en effet, la perception de grands bailleurs de fonds bilatéraux est qu'il y a lieu de s'approcher le plus possible d'un modèle où tant la politique du secteur que son exécution et l'utilisation des moyens financiers disponibles sont de la responsabilité du gouvernement. Les bailleurs de fonds se limitent alors à compléter les moyens financiers et à poursuivre le dialogue avec le gouvernement sur la qualité de la politique, de sa mise en œuvre, les besoins en assistance technique et les améliorations qui peuvent être attendues pour les périodes suivantes, c'est-à-dire interviennent uniquement par de l'aide budgétaire ou un basket funding unique au niveau du secteur.

Un SWAP est donc fondamentalement **un mécanisme de coordination sectorielle autour d'une politique**, sous leadership du gouvernement local, institué dans le but de coordonner l'affectation des ressources disponibles et améliorer leur efficacité. Lorsqu'un SWAP a été formalisé, les mécanismes et objectifs de cette coordination, les engagements de partenaires et les moyens qui peuvent être mobilisés sont décrits dans des **accords formellement souscrits** par les partenaires.

---

<sup>39</sup> Banque Mondiale (2002)

Le contenu d'un SWAP n'est pas indifférent pour un bailleur comme la Belgique:

- un SWAp peut-il inclure des projets sous contrôle d'un bailleur particulier ? Si oui, ceux-ci seront explicitement intégrés dans la politique du secteur. Si non, il se pourrait que le gouvernement décourage- ou refuse- les projets dans les secteurs couverts par ces accords sectoriels.
- va-t-on vers de l'aide budgétaire sectorielle comme seul mécanisme d'aide dans le secteur ?

Dans la pratique, le financement des programmes sectoriels couverts par un SWAP peut associer aux ressources publiques internes, des interventions d'aide budgétaire sectorielle, des programmes co-financés, des accords de financements joints (basket) et, dans certains cas, des projets. Conceptuellement, puisqu'il apporte des ressources au niveau du budget, et même pratiquement<sup>40</sup>, un bailleur qui intervient avec une aide budgétaire générale peut très bien être associé à un mécanisme de SWAP en fonction de compétences ou d'un intérêt particulier dans le secteur (il suffira que sa requête soit considérée légitime par les autres partenaires).

La réalité de l'approche sectorielle dans un pays dépend en fait des contraintes et de la volonté politique des partenaires en présence. La coordination entre les gouvernements et les bailleurs se développe progressivement, à des rythmes et sur des bases de départ différents selon les pays. Il en résulte que des accords formels de SWAPs n'existeront que dans certains secteurs et dans certains pays. Leur définition et les mécanismes de fonctionnement varieront en fonction du pays et du secteur.

Ce type d'approche devrait continuer à se répandre et, si un gouvernement ou un bailleur (des bailleurs) en a la volonté politique, il aura souvent la possibilité d'exprimer son leadership.

### **F) L'importance croissante de la coordination entre bailleurs**

Le basket funding et l'aide budgétaire encouragent et développent des arrangements institutionnels pour la coordination entre donateurs et la structuration du dialogue avec le bénéficiaire. Ils donnent l'opportunité aux bailleurs d'examiner ensemble le fonctionnement institutionnel du partenaire (institution autonome, ministère sectoriel ou gestion budgétaire globale) et de suivre la mise en œuvre des éventuelles recommandations (ou exigences) quant à la gestion financière.

Bien sûr, les améliorations ne peuvent être progressives. C'est pourquoi l'important est l'appréciation des évolutions (et de la volonté politique qui est derrière).

---

<sup>40</sup>En Tanzanie, DFID est leader des bailleurs dans le secteur de l'éducation, sans y contribuer par un financement spécifique, mais sur la base de l'aide budgétaire globale que la Grande-Bretagne apporte au gouvernement

#### Avantages additionnels de la coordination entre bailleurs

- on évite au partenaire la multiplicité des rencontres bilatérales, avec la perte de temps et d'énergie que cela comporte (ses coûts de transaction diminuent)
- les bailleurs sont incités à trouver un accord entre eux, à élucider leurs différences de vue avant de dialoguer avec le gouvernement
- possibles désaccords, mais évite aussi les comportements opportunistes

Participer à une coordination et au dialogue sur les politiques demande de la part d'un bailleur qu'il mobilise des ressources humaines :

- à partir d'une volonté politique, une motivation explicite
- sur la base d'une continuité
- en acceptant qu'y soit consacré le temps nécessaire
- en favorisant des investissements intellectuels
- en organisant une mémoire institutionnelle

Ce sont des tâches absorbantes, qui demandent aussi une bonne connaissance du terrain. Il semble donc impossible de faire cet investissement dans de nombreux secteurs et/ou pays à la fois. C'est aussi sur le terrain que la plupart des interactions et la plus grande partie du travail doivent avoir lieu, ce qui plaide en faveur d'une **décentralisation plus grande** vers les ambassades.

## **Deuxième partie : la coopération belge et les nouvelles modalités**

### **5. Le choix des outils pour la coopération belge**

L'utilisation des mécanismes du projet pour transférer les ressources de notre aide bilatérale peut souvent s'expliquer par la nature des objectifs de notre intervention ou par la situation du secteur public dans le pays partenaire concerné. Mais, dans certains cas, elle s'explique surtout par le poids du passé, les exigences de notre système et nos difficultés internes, c'est-à-dire en fonction de nous-mêmes, ce qui, à la longue, représente un manque de considération pour les besoins et l'ownership de nos partenaires.

A l'heure des PRSP et de la coordination entre bailleurs, la question de l'adéquation de la palette d'outils de notre coopération se pose. Il ne s'agit pas d'abandonner les mécanismes que nous avons utilisés jusqu'ici, mais de reconnaître qu'ils ne sont pas adaptés à toutes les situations : il s'agit **d'élargir nos possibilités d'intervention**. Pour cela, la définition des limites qu'une structure de projet nous impose devrait être élargie et/ou le **choix des outils plus étendu**.

Deux propositions sont avancées:

- que les mécanismes de la gestion des projets puissent s'adapter à des situations de basket funding, où plusieurs bailleurs organisent le financement joint d'une intervention et
- qu'un nouvel instrument permette à la coopération belge de participer avec d'autres bailleurs à des interventions d'aide budgétaire sensu stricto.

Ces propositions reflètent les évolutions en gestation. Mais, comme expliqué plus loin, ces évolutions ne sont possibles que si l'utilisation des fonds de la coopération belge ne doit plus être nécessairement liée à une liste précise de dépenses identifiées, pour lesquelles les preuves de paiement doivent être réunies, et si d'autres mécanismes que ceux mis en place par les institutions belges peuvent justifier du bon usage des fonds.

De nombreux bailleurs<sup>41</sup>, et parfois depuis longtemps, ont pris cette direction. L'expérience accumulée dans ce domaine est déjà longue et nous pouvons bâtir sur elle.

La **volonté politique** est explicite et des modifications administratives sont intervenues. Mais les difficultés sont encore nombreuses.

---

<sup>41</sup> La Commission Européenne, les 4 pays nordiques, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas en première ligne, mais aussi la Suisse, l'Irlande...

- La volonté politique a été signifiée tant dans la déclaration gouvernementale que dans la politique de coopération telle qu'exposée dans « La qualité dans la solidarité »
- Un accord<sup>42</sup> avec le Ministère du Budget existe. Il porte sur la possibilité d'utiliser l'aide budgétaire comme instrument et sur les critères à remplir par le pays qui en serait bénéficiaire.

Il doit s'agir :

- d'un pays partenaire
- où le dialogue avec les bailleurs de fonds est transparent et de bonne qualité,
- qui a élaboré des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté de bonne qualité, et les met en œuvre de façon planifiée,
- où le budget reflète les priorités de ces politiques gouvernementales,
- qui n'a pas de ressources suffisantes pour exécuter ce budget,
- qui se préoccupe d'améliorer le fonctionnement de ses institutions
- où le respect des droits de l'homme est la règle et
- qui n'agressent pas les pays voisins
- où existe une coordination des bailleurs apportant des ressources et un suivi périodique commun

Et le Ministre du budget doit manifester explicitement son accord sur le dossier.

- Le nouveau contrat avec la CTB prévoit des « formes de coopération financière » à gérer autrement que par le cycle du projet mais ces autres modalités de gestion ne sont pas définies.
- Une ligne budgétaire spécifique pour la coopération financière sera créée avec le budget 2003.

## 6. L'aide budgétaire<sup>43</sup> ne demande pas seulement une définition

Dans les pays où les conditions sont jugées suffisantes pour pouvoir l'utiliser, la coopération financière doit donc permettre **une autre manière de canaliser les fonds** vers nos partenaires: que ce soit pour financer un secteur particulier ou l'ensemble des dépenses publiques, les ressources que nous apportons se fondent à partir d'un certain moment avec les ressources internes des pays bénéficiaires<sup>44</sup> (et avec celles d'autres bailleurs). C'est la philosophie de l'appui budgétaire. Dans ce cas, il n'y a pas moyen de suivre l'usage de nos fonds séparément de ceux du pays bénéficiaire et plus généralement de l'ensemble des partenaires. Dans ce cas, il n'y a plus non plus d'incitant à la recherche d'une définition ex ante d'une liste de dépenses à financer<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Voir la note " Budgetsteun – Basiselementen voor een principesbeslissing" du 07/09/01

<sup>43</sup> pour quelle appellation se décide-t-on ? Programme d'appui budgétaire ? Appui aux finances publiques ? Programme de coopération financière avec le gouvernement, Ou aide budgétaire ?...

<sup>44</sup> elles se retrouvent sur un même compte du Trésor

<sup>45</sup> cela ne veut pas dire que, dans le cadre d'une aide budgétaire, les partenaires ne peuvent pas se mettre d'accord occasionnellement sur le suivi de dépenses particulières, comme par exemple les dépenses des dispensaires locaux. Il ne s'agit pas dans ce cas de ciblage sur ces dépenses, mais du

Apparemment<sup>46</sup>, il y a perte de contrôle, mais au bénéfice :

- Pour nos partenaires, d'une diminution significative des coûts de gestion et des biais qui découlent d'une multitude d'actions d'aide entreprises par des interlocuteurs multiples
- Pour nous, d'un droit de regard sur l'ensemble des dépenses des partenaires, sur le fonctionnement des institutions, l'exécution des budgets et les résultats de l'action gouvernementale et d'une possibilité de les influencer
- Pour les deux parties, de meilleures politiques (sectorielles, de développement et de lutte contre la pauvreté) et de mécanismes institutionnels renforcés suite à un ownership local plus grand et au dialogue entre toutes les parties

### **Définition proposée pour le nouvel instrument**

Il est proposé de définir qu'une contribution financière non remboursable soit qualifiée de **programme d'appui budgétaire**

- Si l'apport financier belge se fonde avec les ressources budgétaires du gouvernement partenaire, ce qui implique évidemment l'utilisation des mécanismes locaux d'exécution des dépenses et de reddition des comptes
- **Et** en l'absence de liste précise des dépenses à financer avec l'apport belge.

Les programmes suivants seraient alors exclus de la définition :

- La participation à un basket funding ciblé (ou un co-financement ciblé), où ce qui est financé est précisément identifié : la contribution de la Belgique devrait être alors vue simplement comme une proportion des dépenses financées par le pot commun, à l'instar de la manière de voir de la Banque Mondiale,<sup>47</sup> et les procédures financières qui seraient d'application seraient celles convenues en commun par le bénéficiaire et la coordination des bailleurs.
- Le financement de dépenses publiques précisément définies : pour qu'une aide sectorielle soit qualifiée de budgétaire au sens strict, il faudrait que le ciblage concerne un secteur (ou des lignes particulières) mais pas une liste exhaustive des dépenses à financer car, dans ce dernier cas, la logique de l'aide budgétaire n'est pas respectée puisque :
  - il faudra des procédures particulières de suivi, de contrôle et de rapport
  - sans autre incitant, le dialogue avec le bénéficiaire se limitera à ces dépenses

---

contrôle de l'efficacité des mécanismes d'allocation des ressources : parviennent-elles en suffisance à la périphérie du système et selon un timing qui permet un fonctionnement normal ? Ou il s'agira plutôt de l'examen de l'impact de ces dépenses.

<sup>46</sup> le contrôle acquiert de toute façon une dimension d'illusion si l'on prend en compte la fongibilité (voir première partie, chap. 2 – B)

<sup>47</sup> “with donors participating in the pool to finance agreed **proportions** of the overall sector program” (WB 2002)

- normalement, cette situation concernera uniquement l'aide belge : pourquoi les autres bailleurs actifs dans le secteur/domaine trouveraient-ils un intérêt au dialogue ?

Ces dernières interventions devraient pouvoir être gérées comme projets, avec des mécanismes adaptés, comme actuellement dans certains cas. Mais, comme l'aide budgétaire sensu stricto, ce type d'opération présente des difficultés, malgré la volonté politique et les accords mentionnés plus haut.

Les opérations mentionnées ci-avant demandent que **trois problèmes plus généraux** soient abordés de front et:

1. Que soit établie la possibilité de **se contenter d'un contrôle a posteriori** dans les cas d'appuis à des institutions ou de participation à des baskets fundings, même dans le cas d'une identification précise des dépenses à financer.

En effet, dans la pratique belge des opérations de coopération bilatérale, l'utilisation des règles locales définissant la conformité des dépenses, notamment pour les appels d'offre et l'attribution des marchés, est courante. Par contre, les mécanismes de la co-gestion impliquent l'intervention d'un co-ordonnateur et d'un co-responsable belges pour l'utilisation des ressources financières, donc une double signature, et un contrôle ex-ante de l'engagement des fonds. Cela permet aussi le suivi au jour le jour de la dépense et l'établissement d'une comptabilité précise.

Même si des dérogations à ce principe ont déjà été acceptées dans le passé, au coup par coup, cette pratique est vue comme la garantie du bon usage des fonds, et d'autres mécanismes de reddition des comptes, c'est-à-dire des suivis et des contrôles exécutés par une institution, le secteur public du pays partenaire ou un autre bailleur ne sont que très occasionnellement acceptés (sauf dans le cas d'une organisation multilatérale).

Pourtant, dans toutes les opérations impliquant directement une institution publique ou d'autres bailleurs de fonds, dans les interventions où les interactions avec le bénéficiaire et/ou d'autres bailleurs sont centrales, cette pratique d'une signature belge pour chaque opération devient trop lourde, contre-productive en termes institutionnels, ou simplement impossible à exiger.

Dans ces cas-là, le seul contrôle à envisager est alors un contrôle ex-post : l'institution qui a effectué les dépenses fait un rapport sur son exécution, qui peut être vérifiée ex-post. Suite à ces rapports, le déboursement des fonds belges se fait par tranche, chaque tranche demandant la justification de l'utilisation de (partie de) la tranche précédente (en concertation, le cas échéant, avec les autres bailleurs impliqués). C'est ce qui est déjà d'application dans le cas de programmes de co-financement avec la Banque Mondiale.

2. Que soit actée la possibilité **de ne pas identifier avec précision les dépenses** que l'on finance quand les ressources apportées se fondent avec les autres ressources disponibles.

C'est la question de la « traçabilité ». En son absence, il n'existe pas de contrôle spécifique à l'apport belge. C'est le suivi de l'ensemble des dépenses qui s'indique, selon des mécanismes définis en **partenariat**. Les règles appliquées, les canaux de déboursement et de contrôle de la légalité de la dépense sont évidemment uniques ainsi que le rythme de reddition des comptes. Des audits particuliers peuvent par contre toujours être prévus dans les accords.

3. Que soit accepté un **système de responsabilité différent** de l'actuel .

Pour la coopération financière, il faut pouvoir passer du contrôle traditionnel à un système qui donne tout leur poids aux objectifs des interventions, à la qualité des performances de l'institution financée et aux résultats de l'action gouvernementale, au niveau sectoriel ou macroéconomique.

La préparation des interventions de coopération financière est donc d'une nature différente: les politiques doivent être étudiées, des indicateurs doivent être définis en fonction des objectifs recherchés et des mécanismes de monitoring être en place.

Le contrôle porte alors sur le respect des plans d'action et la mise en œuvre des réformes prévues, sur l'analyse de l'exécution des budgets, sur les évolutions des indicateurs et le fonctionnement amélioré des institutions. Il forme la base sur laquelle se poursuit le dialogue avec les partenaires.

Dans ce cas, la responsabilité des bailleurs réside dans la qualité du travail de préparation des décisions et de suivi des interventions de coopération financière.

La prise de décision est plus complexe parce qu'elle implique de porter des jugements et de faire une évaluation des risques : il doit s'agir d'un **travail collectif**.

## 7. La situation actuelle

Dans un essai de systématisation, le cadre suivant présente les dimensions de ciblage, de mécanismes d'exécution des dépenses et de pooling des fonds, en identifiant certaines interventions belges (du passé, en cours ou prévues) qui s'éloignent de la pratique du projet co-géré.

Malgré le souci de précision, il est impossible d'y refléter la complexité des interventions. En fait, on se trouve le plus souvent devant des « hybrides », qui mélangent différentes caractéristiques et deviennent difficilement classables : ainsi le programme PRPE<sup>48</sup> au Mozambique, qui finance des travaux pré-identifiés, inclut-il une signature belge (contrôle ex-ante par la CTB) sur les appels d'offre et les contrats d'exécution des travaux et un audit de performance (value for money) pour les dépenses financées. Les fonds sont maintenus sur un compte co-géré mais des avances transitent via le Trésor vers l'institution bénéficiaire et la comptabilité, comme la reddition des comptes, se font selon les mécanismes locaux et les dépenses sont ainsi intégrées dans la comptabilité publique.

---

<sup>48</sup> Le programme PRPE a été préparé comme un projet, pendant que les discussions autour de la possibilité d'une aide budgétaire s'éternisaient. La formulation du programme était bien avancée lorsque l'accord pour une aide budgétaire a été obtenu. Celui-ci est arrivé trop tard et donc le programme PRPE ne présente pas les caractéristiques fondamentales d'une aide budgétaire.

<div> <div></div> <div>CIBLAGE</div> </div> <div>POOLING des RESSOURCES</div>		<u>Destination précise des fonds</u>	<u>Destination sectorielle, thématique ou régionale (targeting)</u>	<u>Aucun</u>
<u>Aucun</u>	<u>canal de déboursement et suivi propre à l'intervention</u>	<b>Projets</b> <i>SPA Mauritanie</i>	<i>Niger</i>	<u>XX</u>
	<u>exécution budgétaire locale</u>	<i>PRPE Mozambique</i>		<u>XX</u>
<u>Avec autres bailleurs</u>	<u>canal spécifique</u>	<i>Basket funding Bolivie</i>	<i>Co-financement Mali PRODEC ( ? )</i>	
	<u>exécution budgétaire locale</u>			
<u>Avec gouvernement</u> (et autres bailleurs le cas échéant)	<u>exécution budgétaire locale</u>	<u>XX</u>	<i>Poverty Action Fund Uganda</i> <b>Aide budgétaire sectorielle</b>	<i>Co-financement Burkina</i> <b>Aide budgétaire générale</b>

La crainte de certains intervenants de voir leurs intérêts affectés de manière significative peut expliquer certaines réticences, mais ce sont surtout **les difficultés à faire accepter une intervention qui présente des caractéristiques d'aide financière** qui expliquent que très peu de propositions dans ce sens sont élaborées par l'administration : il est plus facile et expéditif de présenter un dossier qu'on pense acceptable à priori. Ce mécanisme « d'auto-limitation » freine l'évolution dans le sens des nouvelles modalités.

A de rares cas près, les interventions de coopération financière identifiées et les détails de la mise en œuvre proposée ont tendance à s'approcher le plus possible des mécanismes du projet. Elles ont donc des difficultés à s'éloigner du coin supérieur gauche du tableau. Il risque d'en être ainsi tant que l'innovation n'est pas explicitement encouragée et les obstacles au changement levés.

Va-t-on dans ce sens ? Alors que l'accord (voir plus haut) avec le ministre du budget datait de fin 2001 et portait explicitement sur l'aide budgétaire, début septembre 2002, les services du ministère du budget semblent demander que tous les dossiers qui s'éloignent de la pratique courante du projet co-géré lui soient présentés pour accord. Un dialogue structuré sur les questions soulevées ici paraît indispensable.

## 8. Comment avancer ?

### A) Les processus de décision

Pour le **choix** des instruments à proposer dans le cadre de la coopération bilatérale, devraient être systématiquement pris en compte

- la situation et les politiques qui prévalent dans le pays/le secteur d'intervention
- les souhaits de nos partenaires
- ainsi que le niveau d'interaction et de dialogue du gouvernement partenaire avec les bailleurs

et, dans le cadre des instruments proposés, les objectifs à assigner aux interventions doivent être clarifiés et situés dans leur contexte.

Bien entendu, notre capacité à honorer nos engagements dans les temps voulus peut représenter une contrainte à lever et une dimension sur laquelle il faudra que nous travaillions.

La participation à un basket funding, quand les accords entre bailleurs et les mécanisme de gestion apparaissent solides, ne devrait pas présenter d'autres problèmes que ceux évoqués plus haut.

La question de la participation à un SWAP devrait être facile à trancher. Il paraît évident que si de tels accords de SWAp existent dans un secteur où la coopération bilatérale belge intervient, l'intervention belge doit s'y situer (ou alors s'abstenir d'y intervenir). Pour les interventions existantes avant que ne se mette en place le SWAP, il faudrait, dans chaque cas, la réalisation d'une mission qui examine le contexte et fasse des recommandations explicites au management du projet pour une meilleure coordination.

L'accord avec le Ministre du budget permet l'aide budgétaire (voir plus haut). Pour le moment, cette possibilité ne pourra normalement être envisagée que si les critères de cet accord sont respectés. Outre cette vérification et en concordance avec le principe d'Addis, le processus de décision pour une aide budgétaire à nos pays partenaires pourrait être basé sur la séquence suivante<sup>49</sup> :

- Sommes-nous suffisamment d'accord avec les priorités politiques du gouvernement ? Y a-t-il place pour le dialogue sur ces priorités ?
- Les instruments du budget sont-ils suffisamment solides ? A quel point permettent-ils la planification, l'exécution des dépenses publiques et un suivi fidèle et rapide sur celle-ci ? Des rapports d'exécution sont-ils fournis régulièrement ?
- Peut-on identifier des besoins non couverts ?

#### Aide budgétaire sectorielle ou générale ?

Si une aide budgétaire dans un pays partenaire est possible, l'état de la coordination des bailleurs dans le pays devrait fournir la réponse : cela vaut la peine de s'insérer dans une coordination existante, qui fonctionne. En effet, tant qu'elle n'a pas un comportement de leader pour une économie partenaire, il paraît évident que la DGCI peut se baser sur les analyses faites par les autres bailleurs et à tout à gagner à s'articuler avec un groupe solide.

Dans les cas où des coordinations au niveau sectoriel et au niveau général coexisteraient, les questions suivantes peuvent guider la décision :

- La Belgique a-t-elle des compétences et/ou un intérêt particulier dans un secteur ?
- Les responsables du secteur montrent-ils une volonté politique particulière ? Font-ils face à des défis particuliers ?
- Le respect des mécanismes de gestion comptable et financière est-il plus grand au niveau sectoriel envisagé qu'en général, ou est-il plus facile d'en réaliser le suivi ?

Pour une aide budgétaire motivée par une crise (ou un appui à la Balance des paiements, selon les modalités discutées plus haut), l'important est la rapidité du déboursement. Les modalités d'identification devraient être minimales, puisque l'important est l'aspect macroéconomique, mais une consultation des organisations de Bretton-Woods s'imposera. Des fonds mobilisables rapidement devraient donc rester disponibles pour qu'une aide macroéconomique à caractère conjoncturel soit possible.

---

<sup>49</sup> Adaptation de DFID (annexe 1 de Foster and Leavy-2001)

## ***B) Propositions***

A court terme, il est proposé que :

- la coopération bilatérale belge s'inscrive dans plusieurs pays dans la logique de l'aide budgétaire « pure », soit globale, soit sectorielle, en fonction des accords de coordination de bailleurs existants, de manière à acquérir une expérience suffisante – deux dossiers sont en souffrance le Burkina et le Mozambique (deuxième phase) et d'autres pourraient être préparés prochainement
- que soit créé un comité de concertation et de suivi de l'ensemble de ces interventions (incluant quelqu'un du Budget ? Finances, CTB, Cour des Comptes ?). Il prendrait connaissance des différents programmes. Il s'agit de veiller à la mise en œuvre des changements requis : élaborer des propositions quant au partage des responsabilités, quant aux modalités opérationnelles dans les cas d'aide budgétaire. Il s'agit surtout d'un travail de suivi et d'évaluation des changements opérés qui puisse guider notre institution dans son application des nouvelles modalités de coopération.
- que des moyens humains et logistiques permettent le fonctionnement de ce comité
- qu'à l'initiative des attachés et pour les pays dans lesquels des opérations d'aide budgétaire semblent envisageables, la DGCI établisse un dossier de base. Ceci, de manière à pouvoir consulter préalablement le ministère du Budget et accélérer en conséquence le traitement ultérieur des dossiers. Sur base de termes de référence et d'une convention d'expertise, la CTB pourrait intervenir dans la confection de ces dossiers.

Pour le moyen terme il est proposé :

- que les options soient examinées après que l'ensemble des interventions financières ait donné lieu à un travail de suivi et d'évaluation pour fin 2003 et que les enjeux aient été analysés de manière à éclairer les choix futurs par le comité de concertation et de suivi
- que les besoins en ressources humaines soient dès à présent envisagés et que des possibilités de formation dans les domaines requis soient offertes
- que les relations de partenariat que nous entretenons soient évaluées et que les conséquences des évolutions, examinées ici, sur la manière dont notre administration entre en relation et négocie avec celle de nos partenaires soient examinées
- que les raisons du choix des instruments soit dorénavant explicitement discutées dans les documents qui guident notre coopération avec chaque partenaire et lors de nos discussions avec eux, sauf cas de force majeure.