



Co-secrétariat du CICID

Paris, le 13 février 2007

**DOCTRINE D'EMPLOI
DES AIDES BUDGETAIRES GLOBALES DANS LES ETATS ETRANGERS**

Introduction	3
1. Définition des aides budgétaires globales.....	4
1.1 <i>Les caractéristiques des aides budgétaires globales.....</i>	<i>4</i>
1.2 <i>Les principaux types d'aides budgétaires globales.....</i>	<i>4</i>
2. La pertinence des aides budgétaires globales	7
2.1 <i>Les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique.....</i>	<i>7</i>
2.2 <i>Les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté</i>	<i>7</i>
a) <i>Les avantages attendus des ABG-RP</i>	<i>7</i>
b) <i>L'articulation des ABG-RP avec les autres modalités de l'aide.....</i>	<i>9</i>
c) <i>La visibilité des interventions françaises.....</i>	<i>10</i>
3. Les conditions générales d'éligibilité.....	11
3.1 <i>Les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique.....</i>	<i>11</i>
3.2 <i>Les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté</i>	<i>11</i>
4. La durée des programmes et le calendrier de versement des ABG-RP	14
5. Les tranches annuelles et la conditionnalité des ABG-RP.....	15
5.1 <i>Orientations générales</i>	<i>15</i>
5.2 <i>La tranche de base fondée sur une appréciation globale.....</i>	<i>15</i>
5.3 <i>La tranche additionnelle fondée sur l'appréciation de performances spécifiques.....</i>	<i>16</i>
6. L'évaluation des ABG-RP	17

Liste des acronymes

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABG-RP	Aide Budgétaire Globale pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté
ABG-SM	Aide Budgétaire Globale de Stabilisation Macroéconomique
AFD	Agence française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CFAA	Country financial accountability assessment
CICID	Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement
COSP	Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation
CPAR	Country procurement assessment report
CSLP	Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DCP	Document Cadre de Partenariat
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EPCA	Emergency Post Conflict Assistance
FMI	Fond Monétaire International
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance
ISPE	Instrument de Soutien de Politique Economique
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PER	Public Expenditure Review
PFR	Pays à Faible Revenu
PAF	Performance Assessment Framework.
PMA	Pays les Moins Avancés
POS	Plan d'Orientation Stratégique
PSA	Partenariat Stratégique pour l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes

Introduction

De nombreux documents stratégiques récents, internationaux et français, prévoient le renforcement du rôle des aides budgétaires globales (ABG) dans l'aide publique au développement :

- dans la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** (mars 2005), les bailleurs de fonds et les pays en développement se sont accordés sur l'objectif d'utiliser « *dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires* » et « *lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, (...) de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires* » ;
- le **CICID du 18 mai 2005** a indiqué que les aides budgétaires auraient « *un rôle renforcé* » dans l'APD française : « *la part des aides budgétaires globales (aides de stabilisation macro-économique et aides budgétaires en soutien des stratégies de réduction de la pauvreté), inscrites au budget du MINEFI, ainsi que des aides sectorielles, inscrites au budget du MAE, est appelée à croître conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris sur le renforcement de l'efficacité de l'aide* » ;
- le **Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris**, validé par la COSP du 14 décembre 2006, prévoit que la France accroîtra le rôle des aides budgétaires globales et des aides sectorielles et fera transiter l'aide destinée au secteur public par les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires lorsque les conditions sont réunies.

Le développement du recours aux aides budgétaires globales traduit la volonté de diversifier et de moderniser les modalités de l'aide française en s'inscrivant dans les principes de renforcement de l'efficacité, d'harmonisation, d'alignement et de prévisibilité de l'aide au développement consacrés par la Déclaration de Paris. En cela, il répond à une demande croissante des pays partenaires.

L'élaboration d'une doctrine française d'emploi des ABG doit permettre de clarifier les concepts, les conditions d'éligibilité ainsi que les principes généraux d'intervention (durée des programmes, modalités de décaissement, évaluation, etc.). Elle permettra d'offrir une référence aux équipes opérationnelles chargées de l'instruction et de l'exécution de ces aides, lors des discussions avec les pays partenaires et avec les autres bailleurs de fonds ainsi qu'aux représentants français dans les enceintes où s'élabore le consensus des bailleurs de fonds sur les nouveaux instruments de l'aide publique au développement, telles que le CAD de l'OCDE ou le Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA).

Cette doctrine d'emploi est fondée sur les principes de prévisibilité, de gestion axée sur les résultats et d'alignement. Elle se veut pragmatique et adaptable au contexte d'intervention ainsi qu'au cadre de coordination défini avec les Etats partenaires et les autres bailleurs.

L'AFD présentera chaque année à son conseil d'administration un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre des aides budgétaires globales.

1. Définition des aides budgétaires globales

1.1 Les caractéristiques des aides budgétaires globales

Afin de contribuer à une stabilisation de la terminologie, cette première partie propose une définition des aides budgétaires globales en faveur des Etats Etrangers¹. Elle se fonde sur la définition proposée par le CAD dans ses lignes directrices sur les aides budgétaires suite à l'évaluation publiée en 2006².

Comme les aides projets et les aides sectorielles, les aides budgétaires globales constituent une « modalité » de l'aide publique au développement³. Les caractéristiques des aides budgétaires globales sont les suivantes :

- leur finalité est d'apporter un appui aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation du cadre macroéconomique et à l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques, en soutenant de manière indistincte les politiques publiques menées par l'Etat bénéficiaire. Elles s'inscrivent dans une démarche systémique et nourrissent un dialogue portant sur les priorités et les résultats de développement ainsi que des questions transversales telles que la gestion des finances publiques. Les ABG se distinguent donc notamment des aides sectorielles qui sont destinées au financement d'un secteur particulier et suscitent un dialogue de politique sectorielle, portant en particulier sur le développement des capacités nationales ;
- elles empruntent le canal budgétaire. En cela, elles s'inscrivent dans une tendance générale de l'aide au développement qui consiste à transférer les ressources au budget de l'Etat bénéficiaire et à réaliser les dépenses selon les procédures nationales en matière budgétaire et comptable (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle). L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, constitue l'un des engagements souscrits par les bailleurs de fonds dans la Déclaration de Paris. Elle répond à une demande croissante des pays partenaires d'alignement sur leurs procédures, qui concerne non seulement les aides budgétaires globales mais aussi, de plus en plus souvent, les aides sectorielles et les aides projets.

Les ABG peuvent être annuelles ou pluriannuelles. Elles sont en principe non ciblées, mais dans certains cas peuvent être ciblées c'est-à-dire qu'elles peuvent financer des lignes de dépenses pré-identifiées. Elles peuvent être versées sous la forme de dons ou de prêts.

1.2 Les principaux types d'aides budgétaires globales

Compte tenu de la définition qui précède, les aides budgétaires globales recouvrent un spectre assez large d'interventions dans lequel figurent les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique (ABG-SM) et les aides budgétaires globales appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP).

- **Les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique (ABG-SM) :** financées sur le programme budgétaire « Aide économique et financière au développement » du MINEFI et mises en œuvre par l'AFD, elles ont pour finalité de contribuer à la restauration des équilibres macroéconomiques et viennent appuyer le financement du programme macroéconomique du FMI avec ces pays. Les ABG-SM

¹ La présente doctrine ne couvre que les ABG destinés aux Etats étrangers.

² DAC Guidelines and Reference Series – Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery – Volume 2 Budget Support.

³ Le terme d'« instrument » sera pour sa part réservé à la distinction entre prêts et dons.

s'inscrivent dans une approche-programme, mais n'assurent pas le financement d'une politique sectorielle. Elles peuvent être cofinancées avec un ou plusieurs autres partenaires.

Ces aides s'inscrivent dans une logique de court terme. Il s'agit de participer au comblement d'un besoin de financement par l'aide extérieure dans le cadre d'un programme établi avec le FMI. Ces appuis sont le plus souvent ciblés. Ces aides peuvent être versées soit sur un compte spécial du Trésor (pour payer directement les lignes budgétaires ciblées) soit directement sur le compte du Trésor du pays bénéficiaire (en refinancement des dépenses réalisées sur les lignes budgétaires ciblées). Une aide budgétaire de stabilisation macro-économique peut avoir un caractère non affectée dans un pays dont la qualité du système de gestion des finances publiques est avérée mais qui doit faire face à des chocs exogènes importants.

Certaines aides budgétaires exceptionnelles financées sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » du MAE peuvent avoir la même finalité de restauration des équilibres macroéconomique et entrent, à ce titre, dans la catégorie des ABG-SM. Elles peuvent, le cas échéant, être mobilisées dans les mois qui précèdent la conclusion d'un programme financé avec le FMI ou dans la période située entre deux programmes avec le Fonds.

- **Les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP)** : appelées à prendre une part plus grande dans l'APD française, elles s'inscrivent dans une logique de financement de la stratégie nationale pluriannuelle de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP), notamment en vue de l'atteinte des OMD et d'une croissance accélérée.

Les ABG-RP partent d'une approche globale : politique macroéconomique du pays concerné (politiques budgétaire, monétaire, de change) ; cohérence de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ; qualité de la gestion des finances publiques. Après évaluation, elles participent au besoin de financement global du pays sur la période de mise en œuvre de cette politique. Elles s'inscrivent de ce fait dans une logique de moyen ou long terme dans le cadre de programmes pluriannuels que suivent ces pays avec le FMI. Les fonds attribués sont versés directement sur le compte du Trésor du pays bénéficiaire.

Plusieurs sources de financement sont possibles :

- comme les ABG-SM, les ABG-RP sont financées en don sur le programme budgétaire « Aide économique et financière au développement » du MINEFI et mises en œuvre par l'AFD ;
- par ailleurs des prêts souverains concessionnels, bonifiés par les crédits des programmes budgétaires « Aide économique et financière au développement » et « Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers » du MINEFI et octroyés par l'AFD, peuvent adopter la modalité de l'aide budgétaire globale (ex : Ghana et Maurice 2006). Par leur finalité comme par leurs modalités de versement, ils constituent des ABG-RP et permettent une approche pluriannuelle ;
- enfin, dans certains cas, les contrats de désendettement-développement (C2D - opérations de refinancement par dons des échéances de prêts français non annulées), financés sur les crédits du MAE, sont versés sous la forme d'ABG-RP. Le choix de cette modalité est fonction du contexte national, des besoins du pays et des autres instruments disponibles (ex : Madagascar, Mozambique, Ghana).

Une innovation de la coopération française : les ABG en appui aux Communautés économiques régionales en Afrique

Le soutien à l'intégration régionale est une des priorités de la politique d'aide au développement française et se traduit par un appui croissant de la France aux communautés économiques régionales et à leurs institutions. A côté des ABG destinées à soutenir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et la stabilisation du cadre macroéconomique, la France a ainsi récemment expérimenté un nouveau type d'ABG destinée à appuyer les programmes de développement définis par les institutions régionales.

Cette nouvelle forme d'aide budgétaire pourrait permettre de financer en priorité des projets intégrateurs sélectionnés pour leurs effets catalyseurs dans la réalisation de la stratégie de croissance des communautés économiques régionales, en privilégiant par exemple les projets d'infrastructures structurants. Les DSRP régionaux, à l'instar de celui en cours d'élaboration au sein de la CEDEAO, pourraient constituer un cadre de référence pour la mise en œuvre de ces ABG régionales.

Elle a également pour objectifs le renforcement des capacités des institutions régionales et une meilleure prise en compte du phénomène d'intégration régionale par les partenaires au développement.

A titre d'exemple, la France s'est engagée depuis 2005 à apporter un financement de 20M€ par an à la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), sous forme d'aide budgétaire. Cette ABG est affectée à la réalisation du Programme Economique Régional (PER) de l'UEMOA, conformément à la volonté des Etats membres exprimée lors du Conseil des Ministres de l'UEMOA le 6 avril 2005. En zone CEMAC, une réflexion comparable a été engagée en 2006 avec nos partenaires pour permettre la définition d'un programme économique et financier régional, auquel la France apportera son soutien.

Cette forme d'aide budgétaire diffère des ABG-SM et des ABG-RP, notamment par l'absence, au-delà des exercices de surveillance, de programmes financés par le FMI au niveau régional, et par le fait que les ressources du concours sont décaissées sur la base d'une liste de projets et d'actions de renforcement des capacités. Elle en partage toutefois les principales finalités : l'appui à un programme global de réformes et de lutte contre la pauvreté, d'une part, le renforcement des capacités et la fiabilisation de la gestion des finances publiques, d'autre part.

Les enseignements de cette innovation de la coopération française seront ultérieurement tirés et partagés avec les autres bailleurs de fonds, afin d'améliorer la pratique et d'éclairer la décision sur l'ampleur à donner à ce type d'opération au sein de l'enveloppe disponible pour les ABG.

La présente note de doctrine est pour l'essentiel consacrée aux aides budgétaires globales en appui au financement des stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP), pluriannuelles et non ciblées, inscrites dans des cadres de coordination multibailleurs et financées sur dons ou sous forme de prêts concessionnels.

En effet, ce type d'ABG constitue une modalité de l'aide relativement nouvelle pour la France, et pour laquelle les pays en développement expriment une demande croissante car elle répond aux objectifs d'**harmonisation**, d'**alignement** et de **prévisibilité** de l'aide. Les ABG-RP sont donc appelées à prendre une part plus grande dans l'APD française et à devenir un des instruments usuels de la palette d'intervention de l'AFD pour contribuer au financement et à la poursuite des OMD à l'horizon 2015 (cf. annexe 1).

Toutefois, **la distinction entre ABG-SM annuelles et ABG-RP pluriannuelles n'est pas toujours nette**. Il existe potentiellement un spectre complet d'aides budgétaires globales, annuelles ou pluriannuelles, dont les objectifs de stabilisation macroéconomique ou de réduction de la pauvreté peuvent être mêlés. Certaines ABG se situent à la frontière entre les objectifs de stabilisation macro-économique et de financement du CSLP (ex : Niger 2005). Surtout, les ABG françaises sont encore rarement pluriannuelles (premières expériences pour

le Mali et le Burkina Faso en 2006). A court terme, l'extension de la pluriannualité dépendra de l'évolution favorable des politiques publiques mises en œuvre par les pays partenaires mais aussi de la mise en place d'un montant d'autorisations d'engagement (AE) significativement supérieur à celui des crédits de paiement (CP) lors des arbitrages budgétaires sur les projets de loi de finances 2008 et 2009.

2. La pertinence des aides budgétaires globales

2.1 Les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique

Deux cas de figure peuvent être envisagés :

- les pays sortant de crises qui renouent avec la communauté internationale et qui ont besoin d'un apport rapide de devises et de ressources publiques pour redresser leur situation financière extérieure (notamment service de la dette et apurement des arriérés) ou intérieure (réhabilitation de services publics, dette intérieure, traitement des fonctionnaires, etc.) ;
- les pays confrontés à un choc exogène, induisant un déficit de sa balance des paiements et une diminution de ses recettes. C'est notamment le cas pour les recettes d'exportation qui peuvent connaître des fluctuations importantes à court terme, de nature à compromettre les perspectives de croissance.

L'aide budgétaire de stabilisation macro-économique est par nature une aide de court terme, avec une prévisibilité faible et qui est accordée sur une base annuelle.

Pour autant, il est souhaitable que l'instruction d'une ABG-SM puisse inclure une analyse de la pertinence, lorsqu'elle existe, de la stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté du pays, afin de consacrer une partie du dialogue à la conduite et à la qualité des politiques publiques, éléments déterminants dans le choix des modalités d'aide, et de préparer la transition éventuelle vers une ABG-RP, lorsque les conditions seront réunies.

2.2 Les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté

Compte tenu de sa relative nouveauté, cette modalité de l'aide suscite de nombreux travaux dans ces enceintes telles que le CAD de l'OCDE ou le Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA), autour de trois questions :

- quels sont les avantages attendus d'un recours accru aux ABG-RP ?
- comment articuler les ABG-RP et les autres modalités de l'aide, telles que les aides sectorielles et les aides projets ?
- quelle peut être la visibilité des bailleurs de fonds bilatéraux lorsqu'ils développent leurs interventions en ABG-RP et quelle répartition des tâches avec les bailleurs multilatéraux ?

a) Les avantages attendus des ABG-RP

- **Selon les évaluations disponibles, les bailleurs de fonds peuvent attendre des ABG-RP des effets institutionnels ou « systémiques » positifs**, c'est-à-dire un meilleur fonctionnement des institutions chargées de définir et de mettre en œuvre les politiques publiques :
 - les ABG ont pour effet de contribuer à **la stabilité du cadre macroéconomique et financier**. Jusqu'à présent, l'éventuel effet d'éviction des ABG sur les recettes budgétaires de l'Etat n'a pas été constaté ;
 - les ABG-RP permettent une rationalisation du **processus d'élaboration des**

réformes, une meilleure **appropriation** des politiques de réduction de la pauvreté par les gouvernements partenaires et un renforcement de leur **responsabilité** vis-à-vis des Parlements ou des citoyens et de leur **devoir de rendre compte** vis-à-vis des instances de contrôle (Cours des comptes notamment) et de la communauté internationale ;

- les ABG-RP ont un effet positif sur la **gouvernance financière** :
 - avec cette modalité de l'aide, les bailleurs de fonds cherchent à rendre au budget de l'Etat son rôle majeur dans la conduite de la politique économique et sociale. Les ABG-RP permettent de mettre l'accent sur la cohérence d'ensemble des politiques sectorielles et sur leur traduction dans le budget de l'Etat, qui est le produit d'un arbitrage sous contrainte ;
 - avec les ABG-RP, une plus grande part de l'aide reçue par le pays est retracée dans le budget général, de sa préparation jusqu'à l'exécution de la dépense par les ministères. Son allocation entre ministères gestionnaires est organisée lors de la procédure budgétaire normale et les dépenses liées aux programmes soutenus par les bailleurs transitent par le circuit ordinaire de la dépense publique ; la transparence en matière d'allocation des ressources budgétaires est donc accrue. D'un point de vue institutionnel, le rôle central du ministère des finances, chargé de préparer les arbitrages budgétaires du gouvernement, se trouve conforté ;
 - les gouvernements peuvent ainsi être incités à améliorer la gouvernance financière (présentation budgétaire, mobilisation des recettes, passation des marchés, etc.) et entretenir une dynamique de réformes dans ce domaine. Cet effet positif sur la gouvernance financière sera encore accru si les ABG sont accompagnées des nécessaires programmes de renforcement des capacités de gestion des finances publiques, tant au niveau du ministère des finances qu'à celui des directions administratives et financières des ministères techniques (et, dans un second temps, aux niveaux déconcentrés de ces structures). Les ABG-RP doivent donc être conçues en parfaite synergie avec ces programmes de renforcement des capacités ;
- les ABG sont également **un outil puissant pour renforcer l'efficacité, l'harmonisation et l'alignement de l'aide**. Elles exercent un effet d'entraînement positif sur les autres formes d'aide pour les pays qui fournissent une part de leur aide sous forme d'ABG. Sous réserve que les bailleurs limitent leurs demandes de compte rendus et d'indicateurs, les ABG permettent de réduire les coûts de transaction pour les pays bénéficiaires, comme pour les bailleurs. A cet égard, cet outil est particulièrement utile dans un contexte de forte hausse de l'aide et adapté **dans des pays fortement dépendants de l'aide extérieure, confrontés à l'enjeu du financement rapide et massif de l'atteinte des OMD**. La multiplication des projets et programmes menés par un grand nombre de bailleurs de fonds peut en effet avoir pour conséquence de réduire la responsabilité du gouvernement sur la conception et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, de rendre difficile un contrôle de l'ensemble des composantes de la dépense publique par le ministère des finances, de susciter des distorsions dans l'allocation des ressources financières, d'affaiblir les capacités de l'administration et de majorer les coûts de transaction entre les administrations nationales et les bailleurs de fonds.

L'évaluation menée sous l'égide du CAD montre que cette modalité d'aide peut répondre à ces difficultés pour autant qu'elle soit conçue non seulement comme une contribution financière mais aussi comme un moyen d'instaurer un dialogue sur la mise en œuvre et les résultats des politiques publiques formulées par le pays

partenaire. Pour cela, elles doivent offrir une prévisibilité de court et de moyen terme, être accompagnées d'un volet de renforcement des capacités administratives et de gestion des finances publiques et mises en œuvre dans le cadre d'une démarche harmonisée avec les autres bailleurs de fonds.

- **Les bailleurs de fonds peuvent attendre des ABG-RP une augmentation de l'offre de services publics** comme le montre l'évaluation des ABG-RP menée sous l'égide du CAD.

En revanche, cette évaluation indique qu'il n'a pas été possible à ce stade d'établir un lien de causalité clairement identifiable entre les ABG-RP et la réduction de la pauvreté, monétaire ou non monétaire, dans les pays considérés. Trois raisons ont été avancées, dont certaines ne sont pas propres à l'ABG-RP : d'abord les données relatives à la pauvreté seraient parcellaires ; ensuite, le temps qui s'est écoulé entre le versement des ABG-RP et leur évaluation a été trop court pour permettre aux aides budgétaires d'exercer leurs effets ; enfin, d'éventuels facteurs exogènes seraient susceptibles d'annuler les effets attendus des ABG-RP. Le rapport souligne néanmoins qu'il ne faut pas en conclure que les ABG-RP n'ont pas d'effet ou sont moins efficaces que les autres modalités d'aide.

- L'intervention en ABG-RP peut permettre aux bailleurs de fonds d'**enrichir leur information** ou d'**élargir le dialogue mené avec les autorités des pays partenaires**, notamment :
 - en recueillant des informations générales sur la situation des finances publiques, les marges de manœuvre budgétaires ou le processus d'allocation des ressources, qui permettent d'avoir une vision globale indispensable à la mise en œuvre des programmes sectoriels ;
 - en abordant des problématiques transversales telles que la cohérence des différentes politiques sectorielles ou la réforme de la gestion des finances publiques ;
 - en participant à des cadres de coordination « Gouvernement – bailleurs ».

b) L'articulation des ABG-RP avec les autres modalités de l'aide

- Si la part des ABG-RP dans l'APD est appelée à croître, **les synergies avec les autres modalités d'intervention de l'aide française, notamment les aides sectorielles, doivent également être recherchées**, pour les raisons suivantes :
 - comme indiqué précédemment, les ABG-RP peuvent avoir des effets institutionnels positifs et offrent aux bailleurs la possibilité d'enrichir leur information et d'élargir le dialogue mené avec les pays partenaires, ce qui peut améliorer les conditions de mise en œuvre des aides sectorielles ;
 - le groupe de travail Etat / Bailleurs chargé de suivre la mise en œuvre du CSLP devra s'appuyer sur les travaux conduits au niveau sectoriel, afin que la mise en œuvre de l'ABG-RP ne se limite pas à l'examen des équilibres macro-budgétaires et à une appréciation générale de la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté, éloignée de la réalité des politiques sectorielles.

L'ABG-RP et les aides sectorielles se renforcent donc les unes les autres dans la mesure où ces deux modalités de l'aide ne retiennent pas le même niveau d'approche et poursuivent des objectifs complémentaires à condition de veiller à une articulation harmonieuse, dans le souci de limiter les coûts de transaction.

- L'opportunité d'intervenir sous la forme d'ABG-RP doit être analysée lors de la définition de la stratégie d'intervention pays. La décision d'intervenir sous la forme d'une ABG-RP doit reposer sur une appréciation pragmatique, au cas par cas, des avantages attendus du

choix de cet instrument et des conditions nécessaires au succès de ce type de programme. Cependant, de manière très schématique, deux grandes catégories de pays pourraient être distinguées :

- **dans les pays fortement dépendants de l'APD et dont la France souhaite être un partenaire de référence**, (ex : Burkina Faso, Mali, Bénin, etc.), toute la palette des modalités de l'aide française peut être utilisée (aide projet y compris assistance technique, aide sectorielle et ABG-RP si les conditions sont réunies). Le cofinancement d'une ABG-RP avec d'autres bailleurs peut en effet exercer un effet d'entraînement sur les autres modalités de l'aide, notamment les aides sectorielles et les projets d'appui à la gestion des finances publiques, et améliorer leur alignement et leur harmonisation ;
- **dans certains pays ne constituant pas des pays de concentration de l'aide française mais dans lesquels la France souhaite mettre en place des financements de montant parfois plus modeste tout en s'inscrivant dans la Déclaration de Paris** (ex : Mozambique), il peut être préférable d'arbitrer entre les différentes modalités en fonction des objectifs retenus par la France et du contexte national. Des ABG-RP peuvent alors se justifier dans un objectif de capitalisation d'information, ou encore afin de minimiser les coûts de transaction (pour la France comme pour le pays partenaire).

c) **La visibilité des interventions françaises**

L'absence de ciblage des ABG et le développement des cofinancements ne conduisent pas nécessairement à une perte de visibilité de l'APD française.

C'est un point important, dans la mesure où la visibilité des ABG-RP est sans doute une condition d'un soutien politique durable de la part des citoyens et des parlementaires français. Elle peut être préservée par différents moyens :

- dans les pays de concentration de l'aide française dont la France est le premier partenaire de développement, une intervention en ABG-RP peut renforcer son positionnement d'interlocuteur clé sur les questions macroéconomiques et de politique générale ; en revanche, les missions bilatérales en charge de leur instruction et de leur suivi doivent autant que possible s'inscrire dans le calendrier national et s'adosser aux missions multibailleurs, compte tenu des engagements de la déclaration de Paris sur la réduction du nombre de missions sur le terrain (indicateur 10) ;
- lorsque le montant de l'ABG française le justifie, une participation active des équipes françaises aux groupes de travail gouvernement–bailleurs est de nature à conférer à la France une visibilité accrue ; la France pourra même, lorsque les conditions le permettent (ex : Burkina, Ghana), assurer la coordination du groupe des partenaires ;
- dans le cas d'ABG-RP, la communication vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique française ne pourra naturellement pas porter, comme dans l'aide-projet, sur des réalisations physiques. En revanche, elle pourra mettre en valeur les résultats des politiques nationales auxquels les ABG françaises ont globalement contribué : elle sera nourrie par les données chiffrées transmises chaque année dans les cadres d'évaluation des performances, et de manière encore plus approfondie, par les conclusions des évaluations des ABG ;
- enfin, la valeur ajoutée et la visibilité d'un bailleur bilatéral comme la France peut être réelle, pour apporter les compléments indispensables aux ABG-RP en matière de renforcement des capacités et d'appui à la réforme des finances publiques ou à l'élaboration des CSLP ; de même la France peut contribuer aux débats sur certaines

thématiques pour lesquelles elle possède des avantages comparatifs (ex : éducation pour tous, hydraulique, filière coton). A cet égard, le rôle joué par un partenaire bilatéral comme la France dans les groupes multibailleurs peut se distinguer de celui joué par les bailleurs multilatéraux.

3. Les conditions générales d'éligibilité

3.1 Les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique

Deux conditions sont nécessaires :

- **disposer d'un programme approuvé par le FMI assorti d'un financement**, conformément à une doctrine et une pratique françaises constantes depuis la dévaluation du franc CFA (accords post conflit, FRPC ou de confirmation), qui donne une assurance sur la stabilité macroéconomique et la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires. Ce pré-requis encourage les réformes de la part des autorités et donne à la France un levier pour avoir un dialogue avec les services du FMI sur les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles. Enfin, il assure une cohérence minimale et indispensable, en particulier dans les pays fragiles, entre les bailleurs de fonds.

Les aides budgétaires exceptionnelles allouées par le MAE à des fins de stabilisation macroéconomique ne sont pas soumises à cette condition car elles sont mobilisées juste avant la conclusion d'un programme FMI avec financement, généralement en appui à un programme de référence (Staff monitored program) élaboré avec les services du Fonds, ou dans la période située entre deux programmes avec le Fonds ;

- **avoir un besoin avéré (notamment par le FMI) de ressources financières**. Les pays qui renouent avec la communauté internationale après une crise doivent pouvoir bénéficier, au cas par cas, d'aides budgétaires de stabilisation macroéconomique. Dans ces pays, différents instruments sont mobilisés en priorité (aide d'urgence, assistance technique, etc.) mais l'aide budgétaire peut avoir également une grande utilité notamment pour apurer des arriérés tant extérieurs qu'intérieurs, comme l'ont montré différentes expériences (Burundi, RDC, RCA, Congo Brazzaville), ou sécuriser des dépenses publiques jugées prioritaires. Ce besoin de financement peut également résulter d'un choc exogène et peut également concerner des pays autres que ceux en sortie de crise.

En raison du risque fiduciaire associé à ce type d'aide dans de telles configurations, l'analyse de la **qualité du système de gestion des finances publiques** permettra de se prononcer sur le caractère ciblé ou non ciblé de l'aide budgétaire. En règle générale, cette aide budgétaire sera indirecte et ciblée (utilisation d'un compte spécial du Trésor à la banque centrale pour effectuer des paiements directs ou refinancer des dépenses effectuées par l'Etat bénéficiaire).

3.2 Les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté

Trois conditions d'éligibilité doivent être réunies :

- une politique macroéconomique saine et soutenable ;
- une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté en ligne avec les OMD et disposant d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation de sa mise en œuvre. Cette stratégie nationale doit se traduire par des politiques crédibles dans les secteurs prioritaires de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, bénéficiant d'arbitrages budgétaires conformes aux priorités affichées par la stratégie nationale ;
- une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Ces conditions générales feront l'objet d'un suivi annuel permettant d'interrompre le

programme en cas de défaillance. Un point récapitulatif de la situation du pays au regard de ces critères sera donc réalisé pour chaque versement, sans qu'il s'agisse cependant de ré-instruire intégralement le programme chaque année. Les critères et éléments d'appréciation permettant aux équipes de considérer que les conditions initiales demeurent remplies devront être définis selon le contexte lors de l'instruction du programme.

L'appréciation de ces conditions sera, autant que possible, partagée avec les autres bailleurs de fonds intervenant dans le pays, en particulier en matière d'aide budgétaire. Elles seront examinées de la manière suivante :

- **Politique macroéconomique**

En principe, les pays dans lesquels des ABG-RP sont mises en œuvre, le caractère sain et soutenable de la politique macroéconomique est attesté par l'existence d'un programme avec le FMI (IPSE, FRPC, EPCA, etc.). Pour éviter qu'un lien mécanique avec les décisions du conseil d'administration du FMI ne soit source de retards dans l'instruction des ABG-RP, une certaine souplesse dans la formulation de ce critère permet à la France de se déterminer dans les meilleurs délais. Les missions financières s'assureront donc qu'une appréciation satisfaisante peut être portée par la France sur la performance macroéconomique du pays dans le cadre d'un programme avec le FMI. Elles se fonderont également sur les rapports, les lettres de confort ou les déclarations du FMI, complétés par les travaux des conseillers financiers, du réseau et de l'AFD (risque pays, Jumbo, etc.) .

Pour les pays dont la stabilité macroéconomique est avérée et suffisante pour qu'ils n'aient pas, à l'avenir, recours à une assistance ou à un programme du FMI, ce critère sera apprécié au cas par cas.

- **Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et politiques sectorielles**

Les missions financières porteront une appréciation sur le contenu de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur l'analyse faite conjointement avec les bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Elles s'assureront notamment que :

- cette stratégie reflète de manière satisfaisante la poursuite des OMD et d'une croissance accélérée ;
- elle est traduite dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global et/ou des CDMT sectoriels associés ;
- les budgets annuels votés et exécutés sont cohérents avec ce CDMT et reflètent de manière satisfaisante les priorités de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ;
- le dispositif de suivi de cette stratégie est fonctionnel et permet un dialogue régulier et opérationnel sur la mise en œuvre des politiques et les résultats de développement.

Ce dialogue sur la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (CSLP), sur la mise en œuvre des politiques et sur les résultats de développement pourra s'appuyer sur les informations regroupées dans un **cadre d'évaluation des performances** (appelé aussi « *performance assessment framework* » ou « PAF »). Il s'agit d'un sous-ensemble du tableau de suivi de la mise en œuvre de la stratégie, qui comprend un point d'avancement des réformes clés, des indicateurs reflétant la performance du gouvernement dans les domaines prioritaires de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (résultats attendus et résultats atteints) et des indicateurs relatifs à la gestion des finances publiques.

Ce cadre d'évaluation des performances doit être **pluriannuel** et être **actualisé sur une**

base annuelle et glissante. Il doit permettre d'apprécier à intervalle régulier la conduite des réformes et l'atteinte des résultats de développement envisagés dans la stratégie gouvernementale, notamment la poursuite des OMD. Les bailleurs de fonds doivent pouvoir l'utiliser pour fonder leur appréciation annuelle de la mise en œuvre de la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté et nourrir le dialogue avec le pays partenaire. Ce cadre est un instrument privilégié pour la France pour conduire un dialogue axé sur les résultats.

Afin de limiter les coûts de transaction et de favoriser l'appropriation de ce processus par les autorités nationales, le cycle d'évaluation et de révision du cadre d'évaluation des performances devra être aligné sur celui du document de suivi de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. De même, ces cadres d'évaluation des performances ne devront contenir que des critères découlant directement des documents nationaux relatifs à la réduction de la pauvreté et à la gestion des finances publiques. Ils ne devront pas être la simple addition des préoccupations de chaque bailleur de fonds, mais constituer un cadre cohérent et global reflétant les moyens et les aspirations de la politique gouvernementale. Enfin, leur mise en place ne devra pas aboutir à la création d'une procédure administrative supplémentaire.

- **Evaluation du système de gestion des finances publiques**

La grille d'évaluation française du risque fiduciaire, fondée sur les revues du PEFA⁴ (*Public Expenditure and Financial Accountability*), sera utilisée pour apprécier le degré et les zones de risques pour chaque pays. Compte tenu de son caractère nécessairement synthétique, cette évaluation du risque constituera un élément d'aide à la décision permettant d'identifier les pays présentant un risque élevé voire très élevé. Autant que l'évaluation du risque lui-même, **son évolution** (amélioration, détérioration ou maintien de la situation telle qu'évaluée lors de la dernière revue du PEFA) **et la crédibilité de l'engagement du gouvernement dans les réformes auront un caractère déterminant dans la prise de décision.**

En complément du diagnostic PEFA, l'évaluation pourra être complétée par une étude de l'ensemble des informations contenues dans les rapports suivants, lorsqu'ils existent et sont disponibles :

- CFAA (*Country financial accountability assessment*), PER (*Public expenditure review*), Fiscal ROSC (*Report on the observance of standards and codes of fiscal transparency*), CPAR (*Country procurement assessment report*), et HIPC AAP (*Public expenditure tracking assessments and action plans for HIPC*) de la Banque Mondiale et du FMI ;
- rapports annuels de suivi de la gestion des finances publiques de la Commission Européenne ;
- rapports des missions financières conjointes (MINEFI/MAE/AFD) ;
- rapports de mise en œuvre des plans d'action de réforme de la gestion des finances publiques mis en œuvre par le gouvernement du pays partenaire.

Cette revue se fera en étroite collaboration avec les principaux partenaires notamment la Commission européenne, qui selon l'Accord de Cotonou, ne peut intervenir sous forme d'aide budgétaire que dans des pays disposant d'un système de gestion des dépenses publiques

⁴ Initiative multibailleurs dont l'objectif est la diffusion d'une méthodologie commune permettant d'évaluer le système de gestion des finances publiques des pays susceptibles de recevoir de l'aide sous forme d'appui budgétaire direct.

suffisamment fiable, transparent et efficace, et de règles de passation de marchés transparentes.

Le cas échéant, cette revue documentaire sera complétée par une expertise opérationnelle.

Ces trois conditions d'éligibilité peuvent être complétées par une appréciation de la qualité de l'environnement institutionnel. Les ABG-RP ont davantage d'impact dans un environnement institutionnel sain et assurant un minimum de transparence. De plus, mettre en œuvre des ABG-RP dans des pays à la gouvernance déficiente ou faible peut faire courir à la France un risque d'image. L'appréciation de la qualité de l'environnement institutionnel sera utilisée comme un élément d'information et d'aide à la décision.

4. La durée des programmes et le calendrier de versement des ABG-RP

Les aides budgétaires globales appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté visent l'atteinte des OMD et, d'un point de vue institutionnel, ont pour but de rendre au budget de l'Etat son rôle majeur dans la conduite de la politique économique et sociale. Elles reposent donc sur un partenariat pluriannuel qui implique d'offrir au pays partenaire une prévisibilité accrue des concours. Il s'agit d'une orientation forte du Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Le principe de prévisibilité se décline à deux niveaux :

D'un point de vue pluriannuel, il implique que les montants des tranches annuelles successives puissent être annoncés lors de l'engagement de l'ABG-RP et pour toute la durée du programme, afin de permettre la programmation pluriannuelle des dépenses globales (CDMT) et la mise en œuvre des politiques dans la durée. Par conséquent, la durée des programmes sera de **trois ans, voire de cinq ans, comme dans le cas des C2D**. Cette durée pourra tenir compte du cycle politique et de celui du CSLP. Les montants d'autorisations d'engagements disponibles devront tenir compte de la pluriannualité des concours.

Au cours d'une année donnée, la mise en œuvre du principe de prévisibilité suppose un bon alignement avec le cycle budgétaire :

- préparation du budget : le ministère des finances du pays partenaire doit être en mesure d'intégrer les appuis budgétaires dans le budget national au moment où il finalise sa construction ; ceci améliore la crédibilité de la loi de finances initiale et des budgets sectoriels ;
- exécution budgétaire : la mise à disposition des ressources suffisamment tôt au cours de l'année facilite l'exécution du budget. Elle permet au gouvernement de mieux gérer sa trésorerie, d'éviter les régulations budgétaires de début d'année liées à une absence de ressources et d'exécuter le programme des dépenses dès le début l'année pour mettre en œuvre ses réformes.

Système privilégié

Les ABG-RP prennent la forme de **programmes de trois jusqu'à cinq ans**. Leur durée pourra tenir compte du cycle politique et de celui de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Le montant des **versements de l'année (N)** devront être annoncés au pays partenaire avant les grands arbitrages du budget de l'Etat, si possible **avant la fin du premier semestre de l'année (N-1)**. La décision de versement du montant de l'année (N) sera fondée sur **l'appréciation portée en (N-1)** sur la situation du pays au regard des conditions générales d'éligibilité à l'ABG-RP et des éventuelles conditions spécifiques. Les versements interviendront au 1^{er} trimestre de l'année (N).

5. Les tranches annuelles et la conditionnalité des ABG-RP

L'instruction de chaque aide budgétaire globale constituant naturellement un cas d'espèce, les recommandations suivantes ne forment pas un cadre contraignant ; elles ont simplement vocation à guider et à éclairer les décisions prises dans le contexte particulier de chaque pays. C'est dans le pays même, en fonction des attentes des autorités, des faiblesses à traiter en priorité et des compétences respectives des bailleurs présents qu'il convient de définir le schéma de l'ABG-RP

5.1 Orientations générales

En toute hypothèse, l'ABG-RP devra donc être adaptée au **contexte local**, s'intégrer au **cadre multibailleurs** lorsqu'il existe et donner lieu à un dialogue approfondi avec le gouvernement sur les **résultats**. La **simplicité** et la **lisibilité** du montage devront être privilégiées.

Dans ce cadre, les ABG-RP pourront prendre deux formes, selon le contexte du pays et les objectifs de la France :

- **soit deux tranches annuelles** : une tranche de base fondée sur une appréciation globale, complétée par une tranche additionnelle fondée sur l'appréciation de performances spécifiques (mise en œuvre de mesures, mobilisation de moyens budgétaires, réalisations) ;
- **soit une seule tranche annuelle**, si le montant de l'ABG-RP est faible ou si le contexte du pays ne justifie pas le choix de deux tranches.

Le montant et le calendrier de versement seront **confirmés à l'issue de la revue annuelle** de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ; le versement aura lieu **en début d'année suivante** sauf événement majeur remettant en cause le bien-fondé du programme.

Le suivi annuel de l'ABG-RP sera **adossé aux revues multibailleurs**, qu'il s'agisse du calendrier ou du contenu des travaux.

Le renouvellement du programme sera fondé sur l'**examen des résultats lors de l'évaluation finale** du programme, en règle générale dans le courant de la troisième année.

L'insertion dans le cadre de coordination multibailleurs n'impliquera pas nécessairement une uniformisation complète des décisions. Un tel système peut parfois être la source de coûts de transaction importants et provoquer des phénomènes de fuite de l'ensemble des bailleurs. Les bailleurs peuvent au demeurant porter un jugement différent sur la situation du pays, en fonction notamment des objectifs prioritaires qu'ils assignent à l'ABG-RP et de la sensibilité de leurs décideurs et de leur opinion publique.

5.2 La tranche de base fondée sur une appréciation globale

Cette première tranche a pour fonction d'offrir une **prévisibilité** des concours, dans la logique d'un engagement à moyen terme pour le financement d'une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, si les conditions d'intervention sont réunies.

Par conséquent, son décaissement annuel sera fondé sur le **maintien des trois conditions d'éligibilité initiales** au moment de la revue en (N-1), c'est-à-dire :

- une absence de dérapage de la politique macroéconomique ;
- une appréciation générale positive portée sur la mise en œuvre du CSLP ainsi que sur sa traduction dans le CDMT et dans le budget annuel. Cette appréciation s'appuiera en particulier sur le dialogue et les informations relatives aux résultats des politiques menées par le pays partenaire qui seront retracées dans le cadre d'évaluation des performances ; elle prendra en considération la fonctionnalité du dispositif de suivi du CSLP ;

- une absence de dégradation de la qualité de la gestion des finances publiques par rapport à la situation initiale.

En cas de non respect d'une ou plusieurs conditions d'éligibilité, la décision de versement des tranches de l'année (N) est suspendue jusqu'à ce que les conditions d'éligibilité soient de nouveau réunies. Si elles ne le sont pas avant la fin de l'année (N), les tranches concernées sont annulées.

5.3 La tranche additionnelle fondée sur l'appréciation de performances spécifiques

Lorsque le contexte du pays et les objectifs de la France le justifient, la tranche de base sera complétée par une seconde tranche additionnelle fondée sur l'appréciation de performances spécifiques. Malgré sa relative complexité, ce système présente les avantages suivants :

- au-delà d'un soutien général à la politique gouvernementale, il centre le dialogue avec les autorités du pays partenaire sur des enjeux prioritaires ;
- il offre une réponse graduée en cas de contreperformance dans certains domaines et limite ainsi les phénomènes de « stop and go ».

La tranche additionnelle aura les caractéristiques suivantes :

- elle sera versée uniquement si la tranche de base est elle-même versée ;
- elle sera **fixe** (soit décaissée en totalité, soit non décaissée) et non pas variable, compte tenu de la complexité supplémentaire qu'introduirait cette solution ;
- elle sera fondée sur un **nombre limité de critères** découlant de la matrice d'évaluation des performances (« PAF »). Ces critères seront choisis en fonction du contexte du pays et des raisons motivant le choix d'un système à deux tranches. Ils pourront notamment concerner :
 - la mise en œuvre de réformes relatives à la gestion des finances publiques et au fonctionnement de l'Etat ;
 - la cohérence des allocations budgétaires sectorielles (en prévision et en exécution) avec le CDMT et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ;
 - la mise en œuvre de mesures jugées essentielles et relatives à une ou plusieurs politiques sectorielles sur lesquelles la France souhaite exercer un effet de levier supplémentaire par rapport à des concours sectoriels, à l'aide de l'ABG-RP ;
 - si ces critères de décaissement relatifs aux politiques sectorielles sont retenus, ils devront relever, de préférence, des secteurs figurant dans le Document Cadre de Partenariat (DCP) conclu entre la France et le pays concerné.

Des cibles de résultats de développement fixées annuellement ne seront pas utilisées comme critères de décaissement des tranches additionnelles compte tenu :

- du décalage temporel entre la mise en œuvre des politiques, leurs effets, la date de l'évaluation et celle du versement ;
- de la difficulté de définir sur un horizon de court terme des cibles réalistes de résultats de développement. De telles cibles doivent être fixées sur un horizon de moyen terme (3 à 5 ans) ;
- de la fiabilité limitée des données statistiques disponibles.

Les résultats des politiques de croissance et de lutte contre la pauvreté seront en revanche placés au centre de l'évaluation de l'ABG-RP, systématiquement prévue à la fin du

programme de trois ans, qui contribuera à la décision de renouvellement éventuel de l'ABG-RP.

6. L'évaluation des ABG-RP

L'évaluation des ABG-RP dans la dernière année de leur exécution doit être systématique. Ce point est essentiel car les résultats de l'évaluation permettront d'éclairer la décision d'engager l'ABG-RP pluriannuelle suivante.

L'évaluation des l'ABG-RP françaises devra **s'intégrer autant que possible aux revues prévues par les cadres de coordination multibailleurs**. Un volet spécifiquement bilatéral pourra toutefois être organisé, dans le but de mettre l'ABG-RP en perspective avec les autres instruments de l'aide française ou encore d'examiner des dossiers auxquels la coopération française accorde une importance particulière.

Du point de vue de l'évaluation, les spécificités des ABG-RP sont les suivantes :

- le compte rendu des ABG-RP s'appuiera classiquement sur un dispositif de suivi évaluation. La particularité est qu'une partie du dispositif de suivi sera également l'instrument de référence du dialogue politique (cadre d'évaluation des performances). Le suivi sera également fondé sur un dispositif qualitatif et quantitatif d'analyse des risques ;
- les ABG-RP comportent une dimension de partenariat, de coordination et d'harmonisation et de dialogue sur les politiques. Le compte rendu devra donc en partie se faire sur ce registre et porter explicitement sur la qualité du processus autant que sur les résultats. Les dispositifs de compte rendu (suivi et évaluation) devront donc être dans la mesure du possible conçus en commun avec les autres bailleurs, ou au moins coordonnés et harmonisés ;
- l'impact des ABG-RP est difficile à mesurer. L'attribution des impacts et des résultats d'une politique publique à la mise en œuvre d'une ABG-RP est complexe et demande des précautions. L'évaluation reposera donc sur une démarche allant de l'analyse de l'attribution des effets immédiats (qu'est-ce qui est dû à l'ABG-RP ?) à une mesure des résultats concomitants à l'ABG-RP (quelles ont été les évolutions auxquelles l'ABG-RP a contribué ?). Ces analyses seront réalisées en s'appuyant sur les cadres d'évaluation des performances des politiques. L'utilisation des indicateurs agrégeables de l'AFD ne s'appliquera pas au suivi des ABG-RP ; il n'est cependant pas exclu que certains indicateurs des matrices performances puissent être des indicateurs agrégeables.

Le schéma présenté ci-après présente (i) un cadre logique type d'une ABG-RP inspiré de la carte des causalités proposée par l'exercice d'évaluation des ABG menée récemment par le CAD et (ii) les outils du dispositif de suivi - évaluation en précisant les grands éléments de contenu d'une démarche évaluative spécifique.

Arbre de causalité et dispositif de suivi

NIVEAU 1 INPUTS	NIVEAU 2 EFFETS IMMEDIATS	NIVEAU 3 RESULTATS	NIVEAU 4 IMPACT
Ressources financières	Niveau et composition du budget	Stabilité macro-économique, discipline fiscale et budgétaire	Croissance
Dialogue politique	Alignement et harmonisation	Amélioration de la gestion des finances publiques	Réduction de la pauvreté
Dialogue inter-donneurs	Ownership	Amélioration des politiques et des institutions	Amélioration des processus démocratiques (transparence, empowerment, participation)
Conditionnalité	Qualité du partenariat	Quantité et qualité de la livraison de services publics	
Indicateurs	Prévisibilité		
AT/renforcement des capacités	Réduction des coûts de transaction (donneur et gouvernement)		
	Redevabilité (donneur et gouvernement)		
Niveau 1 Inputs	Niveau 2 Effets immédiats	Niveau 3 Résultats	Niveau 4 Impact

