

A world map is shown in the background, with several regions highlighted in different colors: North America in red, Europe in blue, and parts of Africa and Asia in purple. The map is overlaid on a grid pattern.

Approches sectorielles

Un document de référence
pour le personnel de l'UNFPA

PRÉPARÉ POUR L'UNFPA PAR L'INSTITUT HLSP



Approches sectorielles :

Document de référence établi
à l'intention du personnel de l'UNFPA

Préparé pour l'UNFPA par l'Institut HLSP

Septembre 2005

Remerciements

Nous tenons à remercier le personnel de l'Institut HLSP d'avoir préparé cet ouvrage de référence destiné au personnel de l'UNFPA. L'Institut HLSP, en sa qualité d'organisme consultatif et de gestion des projets dans le domaine de la santé, a participé à diverses missions relatives à l'aide au développement, important secteur en pleine évolution. Cet ouvrage s'appuie sur le guide de formation interinstitutions de l'ONU, qui est plus général et a été mis au point en 2002.

Nous remercions plus particulièrement Adrienne Brown et Kerstin Trone, les deux consultantes qui ont mené les études de cas au niveau des pays; ces études sont la base de cet ouvrage. Nos remerciements vont également à ceux de nos collègues qui ont contribué aux niveaux national et régional au travail en cours pour la mise au point des principes de l'UNFPA lors de l'atelier de travail qui a eu lieu à Dakar (Sénégal) en 2003.

Table des matières

Préface.....	iv
Introduction.....	v
Sigles et abréviations	vi
1. Vue d'ensemble des approches sectorielles.....	1
2. Soutien à un programme sectoriel	11
3. L'UNFPA et les approches sectorielles	19
4. Détails de l'approche sectorielle	27
5. Questions fréquemment posées sur les approches sectorielles et le milieu du développement en au plus général.....	53
6. Bibliographie complémentaire	61
Références	65

Préface

Le choix des politiques de l'UNFPA correspond au rôle que nous tenons à jouer au sein du nouveau milieu de l'aide au développement. Le Plan de financement pluriannuel fait ressortir que l'UNFPA a adopté le renforcement des capacités nationales comme principe global de l'aide qu'il apporte, alors que la concertation sur les politiques qu'il a adoptées est une démarche importante qui intègre de manière plus efficace le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement aux cadres de développement décidés par les pays, tels que les approches sectorielles et les DSRP.

Lorsque le gouvernement d'un pays et ses partenaires de développement décident d'une stratégie de développement nationale ou d'une approche sectorielle, l'UNFPA y participe activement en sa qualité d'important partenaire de développement. Le rôle de l'UNFPA dans ce partenariat peut se résumer ainsi :

- Assurer que le programme d'action de la CIPD est intégré à toutes les stratégies nationales de développement, notamment les stratégies de réduction de la pauvreté, les politiques sectorielles, les stratégies, les plans et programmes;
- Mener un plaidoyer efficace pour assurer que des ressources suffisantes sont affectées aux budgets sectoriels de la santé sexuelle et reproductive, en tenant compte en particulier des besoins des jeunes et de l'égalité des sexes;
- Jouer un rôle important à tous les stades (de la planification et la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation) de l'ensemble des processus pour s'assurer que des résultats ont été préalablement convenus au sein d'un cadre commun; il s'agit notamment de produits et résultats prévus dans les plans sectoriels des domaines de la santé sexuelle, de la santé reproductive et de l'égalité des sexes; il s'agit aussi d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs (et de mécanismes appropriés de collecte et d'analyse des données pertinentes) destinés à mesurer et suivre les progrès.
- Promouvoir une démarche axée sur les résultats pour renforcer la conception et l'application des approches sectorielles, et s'assurer notamment qu'une conception attestée et des relations de causalité sont appliquées tout au long du processus dans le but d'atteindre des résultats concrets et mesurables de la manière la plus rentable.

De nombreux pays qui repensent actuellement l'aide et le développement, en se fondant sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (harmonisation et alignement), mettent en place de nouvelles modalités de collaboration au développement sectoriel et de coordination de l'aide des donateurs. Parmi ces modalités figurent en particulier les approches sectorielles. Celles-ci sont le plus souvent associées à l'aide au développement dans les secteurs de la santé et de l'éducation; elles correspondent souvent au passage d'un financement et d'une gestion des programmes par projet, à un soutien budgétaire à l'ensemble d'un secteur.

Le présent Guide de référence a été élaboré pour l'UNFPA par l'Institut HLSP sur la base d'une étude de cas approfondie conduite dans quatre pays en 2003 (Ghana, Tanzanie, Mozambique et Bangladesh). Les constatations et les recommandations de cette étude ont été intégrées au présent ouvrage et au CD-ROM d'apprentissage qui l'accompagne, ce qui en fait un outil unique de formation pour le personnel de l'UNFPA. J'espère que cet outil aidera nos collègues sur le terrain lorsqu'ils se prépareront à s'engager dans les approches sectorielles.

Introduction

L'UNFPA s'est engagé dans la voie des approches sectorielles, car il reconnaît que le renforcement des capacités gouvernementales peut avoir un impact bien plus grand et plus durable qu'une aide ponctuelle à divers projets isolés. Cet effort se traduira par des changements considérables dans les opérations de l'UNFPA : il faudra aborder des problèmes nouveaux et modifier des procédures, mais en fin de compte, il permettra d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé reproductive.

Le présent ouvrage a pour objet de familiariser le lecteur avec les approches sectorielles et de l'aider à aborder les difficultés qu'elles peuvent poser. Il a été rédigé pour être accessible à tous, tant pour mettre à profit les connaissances existantes des lecteurs qui ont peut-être une idée des approches sectorielles ou qui ont déjà travaillé dans ce cadre, que pour ceux qui ne connaissent pas les approches sectorielles. Après tout, l'UNFPA opère dans plus de 100 pays et nombre d'entre eux n'ont pas encore adopté cette approche.

Le document comporte six chapitres :

Le chapitre 1er fournit une vue d'ensemble des approches sectorielles. Il explique ce qu'elles sont et pourquoi elles sont devenues un instrument de la coopération en matière de développement. Il se penche sur ce que l'on tente de réaliser en soutenant les programmes sectoriels, et sur les enseignements dégagés dans ce domaine à ce jour. On souligne les avantages de l'emploi des approches sectorielles ainsi que les pièges éventuels et les mesures qui peuvent être prises pour les éviter.

Le chapitre 2 s'intéresse de façon plus détaillée aux principaux éléments d'un programme sectoriel avant de faire le tour des autres moyens d'acheminer l'aide au développement.

Le chapitre 3 aborde les conséquences plus larges pour l'UNFPA de l'adoption des approches sectorielles, tant comme moyen de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qu'au niveau très pratique des changements de méthode de travail nécessités par cette nouvelle approche.

Le chapitre 4 examine les détails – les tenants et les aboutissants – du soutien à un programme sectoriel, et ce que cela peut impliquer pour l'UNFPA. Les éléments pris en compte sont i) les politiques et stratégies sectorielles; ii) les partenariats (coordination, consultation et harmonisation); iii) les systèmes de suivi des résultats; et iv) les aspects financiers.

Le chapitre 5 revient sur le plus large contexte du développement. Il examine les liens entre le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et l'approche sectorielle, examine si l'on peut adopter les approches sectorielles lorsque l'administration publique est décentralisée et comment une approche sectorielle influe sur les projets.

Le chapitre 6 contient une liste d'ouvrages complémentaires et les liens Internet pour ceux qui souhaitent étudier la question plus en profondeur.

Sigles et abréviations

APD	aide publique au développement
BCP	bilan commun de pays
CDMT	cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CIPD	Conférence internationale sur la population et le développement
DFID	Ministère du développement international (R.-U.)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
MA	Mémorandum d'accord
PPTE	pays pauvres très endettés
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SWap	sigle anglais des approches sectorielles
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population

1 Vue d'ensemble des approches sectorielles

Le présent chapitre fournit une vue d'ensemble des approches sectorielles, explique ce qu'elles sont et pourquoi elles sont devenues un instrument de la coopération pour le développement. Il se penche sur ce que l'on tente de réaliser en soutenant les programmes sectoriels, et sur les enseignements dégagés dans ce domaine à ce jour. Le chapitre souligne les avantages qu'il y a à utiliser les approches sectorielles ainsi que les pièges éventuels et les mesures qui peuvent être prises pour les éviter.

1.1 Généralités

1.2 Des partenariats renforcés : une nouvelle manière de travailler

1.3 Pourquoi soutenir un programme sectoriel?

1.1 Généralités

Les approches sectorielles résultent des changements qui sont intervenus dans le domaine de l'aide au développement au cours des dix dernières années. Avec l'établissement des OMD, on a mis de plus en plus l'accent sur la réduction de la pauvreté. De nouveaux mécanismes ont été créés, tels que l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et les stratégies de réduction de la pauvreté.

Tous ces facteurs ont créé une demande pour des méthodes appropriées à mettre en œuvre par les gouvernements, qui ont été établies dans un cadre précis de réduction de la pauvreté et d'une aide au développement plus efficace. Ces facteurs sont les éléments constitutifs et les principaux objectifs d'une approche sectorielle.

1.1.1 Définitions et terminologie

Une approche sectorielle est :

- une **approche** qui implique **une forme différente de relation** entre gouvernement et partenaires de développement;
- un **mécanisme par lequel le soutien** apporté aux programmes de dépenses publiques **peut être mieux coordonné**;
- un **moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide, en améliorant l'efficacité** de l'utilisation des ressources et de la justification de leur emploi, dans un secteur donné.

Une aide au développement en évolution

Il est important de placer les approches sectorielles dans le contexte global de l'aide au développement et des changements qui ont eu lieu dans ce domaine au cours des dix dernières années, tels que :

- Un plus large consensus quant aux **objectifs** : un large consensus sur le besoin de réduire la pauvreté;
- Un plus grand accent mis sur les **résultats** : aboutissant à la définition de cibles de développement claires et ambitieuses (les OMD) qui soulignent la réduction de la pauvreté;
- De nouveaux mécanismes et des initiatives pour acheminer rapidement et efficacement les ressources vers les pays qui en ont besoin : par exemple l'initiative PTTE, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI) et les Crédits pour la Stratégie de réduction de la pauvreté (Banque mondiale);
- De nouvelles méthodes pour améliorer **l'efficacité de l'aide** : l'introduction de stratégies nationales de réduction de la pauvreté en tant que mécanisme servant à établir un lien explicite entre politiques, allocations des dépenses publiques et objectifs de réduction de la pauvreté, (voir www.worldbank.org/prsp); pour des initiatives tendant à une plus grande harmonisation et un plus grand alignement, voir www.aidharmonisation.org
- De nouveaux instruments d'aide et de nouvelles approches : les instruments d'aide classiques ont été décevants et ont conduit à un plus grand accent mis sur l'appui au type de programme (soutien budgétaire et soutien aux programmes sectoriels);
- Des partenariats renforcés : un accent accru mis sur le renforcement du rôle des gouvernements et sur le développement de véritables partenariats au sein desquels les relations entre donateurs et gouvernements sont de plus en plus basées sur une appropriation et une direction émanant du gouvernement, une large participation, un partenariat, une responsabilisation mutuelle et un engagement à long terme.

Il est important de rappeler que l'approche sectorielle est une méthode, non pas une feuille de route. Elle est basée sur des principes décisifs et sur un effort tendant à les appliquer progressivement, mais ce sont la situation et les préférences nationales qui guident la mise en œuvre du processus.

Une approche sectorielle est une forme d'approche-programme appliquée au niveau d'un secteur. Une approche-programme peut être définie comme suit :

Les principaux éléments d'une approche sectorielle efficace sont :

- Une politique et une stratégie sectorielles définies clairement, appropriées au niveau national;
- Un cadre de dépenses à moyen terme qui reflète la stratégie sectorielle;
- Une prise de dispositions systématique pour l'allocation des ressources appuyant le secteur ;
- Un système de contrôle des résultats qui mesure les progrès et renforce la responsabilité¹.

Alors qu'il est recommandé d'utiliser ce qui précède comme définition de travail, il ne faut pas oublier qu'il n'existe pas de définition homologuée, et que des différences existent dans la manière dont divers secteurs définissent certains concepts².

L'approche-programme

Les approches-programme ont été définies comme "un moyen de participer à la coopération pour le développement basé sur le principe d'un soutien coordonné apporté à un programme de développement pris en charge localement, par exemple une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation donnée".

Elles sont caractérisées par :

- Une direction assurée par le pays ou l'organisation hôte ;
- Un seul programme global et un seul cadre budgétaire ;
- Une coordination formelle entre donateurs et l'harmonisation des procédures d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et d'achats ;
- Un recours croissant aux systèmes locaux de conception et d'application des programmes, de gestion financière, de justification de l'emploi des fonds, de contrôle et d'évaluation.

Source : OCDE-CAD, 2005

Il est important de faire une distinction entre l'approche sectorielle et le programme sectoriel (ou programme de développement sectoriel) qui en découle.

Un programme sectoriel est défini comme "une série d'actions et d'activités spécifiques, limitées dans le temps, dont le coût est connu et qui viennent appuyer une stratégie sectorielle (c.-à-d. "l'unique programme global et cadre budgétaire" d'une approche-programme, qui réunit les ressources du gouvernement et celles des donateurs)".

Un programme sectoriel comprend trois éléments³:

1. Un **document de politique sectorielle** approuvé et un **cadre stratégique général** (tel qu'un DSRP).
2. Un **cadre de dépenses à moyen terme par secteur** et un budget annuel.
3. Une **coordination** entre les donateurs d'un secteur, organisée par le gouvernement.

Les programmes sectoriels sont **dynamiques** : leur contenu doit être remis en question lors d'examens réguliers et si nécessaire perfectionné. Si les principes qui étayent les programmes sectoriels sont valables pour tous les pays, il peut y avoir des différences notables entre pays dans la méthode de mise au point du programme et son contenu.

1.2 Des partenariats renforcés : une nouvelle manière de travailler

Les approches sectorielles procurent des avantages tant aux autorités qu'aux partenaires.

Les autorités peuvent se réappropriier le secteur. Au lieu d'une multitude de projets qui reflètent pour une large part les préférences des donateurs, les donateurs contribuent à un programme général déterminé par les priorités du gouvernement. Les chevauchements, la fragmentation tout comme le temps et les efforts déployés pour accommoder les nombreux donateurs en sont réduits. Ceci est en soi un avantage indéniable. Mais ce qui est encore plus important, c'est qu'une approche sectorielle se traduira par une stratégie cohé-

rente qui probablement sera plus à même de s'attaquer au problème de la pauvreté de façon durable et complète. Et puisqu'il s'agit d'une initiative appropriée par le gouvernement, il y a davantage de chances qu'elle soit mise en application.

Pour les donateurs, le principal avantage de cette approche sera son **impact accru sur le développement**. L'approche sectorielle réunit les partenaires de développement dans un échange sur des questions de politique sectorielle. Le "marché implicite" est que les donateurs conviennent de renoncer à leur rôle officiel dans la conduite des projets (ou certaines parties d'un secteur), pour se prononcer en échange sur l'orientation d'ensemble d'une politique sectorielle et de sa gestion. Ainsi, si l'attribution des tâches devient plus difficile (puisque'il n'est plus possible d'attacher le financement d'un certain donateur à des activités données), l'impact accru sur le développement, obtenu grâce à un changement de politique n'en sera que plus important.

Les avantages découlent aussi des **changements dans les concertations entre donateurs et partenaires**. Le processus est dirigé et approprié par le pays, non plus par les donateurs. Le gouvernement et les donateurs travaillent en partenariat à toutes les phases, de la conception des stratégies et des politiques à leur application et leur évaluation.

Des **changements dans les dispositions sur la justification de l'emploi des fonds** ont également lieu, puisque le gouvernement ne rend plus des comptes aux donateurs, mais à la population. Les donateurs et le gouvernement s'accordent sur un système; le gouvernement est responsable de son application et de toutes les dépenses encourues. De leur côté, les donateurs rendent des comptes au gouvernement et doivent honorer leur part de tout contrat, qu'il s'agisse d'un financement prévu à un moment donné, d'une assistance technique appropriée, etc. L'attention des donateurs (et leur surveillance) est ainsi portée non plus sur la mesure des résultats obtenus grâce à "leur" contribution mais sur les résultats du secteur dans son ensemble.

1.3 Pourquoi soutenir un programme sectoriel?

"Les approches sectorielles sont l'aboutissement d'un constat, à savoir que les projets individuels n'apportent en général que des améliorations sporadiques, qui ne sont pas viables après l'achèvement des projets et qui font appel de manière disproportionnée à des capacités humaines et des fonds déjà très limités." (UNFPA, 2004)

Comme on l'a dit plus haut, l'approche sectorielle est l'aboutissement de certains changements qui ont eu lieu dans le milieu de l'aide internationale. Elle est perçue comme un moyen de fournir une aide au développement qui soit plus efficace que les méthodes plus classiques fondées sur l'approche par projet. Comme les autorités sont plus impliquées et que les programmes mis en place reflètent les besoins du pays, on peut s'attendre que cette approche contribuera à accélérer la réalisation des OMD.

Pourquoi l'approche sectorielle?

- Pour que les gouvernements partenaires *s'approprient* davantage les prises de décisions sur les politiques sectorielles, les stratégies sectorielles et les dépenses sectorielles;
- Pour accroître la *cohérence* entre politiques sectorielles, dépenses et résultats, grâce à une plus grande transparence et un dialogue élargi, ainsi qu'à une prise en compte globale du secteur;
- Pour minimiser autant que possible le *coût des opérations* associé à l'apport de financements extérieurs, soit par une adoption directe des procédures gouvernementales, soit par l'harmonisation progressive des procédures propres à chaque donateur.

Source: (CE, 2003)

De ce fait, l'approche-programme est en train de remplacer progressivement l'approche par projet :

"L'approche par projet est en train d'être remplacée par une conception plus large des politiques et des programmes qui met l'accent sur le changement systémique et les résultats nationaux. La réforme sectorielle, les approches sectorielles, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), les bilans communs de pays (BCP) ainsi que les procédures d'appel global sont en train de remplacer les descriptifs de projet comme outils de planification et de programmation. Ces changements nécessitent des interventions au niveau des politiques et des programmes, et des concertations qui vont au-delà des contreparties classiques du Fonds." (UNFPA, 2002c)

1.3.1 Les avantages des approches sectorielles

Comparé à l'approche-projet classique, un soutien par le biais d'un programme sectoriel comporte plusieurs avantages :

- ▶ D'emblée, le **gouvernement s'approprie** et dirige le programme, et est considéré comme le responsable du secteur. D'autre part, il arrive que des projets sont trop étroitement déterminés par les donateurs, qu'ils reflètent leurs préférences et ne sont pas vraiment appropriés par les gouvernements, ce qui aboutit souvent à leur échec.
- ▶ C'est une approche **axée sur les résultats** (l'accent étant mis sur les résultats sectoriels). Les projets sont en fait axés sur les résultats mais leurs cibles peuvent être relativement peu importantes si l'on considère l'ensemble du secteur.
- ▶ Elle favorise une **orientation axée sur les politiques – plutôt que sur les détails**. L'approche-projet tend à se concentrer sur les détails et ne peut pas toujours résoudre des problèmes plus vastes de façon efficace.
- ▶ Elle permet de mieux coordonner les contributions des donateurs. Dans le cadre des projets, il peut y avoir peu ou pas de coordination entre les donateurs, ceux-ci se limitant à mettre en commun quelques informations sur les activités entreprises.
- ▶ Elle rend le **financement** plus transparent et **prévisible**. Les projets réalisés séparément ne s'inscrivent pas dans un cadre de dépense général. Leur financement peut donc être peu clair et imprévisible. Lorsqu'il y a un plan unique de dépenses, tous les intéressés peuvent savoir où les fonds ont été dépensés.
- ▶ Elle réduit le **coût des opérations**. Les projets exigent souvent beaucoup de temps de la part des responsables des politiques qui doivent effectuer des missions de contrôle, d'évaluation, etc.
- ▶ Elle améliore la justification de l'emploi des fonds. Les gouvernements sont responsables de la mise en œuvre des programmes sectoriels. Avec les approches par projet, ils ne sont responsables que devant les donateurs.
- ▶ Elle incite à porter davantage attention au **renforcement des capacités**, étant donné qu'elle dépend davantage des systèmes locaux. Les projets peuvent passer outre les systèmes gouvernementaux et faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire (du point de vue des donateurs) de créer des systèmes locaux. Ces projets peuvent également priver le gouvernement de nombre de ses meilleurs fonctionnaires qui sont assignés à la direction des groupes d'application.
- ▶ Elle peut accroître **l'affectation des ressources** à des secteurs insuffisamment financés. Les impératifs des projets ont rarement trait aux flux sectoriels et ils n'ont donc pas beaucoup d'influence sur l'affectation des ressources tant au sein des secteurs qu'entre eux, et ne peuvent permettre de compenser les déséquilibres existants.
- ▶ Elle améliore la **transparence**. Un plan de dépenses unique permet aux intéressés de s'assurer que l'affectation des ressources est conforme aux priorités nationales indiquées. Ceci n'est pas le cas de projets

Faut-il éliminer progressivement le financement par projet?

Poursuivre le **financement par projet** n'est pas forcément incompatible avec le programme sectoriel, mais afin de garantir que cela ne nuit pas au programme sectoriel qu'ils sont censés aider, les donateurs doivent :

- Démontrer comment les buts du projet contribuent aux objectifs du secteur;
- Expliquer pourquoi le soutien à un projet est préférable à d'autres formes d'aide;
- Répartir les coûts en fonction de la classification budgétaire du gouvernement, et s'efforcer de prendre des engagements pluriannuels;
- Utiliser les systèmes gouvernementaux chaque fois que cela est possible (dans le cas par exemple des passations de marché et des mécanismes d'évaluation du secteur) ou expliquer clairement la raison quand cela n'est pas le cas.

La question des projets séparés est examinée plus en détail au chapitre 5. De manière générale, on peut s'attendre à ce que le recours au financement par projet diminue. Cependant, pour certaines activités une approche par projet peut encore être justifiée, comme dans le cas de projets novateurs ou pilotes.

séparés, dont le financement global manque de clarté, et il n'est pas possible non plus de comparer l'ensemble des flux financiers avec les priorités.

1.3.2 Comment une approche sectorielle est-elle censée réaliser ses objectifs?

Le tableau suivant présente les différents mécanismes grâce auxquels une approche sectorielle est censée apporter des améliorations dans le domaine de la santé.

Effets d'une approche sectorielle	Résultats attendus	(Conduit à) Impact prévu
<ul style="list-style-type: none"> • Réduit la fragmentation et les chevauchements de l'aide; • Accroît l'appropriation et le leadership du gouvernement; • Améliore la coordination; • Renforce les capacités institutionnelles; • Améliore la transparence des processus budgétaires : des financements plus clairs et plus prévisibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • De meilleures politiques sectorielles - y compris une réduction des inégalités au niveau de l'accès et des disparités géographiques; • De plus grandes chances d'application; • Une plus grande efficacité et utilité des dépenses publiques - suivi des résultats et approches fondées sur des preuves, réduction du coût des opérations, meilleure coordination; • Les ministères techniques, et non pas les donateurs, sont responsables des programmes; • Amélioration des conditions au sein des ministères concernés (service public, gestion des dépenses publiques), ce qui aboutira à la réussite de plus vastes réformes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs du secteur sont atteints, ce qui contribue à la réalisation des OMD.

Sur le court ou moyen terme, la plupart des avantages apparaîtront au niveau de l'amélioration des **processus** et des **structures de l'administration du pays**. Quant aux **produits** et aux **résultats**, il n'était jamais prévu que l'appui aux programmes sectoriels aurait un impact immédiat sur eux. Il y a de nombreuses raisons à cela : de graves problèmes intrinsèques qu'il faut d'abord résoudre, le rôle relativement réduit du secteur public, et les préoccupations au sujet d'un sous-financement. C'est à partir d'un certain temps que viennent les améliorations, comme cela apparaît aujourd'hui. Néanmoins, il faut reconnaître qu'il est difficile **d'attribuer** des résultats au seul programme d'appui.

1.3.4 Le contexte national

Dans quel contexte l'appui à un programme sectoriel est-il le plus susceptible de réussir? Le tableau suivant donne les principales conditions préalables à la réussite d'un tel programme ainsi que d'autres facteurs, qui ne sont pas indispensables mais qui peuvent créer un environnement plus favorable à l'application. Ces conditions sont décrites plus précisément dans les paragraphes qui suivent.

Conditions nécessaires à la réussite d'un programme sectoriel	
<p>Conditions indispensables</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une direction solide et efficace au niveau du ministère technique; ▪ Un engagement envers le processus au niveau d'autres entités du gouvernement, notamment le ministère des finances et les plus hauts responsables politiques; ▪ Un large consensus entre gouvernement et donateurs sur les principales politiques et la gestion des problèmes propres au secteur; ▪ Un niveau raisonnable de stabilité macroéconomique et politique qui permette un nombre relativement important de prévisions budgétaires; ▪ Un minimum de base pour soutenir le programme quand les systèmes de gestion financière et les capacités existent. 	<p>Conditions favorables</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des relations gérables entre institutions; ▪ Existence d'un "donateur principal" expérimenté ou d'un groupe "chef de file" de donateurs; ▪ Motivations compatibles avec les objectifs de l'approche sectorielle; ▪ Possibilité de "projets à gains rapides" incitant un engagement et un soutien accrus. ▪ Existence de plus vastes initiatives de réforme au niveau structurel des services publics et de la gestion des finances publiques au sein du gouvernement, pouvant être exploitées dans le secteur. <p style="text-align: right;">(Adapté de CE, 2003)</p>

Lorsque l'on applique une approche sectorielle, il est important de tenir compte des pièges éventuels, et des mesures à prendre pour les minimiser ou les éviter. Si les conditions indispensables ne sont pas réunies, des obstacles peuvent probablement surgir.

1.3.5 Conditions "favorables"

Les facteurs suivants peuvent aider à créer un climat plus favorable à la mise en oeuvre⁴ :

Des relations institutionnelles contrôlables

Les programmes sectoriels sont le plus efficaces lorsqu'ils sont définis dans le cadre de la responsabilité budgétaire d'un seul ministère technique. Ils sont également plus faciles à gérer lorsque le groupe des principaux donateurs à un secteur est relativement petit.

Un “donateur principal” expérimenté ou un groupe principal de donateurs

Il faut généralement un donateur principal disposé à aider le gouvernement dans la gestion de la coordination des donateurs et des autres acteurs en prodiguant des conseils et en “faisant rentrer dans le rang” les autres donateurs lorsque cela est nécessaire.

Des motivations compatibles avec les objectifs de l’approche sectorielle

Des problèmes sont susceptibles d’apparaître si la stratégie sectorielle implique une réduction de budget ou de personnel du ministère qui doit prendre en charge la mise en oeuvre. En outre, lorsque des réformes des services publics ou d’autres réformes du gouvernement sont en cours et donnent lieu à de nouvelles incitations et des récompenses liées aux résultats, il est plus facile d’attirer du personnel et de lutter contre les incitations à la bureaucratie dans un projet.

Des “gains rapides”

La mise en place d’un programme sectoriel est un processus de longue haleine qui implique de nombreuses négociations et consultations ainsi que l’établissement de systèmes. L’enthousiasme s’estompera rapidement si des avantages tangibles ne sont pas obtenus dès les premières phases du projet.

Résumé : Les bonnes pratiques pour créer des approches sectorielles

Respecter le fait que c’est le gouvernement qui dirige et s’approprie le projet. Les donateurs doivent laisser l’initiative au gouvernement tout en lui fournissant un soutien souple, des informations et des conseils sur ce qui peut être réalisé dans un certain laps de temps.

Éviter les systèmes ou les processus parallèles dans le cadre du développement d’un programme sectoriel (tels que des secrétariats spéciaux ou des “groupes de planification pour les approches sectorielles”) et se concentrer sur le renforcement ou la réforme du système normal de budgétisation et planification du gouvernement.

S’assurer de la pleine participation du ministère des finances. Ce qui peut être réalisé au niveau d’un seul secteur est clairement limité. Lorsque le ministère des finances ne participe pas étroitement dès le début, le processus peut dérailler par la suite en raison de désaccords sur l’enveloppe budgétaire.

S’assurer d’un soutien politique au plus haut niveau. Encourager les hauts responsables du secteur à rechercher des conseils politiques, à informer le Cabinet et le Parlement si nécessaire, et à posséder une stratégie de communication sur le programme. Les objectifs d’une politique sectorielle doivent être conformes aux préoccupations politiques afin qu’ils reçoivent un soutien cohérent. De plus, il est probable que la stratégie sectorielle devra tenir compte des questions d’intérêt pour l’ensemble du gouvernement (telles que la réforme du secteur public), ce qui nécessitera un soutien politique.

Prévoir des “gains rapides” lors de l’application du programme sectoriel. Ils doivent comprendre des gains tangibles pour les utilisateurs des services (par exemple, meilleur entretien des routes de grand passage, meilleure fourniture en médicaments ou réduction des redevances), ainsi que des améliorations pour le personnel et la direction du secteur (i.e. simplification des processus de préparation budgétaire, amélioration de l’information, bureaux plus propres et mieux équipés, etc.).

Concevoir des processus qui ne requièrent qu'un recours minimal aux compétences en gestion, planification et établissement des politiques au sein du gouvernement tout en renforçant progressivement les capacités.

La plupart des programmes sectoriels contribuent à augmenter considérablement le temps que les donateurs demandent aux responsables du gouvernement de leur consacrer. Soyez conscient de cela et trouvez des moyens de réduire le coût des opérations inhérentes à la gestion de l'aide.

Être prêt à fournir un soutien à long terme. L'établissement des mécanismes de gestion des programmes sectoriels est une entreprise de longue haleine. De plus, l'application des stratégies sectorielles implique en général des changements institutionnels et un développement organisationnel sur le long terme. De nombreux programmes sectoriels possèdent des calendriers de mise en oeuvre d'une dizaine d'années et leur application se fait par "tranches" de trois ou cinq ans. Les donateurs doivent avoir la même échelle temporelle si un programme sectoriel doit apporter des résultats.

Faire preuve de prudence et de réalisme lorsqu'il s'agit d'instaurer des modalités groupées de financement. Il faut pour ce une préparation minutieuse et un renforcement des capacités, mais il n'est pas forcément nécessaire (ou rentable) si l'on cherche à unifier la planification et l'allocation des ressources. La priorité doit être donnée à l'établissement de processus d'examen et de calendrier d'exécution communs.

Tenir compte de la passation de marchés. Dans de nombreux pays, les marchés publics sont une source endémique de corruption tant au niveau de l'administration locale que centrale. Dans ce contexte, on ne peut pas tout simplement adopter les systèmes gouvernementaux sans les avoir au préalable considérablement modifiés. Si ce problème n'est pas pris en compte, tout scandale lié à la corruption affaiblira considérablement la confiance accordée à l'approche sectorielle. De façon générale, le mieux est de traiter les préoccupations en matière de passation de marchés comme un problème à part entière, plutôt que comme un aspect de la comptabilité ou du contrôle des dépenses. Des systèmes spéciaux de passation de marchés peuvent être mis en place pour un programme sectoriel sans nécessairement adopter les procédures d'un donateur particulier ou d'un financement groupé. Par exemple, il peut être convenu de certaines modifications et améliorations des systèmes gouvernementaux. Les gouvernements peuvent aussi choisir d'accorder tous les marchés pour un programme sectoriel à un donateur, comme la CE ou la Banque mondiale, ou ils peuvent engager un agent pour gérer les achats. (CE, 2003)

1.3.6 Obstacles à l'application d'une approche sectorielle

Les facteurs suivants peuvent entraver le processus d'une approche sectorielle :

Un faible leadership de la part du gouvernement

Si le ministère technique ne fait pas effectivement preuve d'autorité, les donateurs auront tendance à diriger le processus. Dans cette situation, il y a de fortes chances que la planification et la consultation soient financées par les donateurs eux-mêmes, parallèlement aux systèmes gouvernementaux normaux. Dans le domaine de l'agriculture par exemple, de longs processus relativement coûteux de "préparation des programmes" ont été organisés dans un certain nombre de pays autour de "secrétariats" et de "groupes de travail" qui ne sont que vaguement rattachés aux structures gouvernementales.

Le ministère des finances n'est pas impliqué

Le manque de participation et d'engagement du ministère des finances signifie que le processus n'est pas intégré à un cycle budgétaire et qu'il ne peut y avoir de garantie de financement du plan conçu. Cette situation n'incite pas le ministère technique concerné à chercher à accroître la transparence dans l'emploi des fonds des donateurs (en les inscrivant dans l'enveloppe budgétaire) et ne donne aucune possibilité

d'appliquer un programme de dépenses cohérent sur le moyen terme pour le secteur. Souvent, on ne peut améliorer les systèmes de gestion financière, nécessaires pour financer un programme sectoriel (justification de l'emploi des fonds apportés par les donateurs) qu'en travaillant avec le Trésor et les services comptables aux niveaux central et local.

Il n'existe pas de consensus sur les principales questions

En l'absence d'un consensus sur les principales questions de politique et de gestion pour un secteur donné, il peut s'avérer difficile de faire progresser le processus. Dans l'idéal, les problèmes à ce niveau se traduiraient par la poursuite des consultations, des discussions et des recherches pour aboutir peut-être à un consensus. Toutefois, le désir des donateurs comme du gouvernement de poursuivre les financements et de maintenir formellement le processus risque de conduire à "esquiver" les principaux problèmes, qui pourront plus tard resurgir comme points de litige. Les donateurs et les gouvernements peuvent aussi se concentrer chacun sur un problème différent – les uns sur les réformes politiques et les priorités d'un secteur et les autres sur les dispositions de financement.

La situation macroéconomique se détériore, la gestion des affaires publiques est de plus en plus préoccupante

Un environnement macroéconomique faible et des désaccords au sujet de la gestion des affaires publiques peuvent facilement faire dérailler les programmes sectoriels en faisant perdre confiance aux donateurs. Le contexte économique et politique peut être fragile et dépendre d'événements extérieurs au secteur. Si le programme ne s'inscrit pas dans un cadre macroéconomique et un cadre de dépenses plus larges, il sera d'autant plus vulnérable aux chocs budgétaires, qu'ils soient dus à une mauvaise gestion macroéconomique, à des événements extérieurs ou à la suspension du soutien budgétaire apporté par les donateurs et les organismes multilatéraux au niveau macroéconomique. Un des premiers symptômes de malaise économique est le risque croissant de "fongibilité", ou le remplacement du financement public par les fonds des donateurs et la diminution de la discipline budgétaire sur l'ensemble des secteurs.

1.3.7 La nécessité d'une approche distincte pour chaque pays

Avant de passer à la description des principaux éléments d'une approche sectorielle au prochain chapitre, il ne faut pas oublier qu'une approche sectorielle est une approche, comme son nom l'indique, et non une feuille de route. Cette approche doit être adaptée en fonction des circonstances nationales et s'inscrire dans les processus en cours de réforme sectorielle et de santé. Des pays mettent actuellement en place un ensemble d'approches et de réformes qui auront des conséquences majeures sur les approches au niveau sectoriel, dont les plus importantes sont notamment les suivantes :

- Existence de cadres nationaux de planification et de politiques;
- Politiques par secteur;
- Réforme des services publics;
- Réforme des financements, par exemple des réformes de la gestion des finances publiques et interventions pour l'adoption d'une planification et d'une budgétisation dans le but de produire un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT);
- Décentralisation et réforme des administrations locales.

Certains de ces processus sont compatibles avec l'apport d'un soutien aux programmes sectoriels. D'autres, tels que le développement de politiques sectorielles et de cadres de dépenses à moyen terme, contribuent directement au développement d'un programme sectoriel. Toutefois, ils ajoutent un degré de complexité qui demande une approche stratégique bien planifiée à chaque étape.

2 Soutien à un programme sectoriel

Le présent chapitre fournit un résumé des principaux éléments d'un programme sectoriel (le chapitre 4 s'y intéressera plus en détail).

Il est suivi par une description d'autres moyens d'acheminer l'aide au développement.

2.1 Principales composantes d'un programme sectoriel

2.2 Au-delà des approches sectorielles : autres instruments d'aide

2.1 Principales composantes d'un programme sectoriel

Un programme sectoriel comporte six composantes. Les trois premières sont des principes généraux de meilleures pratiques de planification et de gestion.

1. Une **politique et une stratégie sectorielles** claires;
2. Un **programme de dépenses à moyen terme** par secteur, s'appuyant sur un plan d'action exhaustif;
3. Un **système de contrôle des résultats**.

Les deux composantes suivantes reflètent la nécessité de garantir qu'une part importante du financement externe pourra s'articuler au programme sans provoquer de perturbations majeures ou de coûts d'opérations excessifs.

4. Un processus formel de **coordination** s'agissant des donateurs ;
5. Un processus convenu qui permette d'aller vers des **systèmes harmonisés** d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de marchés.

La dernière composante a trait au besoin de mécanismes qui incitent les principaux acteurs à participer à toutes les phases :

6. Un mécanisme systématique de **consultation** avec les clients et les bénéficiaires des services gouvernementaux ainsi qu'avec les fournisseurs non gouvernementaux de ces services.

Les pages qui suivent décrivent séparément chacune des composantes, examinent ce qu'elles sont et pourquoi elles sont nécessaires⁵.

2.1.1 Une politique et une stratégie sectorielles claires

Il s'agit en gros d'une formulation claire des objectifs du gouvernement et de la manière dont ils peuvent être atteints. Des définitions plus précises sont données dans l'encadré ci-dessous.

Politique et stratégie sectorielles - Définitions

Politique sectorielle

Une politique sectorielle est une déclaration des objectifs du gouvernement au sein d'un secteur et un résumé de la manière dont ils seront atteints. Elle explique le rôle qui sera attribué aux agents gouvernementaux et non gouvernementaux au sein du secteur. Elle sépare les activités qui réguleront la fourniture de services par le marché, du financement et de la distribution de services par le gouvernement. Souvent, elle inclura une série d'objectifs relatifs au niveau d'accès souhaité pour les services fournis par le gouvernement, la qualité minimale de ces services et les droits qui pourraient être perçus, le cas échéant.

Les politiques sectorielles découlent en général d'un éventail de décisions prises par le gouvernement - certaines juridiques, d'autres administratives ou budgétaires. Pour déterminer ce qu'est une politique sectorielle, il est souvent nécessaire de se reporter à plusieurs documents. Avec le temps, les objectifs et la stratégie peuvent perdre de leur clarté, et des chevauchements ou des incohérences peuvent apparaître. Produire un document unique définissant la politique sectorielle apporte plus de transparence, aboutissant à une approche cohérente et unifiée. (CE, 2003)

Programme sectoriel

S'ils décident de suivre une approche sectorielle, les gouvernements pourront, en consultation avec les donateurs partenaires et les autres parties intéressées, mettre au point une politique sectorielle et un plan d'action. Ceci est un programme sectoriel, à condition qu'il contienne les trois éléments de base suivants :

- Un document de politique sectorielle approuvé et un cadre stratégique général (tel qu'un DSRP)
- Un cadre de dépenses à moyen terme et un budget annuel
- Une coordination entre donateurs du secteur, menée par le gouvernement.

(CE, 2003)

Nous devons savoir ce que le gouvernement tente de réaliser dans un secteur et comment. Il nous faut faire la différence entre le rôle régulateur du gouvernement et son rôle de fournisseur de services, préciser les rôles des agents non gouvernementaux et les réformes institutionnelles nécessaires pour tenir ces rôles.

Apporter un soutien à un programme sectoriel ne pourra être efficace que si les politiques fondamentales choisies par le programme sont solides et s'il existe un engagement de toutes les parties à appliquer les stratégies qui ont été convenues. Le processus qui permet à n'importe quel cadre sectoriel d'être mis en place et les accords de partenariats qui étayent son application sont, de ce fait, extrêmement importants.

2.1.2 Un programme de dépenses à moyen terme par secteur basé sur un plan d'action exhaustif

Le plan ou cadre de dépenses à moyen terme est un outil et un processus de planification qui aide à garantir que les ressources sont utilisées au mieux.

Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) : autres définitions

Un CDMT est un système permettant l'organisation des actions et la planification des dépenses sur une période de 3 à 5 ans. Il concilie systématiquement la réalisation des objectifs stratégiques avec les limites de la totalité des ressources. Dans certains pays, l'ensemble du processus budgétaire est géré par un système de CDMT; dans d'autres, il n'est appliqué qu'à certains secteurs et n'est employé qu'à titre indicatif pour les décisions concernant les dépenses.

Un cadre de dépense à moyen terme par secteur doit avoir au moins les quatre caractéristiques suivantes :

- Il doit être complet dans le sens qu'il inclut toutes les sources de financement du secteur et toutes les dépenses envisagées.
- Il doit être réaliste afin que les prévisions de financement ne soient pas surestimées et les prévisions de dépenses ne soient pas sous-estimées.
- Il doit établir clairement comment les ressources seront utilisées et quels sont les résultats souhaités qui seront ensuite vérifiés, c'est-à-dire qu'il doit s'appuyer sur un plan d'action clair.
- Il doit être entériné par les plus hauts responsables politiques. (CE, 2003)

Un CDMT est un outil de planification qui a pour but de :

- Faire correspondre les dépenses avec l'ensemble des ressources disponibles, pour garantir une stabilité budgétaire sur le court terme et définir des niveaux de dépenses adéquats sur le long terme;
- Guider la répartition des ressources par secteur en fonction des priorités de développement du gouvernement, sur la base d'une évaluation générale des ressources, des options en termes de politiques et du coût de chaque domaine prioritaire;
- Faciliter la planification stratégique par secteur, en garantissant un flux de ressources plus prévisible à partir de limites indicatives sur une période de trois à cinq ans et une programmation parallèle des dépenses courantes et des dépenses d'investissement ainsi que des financements internes et externes;
- Améliorer l'efficacité des dépenses, en exigeant que les organismes de tutelle définissent leur mission, leurs objectifs et leurs activités, et si possible établissent des liens entre les produits et les dépenses.

Le CDMT est surtout une enveloppe budgétaire hiérarchisée "du haut vers le bas" conforme à la stabilité macroéconomique, des coûts actuels et des coûts à moyen terme des priorités nationales existantes; c'est aussi un cadre qui fait correspondre ces coûts avec les ressources disponibles par le biais d'un processus de décision itératif. (Foster et Fozzard, 2000)

Un CDMT peut être défini dans le contexte d'un cadre à moyen terme. Un cadre à moyen terme peut être l'aboutissement de trois stades de développement :

Il s'agit d'abord d'un cadre budgétaire à moyen terme qui établit les objectifs de politique budgétaire et des projections intégrées macroéconomiques et budgétaires, sur le moyen terme.

L'étape suivante est un cadre budgétaire à moyen terme, qui comprend à la fois les agrégats financiers à moyen terme et un ensemble intégré de prévisions cohérentes sur le moyen terme réparties

en fonction des organismes auxquels ces fonds seront attribués. Les priorités stratégiques sont exprimées en fonction des ressources disponibles à moyen terme, ce qui permet ainsi de donner aux organismes une certaine prévisibilité budgétaire tout en respectant les contraintes de la discipline fiscale.

Le cadre budgétaire à moyen terme peut être considéré comme le modèle le plus fondamental de cadre de dépenses à moyen terme. Dans cette acception, les cadres de dépenses à moyen terme et les cadres budgétaires à moyen terme sont analogues.

Les cadres de dépenses à moyen terme tels qu'ils ont été instaurés en pratique ont souvent fait appel à des innovations budgétaires supplémentaires destinées à accélérer la budgétisation en fonction des produits et des résultats. Les réformes qui cherchent à renforcer l'efficacité opérationnelle en plus de renforcer la discipline budgétaire et à améliorer l'ordre des priorités stratégiques sont des *cadres de dépenses à moyen terme*. (Jones et Lawson, 2000)

Les CDMT sont importants car ils sont utilisés pour préciser le niveau prévu des ressources internes et externes disponibles et la manière dont ces ressources seront utilisées. Les donateurs peuvent s'appuyer sur les cadres de dépenses pour décider si les plans de répartition des ressources suivis par le gouvernement sont conformes aux priorités déclarées. Ceci peut être très important lorsque les donateurs apportent des financements directement au gouvernement sans les allouer à une utilisation particulière.

À ce stade, deux questions sont importantes pour les donateurs :

- ▶ **Quel doit être le niveau de leur contribution financière, quand doit-elle intervenir et à quelle fin** - pour garantir que les programmes sectoriels sont d'un coût abordable, qu'ils sont viables à terme et que les flux de financement sont prévisibles.
- ▶ **Comment l'acheminer** - pour accroître l'efficacité de l'aide en faisant appel le plus possible aux systèmes gouvernementaux, en renforçant ainsi ces systèmes et ces capacités, et en maintenant le coût des opérations à un faible niveau.

En ce qui concerne l'acheminement des ressources, il n'existe pas de règle stricte sur la manière dont un programme sectoriel doit être financé. La plupart des programmes actuels utilisent un amalgame de dispositions financières. La plupart des contributions apportées aux programmes sectoriels sont encore fournies par le biais de projets, parce que certains donateurs ne sont pas autorisés à déboursier des financements directement aux systèmes gouvernementaux, ou qu'ils ont des réserves quant à l'efficacité de ces systèmes. Les fonds peuvent être alloués à des projets particuliers, à des programmes particuliers au sein du secteur (contribution budgétaire allouée) ou ils peuvent ne pas avoir été alloués (soutien budgétaire sectoriel). Mais il ne faut pas oublier que dans une approche sectorielle, ces projets doivent être conformes aux politiques du gouvernement. La question des projets séparés est évoquée plus en détail au chapitre 5.

2.1.3 Un système de suivi des résultats

C'est un moyen de mesurer la performance d'un secteur dans son ensemble, utilisé pour mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs définis par les politiques.

L'important est ici de s'accorder sur une série d'indicateurs qui, pris dans leur ensemble, donnent une image fiable du fonctionnement du secteur. Ces indicateurs permettent aussi de cerner les problèmes et les domaines où des actions sont nécessaires. Pour ce, il faut choisir un nombre relativement petit d'indicateurs, idéalement une trentaine.

Il est important que les résultats des donateurs soient également pris en compte lors du suivi et de l'évaluation, non seulement ceux des autorités.

2.1.4 Les accords de partenariat

Les trois dernières composantes peuvent être regroupées dans la catégorie des accords de partenariat. Qu'entend-on exactement par **partenariat**? De manière générale, cela implique :

- Un processus formel de coordination des donateurs
- Un processus convenu qui permette d'aboutir à un système harmonisé (voir définitions ci-dessous) d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation de marchés
- Un mécanisme systématique de consultation.

Il existe d'autres définitions plus détaillées d'un partenariat.

Partenariat et harmonisation : définitions

Le partenariat

Un partenariat est une relation de collaboration entre des entités qui travaillent à la réalisation d'objectifs communs grâce à une répartition convenue des tâches. Au niveau d'un pays, sous la direction du gouvernement, on fait participer des acteurs nationaux et des partenaires extérieurs à la mise en œuvre, l'application et le suivi d'une stratégie nationale de développement. (Banque mondiale, 2003a)

Le partenariat désigne un accord souscrit entre deux parties ou plus pour collaborer aux fins d'objectifs communs, dans lequel figurent : i) le partage du travail, des attributions et des responsabilités; ii) des investissements communs; iii) le partage des risques; et iv) des avantages mutuels⁶. (Demirjian, 2002)

De plus en plus, l'accent est mis sur le principe d'un partenariat établi tout d'abord entre donateurs et gouvernement, puis éventuellement élargi à la société civile. Cet arrangement diffère des relations entre les institutions d'APD et les gouvernements qui reçoivent leur aide, relations qui ont parfois été conflictuelles et comporté des conditionnalités devenant une forme de coercition dans le dessein de limiter la fongibilité de l'APD. Plusieurs conditions de base sont nécessaires à l'établissement d'un partenariat :

- Un accord entre le gouvernement et les donateurs sur les objectifs de la coopération pour le développement et les moyens de les atteindre
- Une réelle concordance de vues sur les droits et les responsabilités de chaque partie
- Une appropriation nationale des politiques et des programmes de développement
- Un dialogue ouvert et transparent sur les politiques entre donateurs, gouvernements et société civile, afin de tenir compte des intérêts de toutes les parties prenantes
- Un engagement de collaboration à long terme fondé sur la confiance et la responsabilisation mutuelles. (Jones et Williams, 2002)

L'appropriation et le partenariat sont des concepts qui se chevauchent. La différence est que les limites extérieures de la relation entre donateurs et bénéficiaires sont plus clairement exprimées

dans les partenariats. [...] Selon le concept suédois du développement, c'est le partenariat qui est le plus exhaustif des deux concepts, car il inclut l'appropriation par le pays partenaire et couvre aussi les attentes des donateurs. (Molund, 2000)

Le partenariat est une relation fondée sur des valeurs communes et une confiance mutuelle. C'est une relation dans laquelle "les objectifs, les conditions, les obligations, les attributions et les responsabilités" sont clairement définis et mutuellement acceptés, et qui est fondée sur le respect et l'égalité. (Ministère suédois des affaires étrangères, 1997)

Dans un partenariat, le but de la coopération pour le développement n'est pas de s'acquitter de tâches pour un pays en développement et ses habitants, mais de s'acquitter de ces tâches avec lui. La coopération pour le développement doit être perçue comme un effort commun pour aider un pays en développement à accroître ses capacités de faire les choses lui-même. Les méthodes paternalistes n'ont pas de place dans ce cadre. Dans un véritable partenariat, les acteurs locaux doivent progressivement prendre la direction du processus alors que les partenaires extérieurs soutiennent les efforts locaux d'assumer une responsabilité grandissante de leur propre développement. (OCDE-CAD, 1996)

L'harmonisation des donateurs

Une harmonisation a lieu lorsque deux donateurs ou plus collaborent étroitement pour i) partager des informations, ii) adopter des procédures ou des systèmes communs, ou iii) adopter des méthodes de travail qui impliquent des prises de décisions communes.

Ceci est différent de la définition plus large de la coordination de l'aide, qui est un processus qui concerne donateurs et partenaires, et qui est dirigé par les partenaires.

L'harmonisation des donateurs sera souvent la seconde meilleure option après la coordination de l'aide dirigée par les pays partenaires. Mais l'harmonisation peut utilement aboutir à des formes plus solides et durables de coordination de l'aide. Il faut cependant veiller à consulter les pays partenaires pour s'assurer que l'harmonisation des donateurs est dans leur intérêt. Si elle est réalisée correctement, la coordination des donateurs peut servir de complément à la coordination de l'aide en élargissant la portée du travail en commun et en favorisant des procédures et des systèmes efficaces. (OCDE-CAD, 2002a; OCDE-CAD, 2002b)

Le partenariat est mis en oeuvre de différentes manières en fonction des circonstances. Ses principaux aspects sont notamment :

- ▶ **Surveillance et coordination.** Ce processus est dirigé par le gouvernement et a généralement lieu par le biais de groupes de liaison de haut niveau ou de comités directeurs avec la participation des principales parties prenantes. Il existe généralement une évaluation annuelle définie à l'avance et des processus qui ont été convenus pour approuver, contrôler et évaluer et concevoir des programmes sectoriels. Des groupes de coordination choisis par les donateurs peuvent également apporter leur contribution en s'assurant que les donateurs participent aux réunions avec le gouvernement en tenant une position commune, ce qui épargne aux gouvernements du temps et de l'énergie.
- ▶ **Questions techniques.** Les groupes de travail techniques traitent généralement de questions particulières, ou dans l'idéal, des études ponctuelles sont commanditées par l'ensemble du groupe directeur.
- ▶ **Des "règles du jeu" convenues, en bonne et due forme.** Celles-ci sont généralement établies sous la forme d'un memorandum d'accord ou d'un code de conduite, qui précise les obligations qui incombent aux différents partenaires.

2.2 Au-delà des approches sectorielles : autres instruments d'aide

Il faut aussi reconnaître les éventuelles lacunes propres aux approches sectorielles. En travaillant au niveau d'un secteur, il n'est pas possible de traiter certains des **"grands problèmes"** dont la résolution constitue une condition préalable à la réalisation d'améliorations durables dans le domaine de la santé.

2.2.1 Qu'entend-on par "grands problèmes"?

Il s'agit ici des questions suivantes :

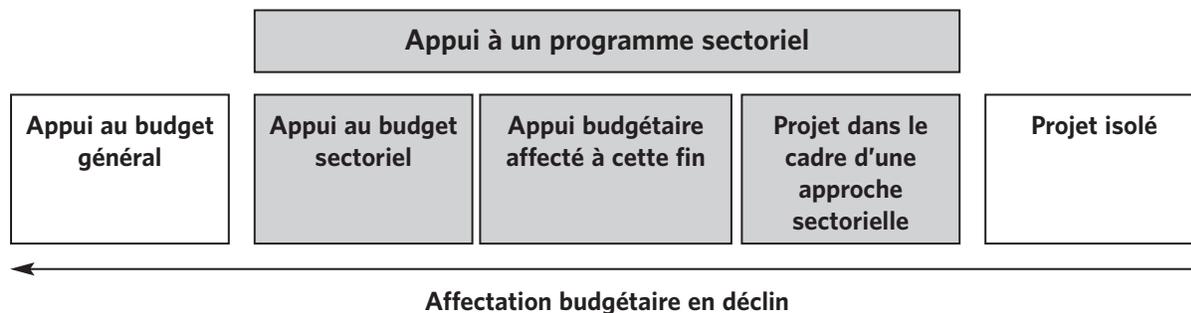
- Le personnel du secteur public (motivation, formation, supervision et plans de carrière) – questions liées aux plus larges réformes de la fonction publique;
- Le financement et la gestion des dépenses publiques (par exemple incapacité d'allouer des ressources aux programmes prioritaires, non-respect du budget dans l'allocation des financements, manque de liberté de redistribuer les ressources aux fins d'une meilleure utilisation);
- La réforme de la fonction publique, notamment la décentralisation.

Il y a différentes manières d'influencer ces processus dans le cadre des approches sectorielles. Les donateurs et les fonctionnaires du ministère concerné peuvent porter ces problèmes à l'attention des principaux responsables politiques du ministère des finances et les sensibiliser à l'impact du problème sur le fonctionnement d'un secteur. Cependant, il est difficile de résoudre ces problèmes d'un point de vue sectoriel. L'expérience a montré qu'il est difficile d'apporter des réformes à la gestion des finances publiques depuis l'intérieur d'un ministère technique; par contre, s'il y a un programme de réforme au sein du secteur financier, les programmes du secteur de la santé pourront en bénéficier de manière généralisée.

En fonction des conditions prévalant dans chaque pays hôte et de la présence d'un plus large programme de réforme de la gestion des finances publiques, un certain nombre de donateurs ont utilisé une méthode différente (**appui budgétaire général**) pour collaborer avec le gouvernement dans le but de résoudre ces grands problèmes. Certains donateurs fournissent déjà un **appui budgétaire par secteur**, il s'agit de ressources mises en commun avec ceux du gouvernement et allouées par le biais des systèmes gouvernementaux; ces ressources peuvent être utilisées à n'importe quelle fin au sein du secteur, étant entendu qu'ils appuient le programme sectoriel.

Cependant, un **appui budgétaire général** va plus loin : il contribue au budget national dans son ensemble, avec des conditionnalités liées aux mesures politiques relatives aux priorités générales du budget, non à celles d'un secteur particulier.

Par exemple, le Ministère du développement international (DFID, du Royaume-Uni) a aujourd'hui abandonné l'approche sectorielle en matière de santé en Tanzanie; il fournit son soutien directement au Ministère des finances. En pratique, ses financements ne sont pas destinés à un objectif ou un secteur particulier. Cette méthode est justifiée lorsqu'un donateur estime que les processus au niveau sectoriel sont bien mis au point



et fonctionnent correctement, et que les principaux obstacles à de nouveaux progrès sont extérieurs au secteur.

Le DFID et la Banque mondiale ont également appliqué au Bangladesh une méthode adaptée aux circonstances, le "financement par étapes", pour rembourser le Gouvernement des dépenses encourues au départ. Le taux de remboursement des ressources groupées de l'approche sectorielle est convenu lors des discussions sur les politiques et reflétera les progrès réalisés dans les principaux domaines de la réforme.

Le chapitre 4 aborde plus en détail le processus par lequel les donateurs peuvent passer d'une situation d'avant l'approche sectorielle à l'établissement de celle-ci, à la mise au point d'accords de centralisation des financements et enfin au dépassement de l'approche sectorielle pour un appui budgétaire général.

2.2.2 Quelques conclusions : quelle est la meilleure méthode?

Nous avons vu que plusieurs approches pouvaient être adoptées : par projet (dans le cadre d'un programme sectoriel ou de manière isolée), par un soutien à un programme sectoriel (aide au budget d'un projet ou appui budgétaire) et par un appui budgétaire général. Quelle est la meilleure méthode?

En dernier ressort, la réponse dépendra de la situation du pays. Plusieurs instruments d'aide peuvent exister simultanément pour aider à la réduction de la pauvreté. En effet, de nombreux donateurs ne souhaitent pas utiliser une méthode unique et préfèrent répartir les risques en faisant appel à plus d'une méthode.

L'approche-projet est utile lorsque les approches sectorielles ou l'appui budgétaire ne sont pas appropriés. Elle est aussi utile dans certaines circonstances particulières parallèlement aux approches sectorielles ou à un appui budgétaire. Sa conception doit toujours chercher à encourager la coordination et minimiser le coût des opérations. Cette approche doit être adaptée aux besoins locaux, en tenant compte des accords de gestion de l'aide en vigueur et le degré d'engagement en faveur de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la conduite des affaires publiques.

Les **programmes sectoriels** représentent en général un grand pas en avant vers une aide plus efficace, mais ils doivent être perçus comme un effort de longue haleine, les effets sur les résultats n'étant pas immédiats. Il ne faut pas oublier certains pièges, les limitations et les risques qui peuvent surgir, même si l'on connaît aujourd'hui les détails des meilleures pratiques et que des mesures peuvent être prises pour réduire de tels obstacles.

Il ne faut pas non plus oublier que les programmes sectoriels agissent au niveau du seul secteur, et qu'ils ne peuvent pas toujours apporter la solution nécessaire aux problèmes transsectoriels majeurs pour réaliser les objectifs sectoriels fixés.

D'autres instruments, tels que **l'appui budgétaire**, peuvent jouer un rôle important dans certains cas. Ces instruments adoptent nombre des principes des programmes sectoriels – en pratique, ils soutiennent un programme national plutôt qu'un programme sectoriel – mais ils aident aussi à appréhender d'importantes questions transsectorielles. Ils peuvent servir de complément aux programmes d'appui au niveau d'un secteur, voire les remplacer. Leur utilisation augmente, mais elle est encore relativement limitée du fait qu'ils présentent des risques fiduciaires très élevés (par exemple, l'assurance que les financements seront utilisés comme convenu).

3 L'UNFPA et les approches sectorielles

Le présent chapitre examine l'éventail des implications pour l'UNFPA d'un engagement dans les approches sectorielles, tant comme moyen de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, qu'au niveau plus pratique du changement des méthodes de travail exigées par cette nouvelle approche.

3.1 Politique de l'UNFPA

3.2 Comment l'UNFPA peut-il davantage mettre en valeur les approches sectorielles?

3.3 Nouvelles méthodes de travail : implications pour le personnel de l'UNFPA

3.1 Politique de l'UNFPA

La politique de l'UNFPA est de s'engager activement dans le processus des approches sectorielles, en qualité de partenaire à part entière ou sous la supervision, la direction et la responsabilité du gouvernement.

Le Conseil d'administration⁷ a encouragé l'UNFPA :

- a) À participer activement à la mise en oeuvre des politiques et des étapes préparatoires des approches sectorielles dans les pays où des programmes sont mis en oeuvre ;
- b) À élargir et renforcer les compétences nécessaires pour s'assurer d'une pleine participation de l'UNFPA dans la mise en oeuvre des politiques et des étapes préparatoires des approches sectorielles;
- c) À réfléchir, en consultation avec les partenaires, aux problèmes et aux possibilités d'un plein engagement de l'UNFPA dans les approches sectorielles, et à examiner les changements nécessaires dans les dispositions administratives et financières pour faciliter un tel engagement, en tenant compte du plan de financement pluriannuel.

On mettra l'accent sur la contribution de l'UNFPA en tant que *partenaire dans une collaboration* plutôt que *partenaire de financement*, c'est-à-dire un partenaire qui soit à même d'offrir des connaissances techniques, une expérience et un savoir-faire, en particulier dans les domaines de la santé reproductive, des droits en matière de procréation, des variables relatives à la population, l'équité et l'égalité entre les sexes, et l'habilitation des femmes.

3.2 Comment l'UNFPA peut-il davantage mettre en valeur les approches sectorielles ?

Plusieurs moyens s'offrent à l'UNFPA à cet effet.

À ce jour, les deux grandes faiblesses des approches sectorielles ont été :

- De n'avoir pas réussi à mettre au point la dimension multisectorielle : les approches sectorielles ont eu tendance à être confinées dans des limites ministérielles et n'ont jamais cherché à traiter adéquatement des questions plus larges comme l'égalité entre les sexes ou l'éducation; (voir encadré ci-dessous)

- D'avoir eu tendance à mettre l'accent sur le rôle du secteur public, alors que dans de nombreux pays plus des trois quarts des services sont fournis par le secteur privé et financés par des particuliers.

L'UNFPA, ainsi que les autres membres de la famille des Nations Unies, ont accumulé une large expérience du travail multisectoriel (voir encadré ci-dessous) ainsi que de la collaboration avec le secteur privé et les ONG. L'UNFPA peut se prévaloir de ces connaissances pour améliorer la qualité des approches sectorielles et promouvoir une utilisation plus efficace de l'aide. Le point de vue sur la manière dont l'UNFPA peut contribuer au processus de développement, se retrouve aussi dans l'opinion exprimée par des acteurs extérieurs :

"Les partenaires et parties prenantes estiment que l'UNFPA dispose des avantages comparatifs suivants : un statut d'organe des Nations Unies, avec une capacité de traiter dans la neutralité des composantes du programme du Caire; une portée mondiale; d'étroites relations de travail avec les gouvernements; et une capacité d'assumer le rôle d'intermédiaire entre gouvernements et société civile sur les questions sensibles de ce programme, tout en restant particulièrement attentif au contexte culturel de ses interlocuteurs." (UNFPA, 2002c)

3.2.1 Améliorer les résultats de la santé reproductive

Pour l'UNFPA, la grande question est de savoir si s'engager dans une approche sectorielle peut permettre d'améliorer la santé reproductive. Les approches sectorielles visent à renforcer les capacités et les systèmes, et la participation aux approches sectorielles est un moyen qui va de pair avec le mandat de l'UNFPA.

En général, même s'ils sont très bien conçus, les programmes de santé reproductive ne pourront pas atteindre les résultats visés si les systèmes de santé sont faibles. L'amélioration des services de santé reproductive dans un système de santé faible peut par exemple aboutir aux situations suivantes :

Approches sectorielles et fonctionnement multisectoriel

L'approche sectorielle offre la possibilité de promouvoir des activités transsectorielles. Les approches sectorielles doivent faire le lien avec d'autres secteurs – sur l'éducation sexuelle à l'école par exemple, ou encore la violence familiale. Les activités transsectorielles ont souvent posé problème pour les approches sectorielles, mais les partenaires de l'approche sectorielle reconnaissent souvent les capacités de l'UNFPA de résoudre ces problèmes. Voici des exemples d'activités transsectorielles possibles :

- Inviter d'autres secteurs à participer aux activités pertinentes de suivi. Par exemple, le secteur de l'éducation peut s'intéresser au développement des connaissances des adolescents sur les rapports sexuels sans risque.
- L'inclusion d'activités transsectorielles dans les plans d'action sectoriels (et dans leur financement). Par exemple, on peut demander à l'équipe de la nutrition d'étudier les moyens de travailler en lien avec les agents de la vulgarisation agricole.

En outre, les approches sectorielles soulignent souvent la nécessité de collaborer avec d'autres ministères. Certains plans relatifs aux ressources humaines doivent parfois être approuvés par le ministère chargé des établissements (ou assimilé); le ministère des finances est évidemment impliqué dans les décaissements; et le ministère de la justice aura sans doute son mot à dire dans l'octroi d'une plus grande autonomie à telle ou telle institution.

L'engagement dans une approche sectorielle est l'occasion de démontrer comment un secteur peut intégrer systématiquement les questions transversales comme l'égalité des sexes qui, selon le rapport présenté lors de la session annuelle de l'UNFPA en 2002, est l'un des principaux avantages des approches sectorielles. (UNFPA, 2002a)

- Le personnel est formé mais n'est pas payé à temps et se trouve rarement à son poste;
- Les services sont gratuits sur leur lieu de prestation, mais les pauvres n'ont pas les moyens de payer le petit supplément exigé par le personnel de santé;
- Le système d'achat des contraceptifs est fiable, mais il y a des retards d'approvisionnement;
- Les centres de soins de santé primaires établissent l'état de santé, mais les installations de consultation ou de traitement sont inexistantes.

Les services de santé reproductive n'ont pas besoin de systèmes de santé parfaits pour fonctionner. Mais ces services peuvent être des catalyseurs de changement, et seule une approche sectorielle plus large permettra aux gouvernements d'entamer le long processus de renforcement des systèmes.

Les approches sectorielles offrent donc divers avantages en matière de santé reproductive :

Mettre au point des politiques sectorielles qui correspondent plus étroitement aux questions et aux préoccupations de santé reproductive.

En participant activement à des réunions de haut niveau ainsi qu'à des groupes de travail techniques, l'UNFPA disposera des moyens d'influencer la politique des gouvernements, de mobiliser le soutien dans le cadre des cibles des OMD et de la CIPD, et donc d'avoir une influence stratégique sur l'ensemble du secteur. Ceci doit se faire de manière sélective, en visant les domaines négligés où l'UNFPA dispose de connaissances particulières.

Augmenter la part des ressources disponibles pour la santé reproductive.

Le but des approches sectorielles est d'augmenter l'efficacité globale de l'utilisation des ressources et de créer un système de santé qui réponde mieux à la mise en œuvre des politiques et priorités des gouvernements. Si un gouvernement renforce son engagement dans le domaine de la santé reproductive, grâce notamment à l'influence de l'UNFPA, les allocations seront plus importantes et la mise en œuvre sera d'autant plus probable.

La possibilité de renforcer les systèmes.

De manière générale, les approches sectorielles soutiennent les programmes de réforme des systèmes de santé. Beaucoup de questions relatives à la santé reproductive sont transsectorielles et ne peuvent être abordées par de simples projets. En mettant l'accent sur l'amélioration de la planification, de la supervision et du suivi, sur l'intégration des services et un personnel et des rémunérations adéquats, on peut aborder ces problèmes pour toutes les activités du secteur, et notamment la santé reproductive.

3.2.2 Questions essentielles pour l'UNFPA

D'autres facteurs interviennent pour justifier une plus grande participation de l'UNFPA dans les approches sectorielles.

En premier lieu, la participation à une approche sectorielle **renforcerait la crédibilité de l'UNFPA**. Un organisme qui reconnaît les mérites de l'approche sectorielle dans un pays mais n'y participe pas perdrait de sa crédibilité auprès des donateurs. Cette question peut être décisive pour l'UNFPA quand ces mêmes donateurs contribuent à son programme et regardent d'un œil de plus en plus critique la manière dont le Fonds applique son mandat.

En second lieu, d'autres acteurs veulent que l'UNFPA participe aux approches sectorielles. Des donateurs et des pays font grand cas des conseils techniques de l'UNFPA dans le domaine de la santé reproductive, mais également dans les domaines de l'égalité entre les sexes, du VIH/sida et de la santé des adolescents. En sa qualité d'organisme technique des Nations Unies, sa neutralité et son rôle dans le développement de normes mondiales sont appréciés à leur juste valeur. L'expérience du travail multisectoriel de l'UNFPA est perçue elle aussi comme un avantage majeur, puisque les approches sectorielles ont rencontré des difficultés dans ce domaine.

3.3 Nouvelles méthodes de travail : implications pour le personnel de l'UNFPA

L'engagement dans une approche sectorielle peut non seulement modifier la manière dont les donateurs et les pays concernés voient l'UNFPA, mais il peut aussi faire appel à un changement de méthode de travail, en particulier à une collaboration plus étroite avec un plus large éventail de parties prenantes. Le présent chapitre examine ce que cela implique, en termes pratiques, pour le personnel de l'UNFPA.

Les approches sectorielles mettent l'accent sur les politiques, non pas sur les détails.

Dans le cadre des approches sectorielles, les échanges des donateurs avec les hauts fonctionnaires sont plus ouverts et couvrent des questions de politique d'un niveau plus élevé. Les donateurs doivent aussi pouvoir travailler ensemble pour promouvoir les changements de politiques et les priorités.

Pour le personnel de l'UNFPA, cela implique :

- De participer dès le départ aux discussions sur l'approche sectorielle pour inclure la santé reproductive et autres questions connexes;
- De s'assurer que les composantes du secteur santé du sous-programme de la santé reproductive font bien partie de toute approche sectorielle et ne font pas l'objet d'une planification séparée;
- De s'assurer que tout financement du secteur fait partie intégrante du budget national;
- De prendre activement part aux discussions relatives à l'approche sectorielle en utilisant pleinement les connaissances disponibles;
- D'être sélectif en hiérarchisant les principales questions à traiter, et de coopérer avec d'autres partenaires pour faire avancer ces programmes;
- De présenter les expériences et l'information de telle façon que le lien avec les questions de santé plus larges soit clair (par exemple les réformes du domaine de la santé);
- De bien comprendre le mode de prise de décisions au sein du secteur, et d'utiliser effectivement ce facteur;
- D'établir des liens avec différents partenaires au sein du ministère de la santé, en sus du groupe chargé de la santé reproductive.

Les approches sectorielles supposent une direction émanant du gouvernement, non pas des donateurs.

Par le passé, les donateurs ont souvent joué un rôle trop important dans la définition des priorités. Ils ont introduit de fortes distorsions en "obligeant" le gouvernement à des dépenses dans certaines activités qui n'étaient pas prioritaires pour lui, parce que les fonds étaient disponibles et devaient être affectés à des objectifs précis. Ceci est un grave problème pour les pays qui sont fortement tributaires de l'aide.

Dans le cadre d'une approche sectorielle, le gouvernement entreprend d'établir les priorités du secteur, en définit les stratégies et crée les processus nécessaires à leur mise en œuvre. Cela signifie généralement que a) le gouvernement rencontre les donateurs en groupe plutôt qu'à titre individuel, et joue un rôle de coordination; b) les donateurs financent les fonctions centrales du gouvernement, plutôt que des structures ponctuelles de projet.

Pour le personnel de l'UNFPA, cela implique :

- De se concentrer sur les activités de plaidoyer et influencer la manière dont le gouvernement définit ses priorités et alloue ses ressources. Il a été possible dans le passé d'affecter des fonds à des activités ou des lignes budgétaires spéciales, pour s'assurer que certains résultats sont ainsi atteints. Dans une approche sectorielle, il n'est pas possible de garantir la mise en place de stratégies ou d'activités spéciales, ces décisions étant alors prises par le Gouvernement. Il faut donc essayer d'influencer la portée et le contenu de tout programme sectoriel mis au point dans le cadre d'une approche sectorielle par un dialogue avec les autorités et autres principales parties prenantes;

- De travailler avec diverses parties prenantes. Par exemple, il peut être nécessaire de collaborer étroitement avec d'autres services du ministère, notamment avec la direction de la planification.

Différents arrangements de suivi et d'évaluation des programmes.

Alors que la plupart des ministères de la santé souffrent d'un important manque de capacités, s'occuper des nombreuses missions de donateurs ne fait qu'ajouter à leur fardeau. Dans une approche sectorielle, les donateurs ne s'occupent plus du suivi particulier de "leurs" projets, ce qui décharge les fonctionnaires de l'État qui peuvent ainsi vaquer aux tâches qui leur incombent, par exemple diriger les services ou chercher à améliorer l'état de santé de la population.

Le suivi dans le cas d'une approche sectorielle doit avoir lieu dans le cadre d'**évaluations communes**, menées dans un seul processus plus concentré. Ceci remplace la multitude d'évaluations menées tout au long de l'année (et souvent au mauvais moment). Le suivi se déroule selon un calendrier qui a l'aval du gouvernement et qui généralement consiste en une réunion commune pour examiner et s'accorder sur les résultats passés, pour préparer les activités futures et s'y engager financièrement.

Les examens sont menés par le gouvernement mais toutes les parties prenantes doivent y participer. De manière générale, il y a un examen annuel mené par des consultants indépendants. Les progrès sont mesurés en fonction d'une série convenue d'**indicateurs de performance du secteur** qui s'inspirent de données provenant de diverses sources, notamment des données courantes réunies grâce aux systèmes d'information de gestion de la santé, ou des études périodiques comme les enquêtes démographiques et de santé. Les indicateurs de performance du secteur sont généralement assez peu nombreux et couvrent différents niveaux allant de l'impact (par exemple la mortalité maternelle) au processus (les progrès réalisés dans la mise en œuvre de nouveaux systèmes ou renforcement de systèmes existants). Leur but est d'offrir une image *équilibrée* (mais pas nécessairement complète) de la performance du secteur.

Pour le personnel de l'UNFPA, cela implique :

- Qu'il faut faire de son mieux pour que les indicateurs de santé reproductive soient inclus dans la liste globale des indicateurs sectoriels. Le personnel qui participe aux réunions de sélection des indicateurs sectoriels doit être préparé et convaincu de leur caractère essentiel pour les faire adopter.
- Que l'examen est l'occasion de sensibiliser les autres partenaires à l'importance des indicateurs de santé reproductive, en particulier des indicateurs oubliés comme l'égalité des sexes.
- Qu'il faut en outre s'assurer que l'examen annuel et l'évaluation soient appuyés par des connaissances suffisantes en matière de santé reproductive. Il appartient donc au personnel d'apprécier dans quelle mesure il peut soutenir le processus ou de trouver d'autres moyens de fournir un tel soutien.

Des dispositions financières diversifiées

L'avantage de l'UNFPA se situe dans ses compétences techniques, mais il est important que le personnel soit au courant de certaines questions liées au financement du secteur, afin de tirer pleinement parti de l'influence et l'impact de l'organisme sur *les politiques et la mise en œuvre*. Pour le personnel de l'UNFPA, cela signifie que :

- Les plans de dépenses de l'UNFPA doivent être transparents. Chaque programme sectoriel mis en place dans le cadre d'une approche sectorielle doit être financièrement viable à terme. À cette fin, le gouvernement doit avoir une idée claire sur la manière dont les principaux donateurs ont l'intention de soutenir le programme (combien? quand? pourquoi?). De son côté, l'UNFPA devra, avec les autres donateurs, faire montre de transparence sur ses futures intentions de financement, pour que le gouvernement sache avec précision l'étendue de l'engagement du Fonds et le calendrier établi; et il devra aussi tenir ces

engagements. L'organisme doit en outre suivre le cycle budgétaire du gouvernement (non celui de l'UNFPA) et fournir l'information dans le format imposé par le gouvernement (non celui de l'UNFPA).

- Les plans de dépenses du secteur doivent être évalués dans leur ensemble. Un programme sectoriel suppose l'existence d'un "programme unique de politique et de dépenses du secteur". La principale préoccupation concernant le financement d'un programme de secteur n'est pas tant la modalité de financement retenue, mais plutôt s'il est possible de connaître ces modalités dans leur totalité, et ce à quoi les fonds seront consacrés. Afin de s'accorder sur les priorités de financement (surtout lorsque les ressources sont limitées, dans les pays qui dépendent fortement de l'aide), le gouvernement et les donateurs détermineront ensemble, à leurs niveaux respectifs, les ressources disponibles pour l'ensemble du secteur pour les quelques années à venir. Les intentions de financement futur sont souvent présentées dans un *cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*.

En résumé, le personnel doit, dans le cadre d'une approche sectorielle, évaluer non seulement le budget affecté au service de la santé reproductive (comme par exemple dans une approche-projet ou un programme de santé reproductive) mais aussi les plans de dépenses pour l'ensemble du secteur, et évaluer ses incidences pour la santé reproductive. La question de l'acheminement de fonds à l'appui d'un programme sectoriel doit aussi être prise en compte. Doit-on continuer à affecter un financement à des activités isolées, ou au contraire mettre les fonds en commun avec ceux d'autres donateurs? Les chapitres qui suivent examinent la question dans les détails.

3.3.1 Résumé des implications pour l'UNFPA

Voici en résumé les principales implications des approches sectorielles ainsi que leur intérêt pour l'UNFPA :

En quoi un programme sectoriel diffère-t-il d'une approche-projet?

Il implique un changement de rapports **entre donateurs et gouvernement...**

- Une programmation pluriannuelle de l'aide.
- L'utilisation d'indicateurs de performance communs
- La mise en place d'un cadre commun pour la coordination de l'aide
- La fourniture d'une information complète sur l'acheminement de l'aide
- Le soutien à l'exercice de l'autorité dans la coordination de l'aide

...au sein de la communauté des donateurs...

- Un partage accru de l'information
- Un accord explicite sur les attributions
- Une mise en commun d'exemples de procédures communes
- Une moindre dépendance des procédures communes mondiales

... ainsi qu'un changement des pratiques au sein des organisations de donateurs :

Il faut :

- Des défenseurs de l'harmonisation au plus haut niveau
- Une décentralisation de la prise des décisions
- S'assurer que les directeurs de programme sont conscients de la latitude de l'approche
- Une meilleure gestion des ressources humaines

Cela permettra-t-il d'atteindre plus facilement nos objectifs sectoriels?

Des stratégies et des perspectives mises au point et appropriées en commun sont plus facilement appliquées.

Comment l'UNFPA peut-il influencer le processus?

Les compétences particulières de l'UNFPA comprennent une expérience de longue date du dialogue avec les ONG et les institutions extérieures au domaine de la santé, qui lui permet de convaincre ces acteurs de participer aux débats sur les politiques concernées.

Quels avantages y a-t-il à se trouver à l'intérieur d'un programme sectoriel plutôt qu'en dehors?

En restant en dehors de l'approche sectorielle, l'UNFPA serait exclu des nombreux débats importants qui affectent les résultats de la santé reproductive. La capacité de l'UNFPA d'influencer d'autres acteurs et de bénéficier de leur expérience en serait sévèrement limitée.

3.3.2 Conclusions

Ce chapitre a montré les avantages potentiels que l'UNFPA peut tirer d'un appui aux programmes sectoriels. En résumé, l'appui à une approche sectorielle se traduirait par les avantages suivants :

- Des politiques sectorielles qui reflètent mieux les questions et les problèmes liés à la santé reproductive;
- Une augmentation potentielle de la part des ressources disponibles pour la santé reproductive;
- Une amélioration des systèmes de santé et de la qualité des services de santé dans leur ensemble;
- Un plus grande crédibilité de l'UNFPA et une meilleure capacité d'influencer les politiques.

Il faut aussi déterminer les désavantages et les faiblesses des approches sectorielles et envisager des moyens pour y remédier. En particulier, certaines "grandes questions" (qui sont aussi des conditions préalables pour améliorer durablement les résultats en matière de santé) ne peuvent être appréhendées au niveau sectoriel. Ces "grandes questions" sont :

- Le recrutement dans le secteur public (motivation, formation, supervision et perspectives de carrière) lié aux plus larges réformes de la fonction publique;
- La gestion financière et la gestion des dépenses publiques (manque de financement des programmes prioritaires, manque de financement dans le cadre du budget, ou encore liberté limitée de réaffecter des ressources pour optimiser leur utilisation);
- La réforme du secteur public, comme la décentralisation.

Mais il y a beaucoup à faire dans le cadre d'une approche sectorielle pour influencer ces processus - les donateurs et le gouvernement peuvent notamment attirer l'attention des décideurs au sein du ministère des finances sur ces questions, afin qu'ils prennent conscience de leur impact sur la performance sectorielle. Comme on l'a vu plus haut, certains donateurs ont choisi de soutenir le budget général pour commencer à travailler avec le gouvernement afin de résoudre ces "grandes questions".

4 Détails de l'approche sectorielle

Ce chapitre examine le détail, les tenants et les aboutissants du soutien à un programme sectoriel.

Il décrit le processus de mise en place d'une approche sectorielle, depuis l'élaboration des politiques et des différents processus de partenariat (coordination; consultation et harmonisation) jusqu'aux questions de financement (CDMT; acheminement des ressources; conditionnalité; affectation; responsabilisation; financement commun).

Pour chaque composante, les questions et considérations propres à l'UNFPA sont recensées en cours de chapitre.

4.1 Élaboration des politiques et de la stratégie

4.2 Processus de partenariat

4.3 Suivi des résultats

4.4 Questions de financement

4.1 Élaboration des politiques et de la stratégie

Les différentes étapes du processus incluent :

- Une **politique sectorielle**;
- Un **plan stratégique sectoriel**, souvent précédé d'une "déclaration d'intention" formellement établie;
- Un **plan et un budget à moyen terme** (séparés, ou inclus dans le plan stratégique);
- Un **mémorandum d'accord** entre le gouvernement et les partenaires externes du développement (précédé si nécessaire d'une "déclaration d'intention"), incorporant un **code de conduite** pour établir comment les différends seront résolus;
- Les **étapes** convenues de l'évaluation (aboutissant à un plan de suivi de la performance).

Ce processus prend généralement place après plusieurs réunions entre parties prenantes, souvent sur une longue période de temps. Le processus de politique sectorielle peut aussi être utilisé pour peser sur les processus nationaux, et vice versa. En pratique, il y a souvent des incohérences entre ce qui se dit d'un secteur dans un DSRP par exemple, et le contenu des programmes sectoriels. Cette question est examinée en détail dans le chapitre 5.

Une politique sectorielle doit être conforme à la stratégie nationale d'ensemble du gouvernement telle qu'elle est présentée dans le DSRP (le cas échéant). C'est le gouvernement qui doit en être l'auteur, et elle doit être approuvée au plus haut niveau politique.

La politique sectorielle doit présenter clairement les principes, objectifs et stratégies de base du secteur. Il ne s'agit pas d'un projet rigide; il doit plutôt exposer le processus par lequel la politique est modifiée et mise à jour. Dans les détails, elle doit se concentrer sur ce qui est important et éviter de s'attaquer à tous les problèmes en cours, et offrir des principes clairs qui étayeront les décisions à prendre. Elle doit être approuvée

La politique sectorielle

Une politique sectorielle est un exposé des objectifs du gouvernement dans un secteur donné et un résumé des méthodes utilisées pour atteindre ces objectifs. Elle explique le rôle envisagé pour le gouvernement et les agents non gouvernementaux au sein du secteur. Elle distingue entre les activités de régulation de la prestation de services par le marché, et le financement direct ou la prestation de services par le gouvernement. Elle comprend souvent une liste d'objectifs liés au niveau envisagé d'accès aux services du gouvernement, la qualité minimale acceptée pour ces services et, le cas échéant, les frais qui sont susceptibles d'être prélevés pour ces services.

Les politiques sectorielles proviennent généralement d'un certain nombre de décisions du gouvernement – juridiques, administratives ou budgétaires. Pour définir ce qu'est une politique sectorielle, il est souvent nécessaire de s'appuyer sur plusieurs documents. Avec le temps, la clarté des objectifs et de la stratégie peut être compromise, ce qui aboutit à des répétitions et des incohérences. La présentation d'une politique sectorielle dans un document unique rend cette politique plus transparente et permet de rétablir une approche cohérente et unifiée. (CE, 2003)

au plus haut niveau de la hiérarchie politique, tant par le gouvernement que par le parlement, ainsi que par la société civile.

Une politique sectorielle cohérente est au cœur de tout programme sectoriel réussi. Mais qu'est-ce qu'une "bonne politique"? Pour y répondre, il faut se poser plusieurs questions subsidiaires, certaines très générales et d'autres plus précises.

4.1.1 Élaboration des politiques et de la stratégie : résumé des implications pour l'UNFPA

En quoi l'appui sectoriel diffère-t-il de l'approche-projet?

Les principales différences sont :

- Les principales parties prenantes ont **l'occasion de débattre entre elles d'importantes questions sectorielles**;
- Les grands principes de la politique sectorielle et du plan stratégique sont **convenus par tous les partenaires**, même si ces derniers ne s'accordent pas sur certains détails. Son élaboration peut prendre plus de temps, mais cela en vaut la peine;
- Il s'agit d'une **stratégie d'ensemble**, un programme de travail unique accompagné d'un plan de dépenses unique, plutôt qu'une pléthore de projets modestes correspondant aux préférences des donateurs plutôt qu'à celles du gouvernement, et qui au mieux sont vaguement liées aux priorités nationales;
- Il y a une **plus grande transparence** de financement, ce qui signifie que les stratégies mises au point seront probablement plus abordables et viables à terme et qu'il sera possible d'évaluer la cohérence entre allocation des ressources et les priorités nationales;
- **L'obligation de rendre des comptes est plus claire**, avec un accord sur qui est responsable de quoi et sur les principes qui sous-tendent les accords de partenariat.
- Il existe des **cibles communes convenues**, et les donateurs reconnaissent l'importance de suivre les résultats du secteur dans son ensemble et non uniquement des parties qu'ils sont censés financer.

Liste récapitulative des éléments constitutifs d'une "bonne politique"

Questions générales

1. La politique est-elle cohérente avec les objectifs stratégiques du gouvernement et le mandat de votre organisme?
2. Est-elle fondée sur une perspective adéquate, abordable et réaliste du rôle du gouvernement?

Questions précises

3. Les objectifs affichés de la politique sectorielle sont-ils clairs? La stratégie mise en place pour atteindre ces objectifs est-elle cohérente et compréhensible?
4. La politique sectorielle offre-t-elle une base adéquate pour déterminer la manière d'allouer les ressources?
5. Les politiques de prestation de services comprennent-elles des cibles précises pour l'accès, des normes de qualité définies et une déclaration claire du niveau envisagé des subventions publiques ?
6. La stratégie paraît-elle financièrement abordable (en termes de ressources prévues à moyen terme) et réaliste (en termes de capacité de gestion et d'absorption)?
7. Les objectifs de la stratégie sectorielle sont-ils cohérents avec les objectifs stratégiques du gouvernement, tels qu'ils apparaissent dans le DSRP par exemple?
8. A-t-on accordé une attention particulière à l'égalité entre le sexes et aux questions transversales de politique de développement?
9. La politique est-elle basée sur un processus structuré de consultation et d'implication des parties prenantes du secteur, notamment la société civile?
10. S'inspire-t-elle des données quantitatives et qualitatives fournies par des études sur les exigences et les préoccupations des principaux usagers des services gouvernementaux dans le secteur ?

Rôle du gouvernement

11. Le rôle envisagé du gouvernement dans le secteur est-il adéquatement défini? Les raisons qui président au rôle envisagé sont-elles clairement présentées? Fait-on la distinction entre un rôle de gestion (ou de réglementation) par le marché, une intervention pour corriger les mécanismes du marché, et l'intervention à caractère social?
12. En planifiant une stratégie sectorielle de correction des mécanismes du marché, accorde-t-on suffisamment d'attention aux différentes options qui s'offrent au gouvernement, en particulier à la réglementation des prestataires du secteur privé, aux taxes et subventions mises en place pour peser sur les comportements du secteur privé, et à la prestation directe de services par le gouvernement?
13. Dans le cas où le rôle du gouvernement est essentiellement perçu en termes d'objectifs sociaux tels que la réduction de la pauvreté ou de la faim, les groupes visés ont-ils été clairement recensés, et une stratégie réaliste d'accès à ces groupes a-t-elle été définie?
14. Concernant la fourniture prévue de services par le gouvernement, une distinction a-t-elle été opérée entre le *financement* et la *prestation* des services publics?

15. La démarche choisie pour la prestation des services publics s'appuie-t-elle sur les avantages des gains d'efficacité susceptibles de résulter d'une sous-traitance des services à des ONG ou au secteur privé?
16. Cette démarche tient-elle compte des complications liées à la définition, la gestion et la supervision des contrats dans les services qui seront sous-traités?
17. Dans l'ensemble, la politique sectorielle s'inspire-t-elle d'une perspective adéquate, abordable et réaliste du rôle du gouvernement?

Cohérence avec la politique nationale de développement

18. Les objectifs nationaux de développement sont-ils clairement définis et présentés de manière cohérente dans le cadre d'objectifs quantitatifs et qualitatifs qui permettent de guider la prise de décisions?
19. Les objectifs stratégiques sont-ils généralement réalistes et abordables, vu les perspectives probables de croissance des revenus et d'obtention d'un financement extérieur?
20. La politique nationale accorde-t-elle une attention suffisante à la réduction de la pauvreté, au développement durable, à la promotion du secteur privé et à l'intégration dans l'économie mondiale?
21. Se préoccupe-t-elle suffisamment des principes transversaux d'égalité des sexes?
22. La stratégie s'inspire-t-elle de processus consultatifs mis au point au niveau national, qui tiennent compte de la contribution des représentants politiques, de la société civile et du secteur privé?
23. Comment les organismes extérieurs de financement appuient-ils la stratégie?

Rôles et responsabilités clairement définis

24. La mission et le rôle du ministère chargé du secteur sont-ils clairement compris?
25. Existe-t-il des incohérences entre le rôle effectif du ministère, le rôle tel qu'il est conçu dans le programme sectoriel, et le rôle de jure, tel qu'il est défini par la loi et les directives du service public?
26. Les fonctions de réglementation et de prestation de services du ministère sont-elle correctement définies?
27. Dans le domaine de la prestation de services, existe-t-il une distinction entre *financement et prestation* qui permette de sous-traiter des services au secteur privé et aux ONG?
28. Le cadre réglementaire qui fixe la participation des agents non gouvernementaux au sein du secteur est-il clairement défini?
29. Plus important peut-être, le cadre réglementaire est-il respecté? Ou fait-il l'objet de prises de décisions arbitraires et de pratiques potentiellement corrompues?
30. La relation entre le ministère de tutelle et le ministère des finances est-elle bien structurée, est-elle positive?
31. Les accords de prestation de services au niveau décentralisé sont-ils clairement définis? En particulier, les rôles respectifs du ministère de tutelle, des autres ministères, des administrations locales et des associations locales sont-ils clairement définis? Cette répartition est-elle

satisfaisante pour les besoins de financement, de prestation de services, de définition des normes, de supervision et d'inspection?

32. Dans la mesure où des faiblesses existent dans l'un quelconque de ces domaines, dans quelle mesure peuvent-elles s'opposer à la mise en œuvre du programme sectoriel? Ces obstacles peuvent-ils être écartés et si c'est le cas, existe-t-il des dispositions adéquates au sein du programme sectoriel?

33. Si elles ne peuvent être réglées à court ou à moyen terme, as-t-on correctement examiné les implications liées à la conception et à la mise en œuvre du programme sectoriel?

(Adapté de CE, 2003)

La réussite de nos objectifs sectoriels en sera-t-elle facilitée?

Une approche sectorielle doit en principe renforcer la cohérence des politiques (en faveur des pauvres) et si cette conception est partagée, les chances de mettre en œuvre effectivement l'approche sectorielle seront d'autant plus grandes, ce qui peut aboutir à de meilleurs résultats en matière de santé à moyen et à long termes.

Comment l'UNFPA peut-il influencer sur le processus?

La contribution de l'UNFPA peut être déterminante à plusieurs titres. En général, les activités d'un programme sectoriel dépendent directement du ministère de la santé. L'accent est donc mis sur les dépenses publiques du ministère ou de l'administration locale concernée. En pratique, on sait que la prestation ou le financement de la plupart des services de santé, et notamment les services de santé reproductive, sont souvent le fait du secteur privé, par des organisations à but lucratif ou non lucratif. On sait aussi que les résultats du secteur de la santé dépendent fortement des apports d'autres secteurs, et notamment l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Si de nombreux documents font mention de la nécessité de penser ces questions **au niveau multisectoriel**, les réussites sont peu nombreuses. Parmi les exemples de questions transversales essentielles mais qui tendent à être négligées, on trouve : les jeunes, l'habilitation des femmes, l'ablation génitale féminine, l'âge des filles au mariage et la prévention du VIH/sida. Dans tous ces domaines, l'UNFPA a potentiellement les moyens de peser sur le débat.

Les résultats ne sont pas assurés comme cela aurait été possible dans le cadre de projets : le but de l'appui à un programme sectoriel est d'exercer une influence, ce qui nécessite :

Un accent accru sur la sensibilisation. L'organisme doit faire des efforts explicites et complémentaires pour atteindre les objectifs de son programme et améliorer son profil dans le domaine du développement :

- En s'assurant d'un soutien aux objectifs de la CIPD dans le cadre de la réduction de la pauvreté, et de sa contribution à la réalisation des OMD;
- En articulant un calendrier politique clair dans les domaines de la santé sexuelle et reproductive et des droits qui en découlent, de l'égalité entre les sexes et de l'habilitation des femmes, de la population et du développement durable, dans le contexte des priorités régionales et des besoins du pays;
- En renforçant et en coordonnant les partenariats avec les autres parties prenantes pour soutenir la CIPD et les recommandations issues des accords internationaux et des conférences internationales correspondantes;

- En mobilisant des ressources pour la mise en oeuvre de la CIPD aux niveaux mondial, régional et national.

Agir de manière plus stratégique. On a dit⁸ que par le passé, l'UNFPA n'avait pas su agir de manière stratégique.

"... au lieu de tentatives futiles de s'occuper de larges proportions de la population totale dans chaque pays par le biais d'activités financées par l'UNFPA et limitées dans leur essence, il faudrait plutôt chercher à réunir plus largement les ressources afin d'aboutir aux mêmes résultats".

"... nombreux sont les programmes et projets de pays qui restent axés sur des activités et des services, sans chercher à savoir s'il sera possible de les reproduire, de les généraliser ou s'ils seront durables. Trop souvent, ces activités ne touchent qu'une faible proportion des pauvres dans la population, elles ne contribuent pas à des démarches ou des perspectives nouvelles, et leur impact ne dépasse pas la durée du projet".

*"L'efficacité des interventions de programme du Fonds, et donc sa visibilité et sa capacité de jouer un rôle effectif dans les activités plus larges de programmation pour le développement, sont **parfois limitées par une approche compartimentée des questions critiques directement ou indirectement liées à son mandat**. Ceci empêche le Fonds de réunir, en les rapprochant grâce à des synergies, l'intégralité de ses diverses compétences dans le but de résoudre des problèmes particuliers ou de traiter de questions critiques aux niveaux national, régional ou mondial."*

Quelle que soit la justesse de ces affirmations, comment peut-on y répondre? Les exemples suivants montrent ce qu'on peut envisager dans le cadre d'une approche plus stratégique de la programmation.

- ▶ En **Chine**, le programme de pays a aidé les administrations de 32 comtés à passer d'une approche administrative de la planification familiale à une démarche en santé de la reproductive orientée vers les clients. Cette expérience concluante a permis aux autorités d'élargir cette démarche à 827 autres comtés.
- ▶ Au **Mexique**, les compétences techniques du Fonds en matière de population, de pauvreté et d'environnement ont permis à un petit projet de réduction de la pauvreté conçu par le bureau de pays pour le Chiapas, l'une des régions les plus pauvres du pays, de recevoir des ressources de la Fondation des Nations Unies. Ceci a suscité de bonnes réactions de la part du Gouvernement fédéral et de l'administration locale, si bien que le total des ressources disponibles pour une stratégie élargie de réduction de la pauvreté s'élèvent à quelque 15 millions de dollars. De même, les avantages comparatifs du Fonds dans la collecte et l'analyse des données et les compétences techniques qu'il fournit lui ont permis d'aider de nombreux pays à mobiliser des ressources suffisantes pour l'exécution des nécessaires recensements de la population.

Gagner en influence dépend aussi de **bonnes tactiques**, et suppose qu'on détermine les **points d'entrée appropriés** pour permettre à l'organisation d'avoir le plus d'influence possible :

"Les données relatives à la population et au développement et les efforts en matière de politiques peuvent se traduire en puissants points d'entrée pour l'UNFPA dans un dialogue élargi sur le développement (de même que la sécurité des contraceptifs offre au Fonds l'occasion de s'exprimer lors de discussions plus larges sur la santé reproductive). La position de l'UNFPA en tant qu'organisme de développement est renforcée grâce à ses activités dans ce domaine et par son appui au renforcement des capacités des institutions régionales, nationales et territoriales"⁹.

Quels avantages y a-t-il à participer à un programme sectoriel?

Si l'UNFPA est à l'extérieur d'une approche sectorielle, cela signifie qu'il ne peut participer pleinement au dialogue en cours sur les politiques. Il peut toujours intervenir auprès du ministère sur des approches et questions techniques relevant de son mandat, mais son influence restera limitée, voire inexistante, sur les questions politiques plus larges qui ont un effet sur les résultats de la santé reproductive.

4.2 Processus de partenariat

Les processus de partenariat englobent la **coordination**, la **consultation** et les efforts déployés pour **harmoniser** les approches.

Il n'existe pas d'approche unique pour mettre en œuvre des mécanismes de partenariat. En fait, ceux-ci résultent rarement d'une succession d'étapes régulières et successives; ils sont plutôt l'aboutissement d'"accords vagues" sur des politiques et une programmation prioritaire. Ils se transforment avec le temps en accords et engagements plus formels et en des modes plus structurés de coopération.

Les **accords de partenariat en bonne et due forme** peuvent comprendre :

- Une **déclaration d'intention** : par exemple en vue de s'engager dans une approche sectorielle (Ghana, Indonésie, Mozambique);
- Un **programme de travail en collaboration** : pour inclure des accords annuels sur des objectifs de performance et des étapes pour chacune de leurs composantes principales (Ghana, Tanzanie, Ouganda);
- Un **mémorandum d'accord** en bonne et due forme entre partenaires qui s'engagent dans des accords de gestion;
- Un **code de pratiques** convenu qui couvre des questions plus générales liées au comportement des institutions de financement et des gouvernements, et qui ne figurent pas dans le mémorandum d'accord particulier (par exemple UE Horizon 2000, Draft Ethiopia ESDP/PAP).

Abordons à présent les principales composantes et examinons certaines des grandes questions qu'elles posent.

Coordination : liste récapitulative

1. Le gouvernement est-il bien à la tête du processus de coordination? Par exemple, le ministère de tutelle organise-t-il et préside-t-il des réunions de groupes consultatifs, de groupes de travail et autres arrangements du même type, et en assure-t-il le secrétariat?
2. Est-ce que toutes les parties comprennent bien la structure, le calendrier et le contenu des processus de planification et d'examen?
3. Y a-t-il un lien clair entre les structures de coordination établies pour les donateurs et les réseaux consultatifs plus larges, pour permettre la participation d'autres parties prenantes au programme sectoriel? Ce lien est-il efficace?
4. Existe-t-il une définition claire de la participation dans l'approche ou le programme sectoriel? Existe-t-il un cadre pour le dialogue avec les donateurs qui n'y participent pas?
5. Le mode de participation a-t-il été défini et a-t-il été convenu dans le cadre d'un mémorandum d'accord?
6. Y a-t-il des procédures convenues dans le mémorandum d'accord pour la résolution des différends?
7. Y a-t-il un processus parallèle pour promouvoir la coordination entre donateurs en appui du programme sectoriel?

Bien entendu, les structures sont importantes. Mais ce qui est déterminant, c'est ce qui se passe au sein de ces structures. (adapté de CE, 2003)

Consultation : liste récapitulative

1. Existe-t-il un mécanisme pour établir un processus structuré de consultation avec les bénéficiaires et les autres parties prenantes? Si ce n'est pas le cas, y a-t-il un plan concret pour créer un tel mécanisme?
2. Le plan distingue-t-il entre les différents rôles joués par les parties prenantes et le type d'information dont ces parties auraient besoin? En particulier, existe-t-il une distinction claire entre, d'une part, les mécanismes de consultation où l'on souhaite connaître le point de vue de chacun et, d'autre part, l'apport des parties prenantes à la prise de décisions sur l'allocation des ressources et la gestion des services?
3. Les mécanismes de consultation sont-ils adéquatement intégrés à la prestation des services? Les bénéficiaires locaux sont-ils consultés et impliqués au besoin? A-t-on noué des liens adéquats avec l'administration locale?
4. Les problèmes liés à l'obtention de représentants pertinents sont-ils pris en compte, en particulier s'agissant de la représentation adéquate des femmes?
5. Y a-t-il un bon équilibre entre les enquêtes quantitatives et les processus plus qualitatifs et participatifs?

(Adapté de CE, 2003)

4.2.1 Coordination

Un système de coordination dirigé par le gouvernement est un aspect principal d'une approche sectorielle. En fait, le gouvernement peut avoir besoin du soutien des donateurs dans la mise en place de ce processus. Qu'est-ce qui permet à un système de coordination de fonctionner? Quels obstacles peuvent survenir?

L'exemple qui suit souligne l'approche de la consultation qui a été adoptée au Ghana dans une situation d'approche sectorielle déjà assez ancienne.

Mécanismes de coordination : la démarche ghanéenne

Le Ministère ghanéen de la santé et des partenaires procèdent conjointement à des examens annuels, des sommets semestriels et des réunions mensuelles des partenaires de la santé, présidés par le Ministère de la santé. Les partenaires contribuent dans des domaines techniques particuliers dans le cadre de groupes de travail et de comités. Un mémorandum d'accord est publié à l'occasion de chaque sommet semestriel pour orienter les partenaires du secteur de la santé (Gouvernement ghanéen et donateurs). Un examen annuel externe commun des partenaires et du Ministère de la santé a également lieu; il fait rapport des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de travail.

Tous les examens de l'approche sectorielle relèvent des partenaires et du Ministère de la santé : ils examinent le suivi aux niveaux local, régional et celui des organismes nationaux. Un examen externe commun entre donateurs et le Ministère de la santé évalue la performance globale comparée aux plans du sommet de cet examen. Pour les projets qui ne relèvent pas de l'approche sectorielle (comme ceux de la JICA), on procède à des examens distincts pour des projets particuliers, même si les systèmes de contrôle des données du Ministère de la santé sont la source unique pour l'ensemble de ces évaluations.

Il n'existe pas de mécanisme distinct de coordination des donateurs au Ghana. Cependant, il y a toujours des projets qui ne relèvent pas des approches sectorielles, ainsi que des projets d'affectations spéciale qui demandent une interaction entre les partenaires et les responsables du Ministère de la santé dans des domaines techniques particuliers; il y a aussi des systèmes séparés de coordination et de planification.

Le Gouvernement ghanéen dirige fermement l'approche sectorielle et a produit tous les documents de base y relatifs. Il existe actuellement des malentendus avec certains partenaires sur le rôle du gouvernement dans la production et l'appropriation exclusives du programme de travail, et une participation plus faible des donateurs dans les débats sur la politique et le suivi. (Jefferys, 2003)

4.2.2 Consultation

Une fois qu'on a établi les coûts d'une politique et d'une stratégie sectorielles et arrêté des mécanismes d'évaluation effectifs, les bases d'un programme sectoriel sont en place. Cependant, on peut encore renforcer l'efficacité de l'aide en créant des mécanismes effectifs de consultation afin d'instaurer un système de contrôle de la performance et d'entamer l'harmonisation des systèmes.

Ici encore, il existe de nombreuses façons de structurer le processus de consultation, et il sera utile de poser des questions sur la manière d'améliorer ces mécanismes dans un pays donné.

4.2.3 Harmonisation

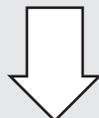
L'harmonisation des systèmes pour l'établissement de rapports, la budgétisation, la gestion financière et les passations de marchés peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide si l'on souligne l'**exercice de l'autorité par le gouvernement** (en renforçant et en faisant adopter des systèmes d'acheminement de l'aide au développement mis en place par le gouvernement) et la **réduction du coût des opérations** (en utilisant un système unique au lieu de systèmes multiples).

Le diagramme de la page suivante montre les étapes possibles vers la **mise en place d'un système harmonisé**. La question de savoir quand, mais aussi s'il est souhaitable de s'engager dans cette voie doit se fonder sur une évaluation précise des coûts et des avantages.

Étapes pour mettre en place un système harmonisé

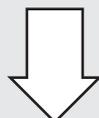
Situation initiale

Le budget du gouvernement est cohérent avec la politique sectorielle mais ne couvre guère plus que les dépenses courantes. Certains projets bénéficiant de financements extérieurs sont programmés en lien avec le gouvernement et intégrés dans des documents de planification approuvés par lui. La plupart des projets des donateurs ne concordent pas avec les politiques gouvernementales et l'information sur les projets des donateurs est incomplète.



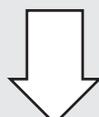
Étapes initiales

Échange d'information exhaustif sur des projets financés de l'extérieur, fournissant au moins le potentiel pour une planification unifiée et pour que le gouvernement s'approprie les décisions relatives à l'affectation des ressources.



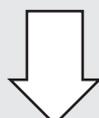
Étape suivante

À ce stade a lieu la programmation détaillée de toutes les grandes dépenses du secteur, les décisions d'affectation des ressources étant basées sur **un cadre unique de politique et de dépenses**. Les donateurs fournissent des rapports sur les dépenses relatives aux projets qu'ils financent d'après l'année budgétaire adoptée par le gouvernement, selon un format convenu. Même si la planification et le système d'affectation des ressources sont harmonisés, il reste des mécanismes comptables et de décaissement qui sont différents.



Processus en évolution

Un arrangement de **mise en commun** des ressources est décidé, afin d'unifier les **systèmes comptables et de décaissement des activités ayant un financement externe**. Cet arrangement continue cependant à fonctionner en parallèle avec le système budgétaire et comptable du gouvernement. Les coûts d'exploitation de systèmes comptables multiples ont été supprimés; il n'y a plus de contribution supplémentaire à la planification unifiée de l'allocation des ressources ou à une appropriation accrue du processus.



Situation idéale

Toute mise en commun des ressources est placée sous le contrôle du gouvernement qui applique ses procédures propres, ce qui aboutit à la mise en place d'un système unifié de planification, de décaissement dans le cadre du budget et d'un système comptable dirigé par le gouvernement.

4.2.4 Enseignements dégagés de bonne pratique en matière d'harmonisation

- ▶ Il importe d'utiliser les systèmes gouvernementaux toutes les fois que cela est possible, en les renforçant et en les adaptant au besoin;
- ▶ L'établissement de systèmes communs de passation de marchés est important mais redoutable. Cependant, on peut tenter de mettre en place ces systèmes parallèlement à l'harmonisation d'autres systèmes de gestion, notamment en mettant en place des dispositifs de financement centralisé;
- ▶ La mise en place d'examens et de calendriers communs est plus importante que les procédures comptables ou de décaissement mises en place d'emblée. Les procédures comptables ou de décaissement des projets peuvent toujours être utilisées dans le cadre d'un système commun d'établissement de rapports;
- ▶ Le potentiel de soutien budgétaire direct et d'utilisation des procédures gouvernementales doit être examiné avec attention avant de s'engager dans la centralisation des fonds;
- ▶ Là où le recours aux procédures budgétaires n'est pas possible, les fonds communs centralisés peuvent se traduire par une économie importante en termes de coût d'opération, si la masse critique des donateurs s'engage à les utiliser. Lorsqu'ils sont correctement structurés, ils peuvent aussi servir à renforcer les gains déjà réalisés en harmonisant les systèmes de planification, de budgétisation et d'établissement de rapports.

La question des dispositifs de fonds centralisés est évoquée en détail dans le chapitre consacré au financement.

Pour une vue d'ensemble plus détaillée des tendances récentes du débat sur l'harmonisation et l'alignement, voir la mise à jour de l'Institut HLSP sur le sujet¹⁰.

4.3 Suivi des résultats

La figure ci-dessous souligne les différences entre suivi et évaluation.

Le suivi des résultats est un domaine difficile, généralement appréhendé lors des dernières étapes du processus. Il faut à cet effet recueillir des données de qualité au moment opportun, ce qui peut être difficile lorsque les capacités ou la motivation nécessaires font défaut.

Suivi	Évaluation
<ul style="list-style-type: none">▪ Continu▪ Auto-évaluation réalisée par les exécutants et directeurs du projet▪ Suit les progrès réalisés▪ S'assure que les activités sont mises en oeuvre et les résultats atteints▪ Avertit les directeurs au sujet des problèmes rencontrés	<ul style="list-style-type: none">▪ Périodique, limitée dans le temps▪ Généralement conduite par des évaluateurs externes au programme d'intervention qui est évalué▪ Analyse détaillée des réussites concrètes par rapport aux réalisations prévues▪ Indique pourquoi et comment les résultats ont été atteints, ou la probabilité d'un impact futur▪ Offre des options en termes stratégiques et de politique

Afin d'obtenir un aperçu exhaustif, le suivi est nécessaire à tous les niveaux : processus, résultat, impact. Cependant, il est aussi important que le nombre des indicateurs soit maintenu à un niveau acceptable, et il faut donc s'assurer que les indicateurs choisis sont les meilleurs pour offrir une indication de la performance globale du secteur. Il est clair que l'intérêt de l'UNFPA dans cet exercice est la prise en compte des indicateurs de santé reproductive. Cependant, il sera nécessaire de faire des compromis. Le fait que certains indicateurs de santé reproductive ne figurent pas en tant qu'indicateurs sectoriels ne signifie pas qu'ils sont de peu d'importance ou qu'ils ne doivent pas faire l'objet d'un suivi.

Le suivi de la performance des donateurs doit être pris en compte (mais il l'est rarement), surtout en termes d'investissement et de décaissement financiers (les donateurs ont-ils fourni les fonds promis?).

Avec le temps, l'évaluation de l'impact des stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que les résultats au niveau du secteur (en particulier pour les pauvres) seront eux aussi nécessaires. Apporter des améliorations à la mise en œuvre des stratégies peut se révéler difficile, et les avantages peuvent mettre du temps à apparaître. Il est donc essentiel de recenser les bons indicateurs intermédiaires relatifs aux services de santé, ainsi que les indicateurs de l'avancement des réformes.

Les systèmes de suivi de la performance abordent généralement les dimensions suivantes :

Processus	Efficienne
Efficacité	Qualité
Résultat	Équité

Dans la pratique ce n'est pas toujours le cas, et des faiblesses tendent à apparaître en termes d'équité et de qualité.

4.3.1 Indicateurs de santé reproductive

L'UNFPA et l'OMS¹¹ ont sélectionné 17 indicateurs de suivi au niveau mondial.

1. **Taux de fécondité total.** Nombre total d'enfants qu'une femme en âge de procréer a au terme de sa période de procréation si elle se prévaut des taux actuels de fécondité prévalant par classe d'âge.
2. **Prévalence de la contraception.** Pourcentage des femmes en âge de procréer (15 à 49 ans) qui utilisent (ou dont le partenaire utilise), à un moment donné, une méthode de contraception.
3. **Taux de mortalité maternelle.** Nombre de décès maternels pour 100 000 naissances vivantes.
4. **Pourcentage de femmes assistées au moins une fois pendant la grossesse par du personnel de santé qualifié pour des raisons liées à la grossesse.** Pourcentage de femmes

assistées au moins une fois pendant la grossesse par du personnel de santé compétent (non compris les accoucheuses traditionnelles, formées ou non) pour des raisons liées à la grossesse.

5. **Pourcentage des naissances suivies par du personnel de santé qualifié.** Pourcentage des naissances suivies par du personnel de santé qualifié (non compris les accoucheuses traditionnelles, formées ou non).
6. **Nombre d'installations équipées pour fournir des soins obstétriques de base à une population de 500 000 personnes.** Nombre d'installations équipées pour fournir des soins obstétriques de base à une population de 500 000 personnes.
7. **Nombre d'installations équipées pour fournir des soins obstétriques complets à une population de 500 000 personnes.** Nombre d'installations équipées pour fournir des soins obstétriques complets à une population de 500 000 personnes.
8. **Taux de mortalité périnatale.** Nombre de décès périnatals pour 1 000 naissances.
9. **Pourcentage des naissances vivantes accusant une insuffisance pondérale.** Pourcentage de nouveau-nés pesant moins de 2 500 g.
10. **Prévalence sérologique de la syphilis chez les femmes enceintes qui consultent pour des soins prénatals.** Pourcentage des femmes enceintes (de 15 à 24 ans) qui reçoivent des soins prénatals en clinique et dont l'examen sanguin permet de dépister la syphilis.
11. **Pourcentage des femmes en âge de procréer dont l'analyse des niveaux d'hémoglobine révèle une anémie.** Pourcentage des femmes en âge de procréer (de 15 à 49 ans) dont les analyses révèlent des niveaux d'hémoglobine inférieurs à 110g/l pour les femmes enceintes, et inférieures à 120 g/l pour les femmes qui ne le sont pas.
12. **Pourcentage des femmes admises en obstétrique et en gynécologie pour raison d'avortement.** Pourcentage des admissions en obstétrique et en gynécologie dues à un avortement, (spontané, ou provoqué, non compris l'interruption volontaire de grossesse).
13. **Prévalence déclarée des mutilations génitales féminines.** Pourcentage de femmes interviewées lors d'une enquête communautaire qui révèlent avoir elles-mêmes subi une mutilation génitale.
14. **Pourcentage des femmes en âge de procréer qui courent des risques en cas de grossesse et qui disent chercher à concevoir depuis deux ans ou plus.** Pourcentage des femmes en âge de procréer (15 à 49 ans) qui courent des risques en cas de grossesse (pas enceintes, sexuellement actives, n'utilisent pas de contraceptifs, n'allaitent pas) et qui disent chercher à concevoir depuis deux ans ou plus.
15. **Fréquence déclarée de l'urétrite chez les hommes.** Pourcentage des hommes âgés de 15 à 49 ans, interrogés lors d'une enquête communautaire, qui déclarent des cas d'urétrite au cours des douze derniers mois.
16. **Prévalence du VIH chez les femmes enceintes.** Pourcentage des femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans qui ont subi un test de dépistage du VIH et qui sont séropositives.
17. **Connaissance des moyens de prévention du VIH.** Pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées qui connaissent bien les trois principales méthodes de prévention de la transmission du VIH par voie sexuelle, et qui rejettent trois conceptions erronées majeures sur la transmission ou la prévention du VIH.

Concernant les **indicateurs sectoriels communs**, la politique de l'UNFPA sur l'établissement de rapports communs suggère que les rapports de performance communs soient acceptés dans les conditions suivantes :

a) Le rapport sur la mise en œuvre d'un programme est réalisé sur une base annuelle, par une équipe d'experts représentant le gouvernement et ses partenaires de développement, afin de se conformer aux règles d'établissement des rapports de performance à l'intention du Conseil d'administration et autres organes des Nations Unies;

b) Les audits financiers du programme d'approche sectorielle sont réalisés sur une base annuelle, soit par le commissaire général aux comptes du gouvernement, soit par un vérificateur indépendant, afin de satisfaire aux exigences d'audit de l'UNFPA.

La liste récapitulative à la page suivante peut servir de base à l'évaluation des arrangements actuellement en place.

4.3.2 Suivi des résultats : résumé des questions qui se posent à l'UNFPA

Quelle est la différence entre la fourniture d'un appui sectoriel et l'approche par projet?

La différence principale réside dans le fait que les progrès sont mesurés grâce à une série d'indicateurs sectoriels dans le cadre d'un processus commun d'évaluation, non pas par projet. De ce fait, la performance globale est mesurée selon un nombre relativement limité d'indicateurs d'un niveau plus élevé. Les indicateurs doivent surtout mettre l'accent sur les résultats, l'accès, l'efficacité, l'équité et la qualité, même si ces deux derniers points posent des problèmes plus complexes. Par contraste, dans les approches par projet le suivi exige en général un nombre important d'indicateurs de projet.

Nos objectifs sectoriels seront-ils plus facilement réalisés?

Les indicateurs de projet, s'ils sont bien choisis, doivent offrir une meilleure indication des progrès réalisés au regard des objectifs de réduction de la pauvreté, et permettre d'identifier les domaines où les problèmes interviennent, et ceux qui nécessitent un surcroît de travail.

L'UNFPA peut-il influencer le processus?

L'UNFPA peut aider le processus en offrant son appui pour créer des capacités statistiques et de collecte de données, et en participant intégralement aux évaluations annuelles afin de s'assurer de l'interprétation correcte des données sur les résultats et du caractère judicieux des décisions prises.

Quels avantages y a-t-il à participer à un programme sectoriel?

Il importe que la santé reproductive se reflète dans les indicateurs sectoriels. Ces indicateurs se trouvent sur la liste des 17 indicateurs de base sur la santé reproductive mais dans certains cas, il faut les modifier pour les adapter aux circonstances locales. Tous ces indicateurs ne sont pas forcément compris dans les indicateurs sectoriels; selon le contexte, certains sont plus importants que d'autres.

Si l'UNFPA ne participe pas à une approche sectorielle, il sera toujours possible d'utiliser ses indicateurs de base. Cependant, les résultats par rapport à ces indicateurs devront alors être examinés par l'UNFPA, le Service de la santé génésique et l'équipe chargée de la santé reproductive au sein du ministère de la santé, et éventuellement d'autres hauts responsables de ce ministère. L'inclusion d'indicateurs de base comme indicateurs sectoriels dans une approche sectorielle fait que les résultats sont examinés par un plus grand

nombre de parties prenantes qui ont une plus grande influence, avec de plus grandes chances de voir des actions concrètes répondre aux conclusions.

4.4 Questions de financement

Comme on l'a déjà vu, le financement soulève deux questions essentielles : **combien en fournir** et **quand**, puis **comment l'allouer**.

Liste récapitulative des méthodes de suivi des résultats

1. La structure de mesure des résultats a-t-elle été mise en place sous l'égide du gouvernement?
2. L'équipe chargée de cette structure compte-t-elle de hauts responsables du ministère ainsi que des statisticiens et du personnel chargé du traitement des données? En bref, le problème est-il pris au sérieux au plus haut niveau, et des consultations adaptées ont-elles été conduites au niveau interne?
3. Les autres parties prenantes principales du programme sectoriel ont-elles été consultées? Plus particulièrement, a-t-on consulté non seulement les donateurs et les parties prenantes principales du secteur, mais aussi le ministère des finances et, pour les composantes décentralisées, le ministère des administrations locales (ou son équivalent)?
4. Les indicateurs de performance sélectionnés respectent-ils les principes dits "SMART" (abréviation en anglais de "adaptés, mesurables, abordables, pertinents et limités dans le temps")?
5. Existe-t-il des données de référence? Sinon, des mesures ont-elles été prises pour s'assurer que ces données sont disponibles?
6. Satisfont-elles aux demandes de l'information sur la gestion à court terme (données sur les apports et les produits) et sur la mesure des résultats (résultats et impacts)?
7. Un cadre clair a-t-il été fourni pour recenser les sources d'information et vérifier leur exactitude?
8. Les indicateurs font-ils la distinction entre les sexes pour pouvoir évaluer l'impact du programme tant sur les hommes que sur les femmes?
9. La structure des indicateurs est-elle cohérente avec la méthode utilisée pour structurer les dépenses au sein du programme sectoriel et du CDMT du secteur? Plus spécifiquement, existe-t-il une ventilation cohérente par sous-secteur, par programme et, selon le cas, par sous-programme?
10. La structure des indicateurs est-elle également conforme aux exigences plus larges du suivi de la stratégie nationale de développement ou du DSRP?
11. Enfin, y a-t-il un cadre d'examen adéquat établi par la direction pour répondre aux questions de la mise en œuvre, et qui facilite les interventions politiques et budgétaires dans les questions plus larges relatives aux résultats?

(Adapté de CE, 2003)

Il importe que tout programme sectoriel mis au point soit financièrement abordable. On demande souvent s'il n'est pas préférable de planifier en fonction des besoins (budgétisation basée sur les besoins) ou en fonction des fonds qui seront probablement obtenus (budgétisation basée sur les ressources). Dans la pratique, ces modes peuvent jouer un rôle important. La mise au point d'un programme sectoriel offre de bien meilleures chances d'obtenir des ressources supplémentaires. En fin de compte, chaque programme sectoriel est limité par le niveau des ressources, et les financements disponibles seront déterminés par un processus itératif de négociation entre ministères techniques et le ministère des finances. Comme dans de nombreux pays à faible revenu, une grande part des ressources provient généralement des donateurs, si bien que dans un programme sectoriel il est nécessaire que les donateurs soient plus directs et plus clairs quant à leurs intentions de financement futur. Les questions suivantes sont utiles dans le cadre d'un processus de budgétisation.

Liste récapitulative en matière de budgétisation

- Les coûts des besoins en matière de santé reproductive sont-ils clairement indiqués?
- Que faut-il faire pour que cela soit le cas?
- Quel rôle pouvez-vous jouer dans un exercice d'établissement des coûts?
- De quel type de soutien avez-vous besoin pour ce faire?
- Quelle sorte d'évidence incitera le ministère des finances à allouer des ressources supplémentaires à la santé reproductive?
- Quelle méthode proposez-vous d'utiliser pour obtenir cette information?

4.4.1 Plans de dépenses et cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)

Il importe d'évaluer les coûts d'un plan sectoriel d'une manière conforme à la classification budgétaire actuelle. Le but est de mettre en place un **programme de dépenses unique et cohérent** qui recense et fixe les priorités pour toutes les sources de financement des dépenses publiques. De cette façon, les principales parties prenantes pourront déterminer si les ressources sont réparties conformément aux priorités établies au niveau national.

De plus en plus, les programmes sectoriels sont intégrés dans les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), et donc plus étroitement liés au budget et à la planification des dépenses au niveau national, ainsi qu'au DSRP.

Pourquoi? Parce que si un programme sectoriel est absorbé dans un CDMT, la **crédibilité** des processus sectoriels est d'autant plus accrue car elle démontre une participation aux approches sectorielles au niveau national. De ce fait, les fonds seront plus **prévisibles**.

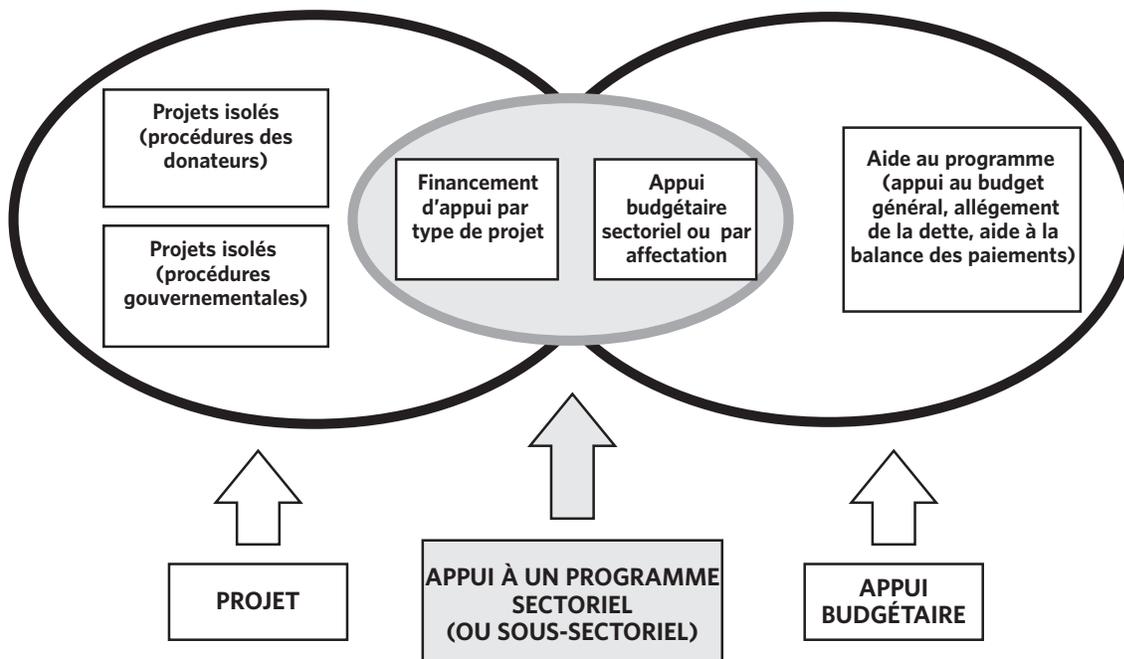
Acheminement des ressources

La deuxième question est celle de l'acheminement des ressources. Il existe plusieurs grandes options de financement des programmes sectoriels. Comme on l'a déjà dit, les programmes sectoriels peuvent être financés par un **appui budgétaire du secteur**, lorsque des **crédits sont affectés** et par une **approche de type projet**. Dans certaines situations, la meilleure solution peut être une combinaison de ces trois approches.

Un programme sectoriel peut résulter d'un soutien budgétaire ou de projet, mais il ne fait pas nécessairement appel à toutes les formes de financement de projet ou de budget.

Ces instruments d'aide sont tributaires des conditions qui y sont attachées, la portée de l'affectation des ressources et les dispositifs d'obligation de rendre des comptes.

Options de financement des programmes sectoriels



4.4.2 Conditionnalité

Une approche sectorielle suppose un accord mutuel sur les conditions du soutien accordé (par opposition aux conditions unilatérales imposées par les donateurs et qu'on associe à des approches qui sont aujourd'hui reconnues comme n'ayant que peu d'effet).

Le tableau ci-dessous montre des exemples de conditions applicables selon les niveaux.

Niveau	Types de conditions
Macroécono- mique	Réduction du déficit budgétaire à 5 % du PIB d'ici à 2007-8. Augmentation à 78 % de la part des dépenses publiques consacrée aux secteurs sociaux d'ici à 2006-7.
Secteur	Augmentation des dépenses de santé pour atteindre 10 % du budget de l'État d'ici à 2005-6. Le gouvernement conviendra d'une stratégie pour le secteur de la santé d'ici à octobre 2006. Les cibles relatives à la réduction du taux de mortalité maternelle réalisées en novembre 2005. Autonomie accordée à 24 hôpitaux dès avril 2008.
Projet	Le gouvernement recrutera 10 personnes pour soutenir les activités du projet. Le gouvernement débloquera 13 millions de dollars É.-U. de financement de contrepartie pour aider le projet.

4.4.3 Affectation des ressources

L'affectation des fonds par des donateurs impose des restrictions sur l'utilisation de ces fonds. Comme le montre le tableau suivant, le niveau d'affectation peut être nul (appui au budget général) ou très élevé (pour les projets), et une approche sectorielle peut comporter différentes méthodes de financement (zones grisées).

Appui au budget général	Appui au budget sectoriel	Appui affecté au budget	Appui par type de projet	Projet isolé
Aucune affectation, les fonds sont destinés au ministère des finances.	Les fonds sont affectés à des secteurs particuliers, par exemple la santé.	Les fonds sont affectés à des programmes particuliers au sein des secteurs, par exemple la santé reproductive.	Les fonds sont affectés à des activités particulières au sein du programme sectoriel du gouvernement, par exemple la création d'un centre de formation.	Les fonds sont affectés à des activités particulières hors du programme sectoriel, le financement étant acheminé indépendamment du budget sectoriel.

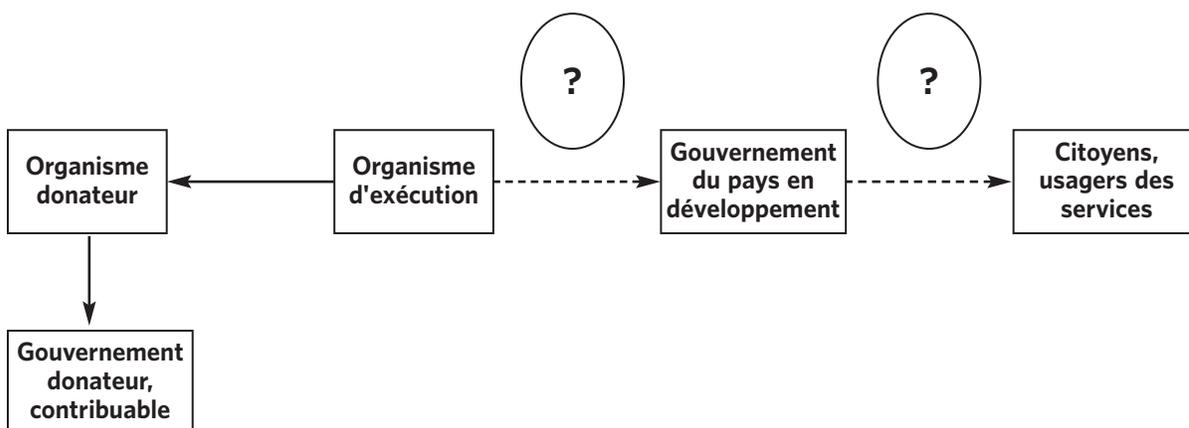
Faibles montants affectés → Importants montants affectés

4.4.4 Obligation de rendre des comptes

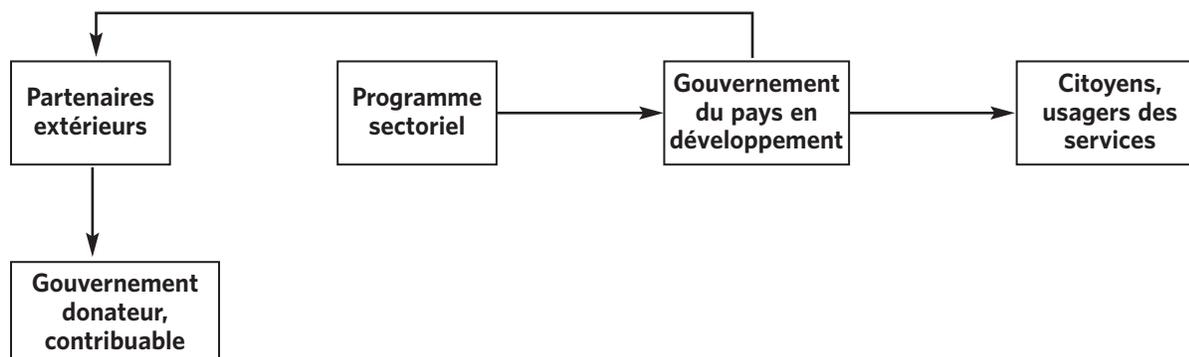
Les approches de programme sont toutes soumises aux systèmes gouvernementaux d'obligation redditionnelle. Il est évident que les gouvernements doivent être tenus comptables auprès de leurs populations s'agissant notamment de l'accès à des services essentiels, comme les soins de santé primaires. Toutefois, ils ne peuvent pas être tenus comptables s'ils ne peuvent exercer de contrôle sur la totalité des ressources disponibles.

L'affectation à des fins précises des ressources limite le contrôle du gouvernement sur leur allocation. Dans la pratique, dans le cadre de projets isolés, c'est le gouvernement, et non les programmes, qui est tenu comptable devant les donateurs. Dans les programmes sectoriels, les mécanismes de responsabilisation s'améliorent si la population (et non seulement les donateurs) peut tenir le ministère de tutelle comptable.

Responsabilisation classique de l'aide



Nouvelles dispositions de responsabilisation dans le cadre d'une approche sectorielle



La relation entre ministères techniques et ministère des finances est ici déterminante. L'un des rôles importants de ce dernier est d'assumer sa fonction de "vérificateur", qui consiste à constamment exiger des ministères qu'ils justifient leurs programmes et démontrent leur efficacité. Les programmes sectoriels peuvent soutenir cette relation en clarifiant les priorités sectorielles et en affichant des résultats. Parallèlement, ces programmes ne doivent pas réduire la capacité du ministère des finances d'allouer les ressources comme il le souhaite, en fonction des priorités. D'emblée, le ministère des finances doit être pleinement impliqué dans les processus sectoriels. Les CDMT jouent aussi un rôle important, et les donateurs doivent les respecter sans chercher à aller à leur encontre en soutenant des ministères techniques en dehors du cadre établi.

Récapitulatif des instruments de l'aide			
Instrument de l'aide	Conditionnalité	Affectation	Reddition des comptes
Appui au budget général	Macroéconomique et budgétaire	Aucune ou minimale	Systèmes gouvernementaux
Appui affecté au budget	Sectorielle	Au sein du secteur	Systèmes gouvernementaux
Soutien au budget affecté	Sectorielle	À l'intérieur du secteur	Systèmes gouvernementaux
Projets faisant appel aux systèmes gouvernementaux (aide projet)	(Secteur et) projet	Projet	Systèmes gouvernementaux
Projets utilisant des systèmes parallèles (projets isolés)	Au niveau du projet - généralement très précise	Total	Donateur

4.4.5 Financements centralisés

Pour certaines approches sectorielles, les donateurs ont voulu centraliser leurs fonds plutôt que de les acheminer séparément. L'objectif de cette mise en commun des financements est le suivant :

- **Réduire le coût des opérations** par l'introduction de procédures communes pour l'établissement des rapports, les décaissements, la comptabilité et les passations de marchés, toutes activités qui, sinon, seraient financées par des projets séparés;
- **Faciliter le processus d'harmonisation** avec les politiques gouvernementales et les systèmes de programmation des dépenses;
- **Aider à renforcer la confiance** entre gouvernement et donateurs et faciliter ainsi l'adoption d'un soutien budgétaire direct et l'utilisation de procédures gouvernementales.

Le financement centralisé est une phase transitoire qui va du financement du projet jusqu'au début de l'harmonisation, mais c'est aussi un compromis acceptable pour les donateurs qui ne souhaitent pas passer à un appui au budget général ou sectoriel. Les fonds centralisés peuvent toujours être affectés à des usages particuliers et être gérés, en cas de besoin, en dehors des systèmes gouvernementaux.

L'établissement de fonds centralisés suppose un apport considérable du gouvernement et une importante assistance technique, et n'est pas nécessairement une solution de choix durant les étapes initiales du processus. Ces dispositions se distinguent en fonction de :

- **La gestion** des fonds, par le gouvernement ou les donateurs;
- **Les éléments financés** : l'intégralité du programme sectoriel, des sommes affectées à des lignes budgétaires particulières (médicaments par exemple), ou à un groupe particulier d'activités (un sous-programme de santé reproductive par exemple);
- **Les procédures comptables et d'établissement de rapport utilisées** : les systèmes comptables du gouvernement, d'un donateur particulier ou d'un système qui tient compte des circonstances particulières du pays;

Diverses démarches sont ainsi envisageables. Par exemple, un fonds centralisé peut être géré par les donateurs, il peut utiliser les systèmes comptables des donateurs et financer des activités données au sein du secteur; ou il peut être un fonds centralisé géré par le gouvernement, utilisant les systèmes comptables du gouvernement et couvrant l'intégralité du programme sectoriel.

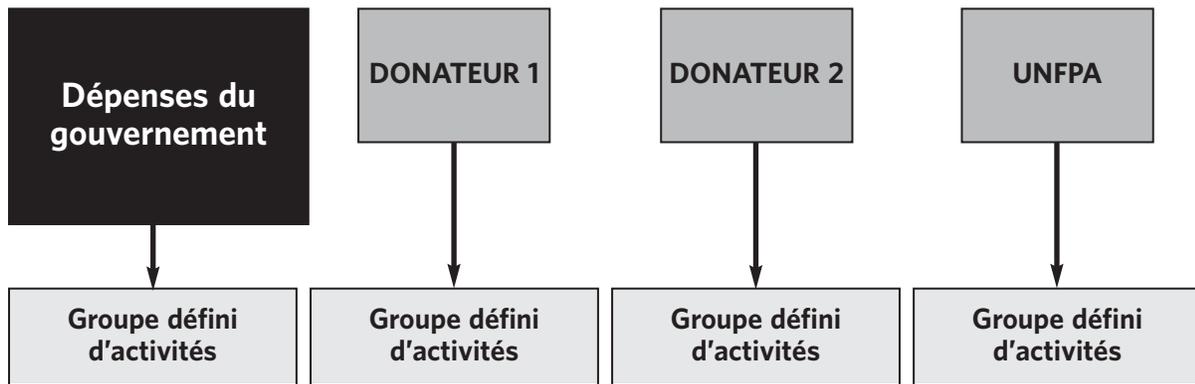
Au Bangladesh, plusieurs donateurs ont mis en commun leurs fonds dans un fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale géré depuis Washington. Les fonds sont décaissés selon un mode de "financement par tranches", qui rembourse le Gouvernement du Bangladesh (par le biais du Ministère des finances, ce qui est aussi une forme d'appui budgétaire) à hauteur d'un pourcentage convenu d'avance des dépenses de l'État dans le secteur de la santé. Parallèlement, plusieurs principaux partenaires ne participent pas au système des fonds communs, mais ils restent entièrement acquis à l'approche sectorielle et participent au "dialogue sur les politiques".

4.4.6 Comment l'UNFPA peut fournir un financement pendant le déroulement d'une approche sectorielle : récapitulatif des méthodes de financement

Les diagrammes ci-dessous décrivent le processus par lequel les donateurs passent d'une situation préalable à l'approche sectorielle à l'application d'une telle approche, à la mise au point de dispositifs de centralisation des fonds et enfin ils passent d'une approche sectorielle à un appui au budget général.

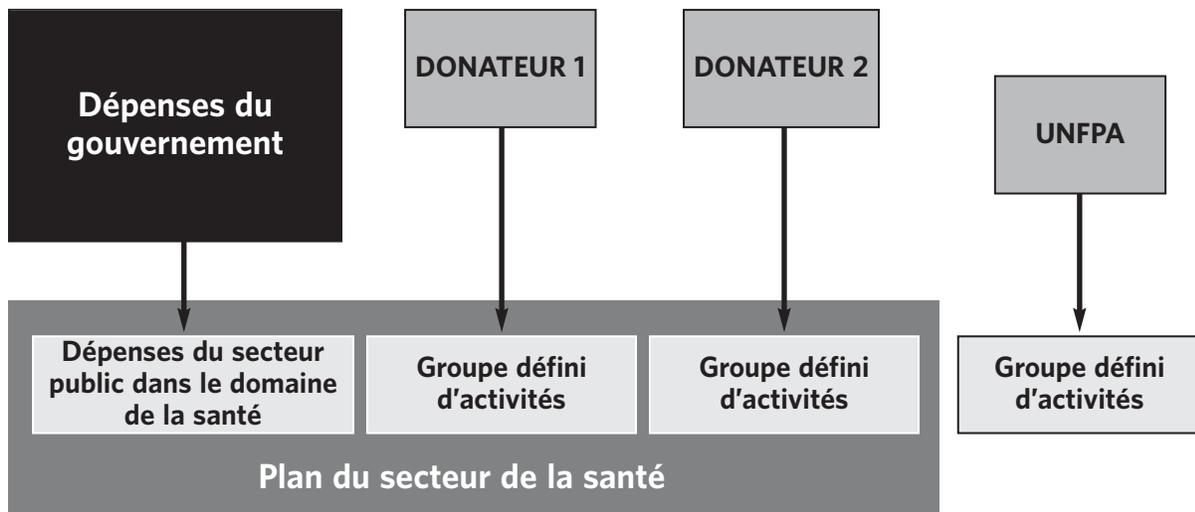
1 — Approche fragmentée

Appui aux projets (sans cadre sectoriel)



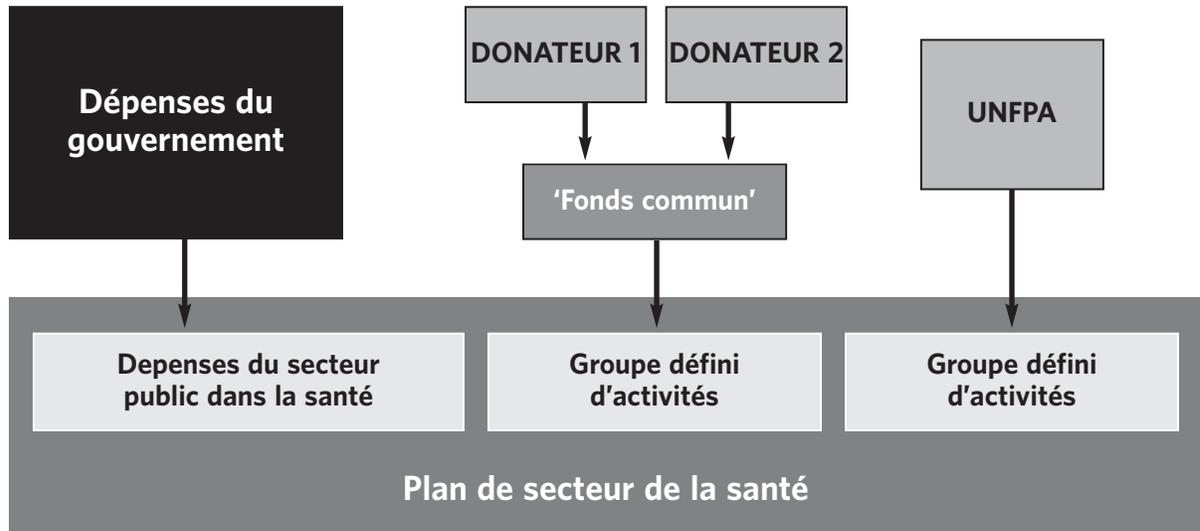
2. Mise en place d'un programme sectoriel

Appui budgétaire par affectation aidé par un financement de projet utilisant les systèmes des donateurs. L'UNFPA reste en dehors de l'approche sectorielle.



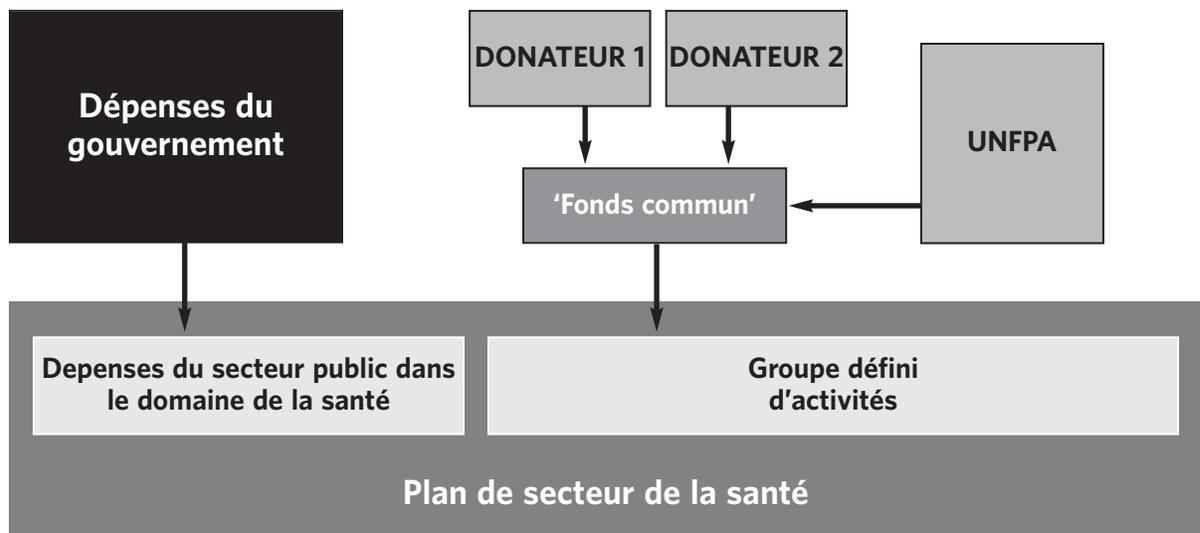
3. L'UNFPA adhère à l'approche sectorielle

Appui budgétaire par affectation avec des 'fonds communs' utilisant les systèmes des donateurs. L'UNFPA apporte son soutien aux approches sectorielles par le biais de projets. DANIDA et ASDI décident d'une mise en commun de leurs fonds.



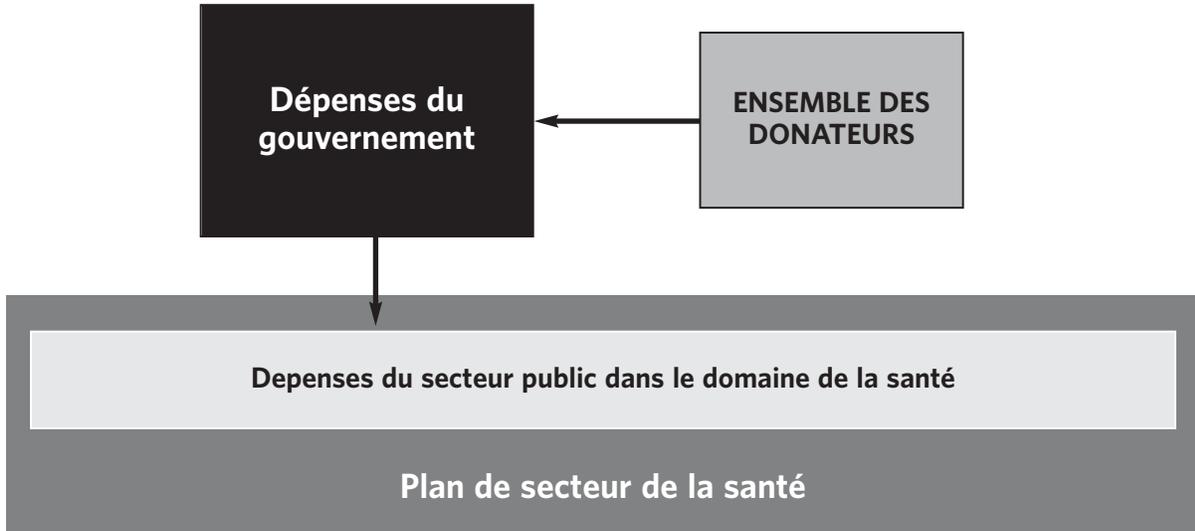
4. L'UNFPA participe à la mise en commun des fonds

Soutien budgétaire par affectation avec un "financement commun". L'UNFPA apporte son soutien aux approches sectorielles par le biais de ce système.



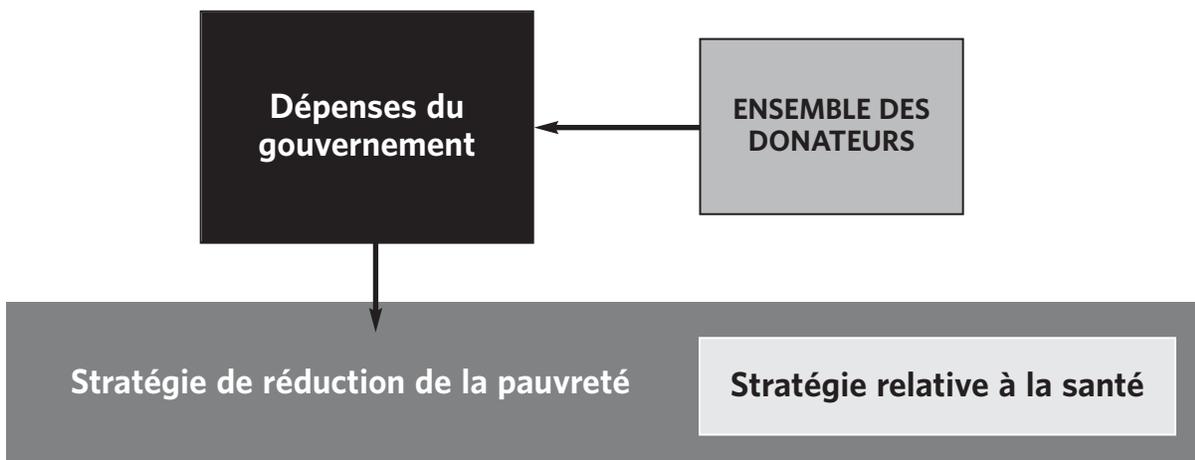
5. Appui au budget sectoriel

(Financement commun par le biais du système gouvernemental). L'appui de l'UNFPA est mis en commun avec la contribution des autres donateurs et acheminé par les systèmes gouvernementaux, tout en restant réservé pour le secteur.



6. Appui au budget général

(Financement commun par le biais du système gouvernemental en appui à la stratégie globale de réduction de la pauvreté). Ici, les donateurs apportent un appui budgétaire au ministère des finances, sans affectation particulière, qui sera réparti selon les priorités fixées dans les DSRP.



4.4.7 Quels sont les avantages pour l'UNFPA de participer à un financement commun?

En plus des avantages qu'il peut tirer d'une participation à un programme sectoriel, l'UNFPA peut tirer d'autres avantages d'un financement commun.

- Le financement commun permet à l'UNFPA de **participer aux négociations au sens large**. L'UNFPA peut ainsi s'associer avec les plus grandes et plus importantes institutions de financement dans le secteur, les plus grands donateurs ayant justement tendance à mettre leurs fonds en commun. L'UNFPA peut ainsi garder les moyens d'influer sur l'orientation des réformes dans les systèmes de santé, en permettant à ces systèmes de se prononcer sur l'allocation des ressources au secteur, par exemple en plaidant pour un plus grande allocation de ressources au niveau communautaire et pour les programmes de santé reproductive.
- Il permet d'**accroître les ressources disponibles**. Le coût des opérations du gouvernement et des donateurs est réduit, ce qui permet de consacrer davantage de temps et de ressources à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme sectoriel.
- **Il aide le gouvernement à assumer la gestion du secteur**. La participation à des programmes sectoriels montre l'appui donné à un gouvernement qui gère le secteur. La fourniture de fonds communs montre que les donateurs sont sensibles aux besoins du gouvernement, surtout s'il est bien compris que tout fonds commun sera en fin de compte géré par le gouvernement.
- **Il envoie un message clair**. Les donateurs qui utilisent les systèmes gouvernementaux pour l'acheminement de leurs fonds montrent qu'ils font confiance à la transparence et à la manière dont il est rendu compte de l'usage des fonds reçus. Ils disent en fait : "nous vous faisons confiance". Les donateurs qui n'utilisent pas les systèmes du gouvernement sont perçus comme manquant de confiance dans celui-ci et manquant d'engagement à renforcer les capacités. D'un autre côté, quand plusieurs donateurs apportent leur contribution à un fonds commun, ils partagent les risques.

4.4.8 Financement : récapitulatif des questions qui se posent à l'UNFPA

En quoi cette approche est-elle différente d'une approche par projet?

Dans un programme sectoriel, le but est de réunir l'ensemble des activités dans un plan unique avec un seul budget. Toutes les parties prenantes doivent savoir comment leur argent est utilisé dans le contexte des actions entreprises par les autres donateurs, et ainsi le montant du soutien "hors budget" si les fonds sont réduits.

Ce surcroît de transparence permet aux principales parties prenantes d'être mieux informées dans leurs décisions de financement, et assure que les programmes de travail prévus sont financièrement abordables et que les activités soutenues seront viables à terme. Par contraste, dans une approche par projet l'acheminement du financement est extrêmement fragmenté, si bien qu'il est difficile d'avoir une image claire du financement dans son ensemble.

En outre, lorsqu'un programme sectoriel est intégré à un cadre de dépenses à moyen terme, on est plus sûr de l'acheminement des ressources. Ceci est d'autant plus vrai si les donateurs sont prêts à s'engager à plus long terme.

Cela nous permettra-t-il d'atteindre plus facilement nos objectifs sectoriels?

Trop souvent, les gouvernements disent une chose et en font une autre. Un plan complet et chiffré permet aux parties prenantes de s'assurer que les ressources des autorités sont allouées à des priorités nationales affichées, et que le niveau des ressources est adéquat pour financer les activités recensées ou la mise en

œuvre des stratégies convenues. Si ces ressources sont insuffisantes ou ne servent pas en priorité à des services ou des actions visant les pauvres, il est peu probable que les cibles de réduction de la pauvreté seront atteintes.

Comment l'UNFPA peut-il peser sur le processus?

L'UNFPA ne doit pas chercher à peser sur la manière de financer les programmes sectoriels. Il doit axer son activité sur la mise au point des politiques, domaine où il dispose de compétences de premier plan. Cependant, il ne doit pas perdre de vue l'importance du financement et doit tenter, autant que faire se peut, d'aider le gouvernement tout en demeurant transparent sur ses intentions relatives au financement.

Quels avantages y a-t-il à participer à un programme sectoriel?

La participation à un programme sectoriel permet à l'UNFPA d'avoir accès à des données qu'il n'aurait pas autrement, même si celles-ci sont fournies dans le cadre d'une approche par projet. L'appui qu'il apporte par la mise en commun des fonds permet de renforcer sa crédibilité.

Conclusions et principaux enseignements dégagés

Maintenant que les principales composantes d'un programme sectoriel ont été passées revue, il est utile de revenir sur des questions plus larges et d'illustrer quelques enseignements de caractère général qui ont été dégagés.

Avant tout, il ne faut pas oublier que les composantes décrites dans ce module ne peuvent être examinées isolément. Dans la pratique, des tensions existent entre ces composantes, et dans certains cas il sera nécessaire de faire des compromis dans les choix. Par exemple, on sera tenté d'axer les efforts sur des améliorations techniques en oubliant que même les solutions techniques les plus parfaites, si elles ne sont pas appropriées au niveau local, auront moins d'impact qu'une initiative moins parfaite mais menée par le gouvernement.

Enfin, on évoque souvent et à juste titre les graves pénuries de capacités que rencontrent les gouvernements. Lorsqu'on s'attend à des efforts énergiques de la part d'un gouvernement pour lancer un programme sectoriel, il ne faut pas oublier que le gouvernement a aussi d'autres obligations : il doit s'assurer que les services publics continuent à fonctionner! C'est là un fait qu'il faut accepter et prendre en compte dans notre travail; il faut par exemple alléger le fardeau imposé au gouvernement, et ne pas s'attendre à une intervention immédiate toutes les fois qu'une demande lui est soumise.

Il faut aussi garder à l'esprit trois enseignements importants :

L'importance de l'enchaînement

Mettre au point et aider un programme sectoriel est un processus, et il peut être contreproductif de le surcharger dans les étapes initiales. Il faut s'accorder d'emblée sur les principes de travail. Il est probable qu'initialement l'attention se portera sur les politiques sectorielles et l'élaboration des stratégies, mais il faut tenir compte en même temps des mécanismes de mise en œuvre, comme par exemple le cadre de suivi et d'évaluation. Chercher à introduire trop rapidement le mode d'appui par des fonds communs peut comporter des risques. Il est préférable d'axer les efforts sur la formulation d'un processus convenu de tous que de chercher à brûler les étapes.

Le besoin de pragmatisme et de souplesse

Il est important de tenir compte des obstacles auxquels fait face un gouvernement. Les gains rapides sont un bon moyen d'obtenir un soutien politique, mais au bout du compte il faudra résoudre les problèmes les plus épineux, et souvent aussi les plus délicats.

La nécessité d'une optique stratégique

Il faudra aussi gérer les attentes des intéressés. Il s'agit d'un processus de longue haleine dont les avantages ne seront pas forcément apparents dans l'immédiat. La mise au point d'un cadre efficace de suivi et d'évaluation jouera un rôle important dans le recensement des avantages le moment venu.

5 Questions fréquemment posées sur les approches sectorielles et le milieu du développement plus général

Ce chapitre tente de répondre aux questions sur les liens, dans un pays, entre l'approche sectorielle et l'environnement de développement qui existait auparavant, s'il y a un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), une action de décentralisation ou la présence continue de projets.

5.1 Quels sont les liens entre un DSRP et une approche sectorielle?

5.2 Une approche sectorielle est-elle possible quand un gouvernement est décentralisé?

5.3 Qu'arrive-t-il aux projets s'il y a une approche sectorielle?

5.1 Quels sont les liens entre un DSRP et une approche sectorielle?

Un DSRP est un plan exhaustif, assorti d'un calendrier indiquant les priorités, qui guide les efforts nationaux de lutte contre la pauvreté. Dans de nombreux pays, en particulier là où le niveau d'engagement des donateurs est important, les DSRP ont une influence considérable.

En théorie, un programme sectoriel correspond aux priorités, allocations de dépenses et indicateurs d'un DSRP au niveau national¹². En pratique, le lien n'est pas forcément logique, peut-être parce que le programme sectoriel a été mis au point avant le DSRP, ou parce que des processus très différents ont été utilisés pour élaborer les deux documents. Avec le temps, quand les DSRP et les approches sectorielles auront fait leurs preuves, le programme sectoriel correspondra de façon plus cohérente au DSRP au niveau sectoriel.

Un DSRP est un document beaucoup plus général qu'un programme sectoriel; toutefois, on peut normalement s'attendre à ce qu'il mette l'accent sur la croissance démographique et la santé reproductive. Toute question incluse dans un DSRP national prend une place importante dans l'ordre des priorités du programme sectoriel, car le DSRP est le principal document d'orientation des plans sectoriels.

Il existe d'autres liens entre DSRP et plans sectoriels :

- Les crédits budgétaires imputés sur les dépenses publiques dans le cadre d'un DSRP doivent s'accorder avec le programme sectoriel. Par exemple, s'il est précisé dans un DSRP que les dépenses en matière de soins de santé primaires augmenteront, ceci devra être corroboré par le programme sectoriel.
- Certaines priorités en matière de santé seront précisées dans le DSRP, par exemple s'agissant de s'assurer que les femmes enceintes utilisent les centres de soins. Le programme sectoriel expliquera comment cela sera réalisé.

- Le DSRP tout comme le programme sectoriel utilisent des indicateurs comme outil de suivi. Tous les indicateurs de santé du DSRP doivent aussi y figurer (et faire l'objet d'un suivi régulier) dans le programme sectoriel.
- Du fait de leur place importante dans les objectifs du Millénaire pour le développement, les DSRP et les programmes sectoriels feront tous deux mention de problèmes tels que la mortalité maternelle ou la prévalence du VIH chez les jeunes femmes enceintes.
- Les DSRP contiennent généralement un chapitre qui décrit le processus qui a permis leur rédaction, notamment la nature de la participation des ONG et de la société civile. Les approches sectorielles encourageront de telles bonnes pratiques.

5.2 Une approche sectorielle est-elle possible quand un gouvernement est décentralisé?

La décentralisation peut prendre des formes diverses, et le sens du mot lui-même varie selon la personne qui l'utilise. C'est aussi un domaine où la rhétorique et la réalité diffèrent souvent; beaucoup de pays qui se disent décentralisés, ou engagés dans un processus de décentralisation, restent dans les faits fortement centralisés.

La décentralisation est un transfert d'autorité à une autorité locale au niveau régional, provincial, étatique ou d'un district. La décentralisation vise à :

- Rapprocher l'exercice du pouvoir des populations et de leurs priorités
- Accroître la participation populaire
- Renforcer la transparence et la responsabilisation.

Pour comprendre la nature de la décentralisation dans un pays donné, il peut être utile de penser aux questions suivantes :

- À quel niveau d'autorité les décisions sont prises sur les questions prioritaires?
- Comment les fonds sont-ils acheminés? Les fonds prélevés localement sont-ils investis localement? À quel niveau d'autorité décide-t-on de l'affectation des ressources?
- À quel niveau d'autorité décide-t-on d'embaucher ou de licencier du personnel? Qui prend les décisions relatives aux rémunérations et aux conditions de travail?
- Quelles sont les autorités décentralisées? Sont-elles démocratiquement élues? Sinon, comment sont-elles nommées et devant qui sont-elles comptables ?

La décentralisation peut prendre plusieurs formes, par exemple :

- Décentralisation totale, au niveau national, de l'autorité politique, économique et financière vers les administrations locales (conseils autonomes de district en Tanzanie et en Ouganda par exemple)
- Décentralisation, selon les secteurs, de la gestion budgétaire et de la planification des services publics (le domaine des districts de la santé en Zambie; les centres budgétaires et de gestion au Ghana; les hôpitaux autonomes de district)
- Délégation de la planification et de la prise de décisions pour certains services (administration locale limitée de la prestation de services au Viet Nam par exemple).

On avance parfois que l'approche sectorielle et la décentralisation sont incompatibles, qu'elles ne peuvent fonctionner de pair, car une approche sectorielle est parfois elle-même centralisatrice, qu'elle renforce les prises de décisions centralisées et encourage un choix de priorités et un suivi verticaux, 'du haut vers bas'.

La décentralisation et les approches sectorielles peuvent coexister, comme cela arrive dans les faits. L'approche sectorielle permet aux directeurs de district d'avoir accès à des ressources pour satisfaire les besoins prioritaires locaux. Les projets prioritaires sont suivis, dans un cadre national obligatoire (mais qui reste général) de politiques, de règles et de priorités.

L'Ouganda offre un exemple de la mise au point de ce cadre national, puisque le pays a appliqué une décentralisation rapide. Le financement des services publics a été transféré aux administrations locales pour être réparti entre divers secteurs. Il en est résulté que les districts ont notamment réduit de trois quarts les dépenses en soins de santé primaires. De ce fait, le Ministère de la santé (et, indirectement, les donateurs), se sont mobilisés pour demander au Ministère des finances d'introduire **une subvention moyennant certaines conditions** : qu'une partie des financements soit allouée à des dépenses de soins de santé primaires. En outre, le Ministère de la santé a mis au point une série de **directives** qui énoncent dans leurs grandes lignes les priorités nationales et indiquent comment les fonds (notamment les fonds communs des donateurs) peuvent être dépensés. Certains estiment que cette pratique équivaut à une recentralisation inutile autant qu'injustifiée; d'autres pensent qu'elle répond aux conséquences défavorables de la décentralisation et qu'elle tente de créer un cadre solide au sein duquel la décentralisation aidera les priorités nationales.

Dans certains pays cependant, la coexistence de la décentralisation et des approches sectorielles n'est pas aisée. Dans certaines nations fédérales, les fonds sont alloués aux États ou aux régions sous forme d'affectations globales, sans répartition sectorielle particulière, comme cela est le cas en Ethiopie. Dans ces cas, l'allocation de fonds au niveau fédéral à un secteur particulier revient à une atteinte au principe de la décentralisation. Il faut donc trouver, pour ces pays, d'autres méthodes de travail, par exemple une série d'approches sectorielles au niveau régional ou des fonds centralisés pour la prestation de services multisectoriels au niveau des districts.

Même si les approches sectorielles et la décentralisation peuvent coexister, il y a aussi des tensions inhérentes à la mise en œuvre d'une approche sectorielle dans un système décentralisé :

- ▶ Certains voient dans l'approche sectorielle une force de (re)centralisation. Pour résumer, les tensions concernent l'attribution de l'**autorité** et de l'**argent**. Les partenaires de l'approche sectorielle veulent pouvoir influencer sur les priorités et l'affectation de ressources, tout comme les administrations locales. Les administrations locales veulent pouvoir décider de l'affectation des ressources entre les différents secteurs, mais le financement d'une approche sectorielle concerne le financement d'un secteur particulier. Les districts peuvent souhaiter, par exemple, construire de nouvelles cliniques, alors que les principaux partenaires de l'approche sectorielle jugeraient que cette dépense est un investissement en équipement non viable à terme.
- ▶ Les approches sectorielles peuvent contraindre à des **décaissements rapides de fonds** qui ne servent pas nécessairement les intérêts du processus de décentralisation. C'est particulièrement le cas lorsqu'on a affaire à une approche sectorielle qui a fait ses preuves et à un nouveau processus de décentralisation, lorsque la capacité de dépenser efficacement d'importantes sommes d'argent est limitée.
- ▶ Les autorités de district peuvent faire face à une **double responsabilité**, lorsqu'elles doivent rendre des comptes à l'administration locale (ou une institution équivalente) et au ministère technique. Cet arrangement peut fonctionner, le ministère est responsable de la supervision technique et s'assure de la mise en œuvre des politiques; les préoccupations de l'administration locale sont surtout axées sur les opérations. Mais il est aisé de voir comment des tensions peuvent intervenir.
- ▶ Il peut y avoir un manque de **communication et de coordination** entre le travail fourni au niveau sectoriel et la décentralisation. Même si les deux activités sont imputables au gouvernement, il n'est pas rare de rencontrer ce problème.
- ▶ Il peut y avoir des problèmes s'agissant des **capacités humaines**. La charge de travail peut augmenter et évoluer et le personnel, tant au niveau central que régional, devra s'adapter aux nouvelles méthodes de travail. Le renforcement des capacités de planification et de gestion est essentiel, et le calendrier de ces activités est tout aussi critique. Si des fonds importants sont décaissés dans le cadre d'une approche

sectorielle ou autre avant que ces capacités existent, la décentralisation sera source de déception; à l'inverse, si les décaissements sont trop faibles, le personnel local sera contrarié.

- Pour que la décentralisation fonctionne, il faut que les intéressés aient confiance dans les systèmes décentralisés. Mais les bailleurs de fonds peuvent estimer que cette démarche comporte davantage de risques qu'une méthode centralisée, car il est plus difficile de responsabiliser plusieurs autorités locales en même temps. D'emblée, il faut déterminer ce qui constitue un **risque acceptable** dans la décentralisation. Vu autrement, l'accroissement des apports financiers aux nouveaux services décentralisés favorisera le renforcement des capacités locales.
- **L'équité** peut être un élément crucial de l'application d'une approche sectorielle. Pourtant, la décentralisation pose elle-même des problèmes d'équité : qu'arrive-t-il aux districts qui sont moins à même de dégager des recettes fiscales au niveau local ou d'attirer du personnel qualifié? Les approches sectorielles peuvent dans ces cas financer une sorte de péréquation budgétaire au niveau des districts.

5.3 Qu'arrive-t-il aux projets s'il y a une approche sectorielle?

Les chapitres précédents ont expliqué comment les approches sectorielles ont été mises au point pour résoudre les problèmes causés par une pléthore de projets. Dans le cas des approches sectorielles, il appartient à ceux qui continuent de défendre les projets séparés de justifier leur préférence.

Quand une approche sectorielle est lancée, elle fonctionne inévitablement en parallèle avec un certain nombre de projets déjà existants. Que peut-on faire dans ce type de situations pour intégrer les projets existants dans l'approche sectorielle? (La partie sur l'harmonisation au chapitre 4 comprend un diagramme qui résume le processus de la réduction progressive du rôle des projets.)

On peut ventiler l'intégration des projets en trois questions distinctes :

- Quels sont les problèmes ?
- Parmi eux, quels sont les plus importants ?
- Que faut-il faire, et quand ?

5.3.1 L'intégration des projets dans une approche sectorielle et le recensement des questions principales

Les approches sectorielles consistent essentiellement à intégrer plusieurs projets distincts au sein d'un seul programme. Cela ne signifie pas cependant que chacun des projets doit être entièrement intégré. L'intégration ne correspond pas à un choix clair, entre oui et non, elle s'inscrit plutôt dans un continuum.

Par "intégration d'un projet" on entend qu'il faut :

- S'assurer que les buts du projet sont compatibles avec les buts de l'approche sectorielle.
- Faire en sorte que les systèmes financiers, de suivi et de planification du projet soient aussi compatibles que possible avec les systèmes gouvernementaux (ou les systèmes d'approche sectorielle).
- Faire participer le gouvernement (et les autres partenaires) dans les grandes décisions relatives au projet, notamment quand il convient de l'achever et s'il faut ou non en lancer de nouveaux.

Quelles sont les questions soulevées par l'existence de plusieurs projets, notamment dans le domaine de la santé reproductive? On trouvera ci-dessous plusieurs questions à examiner pour déterminer si des projets particuliers apportent un appui ou constituent au contraire un élément perturbateur pour une approche sectorielle.

Le contenu des projets

- Les buts du projet sont-ils compatibles avec les priorités du plan national de santé et de l'approche sectorielle? Il ne suffit pas de dire "oui, car la santé reproductive est une priorité". Certains projets étudient par exemple des questions importantes comme les compétences des sages-femmes dans les hôpitaux de district, alors que d'autres peuvent être basés sur des attentes irréalistes comme l'introduction en zone rurale de services dont le coût est difficilement justifiable.
- Le projet cherche-t-il à **prouver une hypothèse** en lien direct avec le plan national de santé et l'approche sectorielle? Par exemple, mène-t-il des recherches ou des études de coût-efficacité pour certaines interventions? Les projets ne sont pas incompatibles avec les activités générales du gouvernement ou les approches sectorielles. En fait, les projets sont justifiés pour certaines activités parce qu'ils sont limités dans le temps et sont, dans une certaine mesure, distincts des activités en cours. Toutefois, le projet doit être conçu pour porter à un niveau aussi élevé que possible ses possibilités d'adaptation à l'ensemble du secteur.
- Craint-on que **les activités prévues dans le cadre du projet seront interrompues** après l'intégration de l'approche sectorielle? Le projet s'occupe-t-il, par exemple, d'un problème ignoré par ailleurs? Ou, le travail est-il effectué dans le cadre d'une collaboration avec une ONG ou le secteur privé, auquel le gouvernement est traditionnellement peu enclin à participer?
- Les réalisations du projet sont-elles concrètes et importantes au point de susciter des craintes que l'intégration aura un **impact négatif sur la santé ou le bien-être des particuliers**? La qualité et la continuité risquent-elles de pâtir de l'intégration? (Cette question revient souvent dans l'achat des médicaments, par exemple.)
- Les projets sont-ils compatibles avec le **mode des dépenses** du plan national de santé et de l'approche sectorielle? Un projet peut, par exemple, prévoir des rémunérations doubles de ce qu'offrent les autorités pour les médecins et les infirmières qui travaillent dans des zones reculées. Ces rémunérations sont-elles 'irrecevables' au niveau national, ou le projet montre-t-il au contraire la voie à suivre, en insistant sur le fait que ces niveaux de traitements sont nécessaires pour assurer des services sur tout le territoire? Il ne suffit pas de dire qu'il faut changer les projets qui utilisent d'autres méthodes de répartition des ressources, car les choses ne sont pas aussi simples. Pour chaque projet, il est important de décider si les différences qu'il contient sont inutiles, ou si au contraire elles correspondent à une constatation réaliste et valable dont doivent tenir compte le plan national de santé et l'approche sectorielle.

La gestion des projets

- **Le gouvernement s'approprie-t-il** suffisamment les buts des projets? Il ne suffit pas que les projets soient compatibles avec les buts fixés par le gouvernement; le gouvernement doit aussi connaître et apprécier les projets à leur juste valeur pour que ces derniers soient viables et largement utiles.
- **Le gouvernement participe-t-il** à la gestion du projet? Les responsables du gouvernement ont-ils été impliqués dans la conception du projet ou dans le recrutement de ceux qui participent au projet? Les responsables du gouvernement participent-ils aux activités de suivi ou aux réunions concernant le projet? Le gouvernement a-t-il accès aux comptes du projet?
- Quel est **le coût des opérations** en termes de temps et d'argent? Le coût des opérations pour le bailleur de fonds, le gouvernement ou le sous-traitant peut être disproportionnellement élevé comparé à la taille du projet, ce qui peut plaider pour un type de gestion plus rationnel et plus proche d'une approche sectorielle.

- Le projet emploie-t-il du personnel d'une manière qui ne serait pas envisageable pour le gouvernement (assistance technique ou personnel essentiel, des nationaux ou des étrangers)? Des craintes liées à la sécurité de l'emploi et au niveau de rémunération incitent certaines personnes à s'opposer à l'intégration d'un projet. Ce problème peut être résolu de différentes manières, car les approches sectorielles ne signifient pas que les emplois créés dans le cadre du projet doivent nécessairement disparaître.

L'avenir des activités du projet

- Que se passera-t-il avec le travail accompli une fois que le projet aura pris fin? C'est là une question de **durabilité**. On avance souvent qu'un des avantages majeurs des approches sectorielles réside dans la plus grande probabilité que les projets seront durables. Ceci s'applique davantage à certains projets qu'à d'autres.
- La **contribution des donateurs** est-elle un facteur important? Si le projet était intégré dans une approche sectorielle, le soutien du bailleur de fonds se poursuivrait-il, ou le bailleur de fonds cesserait-il au contraire de financer les activités relatives à la santé reproductive dans le pays?

Au delà d'un secteur

- S'agit-il d'un projet transsectoriel, qui ne s'adapte pas facilement à une approche sectorielle? Un projet essentiellement de santé peut inclure de forts éléments qui ne relèvent pas de la santé, comme par exemple l'égalité des sexes, le microcrédit ou l'horticulture.

5.3.2 Quelles sont les questions importantes?

Un certain nombre de questions liées à l'intégration des projets dans une approche sectorielle ont été identifiées. Quels sont les facteurs qui déterminent l'importance d'une question lorsqu'il faut prendre une décision en matière d'intégration?

La taille du projet

La taille du projet compte. Il n'est pas forcément souhaitable de dépenser trop d'énergie dans l'intégration d'un projet relativement petit. Il est préférable de se concentrer sur des projets importants, comme la distribution de préservatifs au niveau national. L'un des critères pour évaluer la taille d'un projet est le budget général, un autre est le niveau des coûts d'opération.

Le moment choisi

Le choix du moment est lui aussi essentiel. Il est inutile de dépenser trop de ressources pour intégrer un projet qui sera bientôt achevé. Le meilleur moment pour penser à l'intégration se situe au stade de la planification; il est essentiel de tenir compte de l'intégration de tout projet au stade de sa conception ou de sa planification.

Importance perçue

Les bailleurs de fonds du projet peuvent estimer que le projet est d'importance vitale et qu'une intégration peut s'avérer dommageable. Ce point de vue est-il commun à de nombreux acteurs? Leur implication trop directe dans un projet a-t-il empêché les bailleurs de fonds de regarder le projet avec plus de détachement? Que pensent les collègues du gouvernement et des autres organismes internationaux?

5.3.3 Que faire et quand? Aspects pratiques de l'intégration

Cette partie a analysé les questions relatives à l'intégration de projets et examiné comment les hiérarchiser. En pratique, que signifie une décision d'intégrer? (Bien entendu, la décision correcte peut être de ne pas intégrer, ou d'intégrer lentement, ou en partie seulement.)

Il y a de nombreux aspects à l'intégration et il est essentiel de voir l'intégration comme un processus et non comme une décision à caractère ponctuel, à laquelle il faut répondre par oui ou non.

- ▶ Un organisme de développement peut décider que l'intégration est d'importance primordiale pendant les discussions sur le prochain **cycle de planification** de son programme de pays, ce qui signifie que le cycle de planification suivant sera très différent par rapport à la pratique actuelle : il fera intervenir un plus grand nombre de personnes d'autres organisations et axera les efforts surtout sur le mode d'intégration d'une activité particulière dans un cadre sectoriel plus large. Par la suite, il pourra être utile pour un organisme engagé dans un cycle de planification de changer le calendrier ou le contenu pour l'adapter au cycle sectoriel ou d'approche sectorielle. Entre-temps, il sera difficile d'intégrer le cycle dans le budget sectoriel.
- ▶ **La communication** est le point de départ d'un travail sectoriel. En s'assurant que la qualité de la communication sur les projets est judicieuse, le personnel des organismes et des projets peut entamer la coordination des travaux. Le personnel concerné au sein du gouvernement ou chez les donateurs est-il au courant du projet et des activités prévues? A-t-il la possibilité de faire connaître son avis? Une meilleure communication est une chose relativement simple mais elle nécessite qu'on accorde au personnel le temps nécessaire pour la mettre en place.
- ▶ Une analyse des questions relatives aux projets peut conclure que la faiblesse des **capacités du gouvernement** représente une entrave. Que faut-il faire dans ce cas-là? Avant l'intégration, il serait peut-être souhaitable de financer des stages de formation ou d'autres types de renforcement des capacités, comme par exemple le parrainage ou encore l'expérience par la formation en cours d'emploi.
- ▶ **Les dispositions de gestion des projets** peuvent être mieux intégrées, les partenaires peuvent par exemple être invités à participer à des activités trimestrielles ou annuelles de suivi ou à consulter les rapports de suivi.
- ▶ Si l'intégration peut se justifier pour un projet particulier, le rythme de son exécution ou l'attention dont il fait l'objet peut inspirer de légitimes inquiétudes. Il n'y a pas de règle stricte en la matière, tout dépend de la manière dont il a été **négoциé**. L'intégration totale n'est pas l'unique option. Par exemple, un fonds commun créé par des donateurs pour l'achat de médicaments constitue une démarche plus concertée que plusieurs fonds distincts, même si le fonds commun ne s'intègre pas complètement dans les systèmes gouvernementaux.
- ▶ L'intégration des projets et le temps passé à travailler sur les approches sectorielles peuvent avoir des implications majeures sur la manière dont le personnel des organismes utilise ses **heures de travail** : il peut rester moins de temps à consacrer à la gestion d'un projet. Même si cette méthode comporte des risques potentiels, l'intérêt d'une approche sectorielle est que les efforts sont axés sur l'établissement d'un programme de travail sectoriel complet et concerté au niveau national.

6 Bibliographie complémentaire

Ce chapitre final contient des références d'ouvrages et articles recommandés pour ceux qui souhaitent en savoir plus sur les approches sectorielles. Il existe de nombreux documents à ce sujet, la liste suivante en contient une sélection qui servira de point de départ utile.

Principaux documents de référence

Commission européenne, 2003. Directives de la Commission européenne pour le soutien aux programmes sectoriels. (Version 1.0. février). <http://www.sti.ch/UUUpdfs/Uswap312a.pdf>

OCDE-CAD, 2005. Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Volume 2 : Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>

Trone, K. et A. Brown, 2003. In-depth study on the role of UNFPA in SWAps in four countries. Phase one, Final report. Comprend en annexe des études de cas réalisées au Mozambique, au Ghana, au Bangladesh et en Tanzanie.

Approches sectorielles et instruments de l'aide

Baldwin, S. et A. Brown, 2002. Les approches sectorielles en matière de soins de santé dans un environnement changeant (disponible en anglais, espagnol et français) <http://www.hlspainstitute.org/projects/?mode=type&id=14990>

Brown, A., 2001. Integrating vertical health programmes into sector-wide approaches: experiences and lessons. Établi par l'IHSD pour l'Agence suisse pour le développement et la coopération. <http://www.hlspainstitute.org/files/project/15380/Brownverticalprogs.pdf>

Brown, A. et al., 2001. The status of sector-wide approaches. Document de travail 142 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/142.pdf

Commission européenne, 2000. Experience of sector-wide approaches in health: a simple guide for the confused. <http://www.sti.ch/pdfs/swap076.pdf>

Foster, M., 2000. Experience with implementing SWAps: a background working paper for the DFID white paper. ODI.

Foster, M., 2000. New approaches to development cooperation: what can we learn from experience with implementing sector-wide approaches? Document de travail 140 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp140.pdf

Foster, M. et J. Leavy, 2001. The choice of financial aid instruments. Document de travail 158 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp158.pdf

Foster, M. et S. Mackintosh-Walker, 2001. Sector-wide programmes and poverty reduction. Document de travail 157 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/157.pdf

Hasegawa, Y., 2002. Trends in aid by major aid agencies (summary). <http://www.sti.ch/pdfs/swap203.pdf>

Jefferys, E. et V. Walford, 2003. Mapping of sector-wide approaches in health. Londres, IHSD. <http://www.hlspainstitute.org/files/project/15377/IHSDmapping.pdf>

Jones, S. et A. Lawson, 2000. Moving from projects to programmatic aid. Banque mondiale. Document de travail Série No 5, Département de l'évaluation des opérations. [http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/\\$FILE/Movfrprj.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/$FILE/Movfrprj.pdf)

Jones, S. et G. Williams, 2002. A common language for managing official development assistance - glossary. Document établi par Oxford Policy Management et révisé à la suite de l'atelier de travail du Ministère vietnamien de la planification, investisseurs/donateurs. Hanoï, 26 avril. <http://www.sti.ch/pdfs/swap267.pdf>

Lavergne, R., 2003. Approaches to capacity development: from projects to programs and beyond. Document établi pour le Manila Symposium on Capacity Development, 14-16 janvier. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (inscription obligatoire)

Lavergne, R. et A. Alba, 2003. CIDA primer on program-based approaches. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/\\$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf)

Lavergne, R. et A. Alba, 2003. Glossary of frequently-used terms under program-based approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (inscription obligatoire)

Moore, S., 2003. Aid coordination in the health sector: examining country participation in sector-wide approaches. Journal of Health & Population in Developing Countries http://www.jhpd.unc.edu/2003_papers/aid-moor.pdf

Riddell, A., 2003. Synthesis report on recent developments and issues raised by development agencies concerning programme-based approaches. <http://www.sti.ch/pdfs/swap332.pdf>

L'approche sectorielle dans le domaine de la santé. Données de base de documents relatifs aux approches sectorielles, maintenues par l'Institut tropical suisse. <http://www.sti.ch/scih/swap.htm>

Décentralisation

Commission européenne, 2003. Section 3.3.5 des directives de la Commission européenne pour le soutien aux programmes sectoriels. <http://www.sti.ch/pdfs/swap312a.pdf>

Hutton, G., 2003. Is the sector-wide approach more effective when implemented through a decentralised health system? Institut tropical suisse. <http://www.sti.ch/pdfs/swap343.pdf>

Harmonisation et alignement

Banque mondiale, 2003a. Aligning assistance for development effectiveness. Promising country experience. <http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Background/Alignment.pdf>

Banque mondiale et OCDE-CAD, 2003. Country-level harmonization: emerging implementation lessons. Février. <http://www1.worldbank.org/harmonization/hlfsecretariat/Harmonization%20-%20Country%20Implementation%20Experience%202.23.03%20Clared%20for%20Printing.doc>

OCDE-CAD, 2003. Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Documents de bonne pratique. Un document de référence du Comité d'aide au développement (CAD). <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4303021E.PDF>

Études de cas

Addai, E., 2001. Capacity building and systems development for SWAps: the experience of the Ghana health sector. (Commandé par le DFID Health Systems Resource Centre) <http://www.sti.ch/pdfs/swap154.pdf>

Brown, A., 2000. Current issues in sector-wide approaches for health development: Uganda case study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.3.pdf

Brown, A., 2002. Current issues in sector-wide approaches for health development: Mozambique case study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.4.pdf

Conway, T., 2000. Current issues in sector-wide approaches for health development: Cambodia case study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.2.pdf

IHSD, 2001. Development of administrative and financial management capacity for sector-wide approaches: the experience of the Bangladesh health sector. (Commandé par le DFID Health Systems Resource Centre) <http://www.sti.ch/pdfs/swap135.pdf>

Trone, K. et A. Brown, 2003. In-depth study on the role of UNFPA in SWAps in four countries. Phase one. Final report. Comprend en annexe des études de cas sur le Mozambique, le Ghana, le Bangladesh et la Tanzanie.

Financement

Foster, M. *et al.*, 2000. How, when and why does poverty get budget priority? Poverty reduction strategy and public expenditure reform in five African countries. Document de travail 168 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp168.pdf

Foster, M. et P. Mijumbi, 2001. How, when and why does poverty get budget priority? Uganda case study. Document de travail 163 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp163.pdf

Holmes, M. et A. Evans, 2002. A review of experience in implementing medium-term expenditure frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies. ODI. <http://www.odi.org.uk/PPPG/cape/publications/MTEF%20Synthesis%20Final%20Nov%202003.pdf>

Houerou, P. et R. Taliercio, 2002. Medium-term expenditure frameworks: from concept to practice. Preliminary lessons from Africa. Banque mondiale, Région Afrique. Document de travail série No 28. <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp28.pdf>

Pearson, M., 2002. Allocating public resources for health: developing pro-poor approaches. DFID Health Systems Resource Centre. http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues_papers/Allocating_resources_final.pdf

PRS monitoring and synthesis project, 2002. Costing poverty reduction strategies - early experience. Briefing Note 4. <http://www.prpsynthesis.org/brief4.doc>

Obligation de rendre des comptes

Brobäck, U. et S. Sjölander, 2001. Programme support and public finance management. a new role for bilateral donors in poverty strategy work. Sida <http://www.sida.se/Sida/articles/9900-9999/9928/brief.pdf> (summary) <http://www.sida.se/Sida/articles/10200-10299/10280/Sida%20Studies%20no%206.pdf> (texte intégral)

Schacter, M., 2001. The heart of the matter: donors, development assistance, and public-sector reform. Institute of Government. <http://www.iog.ca/publications/policybrief10.pdf>

Suivi des résultats

Booth, D. et H. Lucas, 2001. Initial review of PRSP documentation. Desk study of good practice in the development of PRSP indicators and monitoring systems. ODI. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/mon01.pdf

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)

L'Institut HISP fournit des stages de formation sur les DSRP. Le contenu des cours antérieurs est disponible à l'adresse suivante : <http://www.hispinstitute.org/projects/?mode=type&listId=13830>

Banque mondiale, Site Internet des stratégies de réduction de la pauvreté : <http://www.worldbank.org/prsp/> Comprend tous les DSRP rédigés à ce jour, les sources d'information sur les DSRP et autres documents de référence.

Dodd, R. et E. Hinshelwood, 2004. PRSPs: their significance for health. Second synthesis report. OMS. <http://www.who.int/hdp/en/prpsig.pdf>

Eurodad (Réseau européen sur la dette et le développement). Le site Internet fournit un point de vue plus critique sur des sujets tels que les DSRP. <http://www.eurodad.org>

Poverty reduction strategy papers at a glance. Livret préparé par l'Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC). http://www.sdc.admin.ch/ressources/deza_product_e_214.pdf

Projet de suivi et de synthèse des DSRP : <http://www.odi.org.uk/prpsynthesis/index.html>

Walford V., 2002. Health in poverty reduction strategy papers (PRSPs): an introduction and early experience. DFID Health Systems Resource Centre. http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues_papers/Health_PRSPs.pdf

Documents pertinents de l'Organisation des Nations Unies et de l'UNFPA

Nations Unies, 2004. Common country assessment and United Nations Development Assistance Framework. Guidelines for UN country teams preparing a CCA and UNDAF in 2004 http://www.unido.org/file-storage/download/?file_id=23655

UNFPA, 2004. Effectiveness in UNFPA assistance (projet de document, non achevé)

UNFPA. Status of UNFPA's involvement in SWAps. Overview of country office responses to the 2003 SWAps questionnaire.

Assistance technique

H. Baser et P. Morgan, 2001. The pooling of technical assistance: an overview based on field experience in six African countries. ECDPM synthesis paper. <http://www.sti.ch/pdfs/swap138.pdf>

Notes de bas de page

¹ OCDE-CAD, 2005.

² Dans les directives destinées à son personnel, la Commission européenne définit l'approche sectorielle comme un moyen pour le gouvernement et les partenaires de développement de travailler ensemble. L'objectif est d'accroître la prise en charge par le gouvernement des politiques du secteur public et des décisions en matière d'affectation des ressources au sein du secteur, afin de renforcer la cohérence entre les politiques, les dépenses et les résultats, et réduire les coûts d'exploitation. Elle implique l'élaboration progressive de politiques et de stratégies cohérentes et complètes pour un secteur, d'un cadre de dépenses publiques unifié pour les ressources locales et externes et d'un cadre commun de gestion, de planification et d'établissement de rapports (CE, 2003). Dans certains cas, un programme sectoriel est appelé un programme de travail (par exemple au Ghana). Certains donateurs estiment également qu'une approche sectorielle inclut le programme sectoriel.

³ CE, 2003.

⁴ Cité de CE, 2003.

⁵ Une liste complète de définitions est disponible dans l'ouvrage de R. Lavergne et A. Alba (2003) : Glossary of Frequently-Used Terms under Program-Based Approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (inscription nécessaire)

⁶ L'intention de l'auteur est que cette définition soit un prolongement de définitions antérieures. Il défend l'idée que les implications en termes de gestion apparaissent clairement lorsque les différentes dimensions du partenariat sont précisées.

⁷ Décision du Conseil exécutif de l'UNFPA 99/4. <http://www.unfpa.org/exbrd/decisions/deciset.htm>

⁸ UNFPA, 2002c.

⁹ UNFPA, 2002c.

¹⁰ Disponible à l'adresse suivante : http://www.hlspinstitute.org/files/project/22734/H&A_update-May05v2.pdf

¹¹ OMS, 2003.

¹² Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) peut servir de lien budgétaire entre le DSRP et l'approche sectorielle - voir Questions de financement au chapitre 4.

Références

- Commission européenne, 2003. Directives de la Commission européenne pour le soutien aux programmes sectoriels. (Version 1.0. Février). <http://www.sti.ch/pdfs/swap312a.pdf>
- Demirjian, A., 2002. Partnering in support of international development initiatives: the INTOSAI case study. Consulting and audit Canada. <http://www.sti.ch/pdfs/swap318.pdf>
- Foster, M. et A. Fozzard, 2000. Aid and public expenditure: a guide. Document de travail 141 de l'ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp141.pdf
- HLSP Institute, 2005. Harmonisation and alignment update. http://www.hlspinstitute.org/files/project/22734/H&A_update-May05v2.pdf
- Jefferys, E. et V. Walford, 2003. Mapping of sector-wide approaches in health. Londres, IHSD. http://www.hlspinstitute.org/files/project/15377/IHSD_mapping.pdf
- Jones, S. et A. Lawson, 2000. Moving from projects to programmatic aid. Banque mondiale, Document de travail série No R, DEO. [http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/\\$FILE/Movfrprj.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/$FILE/Movfrprj.pdf)
- Jones, S. et G. Williams, 2002. A common language or managing official development assistance - glossary. Document établi par Oxford Policy Management et révisé à la suite de l'atelier de travail du Ministère vietnamien de la planification/investisseurs-donateurs. Hanoi, 26 avril. <http://www.sti.ch/pdfs/swap267.pdf>
- Lavergne, R. et A. Alba, 2003. Glossary of frequently-used terms under program-based approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (inscription obligatoire)
- Ministère suédois des affaires étrangères, 1997. Africa in change. A renewed Swedish policy for Africa on the eve of the new Millennium.
- Molund, S., 2000. Ownership in focus: discussion paper for a planned evaluation. SIDA Studies in Evaluation 00/5. <http://www.sida.se/Sida/articles/5400-5499/5453/stud00-5.pdf>
- OCDE-CAD, 1996. Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>
- OCDE-CAD, 2002a. Glossary of key terms in evaluation and results-based management. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>
- OCDE-CAD, 2002b. Public financial management diagnostic work. Good practice paper.
- OCDE-CAD, 2005. Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Volume 2 : Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>
- OMS, 2005. Measuring access to reproductive health services. Summary report of a WHO/UNFPA technical consultation, décembre 2003. http://www.who.int/reproductive-health/publications/2004/07/measuring_access_rh_services.pdf
- PNUD, 2002. Strategic direction positioning statement.
- Trone, K. et A. Brown, 2003. In-depth study on the role of UNFPA in SWAPs in four countries. Phase one. Final report.
- UNFPA, 2002a. Report on the annual session 2002. UNFPA and sector-wide approaches. Executive Board document DP/FPA/2002/6 <http://www.unfpa.org/exbrd/2002/secondsession/dpfpa200224.doc>
- UNFPA, 2002b. UNFPA and sector-wide approaches: follow-up to decision 2000/8 <http://www.unfpa.org/exbrd/2002/annualsession/dpfpa20026.pdf>
- UNFPA, 2002c. Strategic direction positioning statement.
- UNFPA, 2004. Aid effectiveness for PPM.



United Nations Population Fund
220 East 42nd Street
New York, NY 10017
U.S.A.



HLSP Institute
5-23 Old Street
London EC1V 9HL
United Kingdom