

Planification et mise en application des approches sectorielles - Aperçu

Synthèse des questions de fond

**Préparé à titre de document d'information pour
le Forum de discussion tenu par le président de l'ACDI
sur les approches sectorielles
le 10 octobre 2000**

I Introduction

Le présent document a pour but d'offrir un aperçu-synthèse des questions de fond relatives à la planification et à la mise en application des approches sectorielles, un thème qui a fait l'objet de nombreux écrits depuis quelques années. Le présent aperçu vise à regrouper certaines des principales leçons et constatations tirées de la recension de ces textes et, ce faisant, produire un document de base qui servira lors du Forum de discussion tenu par le président de l'ACDI sur les approches sectorielles, le 10 octobre 2000. Les auteurs apportent une attention toute spéciale à l'incidence sur les organismes donateurs, tels l'ACDI, d'un recours plus généralisé aux approches sectorielles dans le processus d'aide.

II Données de base

L'intérêt croissant à l'endroit des approches sectorielles manifeste des préoccupations largement étayées au sujet des méthodes traditionnelles d'aide au développement, surtout dans le cas de l'aide-projets. Selon ses critiques, l'aide-projets a trop souvent contribué à fragmenter l'aide, à surcharger indûment les capacités de gestion des pays en développement et à saper les droits locaux à la propriété des projets, tout en donnant des résultats limités et fréquemment sans pérennité.

Les donateurs et les gouvernements des pays en développement ont cherché à contrer ces critiques en élaborant et en mettant en œuvre des démarches sectorielles conçues dans le but de donner une place plus grande à l'appartenance locale, à la cohérence politique, à la complémentarité, à une coordination plus efficace parmi les donateurs, à une orientation stratégique à plus long terme, à une clarté accrue des liens entre les politiques intérieures et les dépenses publiques et aux questions de capacité.

Les écrits recensés sur les approches sectorielles en offrent des définitions diverses qui correspondent à toute une gamme d'opinions concernant la signification véritable de cette appellation. Dans le contexte du présent document, nous nous fonderons sur la définition suivante :

« L'approche sectorielle est une méthode selon laquelle s'accomplit le travail à la fois distinct et conjoint de l'État et des donateurs... Les caractéristiques propres à l'approche sectorielle sont que tous les sommes importantes affectées à un secteur servent au soutien d'un seul et unique programme de politiques et de dépenses, sous la direction de l'État, selon des démarches communes dans tout le secteur et en vue d'en arriver éventuellement à suivre les modalités gouvernementales pour ce qui est de déboursier les fonds et de rendre compte de tous les fonds.¹» (traduction libre)

Comme le font remarquer Foster *et al.*, cette définition *ad hoc* « est axée sur une orientation voulue vers le changement et non pas simplement vers la réalisation des objectifs courants² ». Cette précision tient compte du fait que la plupart des approches sectorielles en sont encore au stade embryonnaire, ce qui explique l'écart entre le concept d'approche sectorielle et la réalité concrète.

Tel que l'indique la définition ci-dessus, les approches sectorielles sont une méthode de travail ou un mode de fonctionnement, et non pas un plan directeur de développement. Elles marquent également un déplacement conceptuel qui nous fait passer d'un développement dirigé par les pays donateurs à un développement dirigé par le pays bénéficiaire. Dans la pratique, les approches sectorielles peuvent être envisagées comme un genre de mode d'aide, englobant plusieurs variations, et elles se situent au sein d'un continuum de méthodes d'aide au développement allant de projets autonomes traditionnels au soutien budgétaire (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Programmes et dispositions financières selon l'approche sectorielle

Projets autonomes	Programme de réforme sectorielle			Soutien budgétaire
	Aide-projets	Fonds réservés	Soutien budgétaire sectoriel (fonds mis en commun)	
Les activités financées par le donateur sont extérieures au programme gouvernemental de réforme sectorielle. Les fonds du donateur sont versés dans les comptes du projet et ces comptes ne sont accessibles qu'à un organe intermédiaire qui répond de ses actions devant le donateur.	Les activités financées par le donateur servent à appuyer le cadre stratégique sectoriel de l'État, mais elles sont administrées comme des projets (p. ex. en comptant sur le donateur en matière de systèmes de gestion, de présentation de rapports, de passation de marchés, etc.).	Les fonds du donateur servent à appuyer le cadre stratégique sectoriel de l'État. Le financement se fait par l'intermédiaire de comptes exclusifs et sous réserve de certaines conditions ou de conventions de rendement auxquelles est lié le déblocage des fonds.	Le donateur, de concert avec d'autres donateurs, apporte un soutien budgétaire conjoint au secteur. Le déblocage des fonds du donateur peut être assujéti à certaines exigences préalables. L'approche s'appuie plus fortement sur des modalités communes en ce qui concerne l'appréciation, les rapports, la surveillance et l'évaluation, ainsi que	Le donateur apporte à l'État un soutien budgétaire qui n'est pas relié à un programme sectoriel particulier. En retour, habituellement, l'État tient avec le donateur un dialogue sur les politiques gouvernementales concernant le budget entier et non pas le budget d'un secteur précis.

			sur des processus d'examen conjoint.	
--	--	--	--------------------------------------	--

En allant de gauche à droite, d'une colonne à l'autre du tableau, on remarque un déplacement graduel mais marqué, passant de procédés dirigés et contrôlés par le donateur à des démarches qui sont dirigées par le pays bénéficiaire, basées sur des politiques élaborées dans le pays et enracinées dans les systèmes et les méthodes du pays. Les choix opérés par les donateurs relativement aux démarches à utiliser se fondent sur une évaluation du pays bénéficiaire sur le plan des politiques, des cadres d'établissement des programmes, des processus budgétaires et de la capacité de gestion et planification financières, et sur un certain nombre d'autres facteurs dont la qualité des mécanismes de partenariats. À titre d'exemple, lorsque le pays en développement s'est doté de politiques solides, clairement rattachées à un cadre de dépenses à moyen terme et à de fortes capacités gouvernementales de planification et de gestion (surtout financières), il est fort probable que le soutien des donateurs sera basé sur une mise en commun de fonds et sur des procédures harmonisées. À cette extrémité de la courbe, l'engagement du donateur par rapport aux approches sectorielles vise surtout les questions de politiques et un dialogue permanent avec le gouvernement, ainsi qu'une participation active aux réunions sectorielles de planification et d'évaluation³. Le soutien budgétaire non sectoriel, un mode d'aide de plus en plus privilégié par des organismes comme le DFID et la Banque mondiale, est un phénomène que l'on pourrait presque qualifier d'ultérieur aux approches sectorielles et qui manifeste la conviction qu'il faut voir plus grand que tel ou tel secteur et soutenir les efforts des gouvernements qui s'attaquent aux problèmes de développement dans une perspective plus vaste et multisectorielle selon laquelle les questions de santé sont reliées à l'éducation ou inversement. Ce point de vue concorde avec les réflexions récentes sur l'atténuation de la pauvreté.

Jusqu'à maintenant, le soutien de l'ACDI aux programmes de réforme sectorielle a surtout pris la forme d'aide-projets liés à des activités qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques du secteur. Au Mali, par exemple, en 1997, l'ACDI a engagé 20 millions de dollars dans un programme du secteur de l'éducation (financement non groupé) qui visait des composantes particulières comme la formation des enseignants et la gestion décentralisée. Le Mali est l'un des pays où l'ACDI adopte une démarche par projets pour la gestion financière et la passation de marchés, mais l'Agence commence cependant à envisager le recours à des

démarches communes dans certains domaines (indicateurs, missions communes, etc.). Au Bangladesh, le Canada est l'un des deux seuls donateurs bilatéraux qui ne mettent pas leurs fonds en commun dans le cadre de l'approche sectorielle du pays en matière de santé et de démographie. La plus grande partie des fonds de l'ACDI destinés à l'approche sectorielle au Bangladesh (une contribution actuelle de 28 millions de dollars) est versée en vertu d'une entente de cofinancement conclue avec la Banque mondiale et d'une autre entente parallèle de financement conclue avec le FNUAP. Une part considérable de ces fonds se présente sous la forme d'une aide conditionnelle dont une partie va à l'achat de contraceptifs. Un agent d'exécution canadien se charge aussi d'apporter de l'aide technique, des conseils et une surveillance. L'ACDI participe activement à divers forums sur les approches sectorielles au Bangladesh. Dans le programme de l'Ouganda, le personnel de l'ACDI demande l'autorisation d'appuyer l'initiative sectorielle ougandaise en matière d'éducation. La proposition prévoit une contribution de 10 millions de dollars sur cinq ans, versée sous forme de soutien budgétaire sectoriel (fond non assignés). L'ACDI joue un rôle actif dans le cadre de l'approche sectorielle ougandaise en éducation depuis 1998 et a aidé à l'élaboration du programme. En raison de cette participation, le personnel a été en mesure de déterminer que le mode d'aide convenable était le soutien budgétaire, puisque l'Ouganda a déjà intégré les priorités de programme de l'Agence à son programme sectoriel et que les systèmes ougandais de responsabilisation sont d'une qualité adéquate. L'investissement de l'ACDI dans le déroulement de cette approche sectorielle en éducation permettra aussi à l'Agence de se mériter une « place à la table des délibérations » grâce à laquelle elle pourra participer réellement et efficacement aux processus d'examen périodique, aux réunions des groupes de travail, etc., et contribuer à l'élaboration continue du programme.

Le reste du présent document aborde les questions essentielles ayant trait à la planification et à la mise en application des approches sectorielles, en mettant surtout l'accent sur l'incidence de ces approches sur les donateurs. Cette partie du document se présente sous forme de questions qui sont suivies de réponses provisoires fondées sur les faits accumulés jusqu'ici relativement aux approches sectorielles. Il s'agit d'amener le lecteur à réfléchir à certaines de ces questions qui pourront être analysées plus en détail pendant que l'Agence étudie ses possibilités d'action dans ce domaine.

III Approches sectorielles – Questions de planification

Tel que mentionné plus haut, les approches sectorielles sont un autre mode de fonctionnement dont les différences se manifestent à toutes les étapes de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'évaluation d'un programme. À l'étape de l'élaboration, l'approche sectorielle « idéale » comporte une évaluation conjointe des questions pertinentes au sein du secteur, cette évaluation menant à l'élaboration ou au perfectionnement de politiques nationales; vient ensuite la passation d'un accord sur les questions de gestion, de finances et de procédures et la mise au point de stratégies de mise en oeuvre. Toutefois, comme le font remarquer Therkildsen *et al.*, « les programmes sectoriels se développent rarement – s'ils le font jamais – par étapes séquentielles bien ordonnées⁴ ». Dans la plupart des cas, les démarches et les approches évoluent et changent au rythme des rapports entre les parties; en effet, les donateurs et les gouvernements entament

leur collaboration selon des accords plutôt élastiques concernant les priorités de politiques et de programmes, mais ils passent éventuellement à des conventions et des engagements formalisés et à des modalités bien structurées de travail conjoint.

Les questions et les faits qui suivent ont pour but de mettre en lumière certaines des questions clés relatives à la planification et à la mise en application des approches sectorielles.

Quels sont les méthodes mises en œuvre pour évaluer le contexte d'un programme avant de recourir à l'approche sectorielle ? Qui participe à l'évaluation ?

Les méthodes servant à évaluer le contexte d'un programme varient selon les cas. Par ailleurs, à l'analyse, on constate que les documents concernant les approches sectorielles insistent sur l'importance de recourir, dans toute la mesure du possible, à des **méthodes dirigées par le pays bénéficiaire**. Entre autres avantages, ce recours allège le fardeau imposé aux pays en voie de développement (en leur évitant, par exemple, d'avoir à composer avec plusieurs méthodes d'évaluation différentes), affirme l'appartenance du processus de réforme au pays bénéficiaire, permet de s'assurer que l'évaluation concorde avec les perspectives locales et contribue au renforcement ou à l'utilisation efficace des capacités intérieures tout en rehaussant les possibilités de pérennité.

L'expérience passée permet également de croire à la nécessité d'une **participation à larges assises** (les gouvernements, les donateurs, la société civile) aux activités d'évaluation menant à l'élaboration des plans sectoriels ou sous-sectoriels⁵, afin de veiller à ce que soient entendues les opinions des bénéficiaires éventuels et que soient pris en compte les intérêts et les connaissances des autres intervenants pendant le déroulement de l'évaluation. En limitant la participation des intervenants clés, on risque de voir certains enjeux ou intérêts particuliers (p. ex. les questions transversales et sous-sectorielles telles que l'allègement de la pauvreté, la santé des femmes et l'hygiène de la reproduction) se perdre dans le vaste processus de réforme.

Quelles questions devraient-elles être abordées au moment de l'évaluation ?

Pendant l'évaluation, il est important de se pencher sur les **facteurs critiques de succès** de la mise en œuvre d'une approche sectorielle, c'est-à-dire, entre autres, la ferme détermination et la stabilité politique du pays; les conditions macro-économiques; la qualité des politiques sectorielles et leur rapport avec le cadre de dépenses gouvernementales; la structure de financement au niveau sectoriel; les liens avec les processus de réforme; et les capacités de planification, de gestion et de budgétisation du pays bénéficiaire. L'examen de ces questions peut influencer les décisions des organismes donateurs quant à la nature de leur participation à l'approche sectorielle ou quant au bien-fondé de choisir ce genre d'approche comme étant la meilleure dans les circonstances. Les donateurs doivent aussi tenir compte des délais fixés pour apporter des changements, et considérer aussi d'autres enjeux qui sont propres au contexte du programme et pourraient influencer sur sa mise en œuvre.

Comment les autres cadres de développement et processus de réforme sont-ils intégrés au mécanisme de planification selon l'approche sectorielle ?

Tel que mentionné plus haut, il est important, à l'étape de la planification, de tenir suffisamment compte des liens existant avec les autres cadres de développement et processus de réforme comme le **Cadre de développement global**, le **Bilan commun de pays (Nations Unies)**, le **Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement**, les **documents de stratégie visant l'allègement de la pauvreté**, etc., afin de veiller à maximaliser les synergies et à réduire au minimum les divergences. À titre d'exemple, alors que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement vise une meilleure coordination entre les organismes de l'ONU, chacun de ces organismes doit savoir clairement comment ses programmes techniques s'intégreraient à l'approche sectorielle et la mesure dans laquelle les systèmes de l'ONU approuveront certaines pratiques de soutien telles que la mise en commun des fonds. Enfin, il faut que les approches sectorielles soient planifiées de façon à pouvoir s'imbriquer aux processus de réforme du pays bénéficiaire, par exemple, **la réforme du secteur public, la décentralisation, l'élimination de la pauvreté, etc.**

Comment l'approche sectorielle aborde-t-elle les enjeux transversaux, verticaux et thématiques ?

Étant donné l'orientation « sectorielle » de l'approche, il est essentiel que les enjeux transversaux, verticaux et thématiques soient intégrés au processus dès les étapes de planification et de conception. **La participation précoce des intervenants compétents** peut aider à faire en sorte que ces enjeux et considérations soient intégrés au dialogue.

Par qui et selon quelles méthodes l'élaboration des approches sectorielles se fait-elle ?

Jusqu'ici, la planification et la conception des approches sectorielles ont fait appel à diverses méthodes. Mentionnons notamment les **systèmes parallèles** ou la **planification intégrée** pour en arriver éventuellement à une mise en œuvre **au sein même des systèmes gouvernementaux**. Tout comme dans le cas de l'évaluation, les participants montrent une préférence marquée pour l'intégration des processus de planification aux structures organisationnelles en place⁶. Une démarche de collaboration, **sous la direction d'intervenants nationaux**, offre l'occasion d'affirmer les priorités et de se mettre d'accord sur les stratégies, les ressources requises et l'attribution des rôles, et de raffermir l'appartenance nationale du processus. Il est également nécessaire, cependant, d'assurer une participation importante des intervenants nationaux⁷. Le concours d'intervenants de la société civile et d'autres représentants de l'État (par exemple, d'autres ministères sectoriels et centraux, certaines autorités décentralisées) est tout particulièrement important de plusieurs points de vue, dont ceux de l'efficacité et de l'assurance de disposer de connaissances spécialisées qui renforcent la crédibilité du processus.

Quel rôle les donateurs et les autres organismes participants jouent-ils dans le processus de planification ?

Pour les **donateurs et les autres organismes participants**, il est avantageux **d'être de la partie dès les tout premiers stades** de la planification, avant que soient prises et confirmées les décisions au sujet des politiques, des stratégies et des mécanismes de gestion. Parallèlement, il est important que les intervenants du pays en développement conservent la direction du processus de planification, un scénario qui a plus de chance de se réaliser si le pays bénéficiaire dispose de capacités suffisantes en matière d'analyse des politiques, de développement et de planification. Les donateurs doivent aussi envisager la planification sectorielle comme un processus itératif plutôt que d'établir une distinction nette entre la planification et la mise en œuvre, compte tenu, surtout, de l'apprentissage qui se produit pendant la mise en application d'une approche sectorielle. Cette réalité peut poser un défi aux donateurs, qui sont habituellement poussés de l'avant par des cycles de planification et de budgétisation. Au fur et à mesure que les donateurs accroissent leur participation aux approches sectorielles, il faudra accorder une attention plus marquée à des questions telles que la **présence sur le terrain**, les pouvoirs du personnel de terrain et les qualités et compétences personnelles des effectifs affectés à des postes sur le terrain. Dans le cadre d'une approche sectorielle, il est généralement moins critique de disposer de personnel doté de compétences solides dans les domaines des politiques, de l'analyse et de la négociation. La rétention des effectifs peut également constituer un problème, vu la durée relativement plus longue de la mise en application des approches sectorielles. En outre, les donateurs doivent être intimement conscients de la **valeur ajoutée** par leur participation au processus et être en mesure de soutenir cette valeur en fournissant les ressources nécessaires.

De quelle façon les divergences de méthodes et de priorités se règlent-elles entre des partenaires opérant selon une approche sectorielle ?

Le règlement des **divergences de méthodes et de priorités** entre les divers partenaires est l'un des défis propres aux approches sectorielles. À titre d'exemple, il y a parfois des tensions évidentes entre le gouvernement national et les donateurs en ce qui concerne les méthodes de planification, surtout si l'on tient compte des pressions exercées par les donateurs pour atteindre le plus rapidement possible l'étape de l'approbation et obtenir des résultats probants dans des délais précis. Les pays bénéficiaires partenaires, de leur côté, pourront avoir besoin de plus de temps pour en arriver à un consensus au sujet des priorités et méthodes de base. Les pressions des donateurs désireux « d'étoffer le programme d'activités » afin de réaliser leurs objectifs prioritaires peuvent aussi mener à des plans d'envergure présomptueuse, susceptibles de nuire au succès du programme sectoriel. De même, l'affectation de ressources ou d'appuis à des projets dépassant le cadre du programme sectoriel peut fausser les priorités, alourdir le fardeau d'administration et de gestion des gouvernements du pays en développement et miner la pérennité du programme. La meilleure façon de régler les divergences entre les intervenants dans le cadre d'une approche sectorielle est de recourir à des exercices de **planification conjointe** dirigés par le pays en développement et faisant appel à la participation de représentants des

donateurs, en veillant à ce que ces représentants soient bien informés du contexte local et autorisés à prendre des décisions au nom de leur organisme.

IV Questions relatives à la mise en application des approches sectorielles

Puisque la plupart des approches sectorielles en sont encore aux premiers stades de l'élaboration, nous disposons de peu de faits probants concernant les facteurs susceptibles d'en influencer la mise en application. Néanmoins, les rares expériences dans ce domaine font ressortir les questions ci-après comme étant particulièrement vitales pour la réussite du processus de mise en application.

Quelle est l'efficacité relative des mécanismes de coordination dans une approche sectorielle ?

Le succès de la mise en application des approches sectorielles **dépend** en très grande partie **de l'efficacité des mécanismes de gestion et de coordination** (comités, groupes de travail, etc.). Les réformes du secteur de l'éducation en Ouganda, par exemple, sont supervisées par un comité consultatif du secteur de l'éducation, plusieurs groupes de travail et divers groupes techniques, qui comptent tous des représentants du gouvernement national et des organismes donateurs. En outre, les organismes de financement de l'éducation en Ouganda tiennent des réunions mensuelles afin de suivre les progrès réalisés dans le secteur, de régler des questions critiques et de se préparer aux conférences tenues avec les hauts fonctionnaires du pays. Les organismes donateurs assument à tour de rôle la direction des divers groupes et celle des relations avec le gouvernement. En agissant ainsi, ils simplifient les communications et réduisent les coûts opérationnels de toutes les parties. Le processus d'examen annuel est le pivot de la coordination des programmes sectoriels, car il offre l'occasion d'évaluer les progrès en les comparant aux résultats escomptés et de convenir des travaux à exécuter pendant la période suivante. Le processus d'examen doit reposer sur des systèmes efficaces de contrôle, de collecte de renseignements et de présentation de rapports, afin d'appuyer la prise de décisions éclairées. Il faut admettre cependant que ce domaine est souvent un point faible dans plusieurs pays en développement, ce qui peut nuire à la qualité du processus d'examen et amoindrir l'efficacité du leadership gouvernemental en la matière. Les mécanismes de coordination en Ouganda sont considérés très efficaces jusqu'à maintenant, mais il est impossible d'en dire autant de tous les cas de mise en application des approches sectorielles.

Dans quelle mesure les partenaires recourant aux approches sectorielles ont-ils fait appel, jusqu'ici, à des méthodes communes de mise en application ?

Sur le plan de l'harmonisation, les progrès sont mitigés parce que les partenaires se sont rendu compte qu'il leur était plus facile de s'entendre sur certains points (par exemple, les

déboursments, les rapports, les vérifications et l'assistance technique) que sur d'autres (par exemple, les marchés et arrangements, les indicateurs, les sanctions, les achats, les salaires et les compléments de rémunération, la formation et les communications⁸). Il y a plusieurs raisons à cela, dont certaines ont trait aux limites de capacité des pays en développement et d'autres, à la résistance des donateurs ou à des politiques qui restreignent leurs options. Ainsi, par exemple, malgré les pressions vers l'adoption de dispositions financières communes, plus de 80 p. 100 des déboursments dans le cadre d'activités d'approche sectorielle s'effectuent toujours selon les méthodes de l'aide-projets⁹. Il faut également admettre que les dispositions collectives ne sont pas toujours viables si, par exemple, le pays partenaire ne dispose pas des capacités nécessaires de gestion financière ou si la corruption y est endémique. De plus, en raison de leurs capacités limitées, les pays en développement se caractérisent habituellement par la faiblesse de leurs systèmes de collecte de données et de surveillance, ce qui peut provoquer une dépendance accrue à l'endroit des systèmes des donateurs¹⁰.

Comment l'approche sectorielle intègre-t-elle l'obligation de rendre compte ?

Le passage de la démarche par projet à l'approche sectorielle a des répercussions importantes sur les liens de responsabilité entre les donateurs, les gouvernements et les citoyens des pays des donateurs et les gouvernements et les citoyens des pays en développement. Selon la démarche traditionnelle par projet, le point de référence en matière d'obligation de rendre compte a toujours été la relation entre le donateur et l'entité du projet. Dans l'approche sectorielle, la responsabilité réside principalement auprès du ministère ou de l'organisme gouvernemental chargé de la mise en œuvre des programmes d'un secteur. Le gouvernement du pays en développement, pour sa part, a l'obligation de rendre compte à ses citoyens, ainsi qu'aux organismes de financement, pour ce qui a trait à son rendement dans le secteur¹¹.

Les utilisateurs des approches sectorielles ont commencé à se tourner vers une solution de **responsabilité partagée**, mais les partenaires ne sont pas tous entièrement convaincus de la validité de ce changement. Leurs craintes se fondent sur des motifs divers, dont un manque de confiance à l'égard des mécanismes de responsabilité de certains pays en voie de développement et le fait que certains donateurs soient constamment tenus de prouver l'existence d'un lien entre leurs investissements et des résultats précis et mesurables dans le programme en cause. En adoptant une approche sectorielle, les donateurs sont mis au défi de trouver des moyens originaux de répondre aux exigences de responsabilisation tout en se conformant aux principes fondamentaux de l'approche sectorielle.

Y a-t-il d'autres problèmes liés à la mise en application de l'approche sectorielle ?

Les capacités dont disposent le pays en voie de développement sont un élément critique du succès d'une approche sectorielle. Si les capacités du secteur sont insuffisantes à divers niveaux (politiques, gestion, exécution, etc.), la réussite de l'approche sectorielle sera compromise, ouvrant ainsi la perspective de voir les donateurs obligés de combler l'écart au moyen

d'assistance technique, ce qui affaiblirait d'autant l'appartenance locale du projet. En second lieu, la corruption ralentit la disposition à amorcer une délégation des pouvoirs. Troisièmement, il est justifié de se demander jusqu'à quel point les approches sectorielles se sont concentrées sur l'atténuation de la pauvreté et sur le règlement efficace des problèmes de discrimination sexuelle.

V Incidences pour les donateurs

L'expérience à ce jour en matière d'approches sectorielles laisse entrevoir un certain nombre d'incidences pour les donateurs qui décideraient de recourir plus largement à ces approches comme mode de prestation de l'aide aux pays en développement. En voici quelques-unes :

- La nécessité de revoir les politiques et les méthodes de l'organisme dans divers domaines, par exemple :
 - les liens entre les cadres de programme de l'organisme et les programmes sectoriels du pays en développement,
 - les options possibles en matière de mécanismes de financement,
 - les modalités de l'obligation de rendre compte,
 - les méthodes d'achat.

Les donateurs doivent aussi apprendre à composer avec les questions suivantes :

- Les critères d'admissibilité à la participation aux approches sectorielles.
- La présence sur le terrain, assortie des compétences et des pouvoirs voulus.
- La prise conscience de la valeur ajoutée éventuelle qu'ils apportent à l'approche sectorielle.
- La disposition ou la capacité à participer à une approche commune.
- La capacité de s'engager à long terme.

VI La voie à suivre par les donateurs

À l'intention des organismes donateurs qui envisagent de recourir plus largement aux approches sectorielles, voici certaines options possibles pour aller de l'avant :

- Définir et adopter des méthodes qui serviront à examiner les contraintes et les possibilités liées à une participation accrue aux approches sectorielles.
- Prendre part aux activités permanentes de groupes (par exemple, des groupes de donateurs d'optique commune) qui étudient les toutes dernières expériences en matière d'approche sectorielle.

- Réaliser une étude-pilote : choisir quelques pays et vérifier si les conditions y sont propices du point de vue du donateur et de celui du pays en développement.
- Conclure un accord sur les critères d'admissibilité à participer à une approche sectorielle (en partie pour être en mesure de déterminer les cas où l'approche sectorielle ne convient pas).
- Élaborer des lignes directrices concernant la participation des organismes aux approches sectorielles.
- Créer des mécanismes permettant de veiller à ce que l'expérience et l'apprentissage acquis au contact de l'approche sectorielle soient canalisés en retour vers l'organisme et partagés avec les partenaires (au moyen, par exemple, de documents sur les leçons retenues, d'examen des cas, de réseaux d'information, etc.).
- Commencer par adopter une démarche itérative – procéder graduellement, ne pas forcer le personnel récalcitrant et répondre au scepticisme en donnant des exemples de réussite.
- Veiller à mettre en place le personnel qui convient et voir à ce qu'il soit proprement formé de façon à pouvoir appuyer la participation aux approches sectorielles.
- Fournir un appui ciblé aux pays en développement afin qu'ils puissent participer efficacement aux approches sectorielles.

Bibliographie

Davies, John. *Participation in Sector Reform Program* (Participation aux programmes de réforme sectorielle). Document interne de l'ACDI, août 1999.

FNUAP. Le FNUAP et les approches sectorielles (« *UNFPA and Sector-Wide Approaches* »). Exposé présenté au Conseil exécutif du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population, lors de la deuxième Session ordinaire de 2000, 3 au 7 avril 2000, New York.

Foster, Mick, Andy Norton, Adrienne Brown et Felix Naschold. CAPE, ODI, Londres (R-U). Document préparé en vue de la réunion du groupe de travail de donateurs d'optique commune sur les approches sectorielles (« *A Framework Paper prepared for the meeting of the Like-Minded Donor Working Group on Sector-Wide Approaches* »). Dublin, les 8, 9 et 10 février 2000.

Foster, Mick, Adrienne Brown et Tim Conway. *Sector-Wide Approaches for Health Development : A Review of Experience*. (Les approches sectorielles à la santé et au développement : Un examen des expériences réalisées). Organisation mondiale de la santé, juin 2000.

Foster, Mick. *Lessons of Experience from Sector-Wide Approaches in Health* (Leçons tirées de l'expérience en matière d'approches sectorielles dans le domaine de la santé). Organisation mondiale de la santé, septembre 1999.

Ratcliffe, Mike et Murray Macrae. *Sector Wide Approaches to Education : A Strategic Analysis* (Les approches sectorielles dans le domaine de l'éducation : Analyse stratégique). Document sériel n° 32, Department for International Development (DFID), août 1999.

Report on the Workshop on Donor Harmonization and Adjustment of Financial Management and Control Procedures under Sector Programmes (Rapport de l'atelier sur l'harmonisation des donateurs et l'adaptation de la gestion et du contrôle financiers dans le cadre des programmes sectoriels). La Haie, 25 et 26 mai 2000.

Schacter, Mark. *Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA : Issues and Recommendations* (Les approches sectorielles, l'obligation de rendre compte et l'ACDI : Enjeux et recommandations). Première version, septembre 2000.

Therkildsen, Ole, Poul Engberg-Pedersen et Jannik Boesen. *Sector Support : From Policy Making to Implementation Processes* (Soutien sectoriel : De l'élaboration des politiques aux méthodes de mise en application). Document d'information pour le Centre for Development Research (CDR), Copenhague, août 1999.

Notes de fin de texte :

1 Mick Foster, Andy Norton, Adrienne Brown et Felix Naschold, CAPE, ODI, London (Royaume-Uni). Un document-cadre préparé pour la réunion du groupe de travail d'optique commune sur le thème des approches sectorielles, tenue les 8, 9 et 10 février 2000 à Dublin.

2 *Ibidem*.

3 Le tableau 1 est basé sur un autre tableau élaboré par John Davies (ACDI) et présenté dans un document de travail sur la « participation aux réformes sectorielles ».

4 Ole Therkildsen, Poul Engberg-Pedersen et Jannik Boesen, « *Sector Support: From Policy Making to Implementation Processes* », un document d'information rédigé pour le Centre for Development Research (CDR), Copenhague, août 1999.

5 Une des critiques fréquentes adressées aux approches sectorielles tient au fait qu'elles ont tendance à une orientation verticale de haut en bas qui laisse peu de place, notamment à la participation des membres de la société civile.

6 Ratcliffe et Macrae, août 1999, p. 50-51.

7 Les écrits concernant les approches sectorielles laissent entrevoir une tendance à une élaboration de programmes par des fonctionnaires, avec l'appui d'experts-conseils et des donateurs, « sans donner lieu à un dialogue national ».

8 Voir le « *Report on the Workshop on Donor Harmonization and Adjustment of Financial Management and Control Procedures under Sector Programmes* », La Haie, 25 et 26 mai 2000.

9 *Ibidem*.

10 Foster, Brown et Conway , juin 2000, p. 24.

11 Schacter, p. 3.