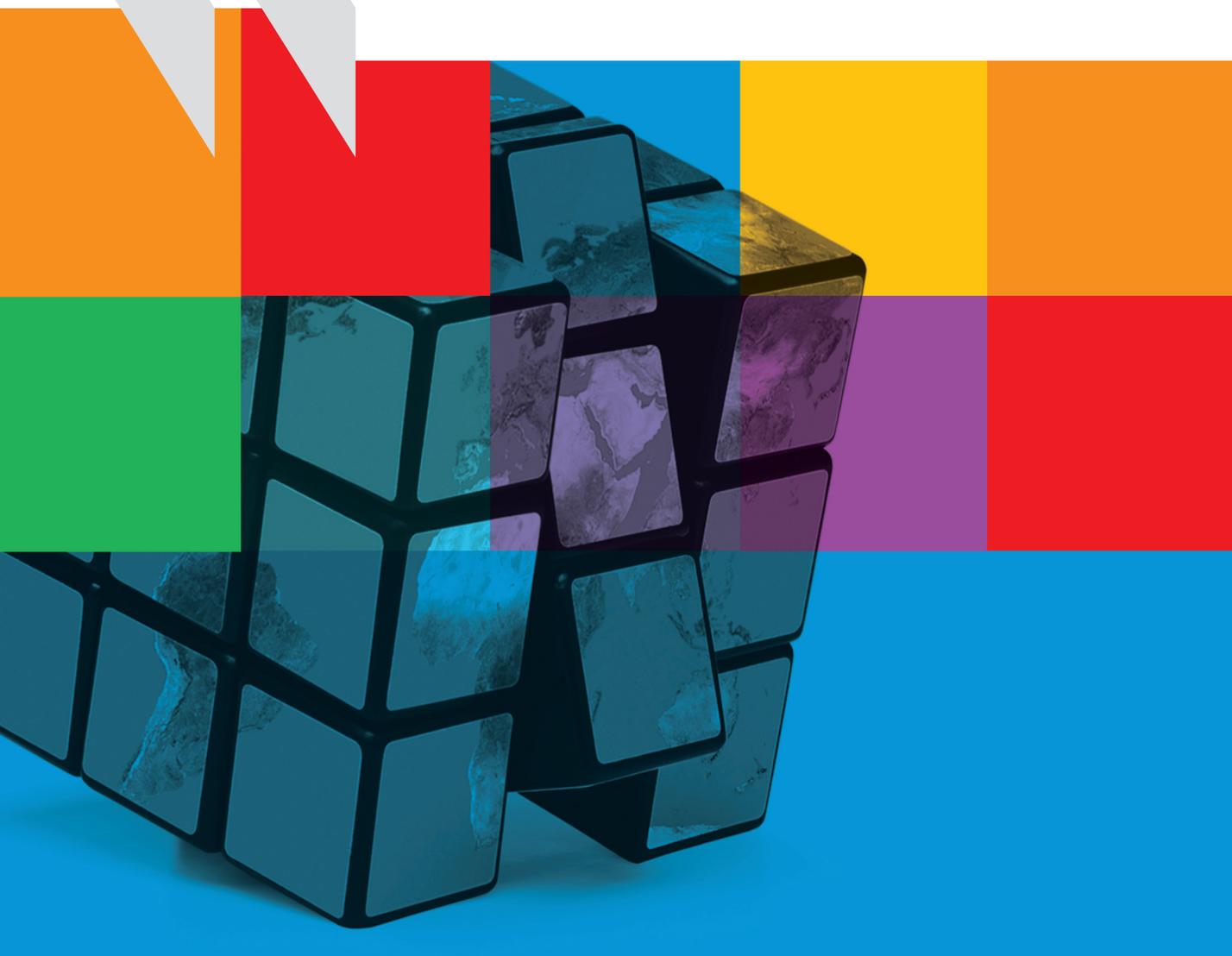




Pour une meilleure aide au développement

Efficacité de l'aide

RAPPORT D'ÉTAPE SUR LA MISE EN
ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS



Pour une meilleure aide au développement

Effacité de l'aide

RAPPORT D'ÉTAPE SUR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DÉCLARATION DE PARIS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Better Aid

Aid Effectiveness

A PROGRESS REPORT ON IMPLEMENTING THE PARIS DECLARATION

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005 par plus d'une centaine de pays et organismes d'aide, définit les principes et les engagements auxquels les donateurs et les autorités des pays partenaires entendent se conformer pour faire en sorte que l'aide contribue aussi efficacement que possible à la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement et des autres objectifs convenus au niveau international. Elle s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience accumulée au fil des ans à propos des méthodes qui produisent des résultats, engageant les donateurs et les partenaires à appliquer des principes et pratiques exemplaires pour la gestion de l'aide et à pallier des défaillances qui persistent parfois depuis des décennies. Elle s'inscrit largement dans le prolongement de travaux antérieurs, et doit en particulier beaucoup aux accords conclus à Monterrey (2002), Rome (2003) et Marrakech (2004) (OCDE et Banque mondiale, 2005).

Le présent rapport a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) pour le troisième Forum de haut niveau qui doit se tenir à Accra en septembre 2008, et est destiné à fournir des données concrètes pour étayer le Programme d'action d'Accra. Il porte sur les cinq Engagements de partenariat se rapportant, respectivement, à l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle ainsi que sur quatre sujets revêtant une importance fondamentale, à savoir : les perspectives au niveau sectoriel, le rôle des organisations de la société civile, les situations de fragilité et de conflit, et l'évolution de l'architecture de l'aide.

Le présent rapport s'appuie sur des éléments d'informations provenant de sources très diverses, notamment les Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE), centrées sur les douze indicateurs des progrès, ainsi que le rapport de synthèse de l'évaluation menée en 2008 (Wood *et al.*, 2008). Il exploite les conclusions des nombreux axes de travail qui ont vu le jour pour œuvrer à la concrétisation des engagements de partenariat au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et de ses activités conjointes, de la Direction de l'OCDE chargée de la coopération pour le développement et de diverses autres institutions, nationales et internationales, dont la Banque mondiale, le Groupe des Nations unies pour le développement, les banques régionales de développement et le Fonds monétaire international. Il fait également fond sur les examens par les pairs conduits par le CAD, des auto-évaluations réalisées par les pays partenaires et les donateurs, et les consultations régionales tenues en 2008 avec les partenaires de l'Asie de l'Est, de l'Ouest, du Centre et du Sud, du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique et du Moyen-Orient en prévision du Forum de haut niveau d'Accra, sans oublier les travaux du Groupe de contact des pays partenaires.

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF), partenariat international entre donateurs et pays partenaires hébergé par l'OCDE/CADⁱ qui a pour mission d'encourager, de faciliter et de suivre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le GT-EFF fournit des orientations sur les grands principes et bonnes pratiques devant guider l'action des pouvoirs publics et centralise les préparatifs du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui fera le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et se tiendra à Accra, au Ghana, du 2 au 4 septembre 2008.

Le Groupe de travail est coprésidé par Jan Cedergren (Suède), Chris Hall (Banque mondiale) et J.B. Siriboe (Ghana). Il a mis en place les sous-groupes suivants, qui ont tous apporté une contribution au présent rapport : Activité conjointe sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, Activité conjointe sur la gestion des finances publiques, Activité conjointe sur la passation des marchés, Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, et Equipe de projet sur la santé en tant que secteur de référence.

Le présent rapport a été rédigé par Alex Duncan (the Policy Practice) et Cecilie Wathne (Overseas Development Institute) sous la coordination de Stephanie Baile (OCDE). Le Groupe de travail tient à remercier les nombreuses personnes, dans les pays partenaires, dans les organismes donateurs et au sein de la Direction de la coopération pour le développement, qui y ont apporté leur contributionⁱⁱ.

-
- i. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide comprend des conseillers de haut niveau venant des 23 organismes membres du CAD ainsi que des représentants de 22 pays en développement et 11 organisations multilatérales.

Donneurs bilatéraux : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Commission européenne, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse. À côté des membres du CAD, participent régulièrement aux travaux du Groupe les autres pays de l'OCDE suivants : Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque et Turquie.

Donneurs multilatéraux : Banque mondiale, banques régionales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque Européenne pour la reconstruction et le développement), Programme des Nations Unies pour le développement et autres organismes du Groupe des Nations Unies pour le développement (OMS, UNESCO), Fonds monétaire international, Partenariat stratégique pour l'Afrique, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Pays partenaires : Afrique du Sud, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Ethiopie, Fiji, Ghana, Honduras, Indonésie, Kirghizistan, Mali, Maroc, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Philippines, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Viêtnam et Zambie. Depuis peu, participent également aux travaux le Cameroun, la Colombie, le Nigeria et le Sri Lanka.

- ii. Le rapport s'appuie en particulier sur des apports des agents de l'OCDE participant aux examens par les pairs et travaillant pour les organes suivants du CAD : Réseaux sur la gouvernance, sur l'égalité homme-femme, sur l'environnement et la coopération pour le développement, sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, et sur l'évaluation du développement, Équipe de projet sur les droits de l'homme, Groupe des États fragiles, Groupe de travail sur les statistiques et équipes travaillant sur les questions relatives, respectivement, au renforcement des capacités, au déliement de l'aide, à l'aide à l'appui des échanges, aux donateurs non membres du CAD et à l'architecture de l'aide.

Table des matières

Liste des abréviations	9
Résumé	11
Partie I : Principaux messages	23
Introduction	24
Messages se dégageant du rapport d'étape.....	26
Quelles mesures doivent être prises et par qui ?.....	34
Partie II : Constats	37
<i>Chapitre 1. Appropriation – Maîtrise effective du développement national</i>	<i>39</i>
L'appropriation est considérée à juste titre comme fondamentale pour l'efficacité de l'aide.....	40
Des progrès sur le plan de l'appropriation, mais des changements plus radicaux sont indispensables pour que les objectifs-cibles fixés pour 2010 soient atteints.....	42
Enseignements qui se font jour pour un renforcement accru de l'appropriation	43
Conclusion.....	48
Références	50
<i>Chapitre 2. Alignement sur les stratégies nationales de développement et sur les systèmes nationaux</i>	<i>53</i>
La nécessité d'un alignement représente un vaste programme d'action pour les pays partenaires et les donateurs	54
Alignement sur les stratégies des pays partenaires.....	55
Renforcement des capacités	56
Gestion des finances publiques (GFP)	60
Prise en compte de l'aide dans le budget.....	64
Rendre plus prévisibles les flux d'aide.....	66
Passation des marchés	68
Renforcement des systèmes statistiques.....	72
Évaluations environnementales stratégiques.....	73
Gestion de l'aide.....	75
Déliement de l'aide	77
Références	83

Chapitre 3. Harmonisation – Rationaliser l’acheminement de l’aide.....	85
Introduction	86
Progrès en vue de mettre en place des dispositifs communs et de simplifier les procédures.....	86
Complémentarité et division du travail	89
Amélioration des systèmes des donneurs	94
Facteurs qui influent sur le rythme des progrès en matière d’harmonisation.....	95
Conséquences futures	96
Références	99
Chapitre 4. Gestion axée sur les résultats en matière de développement.....	101
Introduction	102
Progrès accomplis.....	102
Incitations à progresser dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement et capacités pour ce faire.....	104
Conclusion.....	108
Références	111
Chapitre 5. Responsabilité mutuelle	113
Introduction	114
Progrès accomplis dans la réalisation des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris	115
Incidences pour l’avenir	119
Références	123
Chapitre 6. Analyse par secteurs.....	123
L’efficacité de l’aide au niveau sectoriel est cruciale et souvent difficile à obtenir	125
Efficacité de l’aide et santé.....	126
Efficacité de l’aide et éducation	130
Agriculture et efficacité de l’aide	135
Efficacité de l’aide dans le secteur des infrastructures.....	137
Application des principes de la Déclaration de Paris à l’aide au commerce	139
Références	143
Chapitre 7. Rôles des organisations de la société civile dans l’amélioration de l’efficacité de l’aide.....	145
Les OSC et l’efficacité de l’aide	146
Groupe consultatif sur la société civile et l’efficacité de l’aide.....	146
Vers un consensus sur les OSC, la Déclaration de Paris et le dossier de l’efficacité de l’aide en général.....	148

Chapitre 8. Situations de précarité et de conflit	153
Données sur les résultats obtenus et les obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	154
Données sur les résultats obtenus et les obstacles à la mise en œuvre des principes	155
Évaluation générale des progrès accomplis.....	159
Incidences pour les priorités d'action et les méthodes de travail futures	159
Références	160
Chapitre 9. Conséquences de l'évolution de l'architecture de l'aide	163
Introduction	164
Les donateurs non membres du CAD (coopération sud-sud).....	164
Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris	167
Références	174
Annexe I : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	175
Annexe II : Programme d'action d'Accra	195

Encadrés

Encadré I.1. Principaux messages	24
Encadré I.2. Recommandations.....	25
Encadré 1.1. Priorités des pays partenaires	40
Encadré 1.2. Népal : Aide au programme pour une maternité sans risque.....	42
Encadré 1.3. Espagne : Une collaboration avec les organisations de la société civile et les échelons infranationaux de l'administration.....	45
Encadré 2.1. Favoriser l'initiative des pays et repenser la conditionnalité de l'aide	56
Encadré 2.2. Le consensus de l'atelier de Bonn	58
Encadré 2.3. Renforcement du système de passation des marchés au Ghana	70
Encadré 2.4. La passation de marchés lorsque les donateurs ne sont pas prêts à utiliser les systèmes nationaux.....	70
Encadré 2.5. Systèmes de gestion des informations relatives à l'aide (AIMS).....	76
Encadré 3.1. Dispositifs communs : La Stratégie d'aide conjointe en Tanzanie.....	87
Encadré 3.2. Groupe Nordic Plus : Rationaliser l'aide.....	89
Encadré 3.3. Expérience d'un donneur dans le domaine de la division du travail : l'Allemagne.....	91
Encadré 3.4. Concentration géographique et sectorielle : l'Aide de la Belgique au Maroc.....	91
Encadré 3.5. La division du travail en Zambie.....	92
Encadré 3.6. Principes directeurs du Code de conduite de l'UE.....	93
Encadré 3.7. Principes de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays	94
Encadré 4.1. La gestion axée sur les résultats	104
Encadré 4.2. « Results at a glance »	105

Encadrés (suite)

Encadré 5.1. Faire mieux connaître et comprendre le programme d'action à l'appui de la responsabilité mutuelle	115
Encadré 5.2. Reddition de comptes au niveau national	117
Encadré 5.3. Bases de données sur les apports d'aide au développement.....	118
Encadré 6.1. L'efficacité de l'aide dans l'éducation : La Tanzanie et le Bangladesh.....	132
Encadré 6.2. L'éducation pour tous, un fondement pour accroître l'efficacité de l'aide dans l'éducation, et l'initiative de mise en œuvre accélérée, un mécanisme pour un surcroît de mobilisation financière et de soutien	133
Encadré 8.1. Un projet respectueux des principes de la Déclaration de Paris peut aller à l'encontre des objectifs de renforcement de l'état : Exemple En Afghanistan.....	156
Encadré 9.1. Coopération triangulaire pour le développement	165
Encadré 9.2. Approches des donateurs non membres du CAD : La Corée	167
Encadré 9.3. Les fondations privées et la Déclaration de Paris.....	168
Encadré 9.4. Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris : Progrès et difficultés.....	169

Liste des abréviations

AG-CS	Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide
AP	Approche-programme
APD	Aide publique au développement
CE	Commission européenne
EES	Évaluation environnementale stratégique
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
GT-EFF	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide
IHP+	Partenariat international pour la santé
IMOA	Initiative de mise en œuvre accélérée
LHI	Initiative d'harmonisation juridique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Pays pauvre très endetté
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique
SAC	Stratégie d'aide conjointe
SNDS	Stratégie nationale de développement de la statistique
STA	Compte unique du Trésor

Résumé

Le présent rapport constitue un examen à mi-parcours des progrès accomplis vers la concrétisation des engagements souscrits en 2005 par les pays partenaires et les donateurs dans la Déclaration de Paris. Il a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide pour le Forum de haut niveau qui doit se tenir à Accra en septembre 2008. Il s'appuie sur des éléments d'informations provenant de sources très diverses, dont l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et le rapport de synthèse de l'évaluation menée en 2008. Dans une première partie, sont récapitulés les principaux enseignements et messages se dégageant de l'analyse des progrès accomplis à ce jour pour l'action à mener demain, fournissant un lien avec le Programme d'action d'Accra. Dans une deuxième partie, plus longue, sont présentés les principaux constats à propos de l'application des cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ainsi que de quatre sujets qui constitueront le thème de tables rondes à Accra (les perspectives au niveau sectoriel, le rôle des organisations de la société civile dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide, les situations de fragilité et de conflit, et l'évolution de l'architecture de l'aide).

Où devrait-on en être à mi-parcours entre la signature de la Déclaration de Paris en 2005 et l'échéance de 2010 fixée dans cette dernière ? On pourrait s'attendre à ce que des avancées aient été enregistrées à tout le moins pour ce qui est de l'entente sur la finalité de l'exercice, de la recherche de nouveaux modes de coopération, de l'amorce d'un changement de comportement, de l'obtention de quelques résultats sur le terrain et de l'instauration de solides systèmes de suivi et d'évaluation. Dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005, il convenait de mettre en place des fondations propres à permettre une accélération durable des progrès. Au cours des années restant à courir jusqu'en 2010, la priorité sera de tirer le meilleur parti de ces fondations pour obtenir des améliorations rapides et mesurables.

Partie I

Dans la première partie, sont exposés huit grands messages, dérivés du rapport d'étape :

1. Des progrès satisfaisants sont actuellement réalisés dans des domaines importants, mais pas dans tous. Au vu des données disponibles (parfois fragmentaires), une accélération sera souvent nécessaire pour que les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris puissent être atteints en 2010.
2. Les progrès ne sont pas homogènes : de grandes disparités existent, entre pays partenaires comme entre donateurs.
3. Il ne faut jamais perdre de vue la finalité ultime de la Déclaration, qui est de susciter une amélioration des résultats obtenus sur la voie du développement, et il faut être bien conscient qu'elle ne se révélera un instrument réellement efficace de

ce point de vue que si sont prises des mesures complémentaires dans d'autres domaines et si est bien appréhendé le contexte général (en pleine mutation) dans lequel doit opérer cet instrument.

4. Une accélération des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris requiert une volonté politique, or la Déclaration n'a pas encore acquis un retentissement suffisant dans les sphères politiques.
5. Pour que la Déclaration atteigne son but, il faut que les comportements changent, côté partenaires comme côté donateurs ; cela ne sera toutefois possible qu'avec une transformation des motivations sous-jacentes.
6. L'efficacité de l'aide est une question qui n'intéresse pas uniquement les gouvernements et les donateurs publics.
7. L'expérience accumulée grâce aux efforts d'application de la Déclaration est riche d'enseignements. Elle confirme la validité des principes préconisés dans cette dernière (notamment l'importance capitale de l'appropriation par les pays partenaires), mais en révèle aussi les limites et met en lumière des dilemmes et des exigences auxquels on n'avait pas pensé.
8. L'accent mis dans la Déclaration de Paris sur la mesure des progrès était judicieux au vu à la fois de la contribution que cela a apporté au renforcement de la demande de données concrètes et de l'utilité des informations produites. Une amélioration notable des systèmes de suivi et d'évaluation ne s'en impose encore pas moins.

Dans cette première partie, sont ensuite préconisées un certain nombre de mesures que devraient prendre d'urgence les pays partenaires et les donateurs, chacun de leur côté et ensemble, pour que s'opère l'accélération voulue. Celles-ci constituent un complément au Programme d'action d'Accra. On peut les résumer comme suit :

Pays partenaires :

- renforcer l'appropriation au niveau national des stratégies de développement ;
- améliorer la reddition intérieure de comptes aux citoyens et parlements, et associer de façon plus constructive le secteur privé à l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide ;
- adapter les préceptes de la Déclaration de Paris au contexte national et régional ;
- prendre plus fermement en main la conduite des opérations pour ce qui est de la consolidation de l'ensemble des systèmes nationaux.

Donneurs :

- élaborer des stratégies de communication et de sensibilisation du public afin de renforcer le soutien politique accordé à la Déclaration de Paris ;
- déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux locaux et aux ambassades ;
- pousser plus avant l'utilisation des systèmes des pays partenaires dès lors que ceux-ci ont été consolidés ;
- doter le personnel de leurs organismes des compétences voulues pour faire face aux défis toujours changeants associés à la gestion de l'aide.

Pays partenaires et donateurs :

- affirmer la détermination des plus hautes sphères politiques à atteindre les objectifs-cibles fixés pour 2010 afin de relancer les réformes à l'appui de l'efficacité de l'aide ;
- instaurer des formes plus ouvertes et systématiques de dialogue avec toutes les parties prenantes, y compris les pourvoyeurs d'aide au développement non membres du CAD et les grandes fondations ;
- modifier les échelles de valeur qui motivent les comportements au sein des administrations des pays partenaires et des organismes donateurs ;
- poursuivre résolument dans la voie de l'harmonisation, mais de telle sorte que cette dernière soit le fruit de l'alignement sur les systèmes nationaux et non d'un processus distinct ;
- redoubler d'efforts dans la mise en application des deux principes d'inspiration plus récente énoncés dans la Déclaration de Paris (gestion axée sur les résultats en matière de développement, et responsabilité mutuelle) ;
- veiller à la cohérence entre la gestion de l'aide et les mesures prises par les pouvoirs publics dans des domaines comme les échanges, la finance, les migrations et l'environnement ;
- chercher remède aux problèmes liés à certains aspects du suivi des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration.

Partie II

Appropriation

La Déclaration de Paris repose sur la reconnaissance du fait que le développement ne pourra être couronné de succès et s'inscrire dans la durée, et l'aide porter tous ses fruits, que si le pays partenaire assume la responsabilité première dans la détermination des objectifs et priorités de son propre développement et des moyens à utiliser pour les atteindre. Des cinq Engagements de partenariat figurant dans la Déclaration de Paris, celui relatif à l'appropriation est celui qui présente le caractère le plus expressément politique : renforcer l'appropriation par les partenaires implique une modification du rapport de force au sein de la relation d'aide, rendant du même coup indispensable une reddition mutuelle de comptes.

Manifestement, les stratégies nationales de développement ont gagné en solidité depuis 2005, et une attention accrue est portée à l'appropriation par les partenaires, dont le principe est aussi plus largement accepté. Si l'appropriation s'est améliorée, son assise n'en demeure pas moins souvent étroite dans les pays partenaires. On note une difficulté générale à rendre opérationnelles les stratégies nationales (en particulier à relier le projet d'avenir qui les sous-tend aux budgets et à des mesures concrètes) et à affermir le ciblage sur les résultats. Des progrès vers la concrétisation des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris concernant à l'appropriation sont certes décelables, mais ils sont inégaux, du côté des partenaires comme des donateurs. Au rythme actuel, les objectifs-cibles fixés dans ce domaine pour 2010 ne seront pas complètement atteints. De nombreux partenaires et donateurs souhaiteraient une définition et des méthodes de mesure plus claires de l'appropriation, qui soient adaptées aux conditions locales.

Plusieurs enseignements se dégagent de l'expérience accumulée s'agissant du renforcement de l'appropriation. La Déclaration de Paris a suscité un élargissement progressif de la conception que se font les protagonistes de l'appropriation, qui ajoute de nouveaux axes au programme d'action dans le domaine de la gouvernance. Ceux-ci requièrent souvent une intensification du soutien au renforcement des capacités (y compris de la capacité d'exercer le leadership), mais aussi une action en direction de la société civile, des administrations locales et du secteur privé. La conception désormais plus politique de l'appropriation a conduit à faire une plus large place à l'analyse de l'économie politique et de la gouvernance. Une convergence de vues grandissante s'opère entre pays partenaires et donateurs autour de certaines priorités (les droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, et la bonne gouvernance, notamment), dont le plus grand nombre reconnaît la valeur intrinsèque et que peuvent servir des avancées au regard des principes de la Déclaration de Paris. L'appropriation soulève des difficultés particulières dans les situations de fragilité et de conflit ; elle peut aussi être source de dilemmes supplémentaires pour les pays les plus tributaires de l'aide, car les objectifs et priorités de leurs stratégies de développement doivent alors rallier l'adhésion à la fois de la population nationale et des donateurs.

Alignement

Pour que l'aide soit efficace, les pays partenaires doivent élaborer des stratégies nationales crédibles en matière de développement ; quant aux donateurs, il importe qu'ils soutiennent et utilisent les systèmes nationaux renforcés. Les engagements mutuels qui en découlent imposent aux uns et aux autres un programme d'action ambitieux : des efforts considérables sont en cours pour les respecter. S'il est vrai que, de manière très générale, des progrès sensibles ont été enregistrés dans de nombreux domaines, une accélération s'impose néanmoins si l'on veut atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010. En particulier, les donateurs devront intensifier le soutien qu'ils fournissent aux systèmes des pays partenaires, et les utiliser davantage (ce qui peut également contribuer à les renforcer).

Par rapport à 2005, les donateurs alignent de plus en plus leurs activités sur les stratégies de développement des pays partenaires, de même que sur leurs stratégies sectorielles, leurs plans de dépenses à moyen terme et leurs budgets. Bien que différents éléments indiquent que les nouvelles approches en matière de conditionnalité s'alignent également sur les stratégies des pays partenaires, les conceptions de ces derniers et celles des donateurs restent encore quelque peu éloignées. On relève en outre un certain nombre d'efforts pour renforcer les capacités des administrations centrales et locales, ainsi que celles de la société civile. Il importe cependant de mieux coordonner ces efforts. Par ailleurs, les preuves d'une réduction du nombre d'Unités parallèles de mise en œuvre de projets sont contrstées et incertaines.

Dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP), la situation semble s'améliorer, de manière progressive et sélective, concernant le recours aux systèmes nationaux. Si de nombreux donateurs sont disposés à investir dans ces systèmes et à les utiliser, cette utilisation n'est ni suffisante, ni systématique : il faut donc aller plus loin. S'agissant de la prise en compte des flux d'aide dans les budgets des pays partenaires, différentes sources d'information soulignent que des progrès ont été accomplis, mais que la situation varie d'un pays à l'autre. La prévisibilité de l'aide bilatérale pour l'année en cours et à moyen terme s'améliore lentement, les organismes multilatéraux affichant généralement de meilleurs résultats à cet égard. Il ressort des observations faites dans 14 pays africains et auprès de 20 donateurs, que l'obtention de bons résultats, pour la

prévisibilité comme pour l'utilisation des systèmes des pays, est liée à l'apport d'un soutien budgétaire.

En ce qui concerne les marchés, le recours aux systèmes nationaux enregistre également une amélioration progressive et sélective. Dans certains pays bénéficiaires, les pouvoirs publics sont parvenus à mettre en place un système national, grâce à l'expérience acquise avec la mise en œuvre de projets financés par des donateurs. Il faudra cependant aller plus loin si l'on veut atteindre les objectifs fixés pour 2010. Dans le domaine des statistiques, on a relevé des signes de développement des capacités dans la plupart des cas où les principes de la Déclaration de Paris ont été appliqués, les meilleurs résultats étant généralement l'apanage de pays dont les autorités ont la culture du résultat. La publication, en 2006, du Guide de bonnes pratiques du CAD concernant les évaluations environnementales stratégiques, aujourd'hui utilisé par de nombreux pays et organismes, a marqué une étape vers le renforcement des systèmes nationaux dans ce domaine. A ce jour, peu de pays partenaires ont établi des stratégies et des systèmes bien construits pour la gestion de l'aide, même si quelques uns s'emploient à remédier à cette situation avec le soutien de donateurs. L'amélioration est sensible pour ce qui est du déliement de l'aide. De fait, la quasi-totalité de l'aide qui devait être déliée conformément à la Recommandation du CAD de 2001 l'a été pleinement ; par ailleurs, le volume de l'aide fournie aux pays les moins avancés (PMA) et la part des PMA dans l'APD bilatérale globale ont tous deux augmenté, sans qu'il y ait de transfert en faveur d'activités non couvertes par la Recommandation. En mai 2008, les membres du CAD ont décidé d'étendre le champ d'application de la Recommandation à huit pays pauvres très endettés (PPTE) n'entrant pas encore dans le groupe des PMA. Cependant, de nombreux pays partenaires souhaitent voir se poursuivre le déliement de l'aide.

Harmonisation

L'aide peut être plus efficace lorsque les donateurs suivent des procédures communes visant à harmoniser son acheminement. Ainsi, ils peuvent adopter des approches conjointes, moins disperser leur action et rationaliser la division du travail. On constate une légère augmentation des approches fondées sur des programmes (AP) mais il faudra déployer davantage d'efforts dans ce domaine. On notera à ce sujet que l'objectif de la Déclaration de Paris n'est pas de supprimer tous les financements de projets, mais plutôt d'employer la combinaison optimale d'instruments adaptée à la situation de chaque pays. Pour échanger leurs analyses, les donateurs ont commencé à œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic qui sont susceptibles de faire double emploi.

La fragmentation excessive de l'aide réduit son efficacité et impose une trop lourde charge aux bénéficiaires de nombreux pays et secteurs ; on il est possible de réduire le nombre de donateurs sans beaucoup diminuer le volume de l'aide. La division du travail est une composante fondamentale du Programme d'action de Paris, mais elle touche à des questions sensibles et renvoie aux questions de l'avantage comparatif, de la spécialisation et de la coopération déléguée. Malgré les difficultés, de nombreux donateurs s'efforcent de mieux répartir encore les tâches et ils ont lancé un certain nombre d'activités pour y parvenir. Une grande partie des progrès réalisés a consisté à dégager un plus large consensus (par exemple, avec la signature, en 2007, du Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement). Une équipe de projet a également élaboré des principes de bonne pratique relatifs à la division du travail au niveau des pays. Il s'agira de mieux appliquer ces principes pour réduire le nombre de donateurs actifs dans des secteurs où ils sont trop

nombreux tout en maintenant (ou en augmentant) le volume global des financements. Il faudra probablement pour cela recourir davantage aux accords de coopération, aux partenariats silencieux et à la coopération déléguée.

Un certain nombre de facteurs accroissent les chances de mener à bien le programme d'action à l'appui de l'harmonisation : prise de conscience et volonté politique, à la fois au niveau du pays partenaire et au niveau du donneur ; confiance réciproque ; objectifs clairement définis et adaptés à la situation du pays ; accords sur les priorités et les résultats ; capacité du gouvernement à prendre en charge, coordonner et gérer l'aide ; politiques nationales opérationnelles sur la division du travail ; cadres formels de coordination et de dialogue ; informations de bonne qualité sur les activités du donneur ; enfin, accord sur la méthode qui sera adoptée pour mesurer l'avantage comparatif.

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

La Déclaration de Paris s'inscrit dans le contexte d'efforts grandissants visant l'obtention de résultats, qui reçoivent l'appui de nombreuses initiatives internationales. Or, la mise en œuvre du principe de la gestion axée sur les résultats en matière de développement pose des défis, aussi bien sur le plan politique que sur le plan technique, qui sortent largement du cadre de la gestion de l'aide. Elle requiert toute une série de réformes internes, une valorisation des ressources humaines, le développement des capacités des pays partenaires, le renforcement de l'évaluation, le resserrement des liens entre les résultats et les processus de planification et de budgétisation, et surtout la promotion du leadership et de la reddition de comptes.

En raison notamment de la prise en compte tardive de la gestion axée sur les résultats en matière de développement et des difficultés qui lui sont inhérentes, il a fallu, pour pouvoir réaliser des progrès, mener des actions de sensibilisation et échanger des informations sur les pratiques optimales. Les progrès accomplis au regard des engagements proprement dits concernant la gestion axée sur les résultats en matière de développement sont moyennement encourageants. Mais de solides progrès ont été enregistrés dans certains pays et secteurs. Un certain nombre de pays s'emploient également à améliorer leurs cadres de résultats. Toutefois, relativement peu de pays se sont dotés de stratégies de qualité orientées vers les résultats et seuls quelques donateurs utilisent les cadres de résultats et de suivi de ces pays. Il importe de clarifier davantage les définitions, d'accélérer l'élaboration des cadres de suivi et de parvenir à un plus large accord sur la façon de renforcer les systèmes.

Deux questions expliquent dans une large mesure les difficultés rencontrées pour progresser dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement, à savoir d'une part, la nécessité de renforcer des capacités essentielles pour pouvoir venir à bout de la complexité inhérente aux tâches considérées et d'autre part, les incitations et contre-incitations en présence desquelles se trouvent différentes parties prenantes. La gestion axée sur les résultats dans les pays partenaires laisse souvent à désirer faute de capacités suffisantes pour planifier, préparer les budgets, gérer et rendre compte des résultats des politiques et des programmes. Fait encourageant, la quasi-totalité des donateurs apporte un soutien à une forme ou une autre de renforcement des capacités. Qui plus est, un certain nombre de pays partenaires ont pris des mesures pour améliorer leurs systèmes. Des modifications apportées aux incitations peuvent amener les responsables et les agents à opérer les réformes nécessaires. Mais les changements de comportement requis ne se produiront pas automatiquement dans la mesure où une modification dans la manière dont

les donateurs et les pays partenaires se conduisent implique un certain nombre de coûts initiaux et à long terme (institutionnels, financiers et politiques).

Responsabilité mutuelle

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement. Des actions individuelles et collectives peuvent aider à mettre en place et à renforcer des programmes d'action communs en instaurant la confiance, en réorientant les incitations vers l'obtention de résultats, en intégrant des valeurs communes, en approfondissant les responsabilités et en consolidant les partenariats.

Les avancées sur la voie de la responsabilité mutuelle sont lentes, à en juger par le nombre de pays partenaires qui procèdent à des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans la réalisation des engagements convenus concernant l'efficacité de l'aide. Cela est peut-être imputable en partie au fait que la responsabilité mutuelle est un principe relativement nouveau et qu'elle demande des capacités importantes. Toujours est-il que, si le système de responsabilité mutuelle dans son ensemble est peu développé, on a en main davantage d'éléments de la solution qu'on ne le pense en général et une série de mécanismes est en place qui permet d'avancer vers la concrétisation des engagements pris dans ce domaine. C'est ainsi que dans un certain nombre de pays, les donateurs et les bénéficiaires ont arrêté d'un commun accord des programmes locaux à l'appui de l'efficacité de l'aide, dont certains font une très large place à la responsabilité mutuelle.

Il importe que les donateurs et les pays partenaires veillent à ce que les liens de responsabilité mutuelle complètent, et non pas supplantent, la responsabilité, au niveau national, des gouvernements à l'égard des citoyens. C'est ainsi que les gouvernements des pays partenaires doivent au minimum continuer d'associer les parlements et la société civile et les tenir informés des engagements pris avec les donateurs. Quant à ces derniers, il leur faut faire preuve de transparence en ce qui concerne leurs apports d'aide et fournir un soutien aux mécanismes locaux de reddition de comptes. Cela suppose aussi qu'ils expliquent mieux à leurs propres instances nationales de contrôle (notamment aux parlements) pourquoi la responsabilité mutuelle est importante. La fourniture en temps voulu d'informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide est indispensable pour pouvoir renforcer la responsabilité mutuelle à l'échelon local, mais les progrès réalisés dans ce domaine sont parfois lents à venir.

Le principe de la responsabilité mutuelle fait une large place aux résultats à l'échelon local, mais des mécanismes internationaux peuvent compléter les mécanismes locaux en renforçant les incitations, et en donnant une nouvelle impulsion politique, à l'accélération du rythme des réformes. Ces mécanismes internationaux jouent un rôle particulier dans le renforcement de l'obligation pour les donateurs de rendre des comptes dans la mesure où les pays tributaires de l'aide ont souvent du mal à obliger unilatéralement les donateurs à rendre compte de leur action. Un certain nombre de mécanismes internationaux ont été mis en place ces dernières années, comme des mécanismes fournissant des informations indépendantes sur les performances des pays partenaires et des donateurs, des instances de débat, des mécanismes d'examen par les pairs et des dispositifs grâce auxquels les donateurs et les pays partenaires surveillent les performances les uns des autres.

Analyse par secteurs

Appliquer les principes de la Déclaration de Paris au niveau des secteurs est essentiel pour optimiser l'impact de l'aide et atteindre les objectifs de développement. Des efforts particuliers sont consentis en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, des infrastructures et de l'aide au commerce.

Le secteur de la santé est un bénéficiaire important de l'aide, y compris lorsqu'elle provient par des sources de financement innovantes. Les financements restent insuffisants, mais les ressources peuvent être utilisées plus efficacement dans l'optique d'accroître la qualité de l'aide dans ce secteur complexe et fragmenté. Des initiatives importantes sont prises pour passer à la vitesse supérieure et améliorer les résultats sur le plan de la santé. Certes, une plus grande attention devrait être accordée à l'amélioration de la santé des plus pauvres, mais plusieurs signes indiquent que les progrès se poursuivent : un regain d'intérêt pour le renforcement des systèmes de santé ; une meilleure harmonisation et un meilleur alignement de l'aide dans le cadre des plans conduits par les pays ; l'accent mis sur les résultats et sur l'amélioration de l'information, ainsi que sur la cohérence de l'architecture de l'aide ; et la prise en considération des problématiques transversales que sont l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits humains. Appliquer les leçons de l'expérience aidera à intensifier les efforts sur le front de la santé, mais aussi à montrer la voie à d'autres secteurs et à fixer le cap de l'action sur l'efficacité de l'aide au sens large.

Dans beaucoup de pays partenaires, des efforts importants sont déployés pour appliquer les principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'éducation. Deux des principales études commandées pour évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans ce secteur sont toujours en cours, en vertu de quoi il est difficile d'établir un bilan à ce jour. Il ressort des résultats préliminaires que les progrès accomplis varient beaucoup d'un pays à l'autre. En outre, les capacités requises pour concevoir l'action à mener, procéder à la planification et fournir les services sont souvent insuffisantes pour renforcer l'appropriation locale et la crédibilité des systèmes des pays concernés. Des efforts considérables ont été faits pour accroître le soutien des donateurs et l'aligner sur les systèmes des pays, mais il y aurait sans doute lieu de faire transiter davantage de fonds par les systèmes gouvernementaux. Il est nécessaire de rationaliser la distribution des rôles entre donateurs : dans beaucoup de pays partenaires, ceux qui œuvrent dans le secteur de l'éducation sont encore trop nombreux. Un instrument international de gestion axée sur les résultats est en place, mais les systèmes de suivi propres aux pays sont rarement assez élaborés. Des réflexions sont en cours en vue de décrire des outils de financement adaptés qui permettraient de remettre sur pied le système éducatif dans les situations de précarité et de conflit, là où il s'est effondré entièrement ou en grande partie.

La crise alimentaire actuelle met fortement en évidence le fait que l'agriculture et le développement rural sont au cœur de la lutte contre la faim et la pauvreté et de l'action à mener sur les problématiques transversales. Cependant, compte tenu de la diversité des systèmes de production agricole et des moyens de subsistance requérant des solutions hétérogènes et adaptées à des contextes spécifiques, ainsi que de l'absence de certains acteurs clés, l'application des principes de la Déclaration de Paris soulève des difficultés. Le soutien budgétaire, les approches-programme et les approches sectorielles sont des instruments importants du point de vue de l'alignement et de la responsabilité mutuelle, mais les projets sont eux aussi utiles, y compris dans les domaines où l'État ne joue qu'un rôle limité.

L'ampleur et la complexité de certains projets d'infrastructures posent des problèmes inédits du point de vue des capacités des pays partenaires et de la gestion axée sur les résultats. Les principes de la Déclaration de Paris sont tout à fait applicables dans le cas des infrastructures (de gros progrès ont été en matière d'harmonisation, par exemple), mais ils doivent être adaptés à certaines caractéristiques du secteur (comme la nécessité de mobiliser des ressources pour des chantiers de très grande ampleur).

L'aide au commerce constitue un cadre pour répondre aux contraintes du côté de l'offre qui limitent l'aptitude de nombreux pays partenaires à tirer parti des échanges internationaux. Il ressort d'une étude de 2007 que le dialogue sur le commerce s'intensifie, que les donateurs sont en train d'harmoniser leurs procédures et d'aligner leur soutien, et que donateurs et pays partenaires se mobilisent de plus en plus pour assurer un suivi et une évaluation en commun.

Société civile et efficacité de l'aide

Outre qu'elles assurent des services et financent le développement, les organisations de la société civile (OSC) sont essentielles à la bonne gouvernance et à la responsabilité à l'égard des citoyens. Elles n'ont guère été associées aux préparatifs des premier et deuxième forums de haut niveau, tenus à Rome puis Paris, mais il est désormais admis qu'elles sont concernées à de nombreux titres par la question de l'efficacité de l'aide, ce qui a amené à établir le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide et à inviter les organisations en question à participer, en tant qu'acteurs majeurs, au forum de haut niveau de 2008.

Des efforts communs sont déployés sur les trois thèmes suivants :

- Reconnaissance et expression : mieux comprendre et reconnaître les rôles des OSC en leur qualité d'acteurs du développement et dans le cadre de l'architecture de l'aide internationale ; et participation des OSC aux réflexions générales sur l'efficacité de l'aide.
- Alimenter la réflexion sur l'efficacité de l'aide internationale : approfondir l'analyse de l'applicabilité de la Déclaration de Paris et de ses limites pour répondre aux questions sur l'efficacité de l'aide qui ont de l'importance pour les OSC, notamment à la question de savoir comment améliorer leur contribution à l'efficacité de l'aide.
- Enseignements des bonnes pratiques : faire en sorte que les OSC elles-mêmes, les donateurs et les pouvoirs publics des pays en développement appréhendent mieux les bonnes pratiques concernant la société civile et l'efficacité de l'aide.

Situations de précarité et de conflit

Les situations de précarité et de conflit soulèvent des problèmes particuliers du point de vue du développement et de l'efficacité de l'utilisation de l'aide. Dans ces situations, les principes de la Déclaration de Paris doivent être complétés par les principes du CAD « pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » et adaptés au contexte. Il est indispensable de mobiliser l'ensemble des administrations.

En ce qui concerne l'action publique, des progrès importants ont été obtenus ces trois dernières années. Les membres du CAD ont adopté les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, qui ont été entérinés par l'Union européenne et la Banque mondiale, entre autres. Nombre de déclarations

prennent acte des problèmes que soulèvent la construction de la paix et le renforcement de l'État, de l'importance des règlements politiques, des négociations avec les élites et d'une large réconciliation, mais aussi du fait que dans certains cas, plusieurs générations peuvent être nécessaires avant que ne se manifestent des progrès significatifs. Sur cette base, des stratégies et des mécanismes faisant appel à l'ensemble des administrations ont été établis, ainsi que des instruments tels que l'alignement implicite ou partiel. Plusieurs outils d'analyse ont été mis au point, par exemple pour évaluer les besoins en période de conflit et après les conflits ; des analyses d'économie politique et de la gouvernance ont été effectuées. Cela a permis ensuite de concevoir des stratégies et des actions à mener dans les situations de conflit et de précarité, et de procéder à des innovations organisationnelles telles que l'établissement d'unités spécialisées au siège des organismes d'aide.

Nous manquons d'éléments pour évaluer les progrès accomplis au niveau opérationnel dans les pays, mais il est manifeste que les résultats sont au mieux mitigés. Si un grand pas a été franchi en ce qui concerne la définition de la marche à suivre, la mise en œuvre continue de se heurter à des obstacles importants et l'amélioration de la coordination interne et externe entre partenaires du développement n'a pas encore eu d'incidence notable sur le plan du développement. Dans l'ensemble, les gouvernements des pays de l'OCDE ont trop souvent refusé le risque et ils ont réagi trop lentement, d'une manière inefficace et non coordonnée à de nombreuses situations de conflit et de fragilité. Assurer le suivi de la mise en œuvre des principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires pourrait éventuellement amener les donateurs à s'amender.

Conséquences de l'évolution de l'architecture de l'aide

On observe une diversification des acteurs qui, en dehors des donateurs bilatéraux et multilatéraux traditionnels, interviennent dans le financement du développement, à savoir notamment les économies émergentes, les fondations privées, les fonds thématiques mondiaux, les organisations de la société civile et le secteur privé. Ceux-ci apportent non seulement des financements supplémentaires, mais aussi une expérience, une expertise et des approches qui ouvrent des perspectives de succès pour le processus de développement.

Des bailleurs d'aide au développement n'appartenant pas au CAD sont de plus en plus salués pour les partenariats novateurs qu'ils mettent en place (par exemple, dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire) et pour leurs expériences nouvelles qui devraient enrichir la réflexion engagée à l'échelle mondiale sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement. Si l'on ne sait pas encore très bien comment la Déclaration de Paris est interprétée et mise en œuvre par les différents acteurs, on s'accorde largement à reconnaître que les principes de l'efficacité de l'aide sont importants pour tous et que les donateurs membres et non membres du CAD ont grandement intérêt à étudier de plus près les expériences et les approches de leurs pairs. De nouveaux efforts doivent être déployés pour mettre en place des partenariats renforcés et ouverts à l'ensemble des acteurs du développement, qui prennent appui sur les stratégies et priorités des pays partenaires.

Les programmes et fonds mondiaux peuvent compléter efficacement les programmes bilatéraux et multilatéraux par pays pour réaliser des objectifs de développement particuliers, et des efforts ont été entrepris pour mieux intégrer l'aide ainsi fournie au niveau des pays. Cependant, comme de nouvelles difficultés mondiales se font jour,

partenaires et donateurs devraient mener une réflexion approfondie avant de créer des dispositifs distincts ; priorité devrait être donnée à l'acheminement de ces nouveaux fonds par l'intermédiaire des mécanismes existants plutôt que par la création de nouveaux canaux qui risquent d'accentuer la fragmentation de l'aide au niveau des pays. L'équilibre doit également être maintenu entre les financements destinés à des mécanismes spécifiques et ceux qui vont à des dispositifs ayant un mandat plus général en vue de renforcer la capacité des systèmes dans leur ensemble.

Partie I : Principaux messages

Ce rapport est un examen à mi-parcours des progrès accomplis par les donateurs et les pays partenaires dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. La Partie I met en lumière certains des principaux messages politiques devant retenir l'attention des ministres au Forum de haut niveau d'Accra en 2008. Au vu des éléments d'information fournis dans la Partie II, dérivés notamment de l'enquête de suivi et du rapport de synthèse de l'évaluation de 2008, elle montre en particulier que des progrès satisfaisants sont réalisés dans certains domaines importants, mais qu'une accélération en sera indispensable pour que les objectifs fixés puissent être atteints en 2010. Cela requerra une volonté politique accrue et l'implication d'acteurs autres que les gouvernements et les donateurs publics. Les comportements et les pratiques de gestion de l'aide ne changeront que si s'opère une transformation des motivations sous-jacentes. La validité des principes préconisés dans la Déclaration de Paris, notamment l'importance capitale de l'appropriation par les pays partenaires, est confirmée mais en même temps se font jour des dilemmes et des exigences auxquels on n'avait pas pensé et qui sont mis en évidence dans la Partie II.

Introduction

Cette première partie du rapport 2008 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met en lumière quelques uns des principaux messages à dégager de l'examen, en particulier ceux qui ont des retombées pour l'action que devront engager les ministres participant au Forum de haut niveau d'Accra. Elle s'appuie sur les données d'observation fournies dans la partie II et d'autres études des progrès accomplis, à commencer par le *Rapport de synthèse de l'évaluation* menée en 2008 et par l'*Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*.

Où devrait-on en être à mi-parcours entre la signature de la Déclaration de Paris en 2005 et l'échéance de 2010 fixée dans cette dernière ? Le présent rapport constitue en effet un examen à mi-parcours, et on pourrait s'attendre à ce qu'il fasse apparaître des avancées à tout le moins pour ce qui est de l'entente sur la finalité de l'exercice, de la recherche de nouveaux modes de coopération, de l'amorce d'un changement de comportement, de l'obtention de quelques résultats sur le terrain et de l'instauration de solides systèmes de suivi et d'évaluation. Dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005, il convenait de jeter les bases nécessaires à une accélération durable des progrès. Au cours des années restant à courir jusqu'en 2010, la priorité sera de tirer le meilleur parti de ces bases pour obtenir des améliorations rapides et mesurables.

Dans cette première partie sont exposés huit messages essentiels, récapitulés dans l'encadré I.1.

Encadré I.1. Principaux messages

1. Des progrès satisfaisants sont actuellement réalisés dans des domaines importants, mais pas dans tous. Au vu des données disponibles (parfois fragmentaires), une accélération sera souvent nécessaire pour que les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris puissent être atteints en 2010.
2. Les progrès ne sont pas homogènes : de grandes disparités existent, entre pays partenaires comme entre donateurs.
3. Il ne faut jamais perdre de vue la finalité ultime de la Déclaration, qui est de susciter une amélioration des résultats obtenus sur la voie du développement, et il faut être bien conscient qu'elle ne se révélera un instrument réellement efficace de ce point de vue que si des mesures complémentaires sont prises dans d'autres domaines et si le contexte général (en pleine mutation) dans lequel doit opérer cet instrument est bien appréhendé.
4. Une accélération des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris requiert une volonté politique, or la Déclaration n'a pas encore acquis un retentissement suffisant dans les sphères politiques.
5. Pour que la Déclaration atteigne son but, il faut que les comportements changent, côté partenaires comme côté donateurs ; cela ne sera toutefois possible qu'avec une transformation des incitations sous-jacentes.
6. L'efficacité de l'aide est une question qui n'intéresse pas uniquement les gouvernements et les donateurs publics.
7. L'expérience accumulée grâce aux efforts d'application de la Déclaration est riche d'enseignements. Elle confirme la validité des principes préconisés dans cette dernière (notamment l'importance capitale de l'appropriation par les pays partenaires), mais en révèle aussi les limites et met en lumière des dilemmes et des exigences auxquels on n'avait pas pensé.
8. L'accent mis dans la Déclaration de Paris sur la mesure des progrès était judicieux au vu à la fois de la contribution que cela a apporté au renforcement de la demande de données concrètes et de l'utilité des informations produites. Une amélioration notable des systèmes de suivi et d'évaluation reste cependant nécessaire.

Sont ensuite formulées des recommandations, résumées dans l’encadré I.2.

Encadré I.2. **Recommandations**

Pays partenaires :

- renforcer l’appropriation au niveau national des stratégies de développement ;
- améliorer la reddition intérieure de comptes aux citoyens et parlements, et associer de façon plus constructive le secteur privé à l’action menée à l’appui de l’efficacité de l’aide ;
- adapter les préceptes de la Déclaration de Paris au contexte national et régional ;
- prendre plus fermement en main la conduite des opérations pour ce qui est de la consolidation de l’ensemble des systèmes nationaux.

Donneurs :

- élaborer des stratégies de communication et de sensibilisation du public afin de renforcer le soutien politique accordé à la Déclaration de Paris ;
- déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux locaux et aux ambassades ;
- pousser plus avant l’utilisation des systèmes des pays partenaires dès lors que ceux-ci ont été consolidés ;
- doter le personnel de leurs organismes des compétences voulues pour faire face aux défis toujours changeants associés à la gestion de l’aide.

Pays partenaires et donateurs :

- affirmer la détermination des plus hautes sphères politiques à atteindre les objectifs-cibles fixés pour 2010 afin de relancer les réformes à l’appui de l’efficacité de l’aide ;
- instaurer des formes plus ouvertes et systématiques de dialogue avec toutes les parties prenantes, y compris les pourvoyeurs d’aide au développement non membres du CAD et les grandes fondations ;
- modifier les systèmes d’incitation qui déterminent les comportements au sein des administrations des pays partenaires et des organismes donateurs ;
- poursuivre résolument dans la voie de l’harmonisation, mais de telle sorte que cette dernière soit le fruit de l’alignement sur les systèmes nationaux et non d’un processus distinct ;
- redoubler d’efforts dans la mise en application des deux principes d’inspiration plus récente énoncés dans la Déclaration de Paris (gestion axée sur les résultats en matière de développement, et responsabilité mutuelle) ;
- veiller à la cohérence entre la gestion de l’aide et les mesures prises par les pouvoirs publics dans des domaines comme les échanges, la finance, les migrations et l’environnement ;
- chercher remède aux problèmes liés à certains aspects du suivi des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration.

Messages se dégageant du rapport d'étape

1. Des progrès satisfaisants sont actuellement réalisés dans des domaines importants, mais pas dans tous. Au vu des données disponibles (parfois fragmentaires), une accélération sera souvent nécessaire pour que les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris puissent être atteints en 2010.

Certains progrès sont décelables vers la concrétisation des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris, mais ils sont inégaux. Dans de nombreux domaines, un passage à la vitesse supérieure sera nécessaire pour que les objectifs-cibles fixés pour 2010 soient atteints. Comme on le verra dans la partie II du rapport, de multiples activités ont été lancées depuis 2005 en vue de définir des approches, cadres et mécanismes destinés à faire avancer la mise en œuvre du programme d'action de Paris. Les exemples de bonne pratique sont nombreux, côté partenaires comme côté donateurs, et dans certains domaines des progrès mesurables ont été accomplis vers la réalisation des engagements. Dans d'autres, par contre, des méthodes de travail qui se sont pourtant révélées inefficaces dans le passé perdurent, les signes de changement sont trop rares et la situation semble figée. Le défi, d'ici à 2010, est de faire en sorte que les nouvelles approches produisent des résultats.

Il est difficile de tirer des conclusions quant à l'ampleur des progrès réalisés du fait des lacunes que comportent les informations disponibles : au bout du compte, la réponse à la question de savoir si les objectifs de la Déclaration de Paris ont été atteints pourrait bien être, dans certains domaines, qu'il n'existe tout simplement pas de données sur lesquelles se fonder pour se faire une opinion.

Il est certes impossible en quelques phrases de rendre justice à tout ce qui a été accompli depuis 2005, mais diverses améliorations dans des domaines jugés prioritaires par les pays partenaires (sur lesquels on reviendra plus en détail dans la partie II) n'en méritent pas moins de retenir l'attention. S'agissant du **déliement de l'aide**, de réelles avancées ont été observées dans la mise en œuvre des engagements, d'une portée certes limitée, souscrits à Paris et il faut saluer la décision qu'ont prise les membres du CAD en mai 2008 d'étendre le champ d'application de la Recommandation sur le déliement de l'APD à huit PPTE n'entrant pas dans le groupe des PMA. Les partenaires n'en estiment pas moins les progrès trop lents et souhaiteraient que le champ d'application de la Recommandation soit encore élargi, aux domaines qui en sont actuellement exclus (assistance technique et aide alimentaire) et à d'autres pays en particulier. Pour ce qui est de l'amélioration de la **prévisibilité des apports d'aide**, des évolutions encourageantes sont à noter, notamment chez les donateurs qui recourent au soutien budgétaire et dans le secteur de la santé ; les données, plutôt déficientes il faut l'admettre, font toutefois ressortir, globalement, peu de progrès mesurables. Les engagements inscrits dans la Déclaration de Paris sont progressivement intégrés dans les lignes directrices pour l'établissement des conditionnalités, que certains donateurs (mais pas tous) respectent en outre de mieux en mieux. Aux yeux de nombreux partenaires cependant, la **conditionnalité** n'est pas réduite mais change de forme. En ce qui concerne le **renforcement des capacités**, les progrès sont très variables d'un pays partenaire à l'autre, certains étant parvenus à améliorer considérablement la qualité de leurs ressources humaines, de leurs institutions et de leurs systèmes tandis que dans d'autres cette qualité augmente peu ou pas du tout, voire diminue. Dans l'ensemble, des efforts

très substantiels sont déployés pour œuvrer au renforcement des capacités, mais ils sont fragmentés et leur coordination par les pays partenaires laisse souvent à désirer.

Le succès, ou l'échec, de la Déclaration de Paris se jugera, au final, à l'aune des avantages qui en résulteront pour les populations, pauvres en particulier, des pays partenaires, mais aujourd'hui, à mi-parcours, on peut déjà mettre à son crédit un accomplissement non négligeable, celui d'avoir induit (ou favorisé) un dialogue international plus ouvert, et souvent de meilleure qualité, que ce n'était auparavant le cas. Elle a entraîné un remodelage du débat sur les moyens de rendre l'aide efficace en y donnant plus de poids aux pays partenaires qui ont la capacité et la volonté de prendre plus fermement en main la conduite des opérations dans le cadre de la collaboration avec les donateurs (ce qui est particulièrement important dans le cas des pays fortement tributaires de l'aide mais moins dans celui de grands pays à revenu intermédiaire comme le Brésil ou l'Indonésie). Elle a instauré un ensemble d'objectifs et de normes faisant autorité, au regard desquels sont, explicitement ou implicitement, évaluées les pratiques de tous les donateurs, y compris ceux qui n'ont pas adhéré dès son adoption à la Déclaration, de même que les méthodes employées par les administrations des pays partenaires pour la gestion de l'aide. Elle a permis aux pays partenaires d'exiger des donateurs des pratiques répondant à des normes plus élevées, et c'est maintenant aux donateurs et aux partenaires désireux de se soustraire à ces approches améliorées d'apporter la preuve qu'ils obtiennent ainsi de meilleurs résultats sur le plan du développement. Ce faisant, elle a accru le pouvoir d'influence des réformateurs au sein des organismes donateurs. Elle a aussi instauré un ensemble d'engagements au regard desquels les gouvernements partenaires et les donateurs peuvent être appelés à rendre des comptes par les parlements, les citoyens bien informés et les organisations de la société civile. Le retentissement de la Déclaration se mesure en partie au fait que de nouveaux acteurs (aussi bien des pourvoyeurs d'aide au développement n'appartenant pas au CAD que des fondations) font de ses préceptes le fil conducteur de leur propre action. Cela dit, nombre de nouveaux acteurs ne le font pas encore, ce qui risque de constituer un obstacle à la complète mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

2. Les progrès ne sont pas homogènes : de grandes disparités existent, entre pays partenaires comme entre donateurs.

Les progrès, qu'ils soient mesurés au remodelage des processus d'aide ou aux résultats obtenus, sont variables d'un partenaire et d'un donneur à l'autre et entre ces deux groupes. D'une façon générale, il faut parvenir à un meilleur équilibre entre le désir d'adapter la Déclaration de Paris au contexte et le souci d'en faire un instrument de promotion de la collaboration au service d'objectifs communs.

Des consultations avec les **partenaires**, il ressort que ceux-ci sont dans l'ensemble d'avis qu'il « n'existe pas de remède universel ». C'est peut-être pour les pays à faible revenu qui reçoivent un volume d'aide important et qui, alliant de solides capacités et une ferme volonté politique, poursuivent avec détermination leurs objectifs de développement que la Déclaration de Paris est la plus pertinente. Dans certains autres pays, ni l'aide ni, partant, la Déclaration de Paris ne jouent un rôle déterminant dans le succès du développement. Les résultats de l'Enquête montrent indiscutablement que le degré d'avancement de la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration varie considérablement selon les pays partenaires. D'un côté, certains exercent une ferme maîtrise sur le programme d'action à mener, font pression sur les donateurs pour qu'ils utilisent les systèmes nationaux et considèrent que l'harmonisation entre donateurs est un processus qui doit s'opérer sous leur propre houlette. Dans la pratique, un certain nombre

de pays ont élaboré des versions locales de la Déclaration de Paris, solution dans laquelle ils ont vu un moyen d'adapter la Déclaration au contexte qui leur est propre et d'en intégrer de manière plus visible les principes dans leurs stratégies de développement et dans les modes de collaboration avec les donateurs qu'ils privilégient. Divers pays ont aussi mis en place des systèmes de gestion axée sur les résultats ou renforcé les obligations de rendre compte au plan intérieur. Par contre, dans certaines situations de fragilité, des doutes sont permis quant à la pertinence de divers aspects importants de la Déclaration : dans les cas extrêmes de défaillance de l'État où celui-ci ne s'acquitte pas de ses missions essentielles, par exemple, on voit mal comment le principe d'appropriation pourrait s'appliquer à brève échéance. Dans un même pays partenaire, on note aussi de grandes disparités, selon les acteurs intéressés, au niveau de la perception de la Déclaration et des dispositifs d'incitation à mettre en place pour que ses préceptes soient suivis d'effets. C'est ainsi que, souvent, les agents du ministère des finances ou de l'unité centrale chargée de la gestion de l'aide affichent une opinion favorable à l'égard de la Déclaration, qui les dote de pouvoirs accrus, alors que ceux des ministères dépensiers ou des administrations locales lui réservent peut-être un accueil moins enthousiaste.

Du côté des **donneurs**, les différences sont, là aussi, considérables. Certains ne « jurent que par la Déclaration de Paris » et ont été jusqu'à modifier les dispositifs d'incitation à l'intention de leur personnel afin de systématiser l'application des nouvelles pratiques. D'autres ne lui accordent pas une importance aussi centrale. D'une façon générale, cependant, on constate que les donateurs les plus acquis à l'appropriation par les partenaires et à l'utilisation des systèmes nationaux sont ceux qui délèguent le plus de responsabilités à leurs bureaux locaux ou ambassades dans les pays partenaires. Pour ce qui est des organismes multilatéraux, leurs mécanismes de contrôle et leurs procédures opérationnelles diffèrent de ceux des donateurs bilatéraux. Ils ont des obligations de comptes bien définies à l'égard de leurs partenaires et de leurs États membres et sont astreints à des procédures différentes, en matière de passation des marchés et d'utilisation des systèmes financiers nationaux par exemple.

Une grande convergence de vues existe entre les partenaires dans **leur ensemble et les donateurs dans leur ensemble**, lesquels s'accordent sur nombre des actions requises pour donner effet à la Déclaration de Paris. Cela dit, au risque de généraliser, les opinions des deux groupes divergent aussi largement ; il apparaît en particulier que certains, parmi les donateurs, mettent de plus en plus l'accent sur la gestion axée sur les résultats et certains aspects de la responsabilité mutuelle, de même que sur l'harmonisation, alors que les pays partenaires sont en général plus préoccupés par le renforcement de l'appropriation et l'utilisation de leurs systèmes nationaux. Aux yeux de certains pays partenaires, la Déclaration serait un outil à la solde des donateurs, que ceux-ci appliquent avec trop de rigueur pour eux et pas assez pour eux-mêmes. Les points de vue diffèrent également sur les véritables raisons qui limitent l'emploi par les donateurs des systèmes nationaux ; enfin partenaires et donateurs ne manifestent pas la même inquiétude face à l'accroissement des coûts de transaction induits par les changements requis pour honorer les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et au fait que ces coûts ne diminuent toujours pas.

3. Il ne faut jamais perdre de vue la finalité ultime de la Déclaration, qui est de susciter une amélioration des résultats obtenus sur la voie du développement, et il faut être bien conscient qu'elle ne se révélera un instrument réellement efficace de ce point de vue que si des mesures complémentaires sont prises dans d'autres domaines et si le contexte général (en pleine mutation) dans lequel doit opérer cet instrument est bien appréhendé.

La Déclaration de Paris est une initiative internationale majeure qui s'appuie sur des travaux et un processus d'apprentissage concernant les moyens de rendre l'aide efficace qui ont débuté bien avant 2005. Elle visait pour partie à systématiser et promouvoir les bonnes pratiques face à des méthodes qui, à l'évidence, ne produisaient pas les meilleurs résultats dans la plupart des cas (des projets trop nombreux, ne s'intégrant souvent pas dans un programme défini par le pays partenaire, mis en œuvre par des donateurs qui dirigeaient les opérations, imposaient largement leurs conditions et fournissaient peu de garanties sur leurs apports futurs).

La finalité de la Déclaration de Paris est de fournir un instrument pour assurer la réalisation des objectifs communs énoncés dans la Déclaration du millénaire et d'autres accords internationaux. Or, du fait qu'elle est centrée sur l'efficacité de l'aide et que ses dispositions se rapportent aux pratiques en matière d'aide, elle peut facilement induire à accorder trop d'importance aux processus aux dépens de véritables changements sur le plan des progrès du développement, à commencer par l'amélioration de la qualité de vie des pauvres. La primauté qui y est accordée aux résultats du développement, si elle est réellement mise en pratique, devrait contribuer à contrer ce type de dérive.

Parmi les vérités connues de longue date sur lesquelles insiste la Déclaration, figure le fait que partenaires et donateurs doivent rester particulièrement attentifs à tous les facteurs qui, à côté de l'aide, contribuent à la réalisation des objectifs de développement. L'aide doit être gérée d'une manière qui en assure la cohérence avec l'action menée par les pouvoirs publics dans des domaines aussi divers que les échanges, la finance, les migrations et l'environnement.

Depuis quelques années, le contexte général ne cesse d'évoluer avec l'apparition de nouvelles configurations politiques et de nouveaux acteurs sur la scène du développement, la révision et l'affinement des normes, l'émergence de nouvelles priorités pour la communauté internationale et les réformes apportées au système d'aide. De nouveaux donateurs entrent dans le jeu et de nouvelles sources de financement du développement se mettent en place, d'où une évolution du rôle des donateurs de longue date. L'important n'est pas de savoir qui a ou n'a pas approuvé la Déclaration de Paris mais dans quelle mesure tous les principaux acteurs s'accordent sur les objectifs généraux et les principes de base et si un dialogue constructif s'est instauré. Sur ce point, les constats du rapport d'étape sont encourageants. Les normes évoluent elles aussi au fil du temps, les accords internationaux servant de plus en plus de cadre de référence commun (par exemple dans les domaines des droits de l'homme, de l'autonomisation des femmes et de la bonne gouvernance). Dans le débat sur le principe de l'appropriation par les pays partenaires, une place grandissante est faite à l'aspect démocratique, l'accent étant mis sur la nécessité d'ouvrir au plus grand nombre les processus de consultation. Par ailleurs, de nouvelles priorités se font jour sur la scène internationale, dont la plus marquante est le changement climatique et la plus récente la flambée des prix des denrées alimentaires, qui contient autant d'occasions de tester la pertinence des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et de voir si leur application permet aux partenaires et aux donateurs de relever ces nouveaux défis.

4. Une accélération des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris requiert une volonté politique, or la Déclaration n'a pas encore acquis un retentissement suffisant dans les sphères politiques.

Pour que soient prises les mesures déterminantes pour l'avancement de la mise en œuvre de la Déclaration, il faut que celle-ci rallie, au plus haut niveau, des défenseurs qui exercent une pression politique car elle implique des changements qui peuvent être difficiles et risquent de susciter une certaine résistance. L'application des principes préconisés dans la Déclaration de Paris appelle un transfert de pouvoirs, des donneurs au profit des partenaires principalement mais peut-être aussi, au sein des pays partenaires, entre différents secteurs de l'administration et (sous l'effet de l'élargissement de la notion d'appropriation à l'aspect démocratique) au profit de la société civile. Le facteur le plus décisif pour des avancées vers la concrétisation des engagements énoncés dans la Déclaration est l'exercice, dans les pays partenaires aussi bien que donneurs, d'un leadership vigilant et volontariste, émanant des sphères politiques et guidé par la détermination à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), notamment. Des résultats encourageants sont à noter : parmi les pays partenaires comme parmi les pays donateurs, se trouvent des exemples attestant que plus le soutien des dirigeants politiques et leur connaissance des problèmes sont solides, plus sont fortes la détermination, la capacité et l'incitation à mettre en œuvre la Déclaration à tous les niveaux. A l'inverse, lorsque la Déclaration reste le domaine réservé d'un cercle restreint de fonctionnaires réputés travailler sur des questions techniques, la base sur laquelle s'appuyer pour surmonter les obstacles et régler des difficultés politiques bien réelles est beaucoup plus fragile.

Quoi qu'il en soit, susciter l'adhésion du public à la Déclaration de Paris nécessite des techniques de promotion agressives. Les mesures qu'elle implique suscitent parfois des résistances, elle n'a jusqu'à présent pas réussi à acquérir un retentissement suffisant dans les sphères politiques ni à frapper l'imagination du public, et elle demeure souvent mal connue et comprise en dehors de certains cercles relativement étroits. En dépit du soutien qu'elle pourrait mobiliser dans le public du fait de son importance pour la réalisation des OMD et d'autres avancées sur la voie du développement qui rallient l'adhésion de la population dans de nombreux pays, la mise en œuvre de la Déclaration a (peut-être par nécessité) été conçue comme un processus technique destiné à influencer sur les pratiques en matière d'aide. La façon dont elle est actuellement appliquée, c'est-à-dire pour l'essentiel à travers des forums et des cadres, fait qu'elle est considérée comme intéressant principalement des processus à haut niveau et, indirectement seulement, la modification des méthodes de travail sur le terrain et l'amélioration de la qualité de vie des gens. Dans ces conditions, il risque d'être difficile de faire plus largement admettre que, pour que l'aide soit efficace, des mesures impopulaires, qui peuvent parfois aller à l'encontre de ce que suggère l'intuition, doivent être prises ; il faut parfois choquer ceux qui vous soutiennent et prendre des risques. Dans certains pays, partenaires ou donateurs, une solution qui pourrait se révéler constructive serait d'intégrer la question de l'efficacité de l'aide dans un débat plus général sur les moyens d'optimiser la gestion des ressources publiques.

Consolider l'assise d'un soutien politique durable sera essentiel. Cela nécessite que trois conditions, dont les effets se cumulent, soient remplies : des résultats, un leadership, et une action de communication et de sensibilisation. Une accélération du mouvement, par les gouvernements partenaires comme par les donateurs, avec le passage de la rhétorique à des actions débouchant sur une efficacité manifestement accrue de l'aide

avant 2010, parallèlement à l’instauration de solides dispositifs de suivi et de reporting, contribuerait largement à faire naître des courants d’opinion favorable. Des mesures concrètes sont par ailleurs indispensables pour redynamiser et entretenir la volonté politique au plus haut niveau de mettre en œuvre des réformes à l’appui de l’efficacité de l’aide, dans les pays partenaires comme dans les systèmes des donneurs. Enfin, des activités bien conçues de communication et de sensibilisation, destinées à rappeler à la fois le rôle important de l’aide en tant qu’instrument, parmi d’autres, de promotion du développement et la valeur ajoutée spécifique de la Déclaration de Paris, aideraient beaucoup à maintenir l’impulsion.

5. Pour que la Déclaration atteigne son but, il faut que les comportements changent, côté partenaires comme côté donneurs ; cela ne sera toutefois possible qu’avec une transformation des incitations sous-jacentes.

Pour que les objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris puissent être atteints, il est impératif que se modifient les méthodes de travail des principaux acteurs. Les modes de comportement doivent changer ; or ceux-ci sont bien ancrés et difficiles à faire évoluer car ils sont le fruit de systèmes d’incitations existant de longue date. Cela vaut tout autant pour les dirigeants politiques que pour les cadres et agents des administrations des pays partenaires et des organismes donneurs.

Pour faire changer les systèmes d’incitation, un certain nombre de mesures sont indispensables, qui vont du renforcement des dispositifs de reddition de comptes aux parlements et à l’opinion, à la refonte des systèmes internes de motivation au sein des ministères et organismes de développement. A cet égard, il convient de noter que la Déclaration de Paris et le processus d’Accra eux-mêmes s’intègrent dans une initiative visant à stimuler de la part des donneurs et des pays partenaires une action coordonnée pour transformer les systèmes d’incitation et les comportements. Un renforcement du contrôle mutuel est indispensable, à travers des processus nationaux (permettant notamment de mieux tenir compte des données d’observation et des opinions venant de la société civile) et au niveau international (au moyen par exemple d’examen par les pairs associant donneurs et partenaires). La reddition interne de comptes, au niveau des pays partenaires comme des donneurs, est un élément déterminant pour assurer la responsabilité mutuelle et obtenir des résultats. Cela est évident dans les pays partenaires, où l’action des pouvoirs publics nationaux (dans le domaine du renforcement des capacités par exemple, mais dans beaucoup d’autres aussi) exerce une bien plus grande influence sur les résultats que celle des donneurs. Dans les pays donneurs, il est essentiel de modifier les dispositifs internes d’incitation des organismes d’aide et de relever le défi politique consistant à faire mieux accepter les principes garants de l’efficacité de l’aide et à les intégrer dans les systèmes nationaux de contrôle.

6. L’efficacité de l’aide est une question qui n’intéresse pas uniquement les gouvernements et les donneurs publics.

C’est certes aux autorités centrales des pays partenaires et aux organismes bilatéraux et multilatéraux de développement qu’incombe la responsabilité première de prendre les mesures voulues, mais l’action à l’appui de l’efficacité de l’aide requiert aussi la participation active d’autres segments de la société : citoyens, parlements, fonctionnaires des administrations locales, groupes de pression, apporteurs de fonds du secteur privé et prestataires de services. Les citoyens et les organisations de la société civile, des pays partenaires aussi bien que donneurs peuvent, en l’espèce, jouer un rôle particulièrement important, surtout en tant que demandeurs de comptes. C’est pourquoi les OSC ont été

progressivement associées plus étroitement au processus des forums de haut niveau et invitées à collaborer activement à celui d'Accra. Par ailleurs, les donateurs désireux d'appliquer les principes garants de l'efficacité de l'aide ne se limitent pas, loin de là, à ceux qui ont entériné la Déclaration lors de sa parution. On compte désormais dans ce groupe des pourvoyeurs d'aide au développement n'appartenant pas au CAD, y compris des pays qui étaient autrefois bénéficiaires de l'aide et deviennent aujourd'hui eux-mêmes des donateurs, et de grandes fondations. Le secteur privé, par contre, est peu présent dans le processus (si ce n'est en tant que source de financement pour certaines fondations).

7. L'expérience accumulée grâce aux efforts d'application de la Déclaration est riche d'enseignements. Elle confirme la validité des principes préconisés dans cette dernière (notamment l'importance capitale de l'appropriation par les pays partenaires), mais en révèle aussi les limites et met en lumière des dilemmes et des exigences auxquels on n'avait pas pensé.

Des vérités connues de longue date et de nouveaux dilemmes. Les données d'expérience accumulées depuis 2005 dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont à la fois confirmé le bien-fondé des principes qui la sous-tendent et fait apparaître de nouveaux dilemmes. Globalement, elles attestent qu'avoir donné un caractère intégré, équilibré et réciproque aux engagements pris dans la Déclaration était un choix judicieux, et aussi que l'appropriation par les pays partenaires est essentielle pour que soient réunies les conditions nécessaires à la réalisation des autres engagements. Elles mettent cependant aussi en évidence la nécessité d'adapter la Déclaration de Paris au contexte prévalant dans chaque pays sans en renier les principes essentiels valables pour tous, et conduisent à s'interroger sur les conditions dans lesquelles certains des engagements sont pertinents, ou le sont moins. Elles témoignent de ce fait qu'il était justifié de reconnaître, dans le libellé de plusieurs dispositions de la Déclaration, la nécessité d'une adaptation aux réalités locales, ainsi que de choix raisonnés quant à l'opportunité d'appliquer ou pas les principes qui y sont énoncés et aux modalités de leur application (par exemple dans des cas délicats comme les situations de fragilité ou de conflit, et s'agissant de l'utilisation des systèmes nationaux et des unités parallèles de mise en œuvre de projets).

Renforcement des capacités et confiance dans les systèmes nationaux. L'accent mis dans la Déclaration sur le caractère essentiel du renforcement des capacités se trouve totalement validé par les nombreux exemples attestant que le niveau actuel des capacités limite grandement les progrès possibles, pour ce qui est des pays partenaires mais aussi, jusqu'à un certain point, des donateurs. Un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration vient de ce que, dans certains pays partenaires, les capacités et systèmes ne sont pas assez solides pour que ces pays puissent s'acquitter de toutes les tâches associées à la gestion de l'aide. Le développement des capacités est en partie le fruit d'un processus technique. De nombreux enseignements se dégagent sur les bonnes pratiques, côté partenaire et côté donateurs, grâce aux formidables améliorations enregistrées dans certains pays. Dans d'autres pays, par contre, les progrès ont été beaucoup moins marqués, et la situation s'est même parfois dégradée, en raison de facteurs d'ordre plus général comme le niveau d'instruction de la population dans son ensemble. Quoi qu'il en soit, au bout du compte, pour que s'opère une consolidation durable des capacités, l'initiative doit venir des sphères politiques du pays partenaire.

Les enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont fait ressortir que, dans de nombreux pays, les systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances publiques notamment, ne répondaient pas à des

normes de qualité satisfaisantes et étaient peu utilisés par les donateurs. Une chose intéressante mise en évidence en 2006 (et que semble confirmer les données provisoire de l'Enquête 2008) est que, apparemment, il n'existe qu'une faible corrélation entre la qualité des systèmes des pays partenaires (du moins telle qu'elle est évaluée par la Banque mondiale) et le degré d'utilisation de ces systèmes par les donateurs. Si tel est effectivement le cas, cela voudrait dire que de nombreux donateurs continueraient d'hésiter à se fier aux systèmes nationaux même lorsque les pays partenaires estiment pouvoir apporter la preuve que ces systèmes ont été améliorés. Afin de remédier à cette tendance, des travaux conjoints ont été lancés en vue de l'élaboration de normes communes, tâche que complique cependant le fait que, sauf pour les systèmes d'audit, il n'existe pas de normes internationales mises au point par des spécialistes du domaine considéré. Les donateurs peuvent aider à consolider les capacités et à affermir la confiance en s'appuyant autant que possible sur les systèmes nationaux, tout en acceptant les risques que cela implique et en les gérant, au besoin en multipliant les garde-fous.

Des acteurs de plus en plus nombreux. La diversification des intervenants sur la scène de la coopération pour le développement, en particulier avec l'arrivée de pourvoyeurs d'aide extérieurs au CAD et l'élargissement du rôle des grandes fondations, ouvre des possibilités nouvelles d'œuvrer à l'efficacité de l'aide en faisant fond sur les compétences et la collaboration de ces acteurs. D'un autre côté, ce phénomène est aussi source de problèmes supplémentaires à deux niveaux. Premièrement, il faut associer ces nouveaux acteurs aux processus d'apprentissage mutuel et de coopération mis en place dans le domaine de l'efficacité de l'aide tout en faisant preuve de souplesse et de patience pour laisser mûrir dialogue. Cela implique de s'appuyer sur ce qui a déjà été fait depuis l'adoption de la Déclaration de Paris pour créer de nouvelles formes de dialogue avec toutes les parties prenantes et de ne plus se limiter à l'horizon de 2010 pour rechercher les bases sur lesquelles asseoir des instances de dialogue plus ouvertes. Deuxièmement, il faut s'assurer que les pays partenaires prennent la conduite des opérations de telle sorte que tous les donateurs trouvent les moyens de collaborer, en se complétant mutuellement, sur la base de principes communs. Heureusement, il existe déjà des bases solides sur lesquelles fonder la collaboration ; il n'y en a pas moins des problèmes à surmonter, dont certains résultent du fait que les donateurs recourent de plus en plus à des fonds verticaux et des programmes mondiaux pour l'acheminement de leurs apports. Si de grands efforts sont déployés, au niveau des pays, pour concilier le fonctionnement de ces derniers avec les principes de la Déclaration de Paris, les modèles sous-jacents présentent des différences dont il convient de tenir soigneusement compte.

Coûts de transaction. Les donateurs ont par ailleurs observé, constat confirmé par les partenaires, que le passage à de nouvelles méthodes de travail respectueuses des principes de la Déclaration de Paris entraîne des coûts de transaction et de transition élevés et que les approches communes qui sont censées, à terme, leur alléger la tâche ne diminuent encore en rien leur charge de travail. Dans certains cas, ces surcoûts portent atteinte à l'aptitude (et à la disposition) des responsables et des agents à appliquer les dispositions de la Déclaration. Les pays partenaires et les donateurs pourraient s'employer avec plus de vigueur à donner suite aux préceptes de la Déclaration qui sont susceptibles de déboucher sur des gains d'efficacité (par exemple pour rationaliser la répartition des tâches entre donateurs au niveau des pays). En attendant que ces efforts portent leurs fruits, les hauts responsables des organismes donateurs doivent veiller à dégager les ressources humaines et financières nécessaires pour supporter ces coûts élevés.

8. L'accent mis dans la Déclaration de Paris sur la mesure des progrès était judicieux au vu à la fois de la contribution que cela a apporté au renforcement de la demande de données concrètes et de l'utilité des informations produites. Une amélioration notable des systèmes de suivi et d'évaluation reste cependant nécessaire.

Une spécificité de la Déclaration de Paris est l'importance qui y est accordée à la mesure des progrès, au moyen d'un ensemble d'indicateurs de suivi et de mécanismes d'évaluation et d'analyse (à partir de données qualitatives et chiffrées) s'appuyant sur des éléments d'informations provenant aussi bien des donateurs que des pays partenaires. Il en est résulté un renforcement de la demande de données concrètes et du soutien manifesté pour les exercices de suivi comme en témoigne l'accroissement considérable du nombre de pays prenant part aux enquêtes (et le fait que certains pays utilisent même les résultats de ces dernières pour promouvoir des réformes intérieures). Cela a aussi conduit à une plus grande rigueur dans la définition des termes utilisés et des normes internationales à appliquer dans des domaines où ces derniers manquaient souvent (et manquent encore parfois) de précision.

Depuis quelque temps, le processus de suivi a commencé à produire une masse de précieuses informations concernant les progrès accomplis et les enseignements à tirer de l'expérience accumulée. Même si certains aspects liés à la méthodologie, à la pertinence de ces exercices et aux données utilisées suscitent des préoccupations, le rapport de synthèse de l'évaluation réalisée en 2008 et l'édition 2008 de l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont tous deux à l'origine d'éléments forts instructifs qui permettent de se faire une meilleure idée des avancées obtenues et de suggérer des pistes pour l'action que devraient entreprendre les partenaires et les donateurs, chacun de leur côté et ensemble. Pour ce qui est de l'avenir, il conviendrait peut-être, d'ici à 2010, d'affiner et de compléter certaines des informations générées par les systèmes en place et, en parallèle, d'engager des travaux en vue du renforcement ultérieur de ces systèmes.

Quelles mesures doivent être prises et par qui ?

Un certain nombre de mesures sont indispensables pour induire le passage à la vitesse supérieure indispensable dans de nombreux domaines si l'on veut que se concrétisent les attentes exprimées pour 2010. Les suggestions qui suivent, qui viennent en complément au Programme d'action d'Accra et aux recommandations formulées dans le rapport de synthèse de l'évaluation réalisée en 2008 et dans le rapport de l'édition 2008 de l'enquête de suivi, s'en tiennent à l'aspect stratégique.

Pays partenaires :

- Poursuivre les efforts de renforcement de l'appropriation, au niveau national, des stratégies de développement, et en particulier établir un lien plus étroit entre les déclarations générales d'intention, d'une part, et les dispositifs de planification de budgétisation et d'exécution indispensables à leur mise en œuvre, d'autre part.
- Améliorer la reddition intérieure de comptes aux citoyens et parlements, resserrer la collaboration avec des intervenants extérieurs à l'administration qui peuvent contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide, notamment les citoyens, les groupes d'intérêt, les apporteurs de fonds et les prestataires de services, et œuvrer au renforcement des capacités de ces acteurs, et associer de façon plus

constructive les éléments les plus stratégiques du secteur privé à l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.

- Adapter les préceptes de la Déclaration de Paris au contexte national et régional, tout en préservant les incitations qu'ils recèlent en faveur des améliorations conjointes les plus importantes, et mettre à profit les bons exemples existants de variantes locales de la Déclaration.
- Prendre plus fermement en main la conduite des opérations pour ce qui est de la consolidation de l'ensemble des systèmes nationaux en mettant en place les dispositifs d'incitation nécessaires ; s'employer, avec les donateurs, à mettre au point des normes internationalement acceptables pour les systèmes nationaux, veiller à l'application de pratiques exemplaires dans l'utilisation des ressources humaines et financières dégagées à cet effet par le biais des programmes d'aide, et collaborer avec les donateurs à la gestion des risques associés à l'utilisation des systèmes nationaux.

Donneurs :

- Élaborer des stratégies de communication et de sensibilisation du public afin de renforcer le soutien politique que nécessitent, au sein des parlements mais aussi à un niveau plus général, les mesures souvent difficiles à accepter qu'appelle la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
- Déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux locaux et aux ambassades dans les pays partenaires.
- Pousser plus avant l'utilisation des systèmes des pays partenaires lorsque c'est possible, en conduisant des études de diagnostic propres à fournir des évaluations fiables, en se penchant sur les systèmes de gestion des risques et en appliquant des normes qui garantissent une transparence et une reddition de comptes rigoureuses ; mettre en place des dispositifs d'incitations propres à assurer une meilleure adéquation entre la qualité des systèmes des pays partenaires et leur utilisation par les donateurs.
- Doter le personnel de leurs organismes des compétences voulues pour faire face aux défis, en constante évolution, associés à la gestion de l'aide ; prévoir des ressources humaines et financières suffisantes pour permettre aux responsables et aux agents de faire face aux coûts de transition et de transaction qu'entraîne la révision des systèmes en place, indispensable pour honorer les engagements souscrits dans la Déclaration de Paris.

Pays partenaires et donateurs :

- Affirmer la détermination des plus hautes sphères politiques, laquelle constitue à elle seule l'élément le plus déterminant pour le succès des nouvelles approches ; prendre des mesures concrètes pour redynamiser et entretenir la volonté politique au plus haut niveau de mettre en œuvre des réformes à l'appui de l'efficacité de l'aide (par exemple celles préconisées dans le Programme d'action d'Accra) ; s'inspirer des exemples encourageant montrant que plus sont solides le soutien des dirigeants politiques et leur connaissance des problèmes, plus sont fortes la détermination, la capacité et l'incitation à mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris ; tirer profit de tout l'éventail des

progrès accomplis par les différents pays partenaires et donateurs et s'appuyer sur les nombreux exemples de bonnes pratiques.

- Instaurer des formes plus ouvertes et systématiques de dialogue avec toutes les parties prenantes, y compris les pourvoyeurs d'aide au développement non membres du CAD et les grandes fondations, de manière à élargir le cercle des acteurs qui œuvrent ensemble à l'amélioration de l'efficacité de l'aide ; s'interroger dès à présent, en dépassant l'horizon de 2010 fixé par la Déclaration de Paris, sur les moyens de façonner les processus de dialogue et d'apprentissage sur de l'efficacité de l'aide et la Déclaration de telle sorte que ceux-ci produisent des résultats sur le plan du développement.
- Modifier les systèmes d'incitation qui déterminent les comportements au sein des administrations des pays partenaires et des organismes donateurs, grâce à des mesures allant du renforcement des dispositifs de reddition de comptes aux parlements et à l'opinion à la refonte des systèmes internes de motivation au sein des ministères et organismes de développement en passant par une action visant à faire mieux prendre conscience au législateur, dans les pays donateurs, de l'importance de l'efficacité de l'aide (de telle sorte qu'il accepte, par exemple, la nécessité d'une perte de visibilité par rapport à ce que permet la mise en œuvre de projets individuels).
- Poursuivre résolument dans la voie de l'harmonisation et réduire les coûts de transaction pour les gouvernements partenaires, mais dans le cadre d'un alignement sur les systèmes nationaux et non d'un processus distinct.
- Faire fond sur les travaux de réflexion et de conception menés depuis 2005 sur les deux principes d'inspiration plus récente énoncés dans la Déclaration de Paris (gestion axée sur les résultats en matière de développement, et responsabilité mutuelle) et redoubler d'efforts au plan organisationnel et au niveau des ressources humaines et financières afin qu'ils soient devenus réalité en 2010.
- Veiller à la cohérence entre la gestion de l'aide et les mesures prises par les pouvoirs publics dans des domaines comme les échanges, la finance, les migrations et l'environnement qui, parallèlement à l'aide, influent sur les perspectives de réalisation des objectifs de développement.
- Chercher remède aux problèmes liés à certains aspects du suivi des progrès de la mise en œuvre de la Déclaration, prendre des mesures après le Forum d'Accra pour répertorier les moyens de les corriger et entreprendre de mettre au point des systèmes plus solides pour la période ultérieure à 2010, grâce notamment à l'internalisation de ces dispositifs dans les systèmes nationaux avec le renforcement voulu des capacités statistiques.

Partie II : Constats

Ce rapport est un examen à mi-parcours des progrès accomplis par les donateurs et les pays partenaires dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. La Partie II traite des engagements pris au titre des cinq Principes de partenariat se rapportant à l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Y sont aussi abordés quatre sujets revêtant un intérêt fondamental qui ont été débattus au Forum de haut niveau d'Accra : les perspectives au niveau sectoriel, le rôle des organisations de la société civile, les situations de fragilité et de conflit, et l'évolution de l'architecture de l'aide. La Partie II exploite les conclusions des nombreux axes de travail qui ont vu le jour pour œuvrer à la concrétisation des engagements relatifs à l'amélioration de l'aide au sein, mais aussi au-delà, du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, partenariat international entre donateurs, bilatéraux et multilatéraux, et pays partenaires hébergé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Chapitre 1

Appropriation – Maîtrise effective du développement national

Manifestement, les stratégies nationales de développement ont gagné en solidité depuis 2005, et une attention accrue est portée à l'appropriation par les partenaires, dont le principe est aussi plus largement accepté. Comme on le verra dans ce chapitre, si l'appropriation s'est améliorée, son assise n'en demeure pas moins souvent étroite dans les pays partenaires. On note une difficulté générale à rendre opérationnelles les stratégies nationales (en particulier à relier le projet d'avenir qui les sous-tend aux budgets et à des mesures concrètes) et à affermir le ciblage sur les résultats. Des progrès vers la concrétisation des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris concernant à l'appropriation sont certes décelables, mais ils sont inégaux, du côté des partenaires comme des donateurs. Au rythme actuel, les objectifs-cibles fixés dans ce domaine pour 2010 ne seront pas complètement atteints. De nombreux partenaires et donateurs souhaiteraient une définition et des méthodes de mesure plus claires de l'appropriation, qui soient adaptées aux conditions locales.

L'appropriation est considérée à juste titre comme fondamentale pour l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris repose sur la reconnaissance du fait que le développement ne pourra être couronné de succès et s'inscrire dans la durée, et l'aide porter tous ses fruits, que si le pays partenaire assume la responsabilité première dans la détermination des objectifs et priorités de son propre développement et des moyens à utiliser pour les atteindre. Comme le souligne le Groupe de contact des pays partenaires mis en place pour préparer le Forum d'Accra, la finalité de l'aide doit être de contribuer à la production de résultats effectifs sur la voie du développement. Cela requiert qu'une priorité absolue soit accordée à **l'exercice démocratique par les pays de la conduite des opérations, au renforcement des capacités et à l'utilisation des systèmes nationaux** (Groupe de contact des pays partenaires, 2008). Les donateurs peuvent jouer un rôle constructif s'ils se cantonnent dans une fonction de soutien ; par contre, s'ils se mêlent de tout diriger, leur aide a beaucoup moins de chances d'être efficace. En conséquence, *la Déclaration de Paris engage les pays partenaires à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, et les donateurs à respecter et encourager ce leadership en aidant à renforcer la capacité des pays partenaires d'exercer ce rôle* (voir § 14-15 de la DP pour plus de précisions). Les priorités sur lesquelles les pays partenaires souhaitent appeler l'attention au Forum de haut niveau d'Accra (voir l'encadré 1.1) témoignent de l'importance prépondérante du principe d'appropriation et de ses interactions avec les autres principes.

Encadré 1.1. Priorités des pays partenaires

Les pays partenaires saluent l'engagement pris à la réunion 2008 à haut niveau du CAD d'accélérer les progrès dans six domaines prioritaires. Ils suggèrent cependant qu'une action soit menée en urgence dans les dix domaines suivants :

- i. **Appropriation** : approfondissement et élargissement de la prise en main démocratique par les pays partenaires et alignement des donateurs sur les stratégies nationales et sectorielles de ces pays.
- ii. **Renforcement des capacités** : élaboration par les pays partenaires de plans nationaux pour le renforcement des capacités, qui devront servir de guide aux donateurs pour toutes leurs activités d'assistance technique, et conduite d'évaluations conjointes de leurs résultats, durabilité et rapport coût-efficacité.
- iii. **Alignement sur les systèmes nationaux** : amélioration par les pays partenaires de leurs dispositifs d'évaluation environnementale et sociale, de gestion des finances publiques, de passation des marchés, et d'évaluation, et utilisation de ces derniers par les donateurs en dehors de toute autre exigence sur le plan des procédures.
- iv. **Incitations** : renforcement par les pays partenaires et les donateurs de l'incitation à l'efficacité de l'aide à travers la définition de politiques claires et la mise en adéquation avec ces dernières des règles, procédures et méthodes de travail – et délégation par les donateurs de pouvoirs nettement accrus aux instances de terrain.
- v. **Prévisibilité** : établissement par les pays partenaires de cadres de dépenses à moyen terme, adoption par les donateurs d'un horizon de trois à cinq ans pour les engagements et suivi conjoint des performances au regard des objectifs de versement correspondants.
- vi. **Conditionnalité** : définition par les partenaires eux-mêmes d'objectifs de résultats et non plus imposition par les donateurs de conditions sur les politiques à suivre ou liées aux projets.

Encadré 1.1. **Priorités des pays partenaires (suite)**

- vii. **Dotations d'aide** : meilleur raccordement par les donateurs de leurs programmes d'aide aux besoins des pays, en particulier s'agissant des Etats fragiles, et délégation aux pays partenaires de la répartition des tâches au vu de leurs priorités, sectorielles et régionales.
- viii. **Déliement et rentabilisation des sommes investies** : déliement par les donateurs de l'intégralité de l'aide, y compris l'aide alimentaire et l'assistance technique, et évaluation conjointe de la bonne rentabilisation, du rapport coût-efficacité, de la rapidité d'exécution, de la qualité et de la durabilité des dépenses financées par l'aide.
- ix. **Responsabilité mutuelle au niveau des pays et à l'échelon international** : octroi de la primauté, dans tous les mécanismes, aux politiques des pays partenaires en matière de développement et d'aide, et examen régulier des progrès sur les fronts de l'accroissement du volume de l'aide, de la responsabilité mutuelle et de l'efficacité de l'aide au sein d'une instance internationale représentative comprenant l'ensemble des principales parties prenantes.
- x. **Gestion axée sur les résultats en matière de développement** : renforcement par les pays partenaires de leurs cadres d'évaluation des performances et systèmes d'évaluation, et utilisation de ces derniers par les donateurs pour l'évaluation de la contribution de l'aide aux résultats obtenus dans chaque pays en matière de développement.

Source : Groupe de contact des pays partenaires (2008), « Position Paper on Priority Areas of Concern », 31 mai, partie II.

L'appropriation est un élément déterminant car l'action des pays eux-mêmes est plus importante pour les progrès du développement que celle des donateurs. Elle constitue dans une large mesure le moteur des efforts déployés à l'appui de l'efficacité de l'aide : plus l'appropriation est forte, meilleures sont les chances d'obtenir des avancées au regard des autres principes de la Déclaration de Paris. Dès lors que les partenaires considèrent les priorités, plans et programmes comme « leurs », ils seront d'autant plus enclins à faire pression sur les donateurs pour qu'ils **s'alignent** sur les objectifs et stratégies nationaux et utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, de passation des marchés, de statistiques, etc., et qu'ils aident à consolider ces systèmes ; et si les donateurs s'alignent, cela contribuera à inciter les pays partenaires à renforcer leurs propres systèmes. De ce point de vue, s'impose, dans la relation d'aide, un transfert du pouvoir au profit des pays partenaires (parallèlement à la mise en place de mécanismes de responsabilité mutuelle). D'où l'importance de s'entendre sur un ensemble commun d'objectifs, de valeurs et d'engagements politiques qui puissent servir d'assise au partenariat. Evidemment, dans certains pays cela peut soulever des difficultés et des dilemmes. Si, de leur côté, les donateurs utilisent les systèmes des pays partenaires, cela accroît d'autant les chances que leurs actions se complètent mutuellement pour former un tout cohérent (autrement dit soient mieux **harmonisées**) encore que le leadership des partenaires ne soit pas indispensable à l'harmonisation. Une réelle prise en main des opérations par les partenaires peut créer un cercle vertueux : si les donateurs s'en trouvent conduits à s'aligner sur les systèmes nationaux, les partenaires seront à leur tour davantage incités à renforcer ces systèmes. On trouvera dans l'encadré 1.2 un exemple de ce que peut produire, au niveau d'un secteur, l'appropriation avec le soutien des donateurs et de la société civile.

Encadré 1.2. Népal : Aide au programme pour une maternité sans risque

Ces dernières années, le gouvernement népalais a redoublé d'efforts dans la mise en œuvre de son plan national pour une maternité sans risque (2002-17) dans le cadre d'une approche sectorielle large. Il a aussi élaboré une politique des droits et de l'insertion sociale et créé une Unité pour l'égalité homme-femme et l'insertion sociale, dirigée par un haut fonctionnaire ministériel. L'appropriation ne se limite toutefois pas aux autorités publiques. Les donateurs apportent une aide pour le développement des ressources humaines, le renforcement des services, l'amélioration de l'infrastructure, la passation des marchés, le suivi et la recherche, et un dispositif national d'incitations financières. Les moyens de la société civile de se faire entendre ont également été renforcés grâce à un programme « Équité et accès », axé sur les pauvres et les exclus de la société, conduit par ActionAid et ses partenaires locaux du monde des organisations non gouvernementales (ONG).

Il apparaît de plus en plus que, grâce à ces efforts, les femmes deviennent mieux informées, disposent de davantage de moyens d'action et parviennent à mieux s'organiser. De leur côté, les responsables publics locaux et le personnel de santé reconnaissent de plus en plus la légitimité des approches adoptées – en particulier à la lumière du nouveau contexte politique « d'intégration » qui a vu le jour au Népal. Les données quantitatives montrant l'ampleur de l'exclusion des services, et les témoignages illustrant bon nombre des vécus que recouvrent les chiffres, confèrent un poids indiscutable aux initiatives de promotion et de responsabilisation. La société civile a joué un rôle décisif dans le renforcement des synergies entre les titulaires de droits, la facilitation du dialogue entre ceux qui ont des droits et ceux qui ont des devoirs et la fourniture de données et informations à l'appui de la réforme des politiques et de la sensibilisation des sphères politiques.

Source : Etude de cas présentée à l'atelier sur le thème « Renforcer les résultats et les impacts en matière de développement de la Déclaration de Paris au moyen de travaux sur l'égalité des genres, l'exclusion sociale et les droits humains », Londres, 12-13 mars 2008.

Des progrès sur le plan de l'appropriation, mais des changements plus radicaux sont indispensables pour que les objectifs-cibles fixés pour 2010 soient atteints

De l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, il ressort que, dans la totalité des huit pays partenaires considérés, les stratégies nationales de développement ont été affinées depuis 2005 et que, d'une manière plus générale, le principe d'appropriation retient davantage l'attention et est mieux accepté. Reste que, si l'appropriation s'est améliorée, son assise demeure souvent étroite (le principe suscitant plus d'écho dans l'administration centrale qu'au niveau régional), et est plus ferme dans certains secteurs que dans d'autres ; par ailleurs, l'implication de la société civile est habituellement plus forte dans les domaines transversaux et humanitaires. Une défaillance généralisée est à souligner pour ce qui est de la traduction de ces stratégies en programmes opérationnels, et surtout du raccordement de ce projet d'avenir aux budgets et à des mesures concrètes, ordonnées et hiérarchisées, ainsi que du recentrage sur les résultats. Cette conclusion générale est corroborée par celle qui ressort d'un atelier sur l'appropriation tenu en 2007, où il est apparu que l'appropriation était encore loin d'être une réalité dans de nombreux pays en développement (OCDE, 2007a). Ce manque d'appropriation est fréquemment imputé à l'insuffisance de compétences locales en matière d'élaboration de stratégies. Des exemples de pratiques efficaces n'en existent pas moins, notamment au Viêt Nam et en Indonésie (OCDE, 2007a, p. 5).

Les travaux de suivi reposant sur la dernière évaluation de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2007), qui couvre un nombre beaucoup plus important de pays partenaires (62) que l'évaluation 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, confirment l'idée que, si la qualité des stratégies de développement opérationnelles

s'améliore quelque peu, cette amélioration est trop lente pour que soient atteints les objectifs-cibles fixés dans la Déclaration de Paris¹. Sur l'ensemble des pays considérés, huit, soit 13 %, ont « pour l'essentiel établi » une stratégie de développement opérationnelle, contre 8 % lors de la précédente évaluation réalisée en 2005 pour déterminer l'avancement de la mise en œuvre du Cadre de développement intégré. Plus encourageant est le fait que la proportion de pays ayant entrepris d'œuvrer dans ce sens, qui se situait déjà à 56 % en 2005 est passée à 67 % en 2007. De même, si le pourcentage de pays qui ont pour l'essentiel établi un cadre orienté vers les résultats demeure faible (il est passé de 3 % en 2005 à 5 % en 2007), plus de la moitié des pays ont pris des mesures dans ce sens.

L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met aussi en évidence des progrès dans le comportement des **donneurs**, dont la majorité attend désormais des pays partenaires qu'ils dirigent les opérations et suivent la voie tracée par ces derniers : sur les onze donneurs considérés, tous ont, depuis 2005, pris des dispositions à cet effet. Celles-ci vont de déclarations des plus hautes sphères et de l'organisation de formations et l'élaboration de directives au lancement d'initiatives à l'appui du renforcement des capacités et à la mise en place de dispositifs d'incitation, de manière à rehausser la reconnaissance et le respect du rôle prépondérant revenant aux pays partenaires. Il apparaît néanmoins que les systèmes politiques et administratifs des donneurs limitent souvent le soutien qu'ils peuvent apporter à l'exercice par les pays partenaires du leadership.

Enseignements qui se font jour pour un renforcement accru de l'appropriation

Plusieurs enseignements se dégagent de l'expérience accumulée depuis 2005, qui fournissent des pistes pour faire avancer les choses dans les années qui viennent.

Premièrement, en dépit de l'interprétation étroite de l'appropriation à laquelle renvoie l'indicateur², la Déclaration de Paris a suscité un élargissement progressif de la conception que se font les protagonistes de l'appropriation, qui en reconnaît le caractère par nature politique. Faire en sorte que le pays partenaire détermine le programme d'action à mener et que les donneurs l'appuient de tout leur poids est de moins en moins regardé comme le résultat d'un simple travail technique d'élaboration d'une stratégie. Comme il est souligné dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans les pays partenaires comme dans les administrations des donneurs, l'engagement et le leadership des sphères politiques exercent une influence déterminante sur le choix des moyens retenus pour renforcer l'appropriation en pratique. L'évaluation montre cependant que, dans la plupart des pays donneurs, une meilleure sensibilisation du public et une adaptation de la législation et de la réglementation sont encore nécessaires pour permettre que soient honorés les engagements essentiels énoncés dans la Déclaration de Paris. Cette optique plus large de l'appropriation témoigne aussi que la relation d'aide ne se ramène pas à des accords de gouvernement à gouvernement, même placés sous la conduite des autorités locales. Depuis 2005, s'est formée une vision plus démocratique de l'appropriation, et de l'appropriation locale, tenant compte du rôle crucial du parlement, de la société civile et du public en général, dont il est important qu'ils « fassent leurs » les stratégies et politiques de développement. Ces derniers occupent une place centrale dans les processus et mécanismes de reddition de comptes au plan intérieur et d'affermissement de la demande de réformes, et sont des acteurs essentiels dans la relation d'aide. Comme le souligne le CAD dans ses orientations pour le renforcement des capacités, « la transformation des règles institutionnelles générales n'est prometteuse

que si l'engagement politique est fort et qu'il vient du plus haut niveau. Une demande plus affirmée des parlementaires, du système judiciaire et des citoyens en général est probablement une source d'engagement accru, mais il lui faudra du temps pour évoluer » (OCDE, 2006).

Deuxièmement, le manque de clarté de la définition de l'appropriation et des moyens de la mesurer est lui-même un sujet de préoccupation. L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a permis de constater que, aux yeux de nombreux donateurs et pays partenaires, la notion d'appropriation (et celle de leadership) était difficile à définir et interpréter concrètement ; les évaluations réalisées dans de nombreux pays ont en outre mis en évidence un manque d'adéquation de l'indicateur utilisé³, problème sur lequel appelle également l'attention le rapport de suivi⁴. L'indicateur est certes pertinent au regard de l'efficacité de l'aide et il a l'avantage de se prêter à un suivi, mais il a aussi ses limites s'agissant de son aptitude à saisir le caractère effectif de l'appropriation et du leadership des pays partenaire, surtout au vu de la nature fondamentalement politique de ces concepts. Il est donc probable qu'avec les dispositifs actuellement en place il sera impossible en 2011 de se faire une opinion définitive sur le point de savoir si l'objectif a été atteint ; un affinement des méthodes de suivi est indispensable selon les axes proposés dans le rapport de suivi.

Troisièmement, cette conception désormais plus politique de l'appropriation met en évidence le danger qu'il y a à partir du principe que le mode de fonctionnement des institutions est le même dans les pays les pauvres que dans les pays de l'OCDE, et a donc ouvert la voie à de nouvelles méthodes d'analyse. On s'applique maintenant davantage, en se plaçant sous l'angle de l'économie politique, à évaluer la gouvernance et étudier les facteurs qui favorisent l'appropriation locale ou au contraire lui font obstacle (OCDE/CAD GOVNET, 2008) ; à une conférence tenue en 2008, il est apparu que, s'agissant de l'appropriation, les évaluations de la gouvernance peuvent aider à se faire une idée plus précise du degré d'engagement des partenaires⁵. De plus en plus, les évaluations de la gouvernance à l'initiative des pays eux-mêmes et les mécanismes d'examen par les pairs, à commencer par le Mécanisme africain d'examen par les pairs, deviennent un moyen d'œuvrer, sous la conduite des partenaires, à l'amélioration de la gouvernance. Il est encore trop tôt pour dire si ces efforts influent sensiblement sur le comportement des donateurs. Les premières études montrent cependant que les donateurs y ont gagné de nouvelles connaissances, notamment un éclairage plus subtil sur le contexte prévalant dans les pays et sur la dynamique de la gouvernance et les moyens qu'ont les donateurs de soutenir au mieux des changements dans ce domaine (OCDE/CAD GOVNET, 2008 ; Boesen, 2008).

Quatrièmement, soutenir l'élargissement de l'appropriation implique d'ajouter au programme d'action dans le domaine de la gouvernance des axes nouveaux, dont beaucoup requièrent une **intensification du soutien au renforcement des capacités**, y compris de la capacité d'exercer le leadership (DP §15). Les donateurs ont, au fil des ans, beaucoup investi dans leurs propres dispositifs internes de reddition de comptes et pas assez dans le renforcement des capacités des pays en développement en la matière, que ce soit au niveau des parlements, des cours des comptes, des médias, de la société civile ou des communautés locales⁶. Une prise de conscience de cette lacune a conduit au lancement d'initiatives dans plusieurs domaines, dont trois méritent de retenir plus particulièrement l'attention.

Renforcement de la société civile. La Déclaration de Paris elle-même insiste peu sur ce point et l'aide en faveur de la société civile est restée inférieure au soutien destiné à

l'exécutif, de sorte qu'un rééquilibrage des efforts est peut-être nécessaire⁷. L'association plus étroite des OSC à la manifestation d'Accra et aux processus touchant à la Déclaration de Paris, par rapport à ce qu'on avait pu observer lors des précédents forums de haut niveau, est le signe qu'un tel rééquilibrage est en cours.

Fiscalité et mobilisation de recettes. Plusieurs donateurs s'intéressent désormais à la fiscalité, domaine où une action pourrait contribuer à resserrer la relation entre l'Etat et les citoyens et à renforcer l'obligation de comptes d'une manière générale dans les pays partenaires.⁸

Certains donateurs promeuvent quant à eux une approche participative et induite par la demande de la gestion des affaires publiques et des processus politiques à l'**échelon infranational** (voir l'encadré 1.3).

Encadré 1.3. Espagne : Une collaboration avec les organisations de la société civile et les échelons infranationaux de l'administration

Comme le souligne le CAD dans son examen de l'aide de l'Espagne, cette dernière fait une place centrale dans sa démarche à la société civile et aux administrations locales. Elle œuvre directement aux côtés de la **société civile** à la promotion d'approches participatives et induites par la demande de l'action gouvernementale et des processus politiques. Son objectif est ainsi de promouvoir un processus politique endogène de nature à conduire à l'adoption de politiques de développement saines fondées sur un mécanisme d'appropriation sans exclusive. L'action menée avec l'**administration au niveau infranational** est un autre volet, connexe, de la coopération espagnole. Quels que soient leur compétence et leur engagement, les autorités centrales ne peuvent toucher qu'une frange limitée de la population, et l'appropriation du processus de développement par les administrations régionales ou locales peut être un important facteur de réussite. Le fait que les communautés autonomes et les collectivités locales espagnoles soient des acteurs dynamiques du développement confèrent à l'Espagne un avantage comparatif dans ce domaine. Au Salvador, où s'est rendue l'équipe chargée de l'examen, l'Espagne est souvent perçue par les autres donateurs, les responsables nationaux et les représentants de la société civile comme un chef de file, voire comme un modèle, dans l'action qu'elle mène au niveau des administrations infranationales.

Source : OCDE (2007), Examen des politiques et programmes de l'Espagne en matière de coopération pour le développement, OCDE/CAD, Paris.

Cinquièmement, le soutien de l'appropriation locale soulève des difficultés particulières dans les **situations de fragilité et de conflit**. Ces dernières se caractérisent habituellement par un manque de sécurité et de stabilité politique, des troubles sociaux et des divisions au sein de la société. Certains gouvernements ne rendent aucun compte à leur citoyens, voire agissent à l'encontre des intérêts de ces derniers, tandis que d'autres ne bénéficient pas du soutien politique voulu pour assurer un véritable leadership, ou n'en ont pas la capacité. Ces problèmes appellent certes une modification de l'approche retenue à l'égard de l'appropriation locale, mais certainement pas l'abandon de ce principe. Cela dit, même si les défis à surmonter sont plus nombreux dans ce genre de pays, certains signes attestent que des avancées vers l'appropriation sont possibles quelles que soient les circonstances. Dans l'examen auquel elle a procédé en 2007 des stratégies nationales de développement, la Banque mondiale note que, si aucun pays dans une situation de fragilité n'a établi pour l'essentiel une stratégie opérationnelle ou un cadre orienté vers les résultats, nombre d'entre eux ont pris, sous une forme ou une autre, des

mesures dans ce sens (Banque mondiale, 2007). Un certain nombre de ces pays ont procédé par étapes pour définir des objectifs et mettre au point les mesures à prendre, et il semble que cette approche leur facilite la tâche pour s'attaquer aux immenses défis auxquels ils sont confrontés. Là où le soutien de l'appropriation soulève le plus de difficultés, c'est dans les pays où l'action du régime va à l'encontre des intérêts du développement (on y reviendra plus loin, dans la section consacrée à l'harmonisation entre donateurs). Dans une telle situation, les donateurs doivent changer de stratégie. Le souci immédiat d'assurer les services doit alors aller de pair avec une attention au renforcement à plus long terme de l'appareil d'Etat, et il faut rechercher d'autres moyens, faisant intervenir diverses parties prenantes, de soutenir l'appropriation locale. Dans ce genre de cas, il existe un risque que le rôle et l'impact de l'aide soient surestimés, celle-ci n'étant en effet qu'un des éléments s'intégrant avec d'autres dans un dispositif de soutien international destiné à remédier aux problèmes rencontrés.

Enfin, la recherche d'une appropriation plus large et mieux enracinée dans les pays partenaires risque d'être source de dilemmes supplémentaires pour ces derniers, surtout ceux qui sont les plus tributaires de l'aide, car **les objectifs et priorités de leurs stratégies de développement doivent alors rallier l'adhésion à la fois de la population nationale et des donateurs**. Manifestement, une attitude dirigiste de la part des donateurs n'est pas compatible avec l'appropriation locale ni, comme le montre un tour d'horizon des résultats obtenus dans le passé avec la conditionnalité, efficace pour susciter un développement durable. D'un autre côté, des stratégies nationales qui ne font pas une large place à des objectifs partagés par la communauté internationale ne constituent vraisemblablement pas une base durable pour un partenariat entre pays en développement et donateurs. Ce qui est encourageant c'est que, en dépit de divergences entre partenaires et donateurs et au sein des deux groupes, le champ des objectifs et priorités qui suscitent l'adhésion de tous s'élargit progressivement sous l'effet, pour partie, des cadres normatifs négociés à l'échelon international qui se mettent en place ainsi que de l'intensification du dialogue, au plan national et international (processus qu'a encore stimulé la Déclaration de Paris). Au niveau le plus général, les OMD et autres cadres représentent un commun dénominateur pour quasiment tous les gouvernements et de grands pans de la société civile. A l'intérieur de ce dispositif, s'opère une convergence de vues grandissante, qui ne va toutefois pas encore jusqu'au consensus, autour de certaines priorités (les droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, et la bonne gouvernance, notamment) dont le plus grand nombre reconnaît la valeur intrinsèque et que peuvent servir des avancées (auxquelles elles peuvent elles-mêmes contribuer) au regard des principes de la Déclaration de Paris. Un récent examen consacré à la Déclaration de Paris et aux questions relatives aux droits de l'homme, à l'égalité des sexes et à l'équité montre que, si des progrès ont pu être observés au niveau de l'orientation de l'action, il n'en va pas de même pour ce qui est de la mise en œuvre et du suivi des engagements, auxquels les gouvernements partenaires et les donateurs n'ont pas prêté une attention systématique (Social Development Direct and Oxford Policy Management, 2008). Quelques précisions concernant ces différentes priorités sont fournies dans les paragraphes qui suivent.

Droits de l'homme. Le renforcement mutuel entre le cadre international applicable dans le domaine des droits de l'homme et la Déclaration de Paris apparaît de façon particulièrement évidente en ce qui concerne l'appropriation et la responsabilité mutuelle (OCDE, 2007d). De ces deux points de vue, un accord sur les normes à intégrer dans les stratégies nationales concernant les droits de l'homme est facilité par l'existence de traités internationaux et de structures destinées à en garantir le respect. Ce dispositif en matière de droits de l'homme peut se révéler utile pour renforcer les moyens d'expression,

l'obligation de comptes et l'appropriation du processus de développement. Le principe de participation effective sous-tendant l'arsenal de promotion des droits de l'homme fournit un socle pour l'instauration de processus de consultation n'excluant personne, et donc de nature à favoriser une appropriation plus réelle et mieux enracinée du fait qu'ils garantissent que les priorités convenues au niveau national répondent aux préoccupations de tous les segments de la société et qu'ils contribuent à la production de résultats durables sur le plan du développement. Parmi les dispositifs de contrôle existant dans le domaine des droits de l'homme, on peut citer les missions de surveillance des Nations unies, les tribunaux à compétence régionale ou nationale, les commissions nationales des droits de l'homme et les médiateurs, de même que les commissions parlementaires et les mécanismes de compte-rendu social et d'audit. Ces dispositifs font souvent intervenir un large éventail de parties prenantes et peuvent affermir le soutien apportée par le public aux politiques suivies à l'échelle nationale ou sectorielle. Lorsqu'ils sont exploités de manière imaginative, les mécanismes politiques, juridiques et administratifs peuvent servir à renforcer l'obligation de comptes à tous les niveaux, d'où des résultats plus probants et plus durables sur la voie du développement.

Egalité des sexes et autonomisation des femmes. La référence faite dans la Déclaration de Paris à l'égalité entre hommes et femmes (DP §42) se révèle un outil qui peut être précieux pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, d'autant que la Déclaration a été adoptée l'année même où aurait dû être atteint l'OMD 3 (élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire pour 2005). Face à cet échec, les donateurs se sont engagés à accroître les investissements dans la réalisation de l'OMD 3 et l'autonomisation financière des femmes, et leur détermination dans ce sens s'est trouvée renforcée par les preuves de plus en plus nombreuses que les disparités entre hommes et femmes nuisaient à l'efficacité de l'aide et amoindrissaient l'impact de cette dernière en termes de développement⁹. Il semble cependant aussi que les ressources allouées à la mise en œuvre des engagements relatifs à l'égalité homme-femme et les mesures prises pour leur donner suite aient été insuffisantes, par rapport aux besoins et aux promesses¹⁰. Afin d'aider à susciter une véritable appropriation à l'échelle nationale du programme d'action à l'appui du développement, les donateurs doivent soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour aligner leurs stratégies sur les cadres internationaux existants en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Programme d'action de Beijing, et pour traduire ces stratégies en programmes opérationnels budgétisés et axés sur les résultats.

Gouvernance. La gouvernance occupe une place élevée dans l'échelle des priorités des pays partenaires comme des donateurs, même si les points de vue des deux parties sur le sujet peuvent parfois différer. Les considérations de gouvernance influaient déjà beaucoup sur les chances d'entérinement par les donateurs des stratégies de développement élaborées par les pays eux-mêmes avant l'adoption de la Déclaration de Paris et des engagements qui y sont énoncés concernant l'appropriation, mais ces derniers leur ont encore conféré un poids accru. Des initiatives importantes on vu le jour dans ce domaine, certaines à l'instigation des partenaires (à commencer par le Mécanisme africain d'examen par les pairs), d'autres associant les deux parties (quelques évaluations conjointes de la gouvernance), et d'autres encore sous la houlette des donateurs (les évaluations de la gouvernance réalisées dans le cadre des cycles de planification et de programmation de l'aide). L'aspect de la gouvernance auquel il est expressément fait référence dans la Déclaration de Paris est la corruption (DP § 4). Abstraction faite des

effets dommageables que cette dernière peut avoir sur les perspectives de développement des pays partenaires, pour les donateurs elle représente un gros risque politique ce qui influe sur leur disposition à soutenir des stratégies choisies par les pays eux-mêmes et à utiliser les systèmes nationaux. Depuis 2005, une convergence de vues s'est indéniablement opérée sur la nécessité d'une action collective, harmonisée et alignée pour contrer la corruption (OCDE, 2007d). Quelques progrès, limités, ont été réalisés sur le terrain, par exemple l'expérimentation par les donateurs dans six pays partenaires de « principes d'action communs » devant favoriser une démarche plus harmonisée et plus cohérente en matière de lutte contre la corruption.

Conclusion

En résumé, des progrès sont en cours vers la concrétisation des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris concernant l'appropriation, mais ils sont inégaux, du côté des partenaires comme des donateurs, et doivent impérativement être accélérés pour que soient atteints les objectifs-cibles fixés pour 2010. La Déclaration de Paris a induit une révision des normes, lesquelles veulent désormais davantage que l'initiative appartienne aux partenaires, et aussi dans une certaine mesure des pratiques dans certains pays. Cela dit, le changement généralisé de comportement qui s'impose est encore loin de s'être matérialisé.

Notes

1. Les objectifs-cibles fixés pour les indicateurs 1 et 11 veulent, respectivement, qu'au moins 75 % des pays partenaires aient des stratégies de développement opérationnelles et 32 % des cadres d'évaluation orientés vers les résultats.
2. L'indicateur renvoie au nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.
3. Indicateur 1 : Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles avec des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.
4. Voir également OCDE (2008).
5. Conférence du GOVNET du CAD-OCDE sur l'évaluation de la gouvernance et l'efficacité de l'aide, Londres, 20-21 février 2008, www.oecd.org/dataoecd/4/4/40057688.pdf.
6. Thèse présentée dans OCDE (2005).
7. Le Governance and Transparency Fund créé par le DFID en 2008 avec une dotation de 250 millions USD pourrait constituer un premier pas important dans cette direction.
8. Les donateurs en question sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. « Sur les 7.1 milliards USD d'aide alloués bilatéralement en 2005 pour l'aide administrative, l'aide aux politiques économiques et l'aide à la gestion financière du secteur public, seuls 1.7 % concernaient une aide à la politique fiscale ou à l'administration fiscale. » (OCDE/CAD, 2007). Les chiffres correspondants pour 2004, 2003 et 2002 s'établissent, respectivement, à 2.7%, 2.2% et 3.5%. Ils ne tiennent pas compte des apports substantiels des institutions financières internationales mais n'en montrent pas moins que des travaux sont indispensables sur le côté recettes de l'équation.
9. D'après les estimations, le coût des disparités entre hommes et femmes et des discriminations à l'encontre des femmes du fait des seules restrictions d'accès à l'emploi et à l'éducation s'élèverait encore à un chiffre compris entre 58 et 77 milliards USD par an dans la région Asie-Pacifique (CESAP, 2007).
10. D'innombrables évaluations et examens ont été conduits par des organismes et gouvernements depuis 2000 sur l'avancement de la mise en œuvre des politiques et stratégies en matière d'égalité des sexes.

Références

- Banque mondiale (2007), « Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead », Banque mondiale, Washington, DC.
- Boesen, Nils (2008), « Note d'analyse pour la Conférence de l'OCDE/CAD/GOVNET sur les évaluations de la gouvernance et l'efficacité de l'aide », OCDE/CAD, Londres, 20-21 février 2008, www.oecd.org/dataoecd/4/4/40057688.pdf.
- ESCAP (2007), « Surging Ahead in Uncertain Times: Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2007 », www.unescap.org/survey2007/download/02_cover_pages.pdf.
- OCDE (2005), *Rapport sur la coopération pour le développement*, Les éditions de l'OCDE, Paris, chapitre 11.
- OCDE (2006), *Evoluer vers de bonnes pratiques : relever le défi posé par le renforcement des capacités*, OCDE, Paris, p. 27.
- OCDE (2007a), « L'appropriation en pratique », rapport d'un atelier informel d'experts, Sèvres, septembre. Rapport au Forum mondial de l'OCDE sur le développement. Rapport disponible en anglais seulement.
- OCDE (2007b), *Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques*, www.oecd.org/dataoecd/5/2/35/40210055.pdf.
- OCDE (2007c), « Document d'orientation du CAD sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement », www.oecd.org/dataoecd/5/0/7/39350774.pdf.
- OCDE (2007d), *Note d'orientation et principes relatifs à la lutte contre la corruption : définir un programme d'action collective*, www.oecd.org/cad/gouvernance/corruption.
- OCDE (2008), « Financer le développement 2008: Appropriation ? », *Études du Centre de Développement*, Paris.
- OCDE/CAD/GOVNET (2008), « Survey of Donors' Approaches to Governance Assessment ».
- OCDE et Banque mondiale (2005), *Harmonisation, alignement, résultats: rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide*, Les éditions de l'OCDE, Paris.

Social Development Direct and Oxford Policy Management (2008), « Making Aid More Effective through Gender, Rights and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration », analytical summary, Social Development Direct and Oxford Policy Management, p. v. www.opml.co.uk/policy_areas/aid_policy/effective_aid.html

Wood, B., *et al.* (2008), *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 2

Alignement sur les stratégies nationales de développement et sur les systèmes nationaux

Pour que l'aide soit efficace, les pays partenaires doivent élaborer des stratégies nationales crédibles en matière de développement ; quant aux donateurs, il importe qu'ils soutiennent et utilisent les systèmes nationaux renforcés. Les engagements mutuels qui en découlent imposent aux uns et aux autres un programme d'action ambitieux : des efforts considérables sont en cours pour les respecter. S'il est vrai que, de manière très générale, des progrès sensibles ont été enregistrés dans de nombreux domaines, le présent chapitre souligne néanmoins qu'une accélération s'impose si l'on veut atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010. En particulier, les donateurs devront intensifier le soutien qu'ils fournissent aux systèmes des pays partenaires, et les utiliser davantage, ce qui peut également contribuer à les renforcer.

La nécessité d'un alignement représente un vaste programme d'action pour les pays partenaires et les donateurs

Aux termes de la Déclaration de Paris, la mise en oeuvre des stratégies nationales de développement et des systèmes nationaux s'accompagne d'un certain nombre d'engagements. *Les donateurs s'engagent à s'aligner sur les stratégies des pays partenaires, à faire reposer leur soutien sur ces stratégies, à tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires et à lier leur financement à une série unique de conditions dérivées de ces stratégies (DP, § 16). Donneurs et pays partenaires s'engagent à œuvrer ensemble au renforcement des systèmes nationaux : ils établissent des cadres communs d'évaluation des performances ; les partenaires réalisent des études de diagnostic conjointes et entreprennent des réformes sur la base de ces études ; les donateurs utilisent dans toute la mesure du possible les systèmes des pays partenaires et adoptent des cadres harmonisés d'évaluation des performances (DP, § 17-21). Les pays partenaires s'engagent à renforcer leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs (DP, § 22-24), particulièrement dans les domaines de la gestion des finances publiques (DP, § 25-27) et de la passation des marchés (DP, § 28-30). Les donateurs s'engagent par ailleurs à poursuivre leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide (DP, § 31).*

Ainsi que la section précédente l'a souligné, il est essentiel, pour l'efficacité de l'aide, que les pays partenaires mettent au point des stratégies de développement crédibles au niveau national, et que les partenaires et les donateurs apportent leur soutien et utilisent des systèmes nationaux consolidés. Il s'agit là de préalables à une meilleure appropriation de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques par les pays partenaires. Les systèmes en cause comprennent (entre autres), la gestion des finances publiques, la comptabilité, les audits, les statistiques, la passation de marchés, les cadres d'évaluation des résultats et le suivi. L'alignement devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats dans le domaine du développement, en appuyant les stratégies des pays partenaires et leurs cadres de mise en oeuvre, principalement en faisant en sorte que l'aide soit mieux adaptée aux priorités, aux systèmes et aux procédures des pays, en réduisant les coûts de transaction pour les pays bénéficiaires et en améliorant la capacité des pays partenaires à concevoir et mettre en oeuvre leurs politiques, ainsi qu'à en rendre compte devant leurs parlements et leurs citoyens. Des consultations régionales ont montré que de nombreux pays partenaires s'attachent en priorité à faire avancer le programme d'alignement.

L'objectif consiste à instaurer un cercle vertueux : les pays partenaires définissent des priorités et renforcent leurs systèmes ; à mesure que ces derniers gagnent en crédibilité, les donateurs sont davantage enclins à les utiliser et peuvent, raisonnablement, se voir incités à évoluer en ce sens ; enfin, les ressources injectées dans les systèmes étant plus importantes, les pays partenaires sont davantage tentés de les améliorer. On peut s'attendre à ce que la capacité d'un pays partenaire à définir et mettre an oeuvre ses politiques, ainsi qu'à les justifier devant les citoyens et le parlement se renforce quasi-automatiquement si les donateurs font confiance aux institutions et systèmes existant dans ce pays, s'adaptent à leur mode de fonctionnement et les utilisent. Mieux encore : un processus d'alignement réussi contribuera fortement à l'harmonisation entre donateurs.

Alignement sur les stratégies des pays partenaires

Fonder le soutien sur les stratégies des partenaires. Différentes études réalisées auprès de pays partenaires et de donateurs dans le cadre de l'évaluation des suites données à la Déclaration de Paris font apparaître que, par rapport à 2005 et à un niveau très général, les donateurs alignent de plus en plus leurs activités sur les stratégies de développement des pays partenaires, sur leurs plans de dépenses à moyen terme et sur leurs budgets, de même que sur leurs stratégies sectorielles et thématiques. On constate une évolution similaire dans l'ensemble des pays étudiés, malgré quelques différences liées au contexte et aux systèmes propres à chaque pays et organisme donneur. Il apparaît en outre que, même dans les cas où l'évolution est la plus sensible, les différentes stratégies ne sont pas toujours clairement reliées entre elles, ni très cohérentes au plan interne ou suffisamment solides, d'un point de vue politique, pour permettre l'acheminement de l'aide vers les secteurs prioritaires. L'alignement à un niveau politique et stratégique relativement élevé s'avère beaucoup plus facile qu'au niveau opérationnel ou à celui de la mise en œuvre ; on relève en effet des résultats inégaux en ce qui concerne l'alignement pour l'attribution de l'aide, la mise en place et l'utilisation de systèmes nationaux, la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets et la coordination du soutien en vue du renforcement des capacités nationales (Wood *et al.*, 2008).

Alignement et conditionnalité. Il importe d'adopter des conditionnalités appropriées pour atteindre les objectifs fixés en matière de développement, ainsi que pour maintenir la responsabilité des pays partenaires et des donateurs devant les citoyens. Les nouvelles approches qui se font jour à cet égard permettent de déceler un domaine dans lequel l'alignement sur les stratégies des pays partenaires est en bonne voie, même si les conceptions des uns et des autres restent encore quelque peu éloignées. Conformément au paragraphe 16 de la Déclaration de Paris, la Banque mondiale a adopté en 2005 cinq principes de bonne pratique en matière de conditionnalité : *appropriation* - renforcer l'appropriation des programmes par les pays ; *harmonisation* - convenir en amont avec l'administration et les autres partenaires financiers d'un cadre de responsabilité concerté ; *adaptation* - adapter ce cadre de responsabilité et les modalités de soutien à la situation de chaque pays ; *importance* - ne choisir que les actions nécessaires à la réalisation des objectifs du programme comme conditions de décaissement des prêts ; *transparence et prévisibilité* - évaluer les progrès accomplis de manière transparente, de façon à favoriser la prévisibilité des appuis financiers, en fonction de la performance en matière de réforme (Banque mondiale, 2007). La Commission européenne a également modifié son approche du principe de conditionnalité dans le domaine du soutien budgétaire, et a adopté un système de tranches, fixes ou variables (Commission européenne, 2005). Les tranches fixes sont déterminées sur la base d'un nombre limité de conditions ; s'agissant des tranches variables, l'intention est de mettre l'accent sur les résultats, de protéger l'espace politique dévolu aux gouvernements des pays partenaires pour la définition des grandes orientations, d'harmoniser la conditionnalité, d'encourager la responsabilisation des instances nationales et de se fonder sur la stratégie du pays concerné pour mettre en place les indicateurs. De manière générale, ces principes constituent des bonnes pratiques acceptées à l'échelle internationale et sont conformes à la Déclaration de Paris. Toutefois, les priorités varient en fonction des donateurs, comme en atteste l'encadré 2.1.

Encadré 2.1. Favoriser l'initiative des pays et repenser la conditionnalité de l'aide

Le DFID a élaboré une nouvelle approche de la conditionnalité, selon laquelle ce ne sont plus les conditions imposées par les donateurs, mais des indicateurs de référence arrêtés en commun pour évaluer les progrès de la lutte contre la pauvreté, qui servent de base aux deux parties pour rendre compte des résultats obtenus aux populations. Selon le DFID, un partenariat efficace en matière d'aide au développement doit reposer sur un engagement commun en faveur de trois grands objectifs : *i*) réduire la pauvreté et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement ; *ii*) respecter les droits de l'homme et autres obligations internationales ; *iii*) améliorer la gestion des finances publiques et l'obligation de rendre des comptes, tout en réduisant les risques de détournement de fonds pouvant découler d'une administration défailillante ou de la corruption.

Source : OCDE/CAD (2006), *Examen par les pairs concernant le Royaume-Uni*, p. 69 du texte anglais.

Dans quelle mesure les bonnes pratiques sont-elles respectées en matière de conditionnalité ? Le tableau est nuancé. L'examen que la Banque mondiale a récemment effectué concernant ses propres performances a donné des résultats positifs¹, une conclusion confirmée par une étude menée pour le compte de Irish Aid, selon laquelle « contrairement aux hypothèses les plus répandues, le FMI et la Banque mondiale ont modifié sensiblement leurs pratiques en matière de conditionnalité, à la fois en simplifiant les conditions et en limitant les actions visant à contraindre les gouvernements à prendre certaines mesures contre leur gré ; à l'inverse, certains donateurs bilatéraux et la Commission européenne, engagés dans des programmes de soutien budgétaire, semblent avoir fait marche arrière dans ce domaine ». Par contre, une étude menée par une société privée indépendante considère que la Banque mondiale et le FMI sont à la traîne, en tout cas pour ce qui est de lier plus étroitement l'aide aux résultats ; la CE encourage au contraire une telle approche, a joué un rôle de catalyseur pour inciter les gouvernements à s'attacher à réduire la pauvreté, a revu le nombre de conditions et a contribué à l'amélioration du dialogue en matière de politique générale (Eurodad, 2008). L'étude 2007 concernant le soutien budgétaire, menée dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique, a révélé une réduction apparente du nombre de conditions liées à l'octroi d'une aide, tout en soulignant qu'elle pouvait illustrer le choix de certains donateurs bilatéraux d'accorder une place accrue aux « conditions sous-jacentes », au détriment des « éléments déclenchants particuliers » (Partenariat stratégique pour l'Afrique, 2008). Alors même que les données peuvent s'avérer difficiles à interpréter, partenaires et donateurs ont parfois des avis divergents quant aux progrès accomplis. Une consultation régionale organisée récemment a souligné que « les donateurs ne se sont guère engagés à atténuer les conditions ; il semble au contraire qu'ils s'orientent plutôt vers une refonte du principe de conditionnalité. Les donateurs dénaturent le processus de démocratisation en imposant des conditions excessives »². Pour résumer, si pays partenaires et bailleurs de fonds reconnaissent que le principe de conditionnalité a un rôle légitime à jouer dans la relation d'aide, le débat se poursuit quant à la forme, la portée et la source des conditions qu'il convient d'imposer³.

Renforcement des capacités

Aux termes de la Déclaration de Paris (§ 22 à 24), les pays partenaires s'engagent à : *intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies*

nationales de développement et à suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite du pays en cause. Les donateurs s'engagent à aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, à utiliser efficacement les capacités existantes et à harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités⁴. En relation étroite avec ce qui précède, les donateurs s'engagent également (§ 21) à éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide⁵.

De l'avis général, le renforcement des capacités constitue une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il s'agit d'un volet essentiel à l'efficacité de l'aide, qui nécessite, pour être véritablement utile, des initiatives politiques et des actions propres à renforcer aussi bien l'offre que la demande en matière de capacités. D'un point de vue opérationnel, le but consiste à rendre plus efficaces les systèmes existant dans les pays partenaires, indispensables au respect de tous les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et, plus généralement, à la réalisation des objectifs de développement. La Déclaration de Paris souligne que l'amélioration de l'efficacité des systèmes mis en place dans les pays partenaires constitue en elle-même un des aspects du renforcement des capacités. Comme indiqué précédemment, les capacités autres que l'exécutif – notamment les parlements et la société civile – contribuent également beaucoup à l'efficacité de l'aide. L'atelier Nord-Sud sur le renforcement des capacités organisé en mai 2008 à Bonn, en Allemagne, a permis de dégager pour la première fois un consensus, ainsi qu'une série de priorités, dont la portée dépasse la sphère gouvernementale pour inclure la société civile et le secteur privé (voir encadré 2.2).

Au fil des années, les pays partenaires et les bailleurs de fonds ayant pris conscience de l'importance cruciale du renforcement des capacités pour l'efficacité de l'aide, des efforts importants ont été consentis :

Les travaux relatifs à la gestion des finances publiques fournissent un soutien à l'échelle des pays : citons, entre autres, le PEFA (Dépenses publiques et Responsabilité financière), mais aussi les Examens des dépenses publiques et les Etudes d'évaluation de la gestion des finances publiques.

Une initiative de grande ampleur, lancée en 2003⁶ à l'appui du renforcement des capacités dans le domaine de la passation des marchés, a permis l'élaboration d'une méthodologie commune pour l'évaluation des systèmes d'attribution des contrats et des besoins spécifiques en capacités. A cet égard, la création, à Copenhague, d'un Centre de renforcement des capacités dans le domaine de la passation des marchés a représenté une étape encourageante.

S'agissant du développement des capacités statistiques, le consortium PARIS21 aide les pays partenaires dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS). Les pays s'appuient sur un mécanisme de financement spécialement conçu à cet effet, le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour le renforcement des capacités statistiques.

Encadré 2.2. Le consensus de l'atelier de Bonn

Nous reconnaissons que le renforcement des capacités est essentiel au développement durable et à l'appropriation au plan national. La responsabilité en la matière est avant tout celle des pays en développement.

Le renforcement des capacités représente une évolution fondamentale, pour laquelle il faut que :

- les pays en développement s'engagent à renforcer leurs capacités dans plusieurs domaines : ressources humaines, systèmes et institutions, à tous les niveaux ;
- les partenaires extérieurs s'engagent à renforcer leurs propres capacités et à adapter leurs modes de fonctionnement, de manière à fournir aux pays aidés le soutien dont ils ont besoin à cet égard.

Six domaines d'action ont été définis :

- Les pays en développement acceptent à faire du renforcement de leurs capacités un élément essentiel de leurs efforts de développement aux plans national, sectoriel et thématique.
- Les pays en développement prendront l'initiative pour régler les principaux problèmes, liés à leurs propres systèmes, qui entravent le renforcement de leurs capacités, avec, si nécessaire, le soutien de partenaires extérieurs.
- Afin de permettre aux pays en développement de s'approprier le processus de renforcement des capacités par le biais d'une coopération technique, les partenaires extérieurs sont convenus *a)* d'opter pour la sélection et la gestion conjointes de la coopération technique à l'appui des priorités locales et *b)* d'élargir le nombre de partenaires de la coopération technique afin d'assurer l'accès aux sources de compétences locales et sud-sud.
- Les pays en développement et les partenaires extérieurs s'engagent en outre conjointement à faciliter le renforcement des capacités de la société civile et du secteur privé, afin que ceux-ci puissent assumer plus pleinement leur rôle en faveur du développement.
- Dans les pays fragiles, et notamment dans les situations d'après-conflit, les partenaires extérieurs fourniront, à un stade plus précoce et pour une durée supérieure, un soutien adapté et concerté au renforcement des capacités nécessaires aux fonctions essentielles de l'Etat. Des mesures intérimaires devront être mises en œuvre de façon appropriée et progressive, en vue de l'instauration durable de capacités et d'institutions locales.
- Les pays en développement et les partenaires extérieurs sont convenus de poursuivre et d'intensifier, après le forum d'Accra, les efforts déployés conjointement au plan international pour élargir les connaissances indispensables au renforcement des capacités et mettre en œuvre les bonnes pratiques qui en découlent.

Note : Les conclusions de l'atelier peuvent être consultées sur le site www.oecd.org/dataoecd/44/25/40713038.pdf

Dans le domaine de l'analyse environnementale, différents donateurs ont élaboré et mis en œuvre des stages de formation et des méthodologies visant à soutenir le renforcement des capacités dans le cadre de l'application du Guide de bonnes pratiques du CAD sur l'évaluation environnementale stratégique.

Différentes initiatives ont été lancées à l'appui de ces travaux. Les pays partenaires et les donateurs procèdent conjointement à une étude coordonnée par la JICA sur une Coopération technique efficace pour le renforcement des capacités, en vue de fournir des éléments concrets sur les facteurs déterminants en la matière. Il ressort des premières

conclusions que les pays doivent prendre l'initiative et s'approprier les processus de renforcement des capacités, en particulier pour ce qui concerne les stratégies nationales et sectorielles, ainsi que la gestion des changements structurels⁷. Le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) effectue actuellement une étude sur le soutien à fournir aux pays partenaires en matière de capacités de gestion de l'aide ; les constatations relatives aux quinze pays partenaires déjà examinés montrent que des problèmes de capacités persistants nuisent à l'efficacité de l'aide⁸. De plus, 21 donateurs participent à l'initiative Train4Dev, visant à améliorer l'efficacité de l'aide par le biais de la formation⁹.

Programmes coordonnés de renforcement des capacités – Résultats. L'enquête de suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris permettent de dégager certaines données quant aux résultats de ces programmes, mais se heurtent à des problèmes de définition et de méthode. La principale question traitée dans le cadre de l'enquête de suivi est celle-ci : « Les autorités nationales compétentes (gouvernementales ou non) ont-elles énoncé des objectifs clairs en matière de renforcement des capacités dans le cadre de stratégies globales de portée nationale ou sectorielle ? » Le principal changement constaté est une amélioration des résultats de 11 pour cent entre 2005 et 2007 ; toutefois, en raison de problèmes statistiques, la progression pourrait être inférieure à ce chiffre.

Les rapports nationaux établis pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, s'ils livrent peu d'informations sur le soutien coordonné au renforcement des capacités, recensent cependant un grand nombre d'initiatives, récentes ou en cours, prises à cet effet, dont la plupart ont été suscitées par les priorités stratégiques des pays et par les préoccupations exprimées dans la Déclaration de Paris quant aux systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés (§ 98). Comme l'enquête de suivi, l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris aboutit à la conclusion que le manque de visibilité et de clarté entourant les efforts déployés pour renforcer les capacités des pays souligne la nécessité de collecter et de traiter de façon plus systématique les informations relatives aux volets des projets et des programmes concernant le renforcement des capacités.

Résultats relatifs aux unités parallèles de mise en œuvre de projets. Les engagements pris en vue d'une réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets dans le cadre du renforcement des capacités découlent d'une longue expérience de situations dans lesquelles « dans toutes les régions et pour tous les types de projets, l'existence d'unités parallèles de mise en œuvre de projets s'est fréquemment révélée préjudiciable au renforcement institutionnel à long terme dans les ministères opérationnels, à la durabilité des changements, à l'appropriation des processus par les pays ... » (Banque mondiale, 2005). Toutefois, tant l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que le rapport de suivi de 2008 ont eu du mal à répertorier les progrès accomplis vers la diminution du nombre d'entités parallèles, en raison de la nature même des éléments faisant l'objet de l'enquête et de la difficulté à en faire un compte rendu précis. Quelques rapports d'évaluation faisaient mention de réductions sensibles – accomplies ou programmées – dans les unités parallèles, mais la majorité révélait un tableau très contrasté (voir Chapitre 3). Par ailleurs, dans la pratique, l'évaluation a mis en lumière une confusion et des divergences considérables à propos de ce que représentent réellement les catégories « parallèles » de modalités de mise en œuvre contre lesquels s'élève la Déclaration de Paris. De même, le rapport de suivi émet des réserves sur les principaux chiffres¹⁰. De façon générale, l'association des aspects quantitatifs et qualitatifs du rapport ne semble pas attester une forte évolution au cours des deux dernières années. Dans certains pays, toutefois, la réduction du nombre d'unités

parallèles semble bien réelle, illustrant d'importants efforts conjoints destinés à simplifier les activités financées par les donateurs et à supprimer ou fusionner un certain nombre d'unités (OCDE, 2008a, section 3).

L'enquête de suivi souligne en outre la complexité des facteurs influant sur la réalisation de progrès par rapport à cet indicateur (OCDE, 2008a, section 3), tandis que la synthèse d'évaluation prône la souplesse et le discernement dans la mise en œuvre. On constate des interactions entre les divergences d'opinion fondées sur des principes et les intérêts acquis des deux côtés de la relation donateurs-gouvernements (Kizilbash et Williamson, 2008). Le débat doit se poursuivre sur les approches permettant la mise en place de moyens efficaces de mise en œuvre dans différents pays et secteurs, tout en évitant les arrangements parallèles qui gênent l'appropriation des processus par les pays et affaiblissent les capacités de ces derniers.

Gestion des finances publiques (GFP)

Engagements. Reconnaissant qu'il est important de recourir aux systèmes des pays partenaires, les donateurs s'engagent, au titre du paragraphe 21 de la Déclaration de Paris, *à utiliser autant que possible les systèmes et procédures des pays*. Lorsque cela n'est pas possible, les pays partenaires s'engagent à instaurer des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, leurs systèmes et procédures. De même, les pays partenaires – avec le soutien des donateurs – s'engagent, au titre du paragraphe 25 de la Déclaration, *à redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé ; à publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget ; et à conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques*¹¹.

Mesures prises. Le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) par les pays partenaires avec le soutien des donateurs, qui constituait déjà un objectif majeur bien avant 2005, a encore gagné en importance avec la Déclaration de Paris (OCDE, 2008b). Bon nombre de pays partenaires ont engagé des réformes majeures dans ce domaine afin d'améliorer leurs procédures d'exécution des budgets, de compte rendu financier et d'audit, l'objectif étant d'accroître la crédibilité et la transparence de leurs processus budgétaires. Parmi les éléments clés de ces réformes figurent : l'élaboration par les pays de stratégies appropriées et l'apport, par les donateurs, d'un soutien coordonné à l'appui de ces stratégies ; une meilleure définition des priorités et de l'ordre dans lequel les réformes doivent se dérouler, compte tenu des faibles capacités dont certains pays disposent pour les mettre en œuvre ; la modification des procédures de gestion des finances publiques dans le cadre d'une réforme globale du secteur public ; une forte demande de réforme ; des consultations plus larges et la participation accrue des parties prenantes.

L'évaluation de la qualité des systèmes nationaux de GFP, le recensement des lacunes les plus flagrantes et le suivi de l'impact de cette gestion sont des données clés pour élaborer des stratégies de réforme efficaces. Divers instruments de diagnostic ont été mis au point afin d'évaluer les systèmes et les capacités de gestion des finances publiques. L'outil élaboré dans le cadre du programme PEFA (examen des dépenses publiques et évaluation de la responsabilité financière), outil qui permet d'évaluer la performance en matière de gestion des dépenses publiques, a été lancé en 2005, après deux années de mise à l'épreuve en tant qu'instrument d'analyse de haut niveau destiné à fournir un gisement commun d'informations sur les systèmes de GFP. Cela devrait faciliter le

dialogue entre intervenants nationaux et extérieurs quant aux réformes à mener en priorité, tout en fournissant aux donateurs et aux pays partenaires les informations nécessaires aux décisions internes sur les questions relatives à la GFP et en contribuant à rationaliser l'utilisation, la fréquence et la portée de processus de diagnostic plus spécifiques. Un nombre croissant de pays ont recours au PEFA, de même que plusieurs donateurs. Il s'agit d'un outil susceptible de livrer des évaluations solides sur la qualité des systèmes de GFP, quels que soient les revenus dont disposent les pays¹², pour autant que puissent être garanties la qualité régulière et la divulgation rapide des évaluations effectuées au moyen du PEFA. Grâce à ces initiatives comme à d'autres¹³, la qualité du dialogue sur les questions de GFP s'est améliorée, de même que la perception des besoins et du moyen le plus efficace d'y répondre. Ces informations soutiennent les efforts des pays partenaires et des donateurs pour passer du diagnostic à la mise en œuvre.

Progrès accomplis. Les principales sources d'informations concernant les progrès enregistrés dans le renforcement et l'utilisation des systèmes de GFP sont la Déclaration de Paris, le Rapport de suivi et le Rapport 2008 sur le recours aux systèmes des pays partenaires, établi par l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques. Plutôt que de poser en permanence des diagnostics sur les faiblesses des systèmes de GFP, on s'attache de plus en plus à y remédier. C'est l'indicateur 2a, défini par la Banque mondiale dans son Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), qui sert à mesurer la qualité d'un système. Le rapport d'enquête 2008 montre que les GFP ont été améliorés dans 32 % des pays participants (avec une progression d'au moins un degré sur l'échelle de performance de l'EPIN). Les progrès accomplis par les pays partenaires sont généralement plus marqués pour l'amélioration en amont des procédures budgétaires, mais restent limités dans le domaine – plus délicat – de la mise en œuvre de ce renforcement. En dépit des améliorations constatées, cependant, de nombreux pays doivent encore augmenter sensiblement la qualité de leurs systèmes de GFP. Il ressort de la synthèse d'évaluation que de nombreux donateurs sont disposés à investir dans les systèmes de GFP des pays partenaires, mais pourraient hésiter à le faire à cause de progrès inégaux dans la mise en œuvre.

L'Évaluation donne à penser que le recours aux systèmes nationaux se développe de manière progressive et sélective. Selon l'Enquête de suivi 2008, plusieurs pays (par ex. : Kenya, Moldavie, Pérou, Vietnam et Zambie) ont accompli des progrès considérables, validés par des évaluations qualitatives. Au niveau global, toutefois, les résultats révèlent des améliorations modestes (le taux d'utilisation des systèmes nationaux est passé de 40 à 43 % entre 2005 et 2007). Les donateurs ont encore un long chemin à parcourir dans ce domaine.

Les taux d'utilisation étant variables pour des systèmes nationaux affichant des performances qualitatives identiques (barème EPIN), on peut en déduire que l'amélioration des systèmes de GFP n'incite pas nécessairement les donateurs à les utiliser davantage. Une telle constatation donne à penser que la lenteur apparente des progrès en matière d'utilisation ne s'explique pas exclusivement par la lenteur des améliorations : les donateurs fondent aussi leurs choix sur d'autres éléments. Il est donc possible de faire jouer d'autres leviers pour que les donateurs réagissent mieux et utilisent plus souvent les systèmes nationaux devenus plus performants. L'utilisation des systèmes de GFP des pays partenaires par les donateurs est étroitement liée aux réalités et à la perception qu'en ont ces derniers dans leurs évaluations des risques, ainsi qu'à leur volonté d'accepter les risques liés aux problèmes de gouvernance et de corruption pour favoriser les objectifs à long terme de renforcement des systèmes de GFP. Il importe d'étudier plus avant l'ensemble des facteurs qui influent sur la détermination des donateurs à utiliser ces

systèmes, notamment les orientations fournies, la capacité d'assumer les risques, les différences de contexte en matière de choix politiques et de responsabilisation, ainsi que les préférences des pays partenaires.

L'enquête 2008 révèle que, dans certains pays, l'utilisation des systèmes nationaux reste limitée aux donateurs qui fournissent un soutien budgétaire (un type d'aide qui, par définition, s'appuie sur les systèmes existant dans les pays partenaires). Au Rwanda, par exemple, le taux d'utilisation des systèmes de GFP du pays est passé de 39 % à 42 %, ce qui s'explique principalement par un recours plus important au soutien budgétaire direct. Dans le même temps, le rapport consacré à l'Utilisation des systèmes nationaux pour la gestion des finances publiques fait apparaître que certains progrès ont été réalisés : s'agissant de l'aide affectée à d'autres domaines que le soutien budgétaire, le taux d'utilisation des systèmes nationaux est passé de 20 à 26 %, principalement du fait de l'importance accrue accordée aux exigences des pays en matière d'information financière et d'audit. Après le Forum d'Accra, on devrait s'attacher à déterminer comment l'aide autre que les subventions budgétaires pourrait se fonder effectivement sur le développement des capacités des pays bénéficiaires en matière de systèmes de GFP, et venir renforcer ces capacités.

Pour résumer, cette étude de mi-parcours montre qu'il existe une évolution bien réelle vers l'élaboration d'un cadre communément accepté pour l'évaluation des systèmes nationaux de GFP, mais que les progrès demeurent inégaux quant à l'utilisation de ces systèmes par les donateurs, et trop lents pour que les objectifs de 2010 puissent être respectés. S'il est vrai que les donateurs se montrent prêts à soutenir les systèmes en place dans les pays, il n'est pas du tout certain – pour des raisons liées au refus du risque ou à tout autre problème concernant les mesures d'incitation – que les pratiques générales s'en trouveront modifiées.

Priorités futures. Dans son rapport consacré à l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion des finances publiques, l'Activité conjointe sur la GFP formule une série de recommandations, parmi lesquelles :

- Les pays partenaires devraient jouer un rôle accru dans les travaux relatifs aux systèmes nationaux de GFP. Il est de la responsabilité de chaque pays de conduire le processus de son propre développement : évaluer son système de GFP, élaborer une stratégie crédible pour la réforme des procédures de GFP, la lier à la stratégie globale de gestion de l'aide, hiérarchiser et mettre en œuvre les réformes. Par ailleurs, il incombe aux pays de créer des conditions propices à l'utilisation de leurs systèmes de GFP en traitant des questions telles que la gouvernance, la corruption et la passation des marchés.
- Les donateurs devraient mieux s'équiper pour respecter leur engagement d'utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Ils doivent soutenir les efforts que les pays partenaires déploient pour renforcer leurs systèmes de GFP en alignant leurs interventions sur les stratégies nationales. Les donateurs devraient en outre adopter des dispositions internes et des mesures d'incitation afin de mieux se conformer à l'engagement, pris dans la Déclaration de Paris, d'utiliser les systèmes nationaux et de limiter le recours à des unités parallèles de mise en œuvre de projets. Il conviendrait par exemple qu'ils décident d'utiliser par défaut les systèmes de GFP des pays partenaires dès que les circonstances le permettent, en exigeant de leur personnel qu'il explique, dans un souci de transparence, toute proposition visant à procéder différemment ; de même, la création d'une unité parallèle devrait être dûment

justifiée. Les donateurs devraient donner des directives et une formation plus efficaces, de sorte que leur personnel perçoive bien les avantages d'une utilisation des systèmes nationaux, l'intérêt d'une utilisation appropriée de ces dispositifs selon le type d'aide considéré et la situation du pays partenaire (notamment s'il s'agit d'un pays fragile), ainsi que l'utilité d'une évaluation et d'une gestion correctes des risques liés à l'utilisation de ces systèmes. Les responsables doivent aider leur personnel à faire la part des risques et des avantages, et apporter leur soutien à ceux qui prennent des décisions nécessitant le recours aux systèmes nationaux de GFP.

- Les pays partenaires et les donateurs doivent oeuvrer ensemble à la concrétisation de ce programme d'action au plan national. Bien que la communauté internationale et les donateurs aient un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ce programme, c'est au niveau national que des progrès réels doivent être enregistrés. C'est sur ce point que les pays et le personnel des organismes donateurs doivent coopérer en formant des équipes nationales de GFP, en instaurant une confiance mutuelle, en définissant des objectifs réalistes, en optant des formes d'aide favorables à une budgétisation de qualité et à une approche intégrée, et en montrant qu'ils honorent leurs engagements.
- La communauté du développement devrait définir un programme pluriannuel de diagnostic des systèmes de GFP et prendre davantage en considération les enseignements qui s'en dégageront. Les pays partenaires devraient mettre au point, avec le soutien des donateurs, un programme pluriannuel de diagnostic des systèmes de GFP, dont le principal instrument d'évaluation et de suivi serait le programme PEFA. Les parties devraient communiquer leurs informations (diagnostic et suivi) dans un esprit d'ouverture et de transparence. L'ensemble de la communauté devrait encourager et promouvoir les mécanismes d'apprentissage Sud-Sud ; par ailleurs, l'Activité conjointe OCDE-CAD sur la gestion des finances publiques devrait recenser et diffuser les enseignements tirés des travaux consacrés aux systèmes de GFP nationaux.
- Il est nécessaire d'améliorer la communication à tous les niveaux. Pays partenaires et donateurs devraient s'employer, au plan interne et avec les institutions externes auxquelles ils doivent rendre des comptes, à intensifier les exigences en vue d'une mise en œuvre de la Déclaration de Paris. A l'échelle nationale, tout particulièrement, la collaboration s'imposera pour renforcer le rôle des principaux organismes d'audit, du parlement, de la cour des comptes et des organisations de la société civile. En outre, les parties devraient accorder plus d'attention au développement des communications – dans les organismes des donateurs et dans ceux des pays partenaires, entre donateurs, entre donateurs et pays partenaires, avec les différentes parties prenantes. Dans ce contexte, afin de permettre aux pays partenaires d'élaborer des plans et des budgets réalistes, il apparaît indispensable de leur fournir rapidement et régulièrement des informations relatives aux flux d'aides et aux activités annuelles et pluriannuelles des donateurs ; cela permettra également aux gouvernements des pays partenaires d'assumer pleinement leurs responsabilités devant leurs parlements et leurs citoyens quant à l'utilisation de ressources nationales et extérieures en matière de développement.

Le parcours ne sera pas facile pour renforcer les systèmes nationaux de GFP et en intensifier l'utilisation. Ainsi que l'attestent le Rapport sur l'utilisation des systèmes

nationaux pour la gestion des finances publiques et l'enquête réalisée en 2008, des succès considérables ont été enregistrés ces dernières années : pays partenaires et donateurs s'efforcent de respecter les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris ; en outre, de nombreux éléments importants ont été mis en place, dont il sera possible de tirer parti dans les mois et années à venir. Toutefois, il apparaît clairement que, si l'on dispose désormais de maints éléments indispensables pour aller de l'avant, la plus grosse partie du chemin reste à parcourir pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010.

Prise en compte de l'aide dans le budget

Plusieurs engagements de partenariats soulignent la nécessité d'une prise en compte de l'aide dans les processus budgétaires des pays partenaires. Ceux-ci s'engagent à *entreprendre des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national (DP, § 20) ; publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget et conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques (DP, § 25) ; raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle (DP, § 44)*. Les donateurs s'engagent à *fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible*, ainsi qu'à *se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (DP, § 26) ; recourir plus fréquemment à des formes d'aide fondées sur les programmes (DP, § 32) ; et fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide (DP, § 49)*.

La prise en compte de l'aide dans le budget est considérée comme une condition essentielle à la mise en œuvre de plusieurs des principes énoncés dans la Déclaration de Paris, notamment dans le cas des pays fortement tributaires de cette aide. Du point de vue des partenaires, il s'agit d'un point primordial pour faire en sorte que l'utilisation des ressources soit conforme aux priorités qu'ils ont définies au moyen de leurs politiques¹⁴. Cette prise en compte peut se faire à différents niveaux¹⁵. Il importe tout particulièrement que l'aide figure, sur la base de ces définitions, dans les plans comme dans le budget ; sa prise en considération dans les comptes de trésorerie présente un intérêt supplémentaire.

La prise en compte de l'aide dans les budgets varie en fonction de ses modalités d'acheminement. Le soutien budgétaire général conduit automatiquement à l'inscription au budget d'un montant plus important au titre de l'aide puisqu'il fait intervenir, par définition, les systèmes de trésorerie, de comptabilité et de compte rendu/information du pays. Pour que le soutien budgétaire puisse figurer dans le projet de budget soumis au parlement, les donateurs doivent présenter des engagements crédibles avant le début de l'exercice budgétaire. Pour les aides autres que le soutien budgétaire, il existe différentes formules de décaissement, pouvant aller de la gestion intégrale de projets par les donateurs – qui fournissent alors des biens et services en nature – à la constitution de fonds communs (dont certains peuvent utiliser les systèmes en place dans les pays et ne diffèrent du soutien budgétaire que parce qu'ils sont affectés à des objectifs précis). Le rapport 2008 sur l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion des finances publiques souligne qu'il pourrait s'avérer nécessaire, pour faciliter le recours aux systèmes GFP nationaux pour le soutien non budgétaire, de mieux mettre en évidence les

avantages et les risques spécifiquement liés à l'utilisation de chaque élément de ces systèmes (OCDE, 2008, p. 39).

Il est malaisé de procéder à la collecte et à l'interprétation de données quantitatives sur l'ampleur de l'aide budgétaire¹⁶. On dispose de deux sources principales d'information sur les avancées réalisées. L'Enquête de suivi 2008, qui tente de déterminer si les budgets nationaux reflètent avec exactitude les plans d'aide des donateurs (Indicateur 3), constate que la situation s'est améliorée dans quelques pays par rapport à l'Enquête 2006, mais qu'elle reste inchangée dans de nombreux autres (OCDE/CAD, 2008a, section 3). Par contre, l'étude PSA-CABRI (portant sur les données de 15 pays collectées pour les besoins du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris) fait état de résultats un peu plus positifs et relève « des progrès indiscutables, en cours ou déjà réalisés, concernant la prise en compte de l'aide dans les budgets », tout en ajoutant qu'« il reste beaucoup à faire pour mieux aligner les ressources nationales et extérieures » (Mokoro Ltd, 2008, p. 61). Cette étude indique que, s'agissant de l'aide versée au secteur public mais non destinée au soutien budgétaire, la proportion qui n'avait pas été inscrite au budget dépassait 30 % dans sept des pays considérés et qu'elle était supérieure à 50 % pour deux d'entre eux, montrant par là que des améliorations considérables étaient encore nécessaires. L'éparpillement des organismes donateurs et les fonds verticaux¹⁷, ainsi que la multiplication des projets financés au moyen de subventions¹⁸, ont contribué ces dernières années à aggraver les difficultés qui compliquent la tâche des pays quant à l'inscription de l'aide dans leurs budgets, même si certains pays ont consenti des efforts remarquables pour accroître la transparence de l'aide et pour la faire figurer adéquatement dans le budget. Le gouvernement du Mozambique, par exemple, a entrepris, dans le cadre de la réforme de son système de gestion des finances publiques, de fusionner ses comptes bancaires en un seul compte du Trésor public ; les organismes donateurs appartenant au Groupe des partenaires de l'aide aux programmes (qui fournit des soutiens budgétaires) ont alors décidé de verser à l'Etat, d'ici à 2009, au minimum 60 % de l'aide au développement prévue par le biais de ce compte unique. Des réformes majeures ont également été effectuées en Tanzanie¹⁹ et au Malawi²⁰.

En ce qui concerne l'inscription de l'aide au budget, les priorités sont les suivantes²¹ : il importe de considérer les systèmes nationaux au sens large, pour l'ensemble du cycle budgétaire (plutôt que de se limiter au budget soumis au pouvoir législatif) ; l'inscription de l'aide au budget vaut pour toutes les formes d'aide, et non pas seulement pour le soutien budgétaire ; la qualité de l'information sur les flux d'aide est essentielle ; les procédures d'inscription de l'aide au budget doivent respecter le cadre institutionnel du pays partenaire, et tenir compte des mesures d'incitation en vigueur dans les différents secteurs de l'administration nationale ou parmi les donateurs ; une évolution progressive est possible en ce qui concerne l'inscription au budget, mais donateurs et pays partenaires doivent veiller à ce que les clauses de sauvegarde et les compromis demandés par les donateurs ne portent pas préjudice aux avantages potentiels ; l'amélioration de la gestion de l'aide est étroitement liée au renforcement des systèmes de GFP dans leur ensemble ; enfin, l'expérience montre que l'appropriation des processus par les pays partenaires – au niveau sectoriel dans certains cas, au niveau central dans d'autres – accroît les possibilités de prise en compte de l'aide dans les budgets nationaux. Des travaux indispensables sont en cours afin de renforcer les aspects techniques de l'enregistrement des flux financiers²².

Rendre plus prévisibles les flux d'aide

La prévisibilité des flux d'aide pour l'année en cours et à moyen terme est un facteur important pour que les pays partenaires puissent gérer efficacement leurs finances publiques et établir des plans réalistes. Les pays tributaires de l'aide sont particulièrement pénalisés lorsque les fonds engagés selon un programme bien précis ne sont pas versés en temps voulu, et lorsqu'ils ne disposent pas d'informations suffisantes sur les intentions des donateurs. Compte tenu de ce problème, la Déclaration de Paris invite les donateurs à « *fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues* » (DP, § 26). C'est l'indicateur 7 qui permet de mesurer les progrès accomplis à cet égard, l'objectif fixé pour 2010 consistant à réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il était prévu. L'indicateur de suivi permet de déterminer à la fois si les versements respectent le calendrier fixé, et si les pays partenaires les inscrivent dans leurs budgets (une combinaison qui rend toute interprétation difficile, ainsi que le soulignent les enquêtes de suivi 2006 et 2008).

Mesures visant à une meilleure prévisibilité de l'aide. Les donateurs ont pris un certain nombre d'initiatives en ce sens, allant de l'amélioration des échanges d'information avec les pays partenaires jusqu'à – dans certains cas – une utilisation accrue du soutien budgétaire (en s'écartant du « prêt à l'investissement » qui figure dans la terminologie de la Banque mondiale, pour lequel les versements sont davantage tributaires d'éventuels retards dans la mise en œuvre des programmes et les plans de dépenses fixes difficiles à respecter). L'enquête 2008 du CAD sur les politiques de répartition de l'aide fait apparaître que la plupart des donateurs du CAD fonctionnent selon un cadre de programmation pluriannuel, généralement limité aux pays partenaires prioritaires. Ces cadres pluriannuels ne font pas régulièrement l'objet d'une concertation avec les pays partenaires : « certains donateurs ajoutent, dans les accords de coopération, des indications sur les niveaux de financement futurs ; d'autres partagent leurs informations de manière informelle, sans engagement ; d'autres encore ne partagent pas les informations, ou ne les partagent qu'avec certains pays ou en fonction du soutien budgétaire fourni » (OCDE, 2008c). La Nouvelle-Zélande, par exemple, a défini des pratiques intéressantes à cet égard : le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris souligne que le financement des programmes d'aides « Pacific » et « Global » de ce pays est voté dans le cadre d'une affectation pluriannuelle de crédits d'APD²³. Par ailleurs, la CE s'est engagée à élaborer de nouveaux mécanismes d'aide, plus prévisibles et plus stables, reposant sur un « contrat OMD », qui prévoit une aide budgétaire à long terme ; dix pays africains ont été retenus comme candidats dans un premier temps. Les organismes multilatéraux font mieux que les agences bilatérales en termes de prévisibilité, ce qui s'explique en grande partie par le fait qu'ils procèdent à des affectations pluriannuelles avec tous leurs partenaires et qu'ils ne sont pas soumis à des décisions annuelles des parlements concernant l'affectation de l'aide.

Depuis le consensus de Monterrey, le CAD suit les performances globales des donateurs, notamment le respect de leurs engagements en matière d'aide au développement ; il va aujourd'hui plus loin afin d'améliorer l'information relative aux engagements à moyen terme. L'enquête menée en 2008 par le CAD sur l'augmentation de l'aide a élargi les travaux à la collecte d'informations sur les politiques des donateurs concernant la répartition de l'aide et sur les intentions des pays partenaires quant à leurs dépenses futures²⁴. Très utile au suivi des performances par rapport aux promesses

globales, elle permet également d'anticiper les tendances futures quant aux aides qui seront versées à 153 pays jusqu'en 2010. L'enquête souligne aussi que, si 102 pays peuvent espérer une réelle augmentation de l'aide qu'ils perçoivent d'ici à 2010, 51 autres seront au contraire confrontés à une réduction, dont le montant dépassera USD 20 millions pour quasiment la moitié d'entre eux. S'agissant des pays émergents, il s'agit là de la poursuite du processus d'émancipation de l'aide, mais la diminution de l'APD dans certains des pays les moins avancés ou en situation de fragilité mérite une attention particulière. L'enquête permettra d'établir un indicateur afin d'évaluer chaque année la prévisibilité de l'aide à moyen terme²⁵.

Alors que les engagements de la Déclaration de Paris sont plutôt axés sur les donateurs, les pays bénéficiaires prennent des initiatives en parallèle pour améliorer la prévisibilité de l'aide, voire, si possible, pour renforcer la responsabilité mutuelle des uns et des autres ; en particulier, « dans un certain nombre de situations, les réunions de Groupes consultatifs menées sous la conduite de donateurs font place à des forums organisés par les pays [...]. Au Ghana, les « séances de promesses périodiques » ont disparu au profit d'une réunion annuelle de partenariat consacrée à l'examen [...] des flux de ressources extérieures. »²⁶

Résultats. En dépit de ces efforts, très positifs, les résultats de l'Évaluation de la mise en œuvre de la DP et de l'Enquête de suivi, bien que partiels, attestent dans l'ensemble la lenteur des progrès concernant la prévisibilité de l'aide bilatérale. L'Évaluation souligne que les rapports des donateurs et des pays partenaires ne mentionnent guère d'avancées dans ce domaine. Même parmi les donateurs qui respectent le mieux les critères définis dans la Déclaration de Paris, il s'en trouve pour admettre des résultats insuffisants en la matière. La plupart évoquent des obstacles juridiques et financiers apparemment insurmontables pour expliquer leurs difficultés croissantes à anticiper les flux d'aide avec certitude et à verser les montants prévus ; mais différents facteurs liés à la mise en œuvre, dont le principe de conditionnalité, nuisent à la prévisibilité de l'aide. Les enquêtes de suivi de 2006 et 2008 ont toutes deux fait apparaître une situation contrastée : les versements peuvent aussi bien être inférieurs aux prévisions (les fonds ne sont pas décaissés dans les délais fixés) que les dépasser (versements de montants non prévus initialement), sans que l'on constate de progrès notables quant à la prévisibilité pour l'année en cours.

Ce sont les pays donateurs fournissant un soutien budgétaire aux pays africains qui affichent de bons résultats d'ensemble en matière de prévisibilité (Partenariat stratégique pour l'Afrique, 2008). Il ressort des résultats émanant de 20 donateurs assurant un soutien budgétaire et de 14 pays partenaires africains que les engagements des premiers vis-à-vis des seconds dans ce domaine s'élevaient en 2007 à USD 2.67 milliards, dont USD 2.45 milliards ont donné lieu à un décaissement dans l'année ; en 2006/2007, le pourcentage était de 91.6 % (engagements 2006), contre 84.7 % en 2005/2006 (engagements 2005) ; le rapport correspondant fait d'ailleurs état d'une « ... tendance d'ensemble encourageante pour le moyen terme ». Ces organismes bilatéraux affichent généralement des taux de décaissement élevés au titre du soutien budgétaire ; parmi les organismes multilatéraux, en revanche, la Banque africaine de développement (BAfD) a considérablement intensifié le rythme de ses versements, le faisant passer de 48 % (étude de 2004) à 100 % (étude de 2007), tandis que le volume total de ses versements à l'appui des budgets nationaux connaissait une augmentation spectaculaire. La CE a versé en moyenne 79 % des fonds qu'elle avait engagés dans la période couverte par les quatre dernières études, les montants non décaissés appartenant la plupart du temps à la tranche variable, conformément à la conception des programmes

de la CE en matière de soutien budgétaire. Les raisons invoquées par les donateurs pour justifier les retards concernent notamment « des problèmes administratifs chez les donateurs » (43 % des réponses) et « l'incapacité du pays concerné à respecter les conditions fiduciaires » (7 % en 2007, contre 24 % lors de l'enquête de 2005).

Priorités pour l'avenir. Lors des consultations régionales organisées en prévision du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, les partenaires africains ont souligné que « les donateurs doivent améliorer la prévisibilité de l'aide par le biais de cadres indicatifs pluriannuels »²⁷. De nombreux pays partenaires sont dans l'obligation de faire le nécessaire pour que leurs systèmes de planification et de budgétisation exploitent correctement les informations disponibles ; il importe en outre, de manière plus générale, que partenaires et donateurs règlent, dans les domaines des performances et de la mise en œuvre, les problèmes qui retardent les versements. Malgré les facteurs qui empêchent bon nombre de donateurs bilatéraux d'accroître la prévisibilité de l'aide, les exemples d'amélioration des pratiques (en particulier : programmation pluriannuelle, soutien budgétaire, recours à des engagements de base et à des tranches d'aide variables) permettent de penser que la situation pourra encore évoluer favorablement d'ici à 2010, et que la prévisibilité devrait pouvoir s'améliorer au plan global. Toutefois, il importe de passer à la vitesse supérieure, en vue d'une accélération des progrès.

Passation des marchés

Aux termes de la Déclaration de Paris (§ 28-30), partenaires et donateurs s'engagent conjointement à *utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre ; engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme ; partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience*. Les partenaires s'engagent à *prendre en main le processus de réforme*. Les donateurs s'engagent à *recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées et à adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donateurs ne les utilisent pas*.

Les engagements étroits intervenus entre partenaires et donateurs avant la Déclaration de Paris²⁸ se sont traduits par une bonne perception de ce que doivent être les bonnes pratiques associées à un système de passation des marchés de grande qualité²⁹, même si quelques divergences subsistent. Les principaux défis à surmonter pour satisfaire ces aspirations sont les suivants : en premier lieu, il s'agit pour les pays partenaires de doter leurs propres systèmes des capacités nécessaires (avec le soutien des donateurs) et pour les donateurs d'utiliser davantage ces derniers ; deuxièmement, il importe d'instaurer les principes de soutien politique et de responsabilité tant chez les donateurs que chez les partenaires, de sorte que les systèmes fondés sur les meilleures pratiques soient mis en œuvre de façon durable.

Il est admis depuis le début que, pour que les pays partenaires puissent renforcer leurs systèmes de passation des marchés, et pour que les donateurs les utilisent plus fréquemment, il importait de mettre en place un cadre commun de compréhension, ainsi que des forums en vue d'actions conjointes, comme des accords sur les normes de diagnostic ou les procédures d'évaluation des systèmes de passation des marchés des pays partenaires. En conséquence, partenaires et donateurs ont consenti un investissement

important pour l'établissement d'un outil commun de comparaison et d'évaluation, la Méthode d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés³⁰. En vigueur depuis le début de 2007, cette méthode est appliquée dans 22 pays pilotes volontaires. L'objectif consiste à déterminer, au vu de l'expérience, comment utiliser au mieux et améliorer cette approche, et – en ce qui concerne son application par les pays partenaires – de définir des actions prioritaires pour réformer le secteur de la passation des marchés. Ces travaux ont permis d'améliorer la qualité du dialogue international sur les questions relatives à ce domaine, et ont jeté les bases d'une action concertée dans les années à venir. Les donateurs, pays partenaires et organisations multilatérales participant à l'Activité conjointe sur la passation des marchés ont approuvé tout récemment cette Méthode à Arusha, en Tanzanie³¹.

Au début de 2008, la Banque mondiale a lancé une étude pilote sur l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés. Dans un premier temps, cette étude se déroulera dans dix pays de différentes parties du monde, de revenu faible à moyen, dont les systèmes présentent une qualité et des capacités suffisantes pour obtenir des résultats similaires, en termes d'économie et d'efficacité, à ceux que l'on peut atteindre en appliquant les procédures de la Banque mondiale. Une méthodologie rigoureuse a été élaborée, à des fins multiples : évaluation de la qualité des systèmes et de leur conformité aux normes, réalisation d'expériences pilotes, rédaction de comptes rendus découlant de ces expériences et mise en place des capacités manquantes. Les projets pilotes envisagés et les activités connexes de renforcement des capacités seront menés en étroite coopération avec d'autres partenaires du développement, en particulier les autres banques de développement multilatérales.

Résultats. Des éléments viennent peu à peu confirmer une évolution positive de la situation, tant dans les pays partenaires – qui renforcent leurs propres systèmes – que chez les donateurs – qui les utilisent davantage. Certains pays asiatiques, comme le Viet Nam et le Bangladesh, sont parvenus à instaurer leurs propres systèmes de passation de marchés, grâce à l'expérience acquise avec la mise en œuvre de projets financés par des organismes d'aide ; il subsiste cependant des lacunes dans de nombreux pays partenaires (voir encadré 2.3). L'évaluation des suites données à la Déclaration de Paris fait ressortir que, si la plupart des donateurs sont disposés à investir dans les systèmes des pays, les efforts actuellement consentis à cet effet ne sont ni suffisants ni systématiques (comme c'est déjà le cas pour la gestion des finances publiques).

Après examen des données, l'Enquête de suivi relève que plusieurs pays offrent de bons exemples des avantages liés à l'utilisation des systèmes nationaux, mais que les progrès restent globalement modestes. Cette conclusion rejoint celle de l'évaluation susmentionnée (Déclaration de Paris), laquelle constate, certes, que les donateurs acceptent progressivement et sélectivement d'utiliser plus souvent les systèmes nationaux de passation des marchés, tout en soulignant que certains d'entre eux se montrent néanmoins réticents ou se trouvent empêchés de le faire pour des raisons formelles. D'un point de vue pratique, les donateurs comme les pays partenaires soulignent que ce sont les retards et la complexité caractéristiques de nombreux systèmes nationaux qui incitent fortement à recourir aux systèmes des donateurs (Wood *et al.*, 2008, pages 15 et 16). (Parmi les donateurs qui ne sont pas en mesure d'utiliser les systèmes nationaux ou ne souhaitent pas le faire, certains ont commencé à adopter des approches harmonisées – voir encadré 2.4 pour plus de précisions.)

Encadré 2.3. Renforcement du système de passation des marchés au Ghana

Les pouvoirs publics ghanéens ont joué un rôle prépondérant, dans le cadre de l'Activité conjointe du CAD de l'OCDE sur la passation des marchés, pour la mise au point et l'utilisation d'un outil mesurant, au niveau de chaque entité, la conformité à la loi et l'efficacité du système de passation des marchés au Ghana. L'outil d'évaluation et de suivi des marchés publics (PPME) du Ghana, fondé sur la méthode d'évaluation de l'Activité conjointe sur les marchés publics, permet de mesurer les aspects qualitatifs et quantitatifs des marchés pour chaque entité adjudicatrice.

La loi ghanéenne régissant les marchés publics a été adoptée en décembre 2003 ; en 2005, une première auto-évaluation pilote du système de passation des marchés (portant sur 96 entités) a été réalisée au moyen du PPME. Elle a été suivie en 2006 d'une évaluation plus complète (213 entités), dont l'objectif consistait à obtenir un aperçu général, à l'échelle du pays, des performances du système de marchés publics et de sa conformité aux dispositions de la Loi sur les marchés publics.

Courant 2007, la Banque mondiale et l'Autorité ghanéenne des marchés publics ont procédé à une évaluation conjointe du système national, en vue de la validation du PPME. Les performances du système ghanéen ont été jugées globalement « supérieures à la moyenne ». Des ateliers de validation ont été organisés pour les besoins de cette évaluation ; par ailleurs, un large éventail d'intervenants nationaux ont pris part à cet exercice : entités adjudicatrices locales et nationales, autorités de contrôle (p.ex. : organismes d'audit, agence anti-corruption), ministères nationaux, instituts de formation à la passation de marchés publics, organismes de la société civile, représentants du secteur privé et partenaires du développement.

Encadré 2.4. La passation de marchés lorsque les donneurs ne sont pas prêts à utiliser les systèmes nationaux

Le Groupe Nordique Plus des membres bilatéraux de l'Activité conjointe sur la passation des marchés du GT-EFF du CAD (composé des pays suivants : Norvège, Suède, Finlande, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Allemagne et Canada) a arrêté une approche commune en matière de passation des marchés, pour les cas où les membres ne sont pas en mesure d'utiliser les systèmes nationaux. Il reste cependant difficile de déterminer avec certitude si la totalité des pays membres se conforment réellement à cette approche.

Voir « Implementing the Joint Procurement Policy and Promoting the Use of Reliable Country Procurement Systems : a Guide for Programme Directors, Managers and Officers ».

Les différentes sources attestant les progrès accomplis dans le domaine de la passation des marchés, et notamment l'Enquête de suivi (OCDE, 2008a), estiment qu'il n'y a pas de lien étroit entre la qualité du système de passation des marchés en vigueur dans un pays donné et son utilisation par les donneurs. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, d'autres critères interviennent, outre celui de la qualité, pour décider d'utiliser ou non un tel système.

Priorités futures. Jusqu'en 2010 et même au-delà, priorité sera donnée à la mise en œuvre de stratégies de développement des capacités à l'échelle des pays³², sur la base de l'expérience acquise au plan national et des enseignements tirés dans différents domaines : mesure des performances des systèmes nationaux de passation de marchés ; contribution de parties prenantes locales à l'évaluation des activités de planification et de mise en œuvre, ainsi qu'aux processus globaux de réforme des marchés publics ;

renforcement des obligations vis-à-vis des instances parlementaires et des différentes parties prenantes. Cependant, il ne sera possible de tirer pleinement parti de ces mesures qu'à la condition de bien prendre en compte certains facteurs sous-jacents et, au premier chef, la nécessité d'un leadership politique chez les partenaires, à l'appui du renforcement des systèmes nationaux.

Deuxièmement, la façon dont les donateurs s'organisent et les modalités qu'ils appliquent sont étroitement liées. Deux exemples étayent plus particulièrement cette affirmation : l'Évaluation des suites données à la Déclaration de Paris indique que les donateurs ayant enregistré les progrès les plus importants dans la décentralisation de leurs opérations sont les plus susceptibles d'utiliser les systèmes nationaux ; en outre, s'agissant de la gestion des finances publiques, on constate qu'un donneur fournissant un soutien budgétaire utilisera très vraisemblablement les systèmes de marchés publics des pays partenaires.

Troisièmement, il importe de comprendre – afin de remédier au problème – les raisons pour lesquelles les donateurs privilégient encore leurs propres systèmes, même lorsque le renforcement des systèmes nationaux est en bonne voie. Elles tiennent en partie à des considérations pratiques, ainsi que le souligne l'Évaluation des suites données à la Déclaration de Paris (§ 107) : les donateurs préfèrent en effet ne pas être confrontés aux faiblesses et aux retards auxquels les systèmes de partenaires restent parfois associés. Toutefois, le rapport établi suite à un examen collégial des pairs (Activité conjointe sur le suivi de la Déclaration de Paris, 2008) confirme que ce sont leurs propres politiques et restrictions qui empêchent certains donateurs d'utiliser les systèmes des pays. Parmi les autres facteurs, on soulignera : le fait que l'opinion publique des bailleurs de fonds soit – ou non – avertie de l'intérêt qu'il y a à utiliser les systèmes des partenaires ; la nature des obligations du donneur vis-à-vis de ses instances parlementaires, des auditeurs et d'autres composantes des pouvoirs publics ; les impératifs administratifs, comme les pressions exercées pour que les fonds soient versés ; l'accès plus ou moins facile à du personnel possédant les compétences requises. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux sont soumis à des contraintes différentes, mais ni les uns ni les autres n'échappent aux diverses complications qui freinent à une utilisation plus fréquente des systèmes nationaux de passation des marchés. Il s'agit d'un problème délicat, suscitant des priorités et des perceptions parfois difficiles à concilier. Les donateurs ont tendance à mettre l'accent sur les risques, tandis que certains pays partenaires expriment leur « déception de constater que les donateurs adoptent très lentement les systèmes nationaux, et en particulier qu'ils adoptent, en matière de coûts de transaction, une approche dont la lourdeur accentue les retards déjà causés par l'utilisation des procédures et processus associés à certains donateurs »³³.

Conclusion. De manière générale, il semble raisonnable de conclure que les travaux importants lancés depuis 2005 ont renforcé les possibilités de progrès vers la mise en œuvre des objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris en matière de passation des marchés publics. Les tâches à accomplir étant perçues de la même façon par tous, des initiatives conjointes d'envergure sont en cours pour renforcer et utiliser davantage les systèmes des pays partenaires dans ce domaine. Il faut cependant aller plus loin en s'engageant à effectuer les investissements stratégiques nécessaires au renforcement des systèmes nationaux de marchés publics, puis en favorisant leur utilisation ; il importe également de recenser les enseignements tirés, d'étudier des stratégies de développement des capacités et d'en évaluer l'impact, de manière à promouvoir les objectifs fixés pour 2010. Comme pour les autres engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, il

importe de bien veiller à renforcer les incitations, tant chez les partenaires que chez les donateurs, afin d'accélérer les progrès.

Renforcement des systèmes statistiques

Le recours aux systèmes nationaux sous-entend le renforcement des capacités statistiques, une priorité que donateurs et partenaires s'accordent³⁴ à juger essentielle, non seulement à une bonne gouvernance d'ensemble, mais plus précisément (comme on le verra ci-après) à la gestion axée sur les résultats en matière de développement et au renforcement des systèmes nationaux de gestion de l'aide. Les systèmes statistiques doivent permettre non seulement d'obtenir des données et des indicateurs plus fiables, mais également faire en sorte qu'ils soient exploités pour que les décisions reposent sur des faits avérés. Pays partenaires et bailleurs de fonds soutiennent les Stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS), fondées sur les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Celles-ci ont été avalisées dans le Plan d'action de Marrakech pour la statistique, lors de la Deuxième table ronde internationale consacrée à la gestion axée sur les résultats du développement, en 2004, et s'appuient sur le Partenariat statistique au service du développement à l'aube du XXI^e siècle (PARIS 21)³⁵. Ces stratégies visent à l'intégration des statistiques dans les politiques nationales de développement, par des programmes d'action intégrateurs placés sous la conduite des pays, avec le soutien concerté des donateurs. Pays partenaires et bailleurs s'entendent pour suivre la mise en œuvre et les performances des stratégies nationales, en respectant le principe de responsabilité mutuelle.

Depuis 2005, des ateliers organisés au niveau infrarégional et des mesures visant à faciliter l'assistance technique directe permettent de partager avec les pays les orientations relatives à l'élaboration des SNDS. Le financement nécessaire à la conception de ces stratégies est assuré par différents canaux, comme le Fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités statistiques, géré par la Banque mondiale, et les banques régionales de développement. Les partenaires de PARIS21 s'emploient actuellement à mettre au point un nouvel outil, Statistics for Results, dans le but d'assurer des financements supplémentaires. Depuis février 2008, 35 des 80 pays de la Banque mondiale/Association internationale de développement appliquent une SNDS, tandis que 40 autres sont en train d'élaborer la leur ou prévoient de le faire très prochainement.

L'expérience montre que l'option SNDS contribue à limiter les démarches décousues ou improvisées des donateurs, à réduire les doublons et à passer progressivement d'activités conduites par les donateurs à des plans d'action que s'approprient les pays partenaires en fonction des priorités qu'ils ont eux-mêmes définies. Toutefois, les participants à la Table ronde consacrée à la gestion axée sur les résultats de développement, tenue à Hanoï en 2007, ont souligné que, malgré l'importance accrue accordée aux statistiques, les programmes d'aide et les budgets nationaux ne tiennent toujours pas suffisamment compte de la faiblesse des capacités nationales en ce qui concerne la production, l'analyse et l'exploitation des statistiques.

Une étude portant sur le renforcement des capacités en matière de statistiques, réalisée en 2008 dans le cadre de l'évaluation des suites données à la Déclaration de Paris (tout en revenant sur l'expérience accumulée en quinze ans), livre un grand nombre d'enseignements (Oxford Policy Management, 2008). Par exemple, dans la plupart des cas où les principes de la Déclaration de Paris ont été appliqués, le soutien fourni dans le domaine des statistiques s'est amélioré. Si l'on compare avec d'autres secteurs, cependant, on constate que ce soutien n'est pas vraiment conforme aux Principes de la

Déclaration. La principale explication tient au fait que les statistiques officielles sont produites et exploitées par un système composé de différentes organisations, et qu'il n'existe généralement pas de stratégie efficace de coordination. La multiplicité des utilisateurs entraîne le plus souvent un faible taux d'appropriation ; de plus, « les organismes de statistiques ont généralement très peu d'obligations vis-à-vis des pouvoirs publics et des citoyens de leur pays, un problème accentué par le fait que, dans de nombreux cas, le financement est assuré principalement par les donateurs ». Sans surprise, l'étude a constaté que les principaux succès ont été enregistrés dans les pays partenaires dont les responsables ont une culture du résultat ; elle a relevé par ailleurs qu'« il est de plus en plus fréquent que le soutien fourni s'organise dans le cadre d'initiatives gérées à l'échelle mondiale. Cette forme de gestion rend particulièrement difficile l'administration de ces initiatives dans le respect des principes de la Déclaration de Paris ; on ne peut en effet parler ni d'appropriation par les pays, ni d'alignement sur les stratégies, institutions ou procédures nationales ». En revanche, les programmes ancrés dans les pays (et plus spécialement les fonds communs détenus par le pays en cause et destinés au soutien des SNDS) semblent mieux à même de respecter les principes de la Déclaration.

L'évaluation portait aussi sur l'apport d'un soutien statistique aux pays fragiles : elle relève des contextes souvent peu favorables aux statistiques, constate que les donateurs ne font généralement pas une priorité de cette question, et souligne la nécessité de veiller dans un premier temps à développer les effectifs et à ne pas surcharger les organismes fragiles.

Depuis 2007, l'aide à l'élaboration des SNDS cède peu à peu la place à l'aide à la mise en œuvre de ces stratégies. Il faut pour cela revoir à la hausse les investissements dans le secteur des statistiques et adopter une approche spécifique à chaque pays. Il semble que la voie à suivre consiste à adopter une approche globale, pour l'ensemble du système, en tirant des enseignements des approches sectorielles. Compte tenu de l'évaluation, les priorités comprennent notamment : le développement de la gestion axée sur les résultats aux plus hauts niveaux de l'Etat, facteur essentiel pour susciter l'élan politique nécessaire et favoriser la responsabilisation ; l'obligation de rendre des comptes au niveau local, en évitant la création d'obligations parallèles envers les donateurs ; mise au point, en matière de statistiques, d'une stratégie réaliste, tenant compte des capacités du pays et bénéficiant d'un financement solide, qui fournira aux donateurs un cadre pour l'alignement et l'harmonisation de leurs activités.

Évaluations environnementales stratégiques

La Déclaration de Paris invite les organismes de développement et les pays partenaires à élaborer des approches communes de l'évaluation environnementale en général, et de l'évaluation environnementale stratégique (EES) en particulier : les progrès accomplis en matière d'harmonisation ***doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité (DP, § 40) ; donateurs et partenaires doivent renforcer l'application des études d'impact sur l'environnement (EIE), utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets et des évaluations environnementales stratégiques aux niveaux sectoriel et national, et continuer de développer les capacités techniques et stratégiques nécessaires (DP, § 41).***

Les EES contribuent largement à rendre efficaces les stratégies de lutte contre la pauvreté et les stratégies nationales de développement durable, en abordant

simultanément les questions de développement et d'environnement, selon une démarche intégrée dont les différentes composantes se renforcent mutuellement. Elles constituent « des approches analytiques et participatives de la prise de décision stratégique qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social » (OCDE, 2006b). Il ne s'agit donc pas d'une approche unique, figée et prescriptive ; l'EES offre au contraire une boîte à outils composée d'instruments favorisant l'analyse et la participation. Reposant sur des principes mais adaptable, elle est axée sur le renforcement des institutions et de la gouvernance, et peut être modulée en fonction du contexte.

La publication, en 2006, du document intitulé « *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement* » a marqué une étape vers le renforcement des systèmes nationaux d'EES, et le premier accomplissement majeur à l'appui des principes de la Déclaration de Paris (OCDE, 2006b). Ces orientations s'adressent au premier chef aux professionnels des organismes de développement et aux pays partenaires participant directement à l'élaboration des politiques, plans et programmes, ainsi qu'à leur évaluation et à leur mise en œuvre. Pour l'essentiel, le document indique comment l'EES peut jouer un rôle dans la planification stratégique des pays et l'acheminement de l'aide. D'un poids considérable, il sert aujourd'hui de référence à de nombreux pays et organismes dans le monde. Les orientations sont étayées par des études de cas en matière de bonnes pratiques, par un mécanisme de suivi et par une série d'initiatives dans les domaines de la formation et du renforcement des capacités, à l'intention des décideurs, des fonctionnaires de l'administration publique et des représentants de ONG. Elles ont été mises à l'épreuve sur le terrain dans plusieurs pays. Un ensemble de notes complémentaires feront le lien entre les documents afin de montrer que l'EES a son rôle à jouer dans les grands défis d'aujourd'hui : changement climatique, situations d'après-conflit, réduction des risques de catastrophes naturelles et services liés aux écosystèmes. Les avancées dans le domaine des évaluations environnementales stratégiques sont visibles et se poursuivent : une vingtaine de pays et juridictions disposent désormais de systèmes d'EES, et d'autres sont prêts à s'en doter.

Tous différents, ces processus fonctionnent selon des modalités diverses. Pris collectivement, ils s'appliquent aussi bien à la politique générale qu'à l'activité législative, à la planification, à l'élaboration de programmes et autres stratégies, englobant toute une gamme de secteurs. Au Ghana et en Tanzanie, par exemple, l'ESS appuie les stratégies de lutte contre la pauvreté, alors que la Chine a adopté une loi concernant les études d'impact sur l'environnement prévoyant des ESS de portée plus large. Toutefois, il n'existe quasiment pas de pays ayant mis en place un système EES de portée globale. Qui plus est, tous les systèmes existants ne sont pas applicables au plus haut niveau, qu'il s'agisse de définir des politiques ou de légiférer.

Au début de 2008, la Banque mondiale a pris une initiative dans ce domaine, décidant de poursuivre et d'élargir un projet pilote relatif à l'utilisation des systèmes nationaux de protection environnementale (et sociale), en ayant recours aux systèmes nationaux de protection (lois, réglementations et pratiques en vigueur) chaque fois qu'ils étaient jugés équivalents à ceux de la Banque, pour des projets et programmes financés par cette dernière. Une telle approche devrait faciliter l'harmonisation des pratiques et renforcer plus durablement les capacités des pays. La mise en place de capacités de protection de l'environnement dans les pays est essentiel à cet égard. Lancée à l'échelle d'un projet, l'initiative est actuellement développée au niveau national; par conséquent, tous les

projets mis en oeuvre par la Banque mondiale dans un pays donné peuvent exploiter les systèmes d'évaluation sociale et environnementale de ce pays si l'examen dont ils ont fait l'objet s'est révélé positif.

Conclusion : partout où des progrès sont constatés, ils mettent en lumière l'intérêt de l'ESS pour l'ensemble des processus de planification, d'élaboration des politiques et de conception de programmes, dans tous les secteurs du développement et de la gouvernance pour lesquels l'environnement revêt une importance cruciale. Pourtant, l'évolution reste lente en ce qui concerne la prise en compte des conséquences, sur les plans nationaux de développement, des problèmes environnementaux de dimension planétaire, comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité. Cette lenteur souligne la nécessité de développer encore les capacités, de favoriser une meilleure compréhension des approches et des outils, avec le soutien d'une volonté politique forte.

Gestion de l'aide

La gestion de l'aide constitue un volet indispensable à la poursuite du processus d'alignement, ainsi qu'au respect d'autres engagements. A ce jour, cependant, peu de pays ont établi des stratégies claires dans ce domaine (Mokoro Ltd., 2008). Les responsabilités en la matière sont souvent mal définies au sein des administrations nationales, et les lignes de communication avec les donateurs très incertaines. Par ailleurs, les pays n'ont que rarement la capacité de gérer les processus consultatifs et de coordonner les intérêts des différentes parties prenantes dans l'élaboration des politiques et l'affectation des ressources. Il est fréquent qu'ils n'aient pas les moyens d'apporter une contribution constructive à la concertation sur l'action à mener et au suivi (Mokoro Ltd., 2008). Autres difficultés : les donateurs continuent de financer des aides en dehors de toute inscription au budget, et les informations concernant les flux d'aide, qui restent incomplètes, sont difficiles à obtenir en temps voulu. (Pour plus de précisions, voir les paragraphes ci-dessus concernant le renforcement des capacités, l'inscription de l'aide dans les budgets, les statistiques, la prévisibilité de l'aide et la GFP.)

Un certain nombre de pays bénéficiaires prennent actuellement des mesures afin de faire face à ces défis. Le Cadre stratégique pour la coopération en matière de développement instauré au Cambodge, ainsi que la Politique de gestion de l'aide au Rwanda, délimitent précisément les rôles et responsabilités des différents organismes publics ayant à traiter avec les donateurs, de façon à simplifier et à rendre plus claires les différentes filières de communication. En Afghanistan, les pouvoirs publics ont adopté des politiques et des systèmes bien définis, et ont fixé les conditions à remplir pour que l'aide soit acceptée (Killick, 2008). D'autres exemples sont mentionnés dans une étude PSA récente qui constate que, dans plusieurs pays, la gestion de l'aide devient sensiblement plus efficace, mais que les progrès restent modestes s'il s'agit d'étendre le développement des capacités aux ministères opérationnels et aux gouvernements locaux³⁶. L'étude signale toutefois un certain nombre d'obstacles à l'efficacité, notamment un personnel débordé pour la gestion de l'aide et des lacunes en matière de gestion et de planification économiques.

Au plan international, des efforts sont en cours pour renforcer les capacités des systèmes de gestion de l'aide, afin de permettre aux pays bénéficiaires de négocier, enregistrer, déclarer, vérifier et suivre efficacement les apports d'aide, coordonner et harmoniser les pratiques des donateurs, établir et contrôler les cadres et d'évaluation des résultats. Le PNUD, par exemple, soutient actuellement la mise en place de systèmes de

gestion des informations relatives à l'aide (AIMS) dans plus de 50 pays, afin de faciliter l'enregistrement et le traitement de données concernant les initiatives en faveur du développement et les flux d'aide qui en découlent. Il a organisé en 2007 un débat sur les AIMS, qui a fourni des enseignements quant au rôle et au caractère durable de l'aide (voir encadré 2.5). Certains outils de gestion de l'aide ont été modernisés de manière à ce qu'ils permettent de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Paris et livrer des informations à ce sujet – un exercice qui permet de ne pas s'en remettre à des études occasionnelles pour obtenir des renseignements essentiels sur l'efficacité de l'aide.

Encadré 2.5. Systèmes de gestion des informations relatives à l'aide (AIMS)

Les AIMS sont des outils de suivi financier utilisés pour les apports d'aide extérieurs, notamment les engagements et les décaissements. Ils devraient permettre d'améliorer les activités de planification de l'Etat, ainsi que la coordination avec et entre les donateurs. Toutefois, la pertinence de cet outil dépend de la mise à jour régulière des données que les systèmes regroupent ; de plus, il n'est pas toujours simple d'obtenir des donateurs qu'ils communiquent en temps voulu des données complètes sur leurs activités d'aide. Il est par ailleurs indispensable, mais souvent difficile, de relier un AIMS à d'autres systèmes de gestion financière et de l'intégrer dans une architecture globale de gestion et de coordination de l'aide.

De nombreux pays ont adopté ce type d'instrument ; certains systèmes « prêts à l'emploi », comme la Base de données sur l'aide au développement et la Plate-forme pour la gestion de l'aide, sont plus fréquemment utilisés que les systèmes développés en interne. Ils sont d'ailleurs, dans la plupart des cas, adaptés aux besoins de chaque pays. La majorité des AIMS existants se trouvent au ministère des Finances ou de la Planification du pays concerné.

S'il est vrai que les AIMS peuvent avoir un rôle positif de catalyseur pour le dialogue entre donateurs et pays bénéficiaires et pour certains processus comme l'élaboration de comptes rendus, il ne serait pas réaliste d'imaginer que l'on puisse édifier autour de ces systèmes, à partir de rien, toute une architecture de gestion et de coordination. Un AIMS ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un outil faisant partie du cadre de partenariat et de coordination instauré entre les donateurs et les pays.

Pour que l'utilisation des AIMS soit fructueuse, plusieurs éléments sont indispensables :

- **Dans les pays :** leadership gouvernemental ; politique applicable de divulgation et d'échanges des informations ; données complètes et vérifiées sur le développement ; systèmes de classification conformes aux normes agréées ; effectifs suffisants.
- **Chez les donateurs :** données complètes, fiables et détaillées concernant leurs projets, notamment : divulgation de toutes les données relatives à l'assistance financière fournie ; projections de parcours sur l'acheminement de l'aide, notamment : calendrier des décaissements ; données validées pour l'ensemble des sources ; ressources et formation nécessaires à la mise en place d'un AIMS.

Pour plus d'informations, voir www.devoid.org et www.aideffectiveness.org/index.php/AIMS.

Toutefois, comme indiqué clairement lors de la consultation régionale pour les pays du Pacifique organisée en prévision du Forum d'Accra (Secrétariat du Forum des Iles du Pacifique, 2008), l'amélioration de la gestion de l'aide est une entreprise complexe. « Une gestion plus efficace de l'aide nécessite un certain nombre de changements, tant dans les dispositions institutionnelles des pays partenaires concernant l'élaboration des plans et des budgets que dans leurs relations avec de nombreux partenaires du

développement et organisations régionales, dont chacun applique des procédures différentes. Cela étant, il est crucial que ... les pouvoirs publics établissent une feuille de route prévoyant une série de modifications et d'améliorations aux processus existants, et que cette feuille de route soit bien comprise à tous les niveaux du gouvernement et par les organismes partenaires. »

Déliement de l'aide

En se fondant sur la recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement (APD) aux pays les moins avancés (PMA) (dans laquelle les membres convenaient de délier la totalité de leur aide aux PMA, à l'exception de l'aide alimentaire et de la coopération technique), les donateurs se sont engagés, dans le cadre de la Déclaration de Paris, à *poursuivre leurs avancées sur la voie du déliement* (DP, § 31).³⁷ Le choix de lier l'aide a longtemps été perçu comme un test essentiel de l'engagement des donateurs en faveur de politiques cohérentes et d'un acheminement efficace. La question de son déliement continue d'occuper une place importante dans le programme de développement international ; ce fut le cas lors du sommet du G8 tenu en juin 2007 à Heiligendamm, puisque les pays ont souligné « la nécessité d'intensifier encore les efforts visant au déliement de l'aide ... conformément à la recommandation ... de 2001 ». Les pays partenaires ont toujours considéré que la conditionnalité de l'aide constituait l'un des principaux obstacles à son efficacité : il s'agit là d'un des six points sur lesquels les partenaires présents à la réunion du GT-EFF, en novembre 2007, demanderont des avancées à l'occasion du Forum d'Accra ; cette question a par ailleurs été considérée comme une priorité par le Groupe de contact des pays partenaires, en mai 2008 (voir encadré 2.2).

Des progrès considérables ont été réalisés. Selon l'Etude de suivi 2008, « le processus de déliement semble se caractériser par une accélération très régulière ». La part de l'aide financière émanant des membres du CAD aujourd'hui déliée a sensiblement augmenté (de 42.5 % en 2002 à 53 % en 2006), l'aide liée enregistrant, à l'inverse, un déclin (de 7.3 % à 3 %).³⁸ Il est cependant impossible de déterminer si la proportion de l'aide financière déliée a vraiment augmenté ; en effet, le statut d'une part importante de cette aide n'est tout simplement pas mentionné (50.2 % en 2002, et encore 43.9 % en 2006 (OCDE, 2008e)). La rareté des données est regrettable, car des progrès considérables ont été accomplis dans plusieurs domaines, attestant la volonté de nombreux donateurs de réaliser des avancées concrètes. En premier lieu, la quasi-totalité de l'aide qui devait être déliée conformément à la Recommandation l'a été pleinement. Par ailleurs, un grand nombre de donateurs ont délié leur aide bien au-delà de l'éventail limité des pays et des activités auxquels s'applique la Recommandation : certains d'entre eux ont délié leurs programmes d'aide bilatérale entièrement³⁹ ou presque⁴⁰. De plus, la Communauté européenne a adopté deux règlements concernant l'accès à l'aide extérieure de la CE ; en vertu de ces règlements, la totalité de l'aide aux PMA (y compris l'aide alimentaire et la coopération technique), devra être non liée, tandis que l'aide budgétaire de la CE sera ouverte à d'autres donateurs, sous réserve de réciprocité. La Millenium Challenge Corporation (MCC) mise en place par les États-Unis fournit également une aide non liée, et le Canada a annoncé récemment qu'il en irait ainsi de son aide alimentaire. Deuxièmement, le CAD s'est inspiré de sa Recommandation de 2001 pour supprimer le seuil à partir duquel l'aide doit être déliée. Troisième point : depuis l'entrée en vigueur de la Recommandation, le volume de l'APD fournie aux PMA et la part des PMA dans l'APD bilatérale globale ont tous deux augmenté, sans qu'il y ait de transfert en faveur d'activités non couvertes par la recommandation.⁴¹ Quatrièmement, des progrès notables

ont été réalisés quant au partage de l'effort entre les membres. Tout récemment, lors de la réunion de haut niveau du CAD tenue en mai 2008, les membres ont par ailleurs décidé d'étendre le champ d'application de la Recommandation de 2001 aux huit pays pauvres très endettés (PPTE) n'entrant pas encore dans le groupe des PMA.⁴² Ils ont également invité les fournisseurs d'aide au développement extérieurs au CAD à délier leur aide en parallèle et à promouvoir le respect des principes internationaux régissant la responsabilité des entreprises dans les domaines social et environnemental. Enfin, ils sont convenus de favoriser ensemble un recours accru aux sources locales et régionales d'approvisionnement. Toutefois, les dispositions relatives à la transparence (élément clé de la Recommandation) ne sont pas pleinement mises en œuvre ; il convient donc de mieux les respecter, qu'il s'agisse de la notification préalable ou, plus particulièrement, de la notification après coup des contrats adjugés.

En résumé, des progrès considérables ont été accomplis vers la mise en œuvre de la Recommandation – dont les exigences sont parfois même dépassées – et des avancées ont été constatées en vue d'une extension de son champ d'application. Cependant, les pays partenaires demandent instamment de nouvelles mesures permettant de poursuivre le déliement de l'aide (Groupe de contact des pays partenaires, 2008).

Notes

1. Commission européenne (2005), « ... ce rapport confirme que le soutien fourni par la Banque mondiale demeure largement conforme aux bonnes pratiques en matière de conditionnalité. En particulier, le document donne des preuves importantes de l'appropriation par les pays de programmes bénéficiant du soutien de la Banque, notamment lorsqu'ils sont mis en œuvre à l'appui de réformes sensibles ... »
2. « Consultations préalables au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide », Bangkok, 21-22 avril 2008, § 40.
3. Voir encadré 2.1 et son document source, concernant l'intérêt des partenaires pour la question de la conditionnalité.
4. Ces engagements renvoient à l'indicateur 4 : Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné - Mesure du pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.
5. Voir l'indicateur 6 : Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles – Evaluation en fonction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.
6. Sous l'égide de l'Activité conjointe sur la passation des marchés (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide).
7. Premières constatations sur www.jica.go.jp/cdstudy/.
8. Une version actualisée de ces travaux et de nouvelles analyses ont été présentées lors de la réunion plénière annuelle du Partenariat stratégique pour l'Afrique, tenue du 18 au 22 février 2008 à Tunis.
9. Voir www.train4dev.net/
10. Pour mémoire, le rapport indique que les chiffres font état d'une diminution (de 1 832 à 1 329) du nombre total d'unités parallèles dans l'ensemble des pays ayant participé aux enquêtes de 2006 et 2008. Les données relatives à ces deux années posent cependant un problème : des informations ayant été omises, il a fallu par la suite revoir les résultats à la hausse ou à la baisse, ce qui a entraîné une modification du nombre total.
11. Selon l'objectif-cible 2(a), la moitié des pays partenaires doivent progresser d'au moins un degré (0,5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).
12. Voir chapitre V : « Mesurer les performances des systèmes nationaux de gestion des finances publiques », OCDE (2008).
13. Par exemple, OCDE (2006a), dont un chapitre souligne certaines bonnes pratiques à l'appui du développement des capacités de GFP.

14. L'étude la plus pertinente sur le sujet a été réalisée par Mokoro Ltd. (2008). Portant sur dix pays africains, elle a été effectuée en 2007-2008 pour le compte du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) et de l'Initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique (CABRI). Voir www.africa-sbo.org/

15. Les différentes « dimensions » de la prise en compte de l'aide dans le budget :

Dimension concernée	Définition
Dans le Plan	Incluse dans la planification stratégique.
Au budget	Incluse dans les documents budgétaires.
Parlement (ou « dans le processus budgétaire »)	Approuvée par les instances parlementaires.
Au Trésor	Intégrée dans les fonds publics et gérée par les systèmes gouvernementaux habituels.
Dans les comptes publics	Incluse dans les comptes publics.
Sous audit	Soumise à audit par les services de l'Etat.
Dans des rapports	Incluse dans les rapports ex post du gouvernement (par exemple : examens sectoriels).

16. L'une des raisons de cette difficulté, soulignée dans les enquêtes de suivi 2006 et 2008, ainsi que dans les études de cas PSA-CABRI réalisées sur différents pays, tient au fait que les pays n'utilisent pas les mêmes définitions et que les gouvernements n'ont pas les mêmes exigences quant à la manière dont les différentes formes d'aide doivent être prises en compte dans le budget. Autre raison : l'inscription de l'aide au budget peut revêtir différentes formes, que l'on confond souvent.

17. Selon différents observateurs, ce facteur pourrait avoir davantage de conséquences pour certains secteurs (par ex. : la santé et l'éducation) que pour d'autres (par ex. : infrastructure).

18. Dans ce cas, les difficultés tiennent au fait que les pouvoirs publics ont besoin de garder une trace des prêts.

19. S'agissant des aides versées au bénéfice de projets ou dans des fonds communs, la situation en 2004-2005 révèle des changements par rapport à 1999-2000 : le montant figurant dans les prévisions budgétaires a quadruplé, les décaissements inscrits dans les comptes du ministère des Finances au titre des prévisions budgétaires ont doublé (passant à 74 %) et les prévisions, en pourcentage des décaissements dans la base de données du ministère des Finances concernant les flux d'aide, sont passés de 67 % à 87 %. Voir Tanzania Assistance Strategy (TAS) Annual Implementation Report FY 2002/03 -2004/05, Table 6, sur www.mof.go.tz/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=42.

20. En décembre 2005, le Malawi a instauré un nouveau système de suivi des fonds émanant des donateurs. Depuis 2006-2007, les documents budgétaires présentent séparément l'« Aide inscrite au budget » et l'« Aide extrabudgétaire », qui constituent ensemble la totalité de l'aide. Par « Aide inscrite au budget », on entend exclusivement l'aide gérée par les services gouvernementaux et acheminée dans le cadre des comptes publics. L'« aide extrabudgétaire » englobe toutes les autres formes d'aide, qu'elle soit ou non destinée au secteur public, y compris l'aide acheminée par l'intermédiaire d'ONG. Voir également les Rapports annuels 2005-2006 et 2006-2007 sur l'aide et la dette, sur www.finance.gov.mw.

21. On trouvera plus de détails dans l'étude de Mokoro Ltd. (2008), et la note connexe sur les Bonnes pratiques.
22. Les travaux de l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques permettent des avancées dans ce domaine, en soutenant la mise en place de normes comptables concernant l'obligation de communiquer des informations sur l'aide extérieure et en oeuvrant, avec d'autres organisations, à la définition de bonnes pratiques pour l'enregistrement des apports d'aide dans les budgets nationaux. L'Activité conjointe a élaboré, en coopération avec le Conseil de l'IPSAS (IPSAS Board), une norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS), ainsi qu'une norme concernant les informations que sont tenus de fournir les bénéficiaires d'une aide extérieure.
23. Rapport sur la Nouvelle-Zélande, cité dans Wood et al. (2008).
24. L'Étude effectuée en 2008 par le CAD sur l'accroissement de l'aide (DAC 2008 Survey on Scaling up) est un outil complémentaire de l'Enquête de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais porte exclusivement sur la prévisibilité pour l'année en cours. Elle constitue un incitatif majeur pour l'amélioration de la prévisibilité à moyen terme. Les données concernant les flux d'aide au niveau de chaque pays sont extrêmement utiles pour l'analyse des décisions d'ensemble des donneurs sur l'affectation de l'aide, mais peuvent également servir de références pour des processus internes aux pays, comme des groupes consultatifs ou des tables rondes.
25. « Accroissement de l'aide » (ouvrage cité). Le nouvel indicateur comporte deux éléments : une composante préalable qui est la « quote-part estimée de l'aide programmable destinée au pays au titre de laquelle les donneurs fournissent des estimations » et une composante a posteriori qui est le « ratio aide fournie/aide annoncée ». L'indicateur de prévisibilité sera présenté à Accra.
26. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1170086079630/ScalingUp_Newsletter_02.pdf
27. Préparation du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide: Atelier de consultations de Kigali – Note de synthèse, mai 2008.
28. Principalement dans le cadre de la Table ronde Banque mondiale/CAD sur le renforcement des capacités de passation des marchés, qui a vu partenaires et donneurs s'entendre sur des programmes conjoints.
29. Voir, entre autres, OCDE (2005).
30. La méthodologie détermine la qualité et les performances des systèmes de passation des marchés publics. Le principe fondamental en est que le gouvernement d'un pays partenaire procède à une auto-évaluation de son système, qui sera validée selon un processus faisant intervenir un ensemble de parties prenantes (donneurs, société civile locale – y compris les médias – secteur privé et parlementaires). Cette méthodologie n'a cependant pas encore donné lieu à consensus.
31. Voir Déclaration d'Arusha de l'Activité conjointe OCDE/CAD sur les marchés publics, mai 2008.
32. On disposera pour ce faire du recueil des expériences acquises à ce jour concernant l'application de la méthodologie en cours d'élaboration. Ce document devrait se transformer, avec le temps, en guide de bonnes pratiques.
33. Source : Ministère de l'Economie et des Finances du Rwanda.

34. Y compris lors de récentes consultations des partenaires ; voir « Préparation du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : Atelier de consultations de Kigali – Note de synthèse », mai 2008, p. 3.
35. PARIS21 est un partenariat mondial de statisticiens, professionnels du développement, décideurs, analystes ou autres utilisateurs de statistiques exerçant au niveau national ou international, dont l'objectif est de « promouvoir une culture dans laquelle on fait reposer sur des faits avérés la définition et la mise en œuvre des politiques afin d'améliorer la gouvernance et l'efficacité des services publics dans le sens d'une réduction de la pauvreté et de la réalisation des objectifs de développement du millénaire ». Les travaux de PARIS21 sont facilités par un secrétariat abrité par l'OCDE à Paris. Pour plus d'informations, se reporter au site www.paris21.org.
36. PSA, Note d'information n° 5, « Quelles sont les mesures à prendre pour renforcer les capacités de gestion de l'aide au niveau des pays ? »
37. Le CAD suit chaque année les progrès accomplis vers la mise en œuvre de la Recommandation de 2001. Voir OCDE (2008d). Une évaluation thématique concernant le déliement de l'aide est également en cours.
38. Informations fournies dans l'examen 2008 des suites données à la Recommandation de 2001 (ouvrage cité).
39. Par ex. : Australie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni.
40. Par ex. : Allemagne, Belgique, Danemark, France, Japon et Suisse.
41. Cette constatation montre qu'il n'y avait pas de raison de craindre que le déliement de l'aide entraîne un détournement des fonds en faveur de secteurs non prévus par la Recommandation.
42. Bolivie, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua, République du Congo.

Références

- Banque mondiale (2005), « Guidance Note for Project Management: Strengthening Institutional Capacity During Project Implementation », Banque mondiale, Washington, DC, p. 4.
- Banque mondiale (2007), « Conditionality in Development Policy Lending », Operations Policy and Country Services, Banque mondiale, Washington, DC.
- Commission européenne (2005), « EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality », DG Développement, Commission européenne.
- Eurodad (2008), « Outcome-based Conditionality: Too Good to Be True? », Eurodad, p. 4, www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2084 -
- Killick, T. (2008), « Taking Control: Aid Management Policies in Least Developed Countries », document préparé pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Kizilbash, Z. et T. Williamson (2008), « Building Blocks or Stumbling Blocks: The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level », Working Paper 6, ABIA Research Project on Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction, Overseas Development Institute, Londres.
- Mokoro Ltd. (2008), « Putting Aid on Budget: A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA) – Synthesis Report », avril, www.mokoro.co.uk/aob.htm
- OCDE (2005), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, Volume 3 : renforcement des capacités des pays en développement en matière de passation des marchés*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, Vol 2 : Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 ?*, Pour une meilleure aide au développement, Les éditions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/hlfsurvey.
- OCDE (2008b), *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability – Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, Les éditions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/scalingup.

OCDE (2008e), *Rapport sur la coopération pour le développement 2007*, OCDE/CAD, Paris, p. 23.

Oxford Policy Management (2008), « Evaluation framework for Statistical Capacity Building », Oxford Policy Management.

Secrétariat du Forum des Isles du Pacifique (2008), « Pacific Regional Workshop on Aid Effectiveness: Outcomes Document », Nadi, Fiji, 4, 5 and 7 April 2008.

Partenariat stratégique pour l'Afrique (2008), « Survey of Budget Support, 2007 » Vol. II, p. 59.

Wood, B., *et al.* (2008), *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 3

Harmonisation – Rationaliser l'acheminement de l'aide

On montrera dans ce chapitre que l'aide peut être plus efficace lorsque les donateurs suivent des procédures communes visant à harmoniser son acheminement. Ainsi, ils peuvent adopter des approches conjointes, moins disperser leur action et rationaliser la division du travail. On constate une légère augmentation des approches fondées sur des programmes, mais il faudra déployer davantage d'efforts dans ce domaine. On notera à ce sujet que l'objectif de la Déclaration de Paris n'est pas de supprimer tous les financements de projets, mais plutôt d'employer la combinaison optimale d'instruments adaptée à la situation de chaque pays. Pour échanger leurs analyses, les donateurs ont commencé à œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic qui sont susceptibles de faire double emploi. Par ailleurs, malgré les difficultés, de nombreux donateurs s'efforcent de mieux répartir les tâches et ont lancé un certain nombre d'activités pour y parvenir, en consultation avec les pays partenaires.

Introduction

L'harmonisation ne poserait pas autant de problèmes si les donateurs pouvaient aligner parfaitement les apports d'aide avec les politiques et les systèmes des pays partenaires¹. Vu cette difficulté, les donateurs peuvent renforcer l'efficacité de l'aide en harmonisant leurs activités et adopter, dans la mesure du possible, des procédures communes à la fois simples et transparentes. À cet effet, la Déclaration de Paris invite les donateurs à mener des actions mieux harmonisées et plus transparentes, qui permettent une plus grande efficacité collective. Parmi les engagements qui ont été pris dans le cadre de la Déclaration de Paris (DP § 32-42) on peut citer les suivants : *les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures ; les pays partenaires et les donateurs renforcent les complémentarités et obtiennent ainsi une division du travail plus efficace, les pays partenaires fournissant des avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et les donateurs déléguant les pouvoirs à des donateurs chefs de file par exemple ; les donateurs et les pays partenaires s'engagent conjointement à réformer les procédures et multiplier les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats ; ils adaptent conjointement les principes d'une aide efficace aux États qui connaissent des situations de fragilité et de conflit ; enfin ils encouragent conjointement une approche harmonisée des évaluations environnementales, ainsi que dans des domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes.*

C'est en partie pour répondre à cet appel et aux engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de 2003 que plusieurs donateurs et gouvernements partenaires participent à des activités visant à harmoniser l'aide, et s'emploient notamment à adopter des approches communes, à moins disperser leur action et à rationaliser la division du travail². Il faut cependant du temps et des moyens pour changer les systèmes d'aide, et être disposé à faire des concessions et animé d'une forte volonté politique. Les donateurs doivent surmonter plusieurs problèmes que posent les incitations, dont certains sont profonds, et qui ne favorisent pas l'harmonisation. À cela s'ajoutent plusieurs questions qui restent délicates et certains craignent qu'en adoptant des approches harmonisées on risque, volontairement ou non, de compromettre l'appropriation par les pays.

Progrès en vue de mettre en place des dispositifs communs et de simplifier les procédures³

Adopter des dispositifs communs

Les donateurs se sont engagés à « *mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide.* » (DP § 32). On mesure indirectement les avancées dans ce domaine à l'aide des approches fondées sur des programmes. L'objectif est que 66 % des apports d'aide soient fournis dans ce cadre d'ici à 2010 (Indicateur 9).

L'Enquête de suivi de 2008 fait apparaître une légère augmentation de l'utilisation des approches fondées sur des programmes. Dans les pays ayant participé aux deux enquêtes annuelles, en moyenne pondérée, le pourcentage de l'aide publique au développement fournie en adoptant des approches fondées sur des programmes se situait

aux alentours de 43 % en 2005 contre 46 % en 2007⁴. L'enquête semble cependant indiquer que les progrès sont probablement plus grands que ne le laisse supposer cet indicateur. L'une des raisons en est qu'en prêtant davantage attention aux directives sur ce qui constitue une approche fondée sur des programmes, on a probablement éliminé une partie des données comptabilisées plus d'une fois dans l'enquête de référence. C'est pourquoi ce qui à première vue apparaît comme une réduction du recours aux approches fondées sur des programmes dans certains pays peut en réalité être le signe d'une évolution vers un système de notification qui correspond davantage à la réalité.

Les examens de l'aide du CAD révèlent que « si la plupart des donateurs ont tendance à opter pour un panache des modalités de l'aide en fonction des contextes locaux, la majorité d'entre eux tente de donner plus de place aux approches fondées sur des programmes. Ils adoptent de plus en plus souvent des stratégies conjointes, participent à des dispositifs de mise en commun de fonds et concourent au soutien budgétaire, en s'appuyant fréquemment sur des cadres d'évaluation conjoints » (OCDE, 2008c). De même, il ressort des rapports d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que les donateurs adoptent de multiples modalités d'acheminement de l'aide afin de faciliter davantage l'utilisation de procédures ou dispositifs communs, notamment le soutien budgétaire, les approches sectorielles et la mise en commun harmonisée des financements. Toutefois, si le recours à ces dispositifs augmente lentement dans certains pays, les mesures en faveur de cet engagement demeurent inégales car les donateurs continuent d'avoir des difficultés à s'entendre sur cette question et à passer à l'étape supérieure. Par ailleurs, les pays partenaires qui ont participé aux évaluations ont fait observer que même dans les cinq pays qui avaient acquis une expérience avant la Déclaration de Paris et qui étaient dotés de capacités relativement fortes, l'aide-projet et les financements parallèles prédominent encore de la part des donateurs⁵.

Encadré 3.1. Dispositifs communs : La Stratégie d'aide conjointe en Tanzanie

La Stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie, de même que le Plan d'action et le Cadre de suivi qui lui ont fait suite, contiennent des lignes directrices claires sur les moyens de renforcer l'harmonisation que les pays partenaires aussi bien que les donateurs ont approuvées en signant un Protocole d'accord. Cette stratégie demande en particulier aux donateurs ce qui suit : s'aligner entièrement sur les stratégies nationales ; respecter des périodes sans missions ; aider les pouvoirs publics dans leurs efforts en vue de renforcer des capacités nationales durables ; rationaliser le nombre de secteurs ou de domaines transversaux dans lesquels ils interviennent ; limiter le nombre de donateurs actifs dans chaque secteur ; nommer un pays partenaire chef de file dans chaque secteur ; adopter des critères de bonnes pratiques en mettant les fonds en commun et en finançant directement les projets ; enfin harmoniser leurs activités, leurs décisions de financement, leurs règles, leurs analyses, leurs réunions, leurs missions et leurs examens. En outre, cette stratégie expose les critères de sélection à appliquer dans la division du travail.

Le Groupe des partenaires pour le développement chargé de la question de l'égalité homme-femme a mené un travail du même ordre en élaborant des directives sur les meilleurs moyens d'aborder cette question au niveau sectoriel. Ce groupe est en train de parachever une stratégie de division du travail, qui ira dans le sens de la Stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie.

Source : République-Unie de Tanzanie (2006), Joint Assistance Strategy for Tanzania ; OCDE (2008) « Key Messages and Case Studies for the HLF-3 Roundtables » pour l'atelier « Strengthening the Development Results and Impacts of the Paris Declaration on Aid Effectiveness through Work on Gender Equality, Social Exclusion and Human Rights », Londres, 12 et 13 mars 2008, DCD(2008)6.

Il faudra s'efforcer davantage de recourir aux approches fondées sur des programmes. Pour autant, l'objectif de la Déclaration de Paris n'est pas de supprimer tous les financements de projets, mais plutôt d'employer la combinaison optimale d'instruments adaptée à la situation de chaque pays.

Harmonisation juridique

Bien que la question de la nécessité d'une harmonisation juridique ne soit pas soulevée dans la Déclaration de Paris, l'harmonisation des pratiques dans ce domaine est l'un des moyens de favoriser l'adoption d'approches communes.

L'augmentation du nombre de procédures concernant les garanties fiduciaires, la passation des marchés et la gestion financière, de mesures de lutte contre la corruption, de dispositifs de financements conjoints par les donateurs et de fonds fiduciaires pose de nouveaux défis dans le cadre du programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide. C'est pourquoi la Banque mondiale s'est associée à d'autres institutions financières internationales, à des organismes d'aide bilatérale et à plusieurs institutions des Nations Unies pour lancer une Initiative d'harmonisation juridique (LHI) destinée à harmoniser et simplifier les outils administratifs et juridiques des donateurs et des pays partenaires. Il s'agira notamment de supprimer les obstacles qui empêchent encore d'harmoniser les approches afin de mettre en œuvre de façon efficiente les engagements sur l'efficacité de l'aide pris au niveau international. Cette initiative servira de cadre au sein duquel les conseillers dans les domaines opérationnels, juridiques et de l'action gouvernementale pourront débattre et échanger des informations de façon suivie sur les problèmes relatifs au droit et aux grandes orientations qui se posent dans le cadre du programme d'harmonisation et d'alignement.

Le Plan d'action de l'Initiative d'harmonisation juridique formule une série de mesures prévues, notamment des activités visant à faciliter l'utilisation de documents fondés sur un modèle commun dans les approches sectorielles et d'autres opérations conjointes ; à améliorer le fonctionnement des fonds fiduciaires alimentés par plusieurs donateurs ; à faciliter l'utilisation des systèmes nationaux dans les opérations conjointes ; enfin à adopter une approche commune pour faire face à la fraude et la corruption. Un Mécanisme de réaction rapide a été mise en place, qui servira à résoudre des problèmes liés à la documentation commune et aux fonds fiduciaires financés par plusieurs donateurs. Par ailleurs, des informations récentes sur la mise en œuvre de l'Initiative d'harmonisation juridique ont été préparées.

Encourager les analyses conjointes

Les donateurs se sont également engagés à « *œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi* » (DP § 32). L'objectif est que 40 % des missions des donateurs sur le terrain soient réalisées conjointement, et que 66 % des travaux analytiques par pays soient effectués conjointement d'ici à 2010 (Indicateur 10). L'enquête de suivi révèle qu'en 2005, 18 % des missions et 42 % des travaux analytiques réalisés dans les pays ayant participé aux deux enquêtes étaient conjoints, contre 20 % des missions et 42 % des travaux analytiques en 2007. Cependant, dans ce cas également, l'enquête de suivi semble indiquer que cet indicateur sous-estime probablement les progrès accomplis car il est possible que des lignes directrices plus claires appliquées dans l'enquête en 2008 aient moins incité à signaler des activités conjointes. En outre, plusieurs pays ont annoncé avoir pris des mesures systématiques pour éviter que les données soient comptabilisées deux

fois dans les réponses à l'enquête. Il semble que les procédures fermement établies pour les missions, comme c'est le cas au Malawi, ainsi que les périodes sans missions, aient contribué à faire augmenter le nombre d'activités conjointes dans plusieurs pays.

Bien que dans les réponses à l'évaluation, on ait peu prêté attention à la question des missions conjointes et des analyses, les observations qui ont été formulées indiquent que des progrès importants n'ont été enregistrés que dans une minorité de pays. De plus, lorsque des avancées ont été faites, le processus consistant à passer à l'étape supérieure « s'est révélé lent et difficile », un engagement fort et durable étant nécessaire de la part à la fois des pays partenaires et des donateurs. Les efforts conjoints sont généralement plus efficaces lorsque le pays partenaire dirige ou coordonne les travaux analytiques, les donateurs étant intégrés à ces efforts⁶. Le cadre commun pour les documents de stratégie par pays de l'UE adopté en 2006 constitue un moyen de passer à l'étape supérieure. En effet, il a déjà facilité une analyse conjointe par des donateurs de l'UE, et a servi de tremplin utile vers une complémentarité accrue au niveau national.

Complémentarité⁷ et division du travail

D'après une étude récente qui a porté sur tous les membres du CAD et les principaux organismes multilatéraux, en 2005/06, 38 pays bénéficiaires accueillent 25 donateurs ou davantage. Le CAD estime que le phénomène de fragmentation des donateurs était présent dans 24 de ces pays⁸. En outre, on a constaté que cette fragmentation posait un problème dans certains secteurs comme celui de la santé, où 80 % des donateurs ne fournissent que 10 % de l'aide totale (OCDE, 2007a).

La fragmentation excessive de l'aide (aux niveaux mondial, national et sectoriel) réduit son efficacité et impose une trop lourde charge aux bénéficiaires de nombreux pays et secteurs. Or on peut réduire le nombre de donateurs sans diminuer le volume de l'aide. La division du travail⁹ est une composante fondamentale du programme arrêté dans la Déclaration de Paris, mais elle touche à des questions sensibles et est liée aux questions de l'avantage comparatif, de la spécialisation et de la coopération déléguée. L'ampleur de la fragmentation varie toutefois selon les pays, les secteurs et les régions. En fait, dans certains secteurs comme les infrastructures et l'agriculture, on pourrait bien avoir besoin de diversifier le nombre de donateurs (pour plus de détails à ce sujet, voir la note de position du Groupe de contact des pays partenaires intitulée *Position Paper on Priority Areas of Concern*).

Encadré 3.2. Groupe Nordic Plus : Rationaliser l'aide

Les exemples de coopération déléguée et de cofinancement sont de plus en plus nombreux chez les donateurs du Groupe Nordic Plus (Danemark, Finlande, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Ainsi, la Suède gère l'aide de la Norvège au Mali, et la Norvège celle de la Suède au Malawi. En Afrique du Sud, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas sont des partenaires silencieux du programme d'aide au Media Institute dirigé par la Norvège. Enfin la Norvège et le DFID ont conclu un accord de financement conjoint pour apporter leur concours au Bureau de lutte contre la corruption au Malawi. Le Groupe Nordic Plus a également mis au point plusieurs outils visant à renforcer l'harmonisation : un guide des formules de financements conjoints (2007), un document intitulé *Procurement Policy* (2004) sur la passation des marchés, un document intitulé *Complementary Principles* (2005) qui oriente la répartition des tâches en observant le principe de la complémentarité dans le cadre des processus d'élaboration de stratégies d'aide conjointes (2005), et enfin un guide pratique de la coopération déléguée (2006).

La Déclaration de Paris invite les donneurs à *tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches* (DP § 35a). Pour contribuer à cette division du travail, les pays partenaires s'engagent à fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donneurs et sur les moyens de rendre les actions des donneurs complémentaires au niveau national ou sectoriel (DP § 34). Or cette tâche est loin d'être simple. « Toute amélioration de la complémentarité passe par un changement d'attitude à la fois des donneurs et des pays bénéficiaires. Elle a des conséquences importantes sur les processus de planification et les partenariats à long terme aux niveaux national et sectoriel. [C'est pourquoi on ne pourra parvenir à une division] du travail du jour au lendemain. Il faut donc adopter une approche à long terme en plusieurs étapes » (OCDE, 2007b). Les conclusions de l'évaluation réalisée récemment confirment qu'il est difficile de progresser vers une complémentarité accrue. En particulier, si l'objectif d'une concentration sectorielle est accepté, il s'est révélé difficile à mettre en oeuvre, notamment du fait que les négociations sur la division du travail peuvent devenir délicates (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.13).

Malgré les difficultés, les examens de l'aide du CAD indiquent que « de nombreux donneurs s'efforcent avec une détermination croissante d'améliorer la répartition des tâches et ont engagé des initiatives pilotes pour encourager la coopération déléguée et les stratégies conjointes » (OCDE, 2008c)¹⁰. De même, il ressort de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que bien que l'on n'observe pas encore de tendance profonde vers une utilisation accrue des dispositifs de « partenaire silencieux » et de « donneur chef de file », certains pays et organismes donneurs ont pris des mesures pour améliorer la division du travail (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.13, page 19). L'Irlande s'est retirée des secteurs de l'éducation en Tanzanie et de l'agriculture en Ouganda ; des partenaires chefs de file, actifs et passifs ont été désignés dans chacun des secteurs en Zambie. Au Mozambique, les activités de chaque donneur ont été inventoriées grâce à l'outil électronique de gestion de l'aide ODAmoz. La Suède a délégué à la Norvège l'exécution de l'ensemble de son programme au Malawi. Enfin l'Allemagne a confié à la France l'administration de ses fonds en faveur du secteur de l'éducation au Mali¹¹. Dans plusieurs pays, les donneurs et les pays partenaires ont adopté et/ou signé des stratégies d'aide conjointe (dont on trouvera des exemples aux encadrés 3.1 et 3.5), ainsi que des plans d'action sur l'harmonisation et l'alignement. Des programmes de division du travail ont également été réalisés dans plusieurs pays, comme cela a été montré lors d'un atelier organisé récemment à Pretoria¹². Cependant, bien que des exemples de bonnes pratiques commencent à apparaître, dans un certain nombre de pays et d'organismes, « on continue d'observer une inertie et des pressions contre un élargissement de la gamme des relations et des engagements traditionnels [ainsi qu'une réticence] à abandonner progressivement les engagements, ou à s'abstenir d'intervenir » (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.13). On trouvera d'autres exemples des progrès réalisés et des défis à relever en vue d'une division accrue du travail aux encadrés 3.2, 3.3 et 3.4.

Encadré 3.3. Expérience d'un donneur dans le domaine de la division du travail : l'Allemagne

À la fin des années 90, la coopération pour le développement de l'Allemagne bénéficiait à 118 pays, sur 146 pays en développement environ. Il fallait manifestement réduire le nombre de pays bénéficiaires pour déployer davantage d'efforts au niveau national. Lors d'un premier cycle de concentration, 70 pays partenaires ont été choisis, et leur nombre a été ramené à 58 durant un second cycle. Les programmes régionaux et thématiques sont demeurés inchangés. À la suite de débats internes stimulants reposant sur une série de critères qui comportaient par exemple l'avantage comparatif de l'Allemagne, ainsi que d'échanges de vues avec les pays partenaires, des décisions ont été prises. Dans le même temps, une liste de 11 thèmes d'intervention a été dressée de façon à ce que tous les acteurs s'accordent sur les domaines et les secteurs prioritaires. Aujourd'hui, dans la moitié environ des pays partenaires, l'Allemagne intervient dans un maximum de trois secteurs tandis que dans les autres, elle ne le fait que dans un seul (le financement d'études et l'aide humanitaire notamment ne font pas partie de cette liste). Ce processus a permis de fonctionner avec une certaine souplesse et d'appliquer une stratégie responsable de retrait de secteurs abandonnés, qui dans certains cas s'étalait sur plusieurs années. Il a été suivi de discussions avec les pays partenaires et d'autres donateurs sur les questions stratégiques, les besoins, les avantages comparatifs, les intérêts, la division du travail et la priorité accordée à la pauvreté dans le portefeuille. Ainsi, la coopération avec le Mozambique, qui était concentrée sur une vaste gamme de mesures dans les domaines les plus divers (éducation, santé, énergie, infrastructure de transports, décentralisation, réforme du secteur public, réinsertion des anciens combattants, protection de l'environnement, agriculture, promotion des PME, etc.), n'a plus porté que sur trois domaines d'intervention. Les deux parties prenantes ont eu l'occasion de mener des débats internes, auxquels ont participé les pouvoirs publics et des organisations de la société civile. Les autres secteurs ont été réservés aux années suivantes, et on a trouvé d'autres donateurs pour financer certains programmes.

L'Allemagne a non seulement réduit la fragmentation de son aide, mais signale ce qui suit : *a)* le volume global de l'aide a augmenté depuis que ce processus a démarré ; *b)* les discussions ont obligé les sièges à prêter davantage attention aux stratégies des pays partenaires et à limiter les interventions isolées dans des secteurs précis ; *c)* le processus de réduction a aidé l'Allemagne à trouver des possibilités de contribuer à des approches sectorielles et à des programmes de pays partenaires, ainsi qu'à se préparer à des consultations sur la division du travail ; *d)* l'Allemagne a pu affecter ses ressources de façon à mieux participer au dialogue sectoriel et à augmenter sensiblement les financements en faveur des secteurs importants (l'éducation au Mozambique par exemple). Dans des pays comme le Burkina Faso, ce processus conjoint avec les partenaires a également servi à réévaluer la participation générale de l'Allemagne à la prochaine élaboration des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et à la stratégie de réduction de la pauvreté. Enfin, ces discussions ont abouti à un accord sur la participation de l'Allemagne à la stratégie nationale de pays partenaires ou, dans le cas de l'Ouganda, à des stratégies d'aide conjointe.

Encadré 3.4. Concentration géographique et sectorielle : l'Aide de la Belgique au Maroc

« L'aide belge au Maroc est fortement concentrée dans la région de Souss-Massa-Draa, zone semi-aride où la population rurale est très dispersée et rencontre de graves problèmes d'approvisionnement en eau. La Belgique est l'un des rares donateurs à avoir choisi de cibler ses efforts sur le sud du pays. Elle concentre en outre ses actions de soutien sur la gestion de l'eau et l'assainissement en milieu rural, secteur qui absorbe actuellement plus de 65 % de ses engagements. Cette stratégie coïncide avec les priorités du gouvernement marocain et répond aux besoins des groupes de population visés dans la zone choisie. Elle permet à la Belgique de s'adjuger un avantage comparatif que n'ont pas d'autres donateurs, en dépit d'un programme de coopération relativement modeste, et d'avoir une action vraiment productive dans les zones et les secteurs dans lesquels elle intervient. »

Source : OCDE (2008) « Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Enseignements tirés des examens par les pairs – Rapport de synthèse ».

Encadré 3.5. La division du travail en Zambie

En Zambie, après l'achèvement d'un programme de division du travail (qui a pris la forme d'une auto-évaluation des donateurs examinée par des pairs et d'une étude des donateurs dans divers secteurs par le gouvernement), le gouvernement a publié une première version des modalités préférées de la division du travail en avril 2006. Ces modalités ont ensuite été débattues avec les donateurs et ont donné lieu à un accord en vertu duquel chaque secteur serait dirigé conjointement par deux ou trois partenaires, les donateurs seraient répartis en quatre catégories (chef de file, actif, silencieux et en cours de désengagement) et les 17 secteurs seraient alignés avec les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les activités des ministères concernés.

Plusieurs résultats positifs peuvent déjà être mis au crédit du programme de division du travail et des accords conclus dans ce cadre. On peut citer notamment une meilleure coordination des donateurs et de l'échange des informations, une simplification des contacts entre les donateurs et le gouvernement et une diminution du nombre de réunions bilatérales avec des représentants de l'État. Ce programme a toutefois mis en évidence un certain nombre de problèmes : les donateurs rencontrent d'énormes difficultés à se désengager de certains secteurs, notamment car ils peuvent avoir l'impression de devoir agir lentement de façon à ne pas perturber des activités en cours ; les différents secteurs ne sont pas encore couverts de façon équilibrée puisque la participation à des secteurs tels que la santé et la gouvernance reste très courante ; la décentralisation des pouvoirs de décision varie considérablement, plusieurs donateurs s'en remettant au siège ; certains donateurs ressentent le besoin de conserver une visibilité, et ont donc des difficultés à jouer un rôle « silencieux » ; enfin les questions transversales et l'importance des donateurs émergents ne sont pas totalement prises en compte dans la division du travail actuelle.

Source : Adapté du rapport de l'atelier de Pretoria, « Rationalizing Aid Delivery – Partner Country Experience and Perspectives », organisé par l'équipe de projet du CAD chargée de la rationalisation de l'acheminement de l'aide et de la complémentarité.

Il faut tellement de volonté politique, de consensus, de restructuration et de temps pour faire avancer le programme de division du travail¹³ qu'une grande partie des progrès enregistrés jusqu'à présent a consisté à dégager un plus large consensus. Un événement particulièrement important a été en 2007 la signature du Code de conduite de l'Union Européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (voir l'encadré 3.6). Bien qu'il soit encore au début de sa mise en œuvre, ce Code de conduite a « de bonnes chances de renforcer l'harmonisation » (Wood *et al.*, chapitre 3.15).

Le Code de conduite souligne qu'il est important de coopérer étroitement avec les pays partenaires et nécessaire d'adopter une approche-pays. En outre, il invite les donateurs de l'UE, ainsi que tout donneur qui le souhaite, à suivre 11 principes visant à améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE. Bien qu'il soit trop tôt pour que l'on observe des conséquences de grande ampleur sur le terrain, la Commission européenne a rédigé un recueil de bonnes pratiques (*Compendium of Good Practices*) qui s'inspire de l'expérience des donateurs, et est en train de préparer un rapport sur les avancées vers la mise en œuvre du Code de conduite, ainsi qu'un guide pratique (*EU Toolkit*) destiné à aider les donateurs à appliquer le Code de conduite. Pour donner un coup de fouet au processus de division du travail et le renforcer sur le terrain, une liste de pays bénéficiant d'une procédure accélérée a été dressée en accord avec les pays partenaires¹⁴.

Encadré 3.6. Principes directeurs du Code de conduite de l'UE

Complémentarité au niveau national

1. Concentrer les activités des donateurs : un maximum de trois secteurs par pays + soutien budgétaire général + aide aux acteurs non publics et aux programmes de recherche et d'éducation, sur la base des critères suivants :
 - chaque donateur intervient en fonction de son avantage comparatif, auto-évalué, approuvé par le pays partenaire et reconnu par d'autres donateurs
 - les pays partenaires définissent les domaines dans lesquels l'aide augmentera ou diminuera, et déterminent quels donateurs continuent de participer à un secteur donné
 - les donateurs collaborent avec les gouvernements pour désigner les secteurs dans lesquels ils se maintiennent, et proposent des secteurs auxquels ils retireront leur appui
 - les autres donateurs assurent un engagement durable dans les secteurs d'intervention
2. Redéployer les fonds en faveur d'autres activités au niveau national, sur la base de négociations au niveau local :
 - lorsque des donateurs interviennent dans plus de trois secteurs, soit employer des accords de coopération déléguée, soit quitter les secteurs en redéployant les fonds de manière responsable en faveur de trois secteurs prioritaires ou d'un soutien budgétaire général, en évitant d'interrompre l'aide
3. Mettre en place des accords de donateur principal dans chaque secteur afin de réduire les coûts de transaction
4. Signer des accords de coopération/partenariat délégués
5. Assurer un soutien approprié aux donateurs dans les secteurs particulièrement prioritaires pour lutter contre la pauvreté :
 - un donateur actif de l'UE par secteur au minimum, trois à cinq donateurs actifs de l'UE par secteur au maximum

Autres aspects de la complémentarité

6. Reproduire ces pratiques au niveau régional
7. Les États membres choisissent un nombre limité de pays prioritaires et envisagent une coopération déléguée dans les pays non prioritaires
8. Prendre en considération les pays négligés qui sont souvent en situation de fragilité
9. Analyser et étendre les domaines de compétence au niveau mondial. La Commission devra approfondir l'expertise des donateurs dans les domaines où ils possèdent un avantage comparatif, en réduisant la concentration et en tenant compte de l'appropriation au niveau national
10. Progresser sur d'autres aspects de la complémentarité (complémentarité verticale et entre différents instruments)

Principe général : approfondir la réforme des systèmes d'aide : structure décentralisée, incitations institutionnelles et redéploiement des ressources financières et humaines.

Contraintes : éviter que la division du travail ait des conséquences sur les volumes d'aide au niveau mondial et sur la prévisibilité de l'aide.

Par ailleurs, une équipe de projet du CAD chargée de la rationalisation de l'acheminement de l'aide et de la complémentarité a élaboré des principes de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays grâce à des ateliers régionaux (voir l'encadré 3.7). Le défi à relever consistera à mieux appliquer ces stratégies de division du travail afin de réduire le nombre de donneurs actifs dans des secteurs où ils sont trop nombreux tout en maintenant (ou en augmentant) le volume global des financements. Il faudra probablement pour cela davantage d'accords de coopération, de partenariats silencieux et de dispositifs de coopération déléguée.

Encadré 3.7. Principes de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays

On peut améliorer les résultats obtenus en termes de développement lorsque les donneurs rationalisent leurs activités au niveau des pays, tant individuellement que collectivement.

Les pays partenaires doivent animer le processus de division du travail tout en dialoguant avec les donneurs, en offrant à la société civile et au secteur privé les moyens de participer de façon transparente.

Les pays partenaires et les donneurs doivent s'engager à éviter une dispersion de leurs activités et des activités qui font double emploi afin d'utiliser de façon optimale les ressources en faveur du développement dans les différents secteurs, domaines thématiques, unités géographiques ou modalités d'acheminement de l'aide.

Les négociations sont une composante nécessaire pour compléter le processus, et il faut faire preuve de souplesse des deux côtés. Tous les acteurs sont résolus à trouver des solutions pragmatiques et réalisables.

La division du travail n'étant qu'un outil pour utiliser l'aide plus efficacement, les donneurs s'engagent à harmoniser et à mieux coordonner leur soutien en faveur du développement des capacités en visant une gestion globale de l'aide.

Les conséquences du processus de division du travail sur le volume global de l'aide aux pays doivent être neutres.

Les pays partenaires et les donneurs doivent mesurer la valeur ajoutée de la division du travail.

Les pays partenaires et les donneurs doivent faire connaître la valeur ajoutée de la division du travail.

Amélioration des systèmes des donneurs

Les données recueillies dans le cadre des 14 Examens de l'aide du CAD qui ont été menés depuis 2005¹⁵ montrent que les donneurs ont élaboré des plans d'action précis visant à mettre en œuvre le programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide, et que la plupart ont apporté des améliorations majeures à leurs systèmes d'aide. Le bilan des engagements est cependant inégal. Pour mettre en œuvre les engagements d'harmonisation, ainsi que d'autres pris dans la Déclaration de Paris, il faut apporter toute une série d'ajustements aux systèmes des donneurs. On peut certes adopter différentes mesures de réformes, mais les Examens de l'aide du CAD tendent à montrer que certains facteurs fondamentaux dans les domaines de l'organisation et de la gestion doivent être en place pour faciliter leur mise en œuvre. Il faut en particulier que les milieux officiels et les dirigeants politiques apportent un soutien à un niveau élevé, que le calendrier retenu soit réaliste, que l'on communique largement avec l'opinion publique et le parlement dans les pays donneurs et que l'on fasse preuve de souplesse afin de prendre en considération la situation de chaque pays. Une difficulté particulière consiste à établir des

partenariats reposant sur la confiance et faire coïncider les objectifs des agents des donateurs et les incitations lorsqu'ils divergent. En ajustant leurs systèmes, les donateurs devront également relever des défis aux niveaux politique et institutionnel (décentralisation et changements de la composition des ressources humaines par exemple) et au niveau des modes d'acheminement (modalités d'acheminement de l'aide, division du travail et prévisibilité de l'aide par exemple)¹⁶.

Facteurs qui influent sur le rythme des progrès en matière d'harmonisation

L'expérience acquise jusqu'à présent montre qu'un certain nombre de facteurs accroissent les chances de succès. Il s'agit notamment des suivants : prise de conscience et volonté politique, à la fois au niveau du pays partenaire et au niveau du donneur ; confiance réciproque ; objectifs clairement définis et adaptés à la situation du pays ; accords sur les priorités et les résultats ; capacité du gouvernement à prendre en charge, coordonner et gérer l'aide ; politiques nationales opérationnelles sur la division du travail (stratégies d'aide conjointe et plans d'action pour l'harmonisation par exemple) ; cadres formels de coordination et de dialogue pour faciliter un échange d'informations dans la transparence (groupes de travail sectoriels par exemple) ; informations de bonne qualité sur les activités du donneur ; enfin accord sur la méthode qui sera adoptée pour mesurer l'avantage comparatif¹⁷. Il est également important de consulter le personnel spécialisé dans les questions fiduciaires et juridiques et de s'investir dès le début pour fixer des objectifs bien précis.

L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met en évidence un certain nombre d'entraves qui empêchent les donateurs de progresser davantage. Le rapport de synthèse a révélé en particulier que « Près de la moitié des organismes partenaires étudiés affirment être confrontés à de graves restrictions formelles, à des vetos politiques qui leur sont, de facto, opposés et/ou à des obstacles institutionnels majeurs à l'adoption de ces dispositifs communs ». De plus, trois donateurs ayant fait l'objet de l'enquête ont indiqué que les problèmes d'harmonisation *au sein* des systèmes nationaux constituaient un obstacle. D'autres difficultés demeurent, et notamment les suivantes : le fait que l'harmonisation exige de plus en plus de temps et d'effectifs ; les obligations de rendre des comptes au niveau national ; enfin les pressions subies pour afficher des résultats directs et visibles. L'évaluation montre également que les questions d'incitation jouent un rôle. Ainsi, la pratique largement répandue dans les approches fondées sur des programmes de choisir des financements parallèles au lieu de dispositifs de mise en commun des fonds donne à penser que les donateurs « ménagent leurs arrières » (Wood *et al.*, chapitres 3.13 à 3.15)¹⁸. Les problèmes que posent les incitations ont été également mis en évidence par les Examens de l'aide du CAD, qui indiquent que « majoritairement, les donateurs entendent intervenir dans plus d'un ou deux secteurs pour minimiser les risques » (OCDE, 2008c).

D'autre part, l'évaluation montre qu'il arrive que les pays partenaires ne fassent pas preuve d'initiative, de dynamisme ou d'influence, alors que ce type d'engagement est important pour que les mesures visant à harmoniser l'aide donnent des résultats. L'étude de plusieurs pays partenaires a révélé que ces pays n'encourageaient pas un développement accru de dispositifs communs ou d'une division du travail. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène, notamment la crainte que l'harmonisation, lorsqu'elle n'est pas pilotée par les pays partenaires, risque de compromettre l'appropriation, et la volonté de continuer à utiliser des méthodes traditionnelles d'exécution des projets, qu'ils connaissent déjà bien¹⁹. D'autres raisons ont été avancées,

à savoir le souhait de poursuivre des partenariats déjà anciens avec de petits donateurs et de bénéficier d'apports d'aide prévisibles. Enfin, il est rare que les pays partenaires soient en mesure de guider les processus d'harmonisation.

Conséquences futures

Lors du 3^{ème} Forum de haut niveau d'Accra, les pays partenaires se sont légitimement fixé comme objectifs prioritaires la complémentarité et la division du travail. Or « l'expérience acquise dans les pays [...] montre que même aujourd'hui, certains secteurs absorbent trop de financements, alors que d'autres n'en reçoivent pas assez »²⁰. Par ailleurs, il faudra accomplir des progrès notables pour atteindre les objectifs de mise en place de dispositifs communs et de réalisation d'analyses conjointes d'ici à 2010. Il est important que les pays partenaires jouent un rôle moteur pour dresser la liste des questions les plus importantes, et que les donateurs renforcent la capacité des pays partenaires à prendre des initiatives et, lorsque cela est possible, harmonisent leur action en fonction des stratégies de développement et des systèmes nationaux²¹. Il importe également que les efforts d'harmonisation ne limitent pas la diversité et les volumes d'aide disponibles en faveur des pays partenaires. On rappellera cependant que les participants à une conférence sur la gouvernance qui s'est tenue récemment ont fait observer que « si l'harmonisation était chose aisée, les donateurs y seraient parvenus depuis longtemps » (OCDE, 2008f ; OCDE/CAD GOVNET, 2008).

Notes

1. Même si l'aide était parfaitement alignée, il faudrait toujours une bonne dose d'harmonisation, et notamment une « défragmentation » et une rationalisation afin de réduire les coûts de transaction, qu'il s'agisse d'aide financière et d'assistance technique, d'analyses ou de missions des donateurs.
2. Le Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration conclut que « Les engagements pris dans la Déclaration de Paris ont donné lieu à l'élaboration de plusieurs modalités de mise en œuvre nouvelles et différentes. Il s'agit notamment des stratégies d'aide conjointes, de l'aide aux programmes sectoriels, des approches fondées sur des programmes, du soutien budgétaire général, de la délégation des pouvoirs et des partenariats silencieux. » Il indique également que « plus de 75 % des membres ont constaté que des progrès avaient été enregistrés dans la mise en œuvre des engagement liés à l'harmonisation » OCDE (2008a).
3. Les questions des avancées vers l'engagement d'harmoniser les incitations à coopérer, l'acheminement efficace de l'aide dans les États dans une situation de fragilité et l'encouragement d'une approche harmonisée des évaluations environnementales sont respectivement analysées dans les chapitres sur la gestion axée sur les résultats, les États en situation de fragilité et de conflit et l'alignement.
4. Enquête de suivi 2008, Appendice, tableau A9 (OCDE, 2008b). La moyenne était de 46 % dans les pays ayant participé aux deux enquêtes, contre 39 % dans ceux y ayant participé en 2008 pour la première fois.
5. Voir Wood et al. (2008), chapitre 3.13
6. Voir Wood et al. (2008), chapitres 3.13 et 3.14 pour des détails à ce sujet.
7. « La complémentarité commence par la coordination, mais va beaucoup plus loin. Elle suppose que chaque acteur concentre son aide sur des domaines dans lesquels il peut apporter le plus de valeur ajoutée en tenant compte de ce que font les autres. La complémentarité est donc la division du travail optimale entre les différents acteurs afin d'utiliser au mieux les ressources humaines et financières ». Voir OCDE (2008d).
8. On considère que les activités sont fractionnées lorsque plus de 15 donateurs ne financent que 10 % de l'aide programmable d'un pays. Plus il y a de donateurs qui, au total, ne représentent que 10 % de l'aide programmable d'un pays, plus la fragmentation est marquée. Voir OCDE (2008e).
9. La division du travail comporte cinq composantes principales : la complémentarité au niveau des pays, entre les différents secteurs et entre les différents pays, la complémentarité verticale et la complémentarité entre les modalités et les instruments. Pour une définition plus détaillée de la division du travail, voir la page 9 de OCDE (2007b).
10. On notera cependant que « Le fait de déléguer l'exécution d'un programme à un autre donneur est un signe de progrès même si la spécialisation dans un secteur ou le retrait d'un secteur d'intervention est encore une chose rare ».

11. On trouvera des détails à ce sujet dans OCDE (2007b).
12. En février 2008, une équipe composée de pays partenaires et de donateurs bilatéraux et multilatéraux a organisé un atelier en Afrique du Sud sur la rationalisation de l'acheminement de l'aide et les expériences et les perspectives des pays partenaires dans ce domaine (« Rationalising Aid Delivery: Partner Country Experience and Perspectives »). Cet atelier a été l'occasion de connaître les positions et les sujets de préoccupation de chacun et de débattre de mesures à adopter pour encourager les efforts en vue de rationaliser l'acheminement de l'aide. À partir du cas de différents pays présentés et analysés, les participants se sont penchés sur un certain nombre de conditions indispensables pour rationaliser l'acheminement de l'aide, et de moyens prometteurs pour y parvenir.
13. Voir OCDE (2007b) et l'atelier de Pretoria « Rationalising Aid Delivery – Partner Country Experience and Perspectives » pour une analyse plus détaillée des facteurs et des défis principaux.
14. Dans les pays en faveur desquels il a été décidé de prendre des mesures immédiates, une aide sera apportée par l'intermédiaire d'un facilitateur principal (chargé d'assurer la coordination et de rendre compte des progrès réalisés) ainsi que de certains donateurs de l'UE.
15. OCDE (2008c) repose sur 14 examens par les pairs réalisés entre 2005 et le milieu de 2008.
16. Pour une analyse plus approfondie de ces questions, voir également OCDE (2008a).
17. Voir Ministère fédéral de la Coopération et du développement économique - BMZ (2008).
18. Voir également OCDE (2008a).
19. Voir Wood et al. (2008), chapitres 3.13 et 3.14 pour des détails à ce sujet.
20. « East & South-East Asia: Outcomes Document, Consultations on the High Level Forum on Aid Effectiveness », Bangkok, 21-22 avril 2008. <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1208199523477/4893662-1212088917542/East+SouthEast-Asian-Consultation-Bangkok.pdf>.
21. Les notes de synthèse des réunions préparatoires au 3e Forum de haut niveau sur les régions Asie du Sud-Est, Îles du Pacifique et Afrique mentionnent toutes précisément la nécessité que les donateurs harmonisent leur action afin de faire participer les pays partenaires et de tenir compte des systèmes, des priorités et des procédures des pays, de façon à ne pas compromettre l'appropriation, www.accrahlf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/0,,contentMDK:21690833~menuPK:64861647~pagePK:64861884~piPK:64860737~theSitePK:4700791,00.html.

Références

- OCDE (2007a), « Vers une meilleure répartition des tâches entre les donateurs : Concentration et fragmentation de l'aide » présenté lors du Forum mondial sur le développement : Atelier thématique consacré aux enjeux d'un accroissement de l'aide au niveau des pays bénéficiaires - une aide prévisible en phase avec les résultats, 11 décembre 2007, www.accrahlf.net.
- OCDE (2007b), « Revised Draft Terms of Reference for a Compendium of Good Practices on Division of Labour », DCD/DAC/EFF(2007)11, <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/LinkToFrench/NT00000BCE?OpenDocument>.
- OCDE (2008a), *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration: Summary of Emerging Trends*, Vol. 1, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, Pour une meilleure aide au développement, Les éditions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/hlfsurvey.
- OCDE (2008c) « Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Enseignements tirés des examens par les pairs – Rapport de synthèse », OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), « Compendium on Good Practices on Division of Labour », draft report, 27 juin, préparé pour la Commission européenne et l'OCDE/CAD.
- OCDE (2008e), *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability – Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, Les éditions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/scalingup.
- OCDE (2008f), « Report from the London Conference on Governance Assessments », www.oecd.org/dataoecd/16/27/40266891.pdf.
- OCDE/CAD GOVNET (2008), « Conference Report: Donor Approaches to Governance Assessments », Conférence de l'OCDE/CAD/GOVNET sur les évaluations de la gouvernance et l'efficacité de l'aide, Londres, 20 et 21 février.
- Wood, B., et al. (2008), *Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 4

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

Par suite notamment du démarrage tardif des activités relatives à la gestion axée sur les résultats en matière de développement et aux difficultés inhérentes à leur conduite, des progrès ne pouvaient être réalisés que si des opérations de sensibilisation et des échanges d'informations sur les pratiques optimales étaient organisés. Les progrès accomplis au regard des engagements proprement dits qui ont été pris au titre de la gestion axée sur les résultats sont moyennement encourageants. Des avancées notables ont été enregistrées dans certains pays et secteurs. Un certain nombre de pays s'emploient aussi à l'heure actuelle à améliorer leurs cadres de suivi. Toutefois, un nombre relativement restreint de pays se sont dotés de stratégies de qualité orientées vers les résultats, et seuls quelques donateurs utilisent les cadres de résultats et de suivi de ces pays. Il est indispensable de clarifier les définitions, d'accélérer la mise en place de cadres de suivi et de dégager un accord plus large sur les moyens de renforcer les systèmes.

Introduction

La Déclaration de Paris s'inscrit dans le contexte d'efforts grandissants visant l'obtention de résultats, qui reçoivent l'appui de nombreuses initiatives internationales ; les OMD comportent un ensemble de cibles et d'indicateurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis et le Consensus de Monterrey traite expressément des moyens de réaliser les objectifs fixés. Pour avoir un sens, ces résultats doivent être perçus au niveau des pays partenaires. *C'est ainsi qu'en vertu de la Déclaration de Paris (paragraphe 43-46), les donateurs et les pays partenaires s'engagent à gérer et à mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ; les partenaires s'engagent à raccorder plus étroitement les stratégies et les budgets, et à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats ; les donateurs s'engagent à relier la programmation par pays aux résultats obtenus et à aligner cette programmation sur les cadres de suivi et d'évaluation des partenaires, et à harmoniser leurs exigences en matière de notification ; enfin, les partenaires et les donateurs s'engagent conjointement à renforcer les capacités nécessaires.*

La gestion axée sur les résultats en matière de développement est une approche de nature à favoriser une prise de décision fondée sur des observations factuelles, l'accent étant mis désormais non plus sur les moyens mis en œuvre mais sur la réalisation des objectifs définis. De ce fait, la mise en pratique de la gestion axée sur les résultats en matière de développement pose des défis aussi bien sur le plan politique que sur le plan technique, qui sortent largement du cadre de la gestion de l'aide. Comme indiqué dans le Rapport de synthèse de l'évaluation, la gestion axée sur les résultats en matière de développement est très difficile à maîtriser dans de nombreux domaines et, dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide comme le soutien budgétaire général, il s'avère extrêmement difficile de mesurer les résultats et de les imputer. Il est en outre signalé dans ce rapport que des données statistiques ne permettent pas toujours de bien rendre compte des résultats obtenus (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.18). Au niveau organisationnel, le renforcement nécessaire de la culture de résultats requiert toute une série de réformes internes, et notamment une valorisation des ressources humaines, le développement des capacités des pays partenaires (y compris en matière de statistiques), le renforcement de l'évaluation, le resserrement des liens entre les résultats et le processus de planification et de budgétisation, et surtout la promotion du leadership et de la reddition de comptes.

Progrès accomplis

Le Rapport de synthèse de l'évaluation, l'Enquête de suivi 2008 et l'Étude de la Banque mondiale intitulée *Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead* ont abouti à la conclusion que les progrès réalisés au regard des engagements pris en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats en matière de développement sont moyennement encourageants. Toutefois — comme l'ont fait valoir des responsables des pays partenaires lors des consultations régionales et comme il ressort de l'Enquête de suivi — il importe de clarifier les définitions, d'accélérer l'élaboration des cadres de suivi et de parvenir à un plus large accord sur la façon de renforcer les systèmes pour pouvoir atteindre l'objectif-ciblé fixé pour 2010 concernant la réduction d'un tiers de la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi (DP, indicateur 11).

Selon la Banque mondiale, trois des pays pouvant bénéficier des crédits de l'IDA qui ont été examinés (Mozambique, Tanzanie et Ouganda), soit 5 % des pays considérés, avaient « pour l'essentiel établi » en 2007 des cadres orientés vers les résultats, contre 3 % en 2005. Les progrès accomplis dans le sous-échantillon de pays ayant participé aux deux enquêtes de suivi sont un peu plus marqués : la proportion de pays ayant « pour l'essentiel établi » des cadres orientés vers les résultats est passée de 5 % à 7.5 %. Il ressort également de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que très peu de pays se sont dotés de stratégies de qualité orientées vers les résultats et que seuls quelques donneurs utilisent les cadres de résultats et de suivi de ces pays.

Fait plus encourageant, la Banque mondiale signale que 12 (19 %) des pays pouvant bénéficier des crédits de l'IDA qui ont été examinés, ont été considérés comme étant dotés d'une stratégie assez élaborée au regard d'au moins un des trois critères utilisés pour évaluer le cadre orienté vers les résultats des pays partenaires¹. Qui plus est, le nombre de pays qui s'emploient à améliorer leurs cadres de suivi (même si ceux-ci ne sont pas encore considérés comme étant « assez élaborés ») est passé de 42 % en 2005 à 56 % en 2007. La Zambie, par exemple, a amélioré son score grâce au resserrement de la coordination entre son office central des statistiques et les ministères sectoriels ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs des performances sectorielles. La notation du Mozambique a progressé du fait des améliorations apportées à la diffusion de l'information ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. Voir l'Enquête de suivi 2008 pour d'autres exemples ainsi que l'encadré 4.1.

Il ressort aussi de l'Évaluation que de solides progrès ont été réalisés dans certains pays et secteurs, et que des plans ont été élaborés pour améliorer les systèmes dans un proche avenir. Toutefois, il reste difficile de trouver un terrain d'entente pour ce qui est des indicateurs, des sources de données et du recours aux systèmes nationaux. De plus, pour de nombreux pays partenaires, le suivi axé sur les résultats est encore considéré comme le maillon faible du système national de gouvernance.

En raison notamment du démarrage tardif des activités relatives à la gestion axée sur les résultats en matière de développement et des difficultés inhérentes à leur conduite, il a fallu, pour pouvoir enregistrer des progrès, mener des actions de sensibilisation, mettre au point des stratégies et échanger des informations sur les pratiques optimales². La troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui s'est tenue à Hanoï, en 2007, a été une étape importante puisqu'elle a rassemblé des représentants de 45 pays partenaires, de 32 organismes de développement et de 30 organisations de la société civile et du secteur privé qui ont centré leurs débats sur le renforcement des capacités des pays partenaires et la création de communautés également convaincues de l'importance que revêt un programme d'action axé sur les résultats. Dans le prolongement de cette table ronde, la Communauté de pratique Asie-Pacifique, entre autres, a accompli des progrès considérables en offrant un forum pour les échanges d'informations, et notamment pour l'apprentissage au contact des pairs dans le domaine de la gestion axée sur les résultats³.

Encadré 4.1. La gestion axée sur les résultats

Des exemples de bonnes pratiques concernant la plus forte orientation de la stratégie de développement vers les résultats se dégagent aux niveaux international, national et sectoriel :

- **Niveau international**

Le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales a entrepris des travaux en vue d'élaborer un outil commun, simple et pratique permettant d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. Cet outil sera mis en œuvre à l'issue de consultations avec les principales parties prenantes, notamment les pays partenaires.

- **Niveau national**

La Tanzanie s'est orientée vers une stratégie de développement axée sur les résultats, ce qui c'est traduit par une utilisation accrue des données sur les performances dans le cadre du processus budgétaire et par un renforcement des incitations offertes aux décideurs pour qu'ils fondent leurs propositions budgétaires sur le principe de l'orientation vers les résultats.

En Ouganda, une matrice d'actions et de résultats comportant des objectifs précis pour les principaux résultats à atteindre est prévue dans la Stratégie de lutte contre la pauvreté du pays (le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté). Le gouvernement a également pris des mesures pour étoffer son ensemble de données sur le développement, intégré le point de vue des pauvres dans la planification grâce à des évaluations participatives de la pauvreté et finalisé une stratégie nationale intégrée en matière de suivi et d'évaluation.

- **Niveau sectoriel**

Au Vietnam, le Programme de développement socioéconomique pour les zones peuplées de minorités ethniques et pour les zones montagneuses s'appuie sur un système complet d'indicateurs permettant un suivi de sa mise en œuvre et l'évaluation de ses résultats, avec une ventilation par sexe, minorité ethnique et degré de pauvreté. La pierre angulaire de la gestion axée sur les résultats, dans le cas de ce programme, est la Feuille de route pour sa mise en œuvre qui a été élaborée en large concertation avec les principales parties prenantes.

Source : Wood, B. et al. (2008), Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Copenhague, juillet. www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf; Banque mondiale (2007) « Results-based National Development Strategies : Assessment and Challenges ahead » ; et OCDE (2008) « Principaux messages et études de cas pour les tables rondes du troisième Forum de haut niveau, qui se dégagent de l'atelier sur le thème « Renforcer les résultats et l'impact en matière de développement de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, au moyen de travaux sur l'égalité homme-femme, l'exclusion sociale et les droits de l'homme, » Londres, 12-13 mars 2008.

Incitations à progresser dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement et capacités pour ce faire

Deux séries de questions connexes expliquent dans une large mesure les difficultés rencontrées pour progresser dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement, à savoir la nécessité de renforcer des capacités essentielles pour pouvoir venir à bout de la complexité inhérente à la concrétisation de cet engagement particulier énoncé dans la Déclaration de Paris, et les incitations et contre-incitations en présence desquelles se trouvent différentes parties prenantes.

Capacités des pays partenaires dans le domaine de la gestion axée sur les résultats en matière de développement

Dans les pays partenaires, la gestion axée sur les résultats en matière de développement laisse souvent à désirer faute de capacités suffisantes pour planifier, préparer les budgets, gérer, mettre en œuvre et rendre compte des résultats des politiques et programmes⁴. Or, comme indiqué dans l'Évaluation, la quasi-totalité des donateurs apportent un soutien à une forme ou une autre de renforcement des capacités depuis 2005. Qui plus est, un certain nombre de pays partenaires ont pris des mesures pour améliorer leurs systèmes (pour plus de détails, voir les commentaires connexes formulés dans les sections sur l'alignement et l'harmonisation). Trois aspects méritent ici de retenir tout particulièrement l'attention : la planification et la budgétisation ; le suivi et l'évaluation ; et les systèmes statistiques.

Premièrement, la planification et la budgétisation : les gouvernements des pays partenaires s'acheminant vers l'adoption de systèmes de gestion davantage axés sur les résultats, les conclusions des évaluations devront jouer un rôle plus central dans l'élaboration des budgets et des plans nationaux. À cet effet, les pays partenaires ont pris l'engagement de ***raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle*** (DP § 44a). Plusieurs exemples de bonnes pratiques commencent à apparaître, notamment en Ouganda et en Tanzanie. Mais, il ressort du rapport de la Banque mondiale et de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris qu'il s'agit, d'une manière générale, de l'un des domaines où les progrès restent les plus limités. Si les pays ont entrepris de reformer leurs systèmes budgétaires, ces derniers sont encore largement orientés vers les ressources mises en œuvre. Cela était en partie prévisible dans la mesure où l'introduction d'un ciblage sur les résultats dans les budgets et stratégies nationales non seulement prend du temps mais aussi requiert une modification radicale des procédures de gestion (voir encadré 4.2)⁵.

Encadré 4.2. « Results at a glance »

Un moyen de renforcer les liens existant entre les dotations budgétaires et les stratégies nationales de développement consiste à regrouper au même endroit les informations sur les ressources mises en œuvre, les produits intermédiaires et les résultats à plus long terme. Le Secrétariat du CAD a mis au point, à cet effet, un modèle personnalisable, « Results at a glance ». Ce modèle est censé être approprié et produit par les pays partenaires, et offrir une vue d'ensemble du budget national qui est analysé par secteurs comme l'éducation et la santé, indicateurs de résultats comme les taux de scolarisation, et résultats obtenus au regard de la stratégie nationale de développement du pays et/ou des OMD, comme le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans. Il intègre aussi les apports des donateurs ventilés par secteur et les indicateurs de la Déclaration de Paris pour montrer le degré d'efficacité de l'acheminement de l'aide. Il est destiné à promouvoir l'harmonisation et l'alignement sur un système approprié localement de responsabilité mutuelle quant aux résultats et à permettre ainsi d'éviter la prolifération de systèmes de notification différents pour chaque donneur. C'est aussi un outil qui vise à promouvoir l'amélioration de la prévisibilité de l'aide et de la gestion des ressources d'aide. Enfin, c'est un mécanisme que le gouvernement du pays partenaire peut lui-même utiliser pour rendre compte au parlement et aux citoyens.

Source : « Linking Resources to Results », Exposé présenté au Forum mondial de l'OCDE sur les statistiques, les connaissances et les politiques. www.oecd.org/dataoecd/9/29/3893496.ppt?contentId=38934947.

Deuxièmement, le suivi et l'évaluation : un suivi et une évaluation assurés par le pays partenaire sont indispensables pour pouvoir instaurer une « culture des résultats » qui permettra un retour d'information plus crédible et une responsabilisation accrue⁶. Les pays partenaires se sont engagés, à cet effet, à *mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielle de développement* (DP § 44b). Dans le même temps, les donateurs se sont engagés à *harmoniser leurs exigences, à s'aligner sur les systèmes locaux et — si possible — à recourir à ces derniers* (DP § 45). S'il peut être tentant d'utiliser des systèmes de suivi et d'évaluation autonomes, orientés vers les donateurs, le renforcement des mécanismes appropriés par les bénéficiaires devrait accroître la viabilité et la responsabilisation à long terme. Le recours aux évaluations conjointes renforce aussi l'appropriation et réduit les coûts de transaction pour les gouvernements des pays partenaires. L'intérêt qu'il y a à éviter de mettre en place des systèmes parallèles de suivi et d'évaluation a à nouveau été mis en lumière lors de l'Atelier régional sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu dans la région Pacifique en 2008. Selon le document récapitulant les conclusions de cet atelier, les cadres de suivi des résultats des pays, des régions et des donateurs doivent être rationalisés afin d'établir pour chaque pays un cadre de résultats convenu d'un commun accord.

La Banque mondiale estime que des progrès ont été accomplis s'agissant du renforcement des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation. En particulier, quatre pays – le Mozambique, le Népal, la Tanzanie et l'Ouganda – se distinguent par les efforts qu'ils ont déployés pour mettre en place des systèmes à l'échelon local. Toutefois, quelques pays seulement ont défini clairement les chaînes de responsabilité, regroupé leurs systèmes de suivi souvent parallèles ou encore établi des liens entre leurs stratégies de développement et les cadres orientés vers les résultats. Qui plus est, la collecte des données de base reste souvent fragmentée. Pour aider les pays partenaires et les donateurs à opérer ces changements, le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement encourage et facilite la réalisation d'évaluations conjointes. Il s'emploie aussi à améliorer la qualité des systèmes d'évaluation en établissant et en diffusant des normes de qualité en matière d'évaluation, des glossaires et des orientations⁷.

Troisièmement, les capacités statistiques : à l'échelon local, la gestion axée sur les résultats en matière de développement doit s'appuyer sur des données statistiques fiables et sur un accès libre à l'information, et d'importantes initiatives ont été prises à cet égard⁸. Voir chapitre 2.

Mettre en place les incitations appropriées

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires s'engagent à réformer les procédures et à multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation (DP paragraphe 36). Cet engagement repose sur la reconnaissance du fait que les changements de comportement nécessaires ne se produiront pas automatiquement dans la mesure où une modification dans la manière dont les donateurs et les pays partenaires se conduisent implique un certain nombre de coûts initiaux et à long terme – institutionnels, financiers et politiques⁹. Si les capacités techniques sont des composantes essentielles de la gestion axée sur les résultats en matière de développement, la gestion axée sur les résultats ne doit pas être considérée principalement comme renvoyant à un ensemble d'instruments de mesure et de suivi.

L'importance que revêtent des incitations appropriées pour amener les responsables et les agents à opérer les changements nécessaires a été soulignée dans un certain nombre de chapitres par pays de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹⁰.

L'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris relève aussi des problèmes persistants d'incitations au niveau des **donneurs**, liés notamment aux aspects suivants : les objectifs organisationnels et individuels ; les pressions exercées pour préserver la visibilité et l'imputation des contributions individuelles des organismes d'aide, et pour que ces derniers s'acquittent de leurs obligations fiduciaires et en matière de reddition de comptes ; la volonté manifestée par certains organismes de poursuivre des objectifs nationaux sans lien avec le développement dans le cadre de leurs programmes d'aide ; enfin, la pression s'exerçant sur les déboursments et en faveur d'un « développement maximum pour l'argent versé » et d'un déroulement prompt des opérations. Fait plus encourageant, il ressort du « Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration », OCDE (2008) qu'un certain nombre de donateurs déploient des efforts considérables pour soutenir le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide, tant dans les services centraux que sur le terrain, en opérant une décentralisation, en modifiant les modalités de mise en œuvre, ainsi qu'en renforçant et en réformant les lignes directrices et les procédures. De la même manière, les Examens par les pairs réalisés par le CAD mettent en lumière un certain nombre d'initiatives positives prises par différents donateurs, comme la prise en compte des principes de la Déclaration de Paris dans leurs documents d'orientation et le renforcement de l'engagement des parlements et une sensibilisation accrue de l'opinion publique.

Toutefois, une modification radicale du système d'incitations nécessitera un leadership et un engagement durables des hauts responsables, des orientations et des priorités clairement définies, une gestion des performances, la délégation de compétences sur le terrain ainsi que l'exercice d'une pression par des citoyens bien informés, tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs. Ces facteurs de réussite et d'autres encore sont exposés en détail dans les « Good Practice Guidelines on Incentives for Aid Effectiveness », élaborées par l'Activité conjointe du CAD sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, qui seront présentées pour examen au Forum de haut niveau d'Accra, de même qu'un outil d'auto-évaluation destiné à aider les organismes d'aide à identifier leurs points forts, leurs points faibles et les lacunes dans les incitations à promouvoir l'efficacité de l'aide.

S'agissant des **pays partenaires**, l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met en évidence des incitations qui peuvent décourager les gouvernements et/ou leurs agents de se comporter d'une manière conforme aux engagements énoncés dans la Déclaration. En particulier, les intérêts institutionnels peuvent être des contre-incitations ; les unités parallèles de mise en œuvre peuvent être considérées comme offrant des avantages financiers supplémentaires et comme le reflet d'une mission précise et importante ; enfin, de nombreux fonctionnaires continuent de miser en partie sur des avantages supplémentaires occasionnels découlant de leur association à des projets d'aide.

Conclusion

En résumé, des progrès sont actuellement enregistrés sur la voie de l'exécution des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, mais il faudra en accélérer encore le rythme pour pouvoir réaliser les objectifs fixés pour 2010. Cela pourrait nécessiter une sensibilisation accrue aux enjeux de la gestion axée sur les résultats en matière de développement et à leur importance ; la mise en œuvre, le renforcement et l'utilisation de systèmes de suivi et d'évaluation adaptés aux pays ; le renforcement du leadership et de l'obligation de rendre des comptes ; l'aplanissement des obstacles d'ordre politique et liés aux incitations. En opérant ces changements, il conviendrait – comme l'ont noté les participants à la Consultation régionale organisée en 2008 en Asie de l'Est et du Sud-Est – que les donateurs et les pays partenaires ne perdent pas de vue l'objectif final, qui est de promouvoir l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement.

Notes

1. Ces progrès sont pour l'essentiel imputables à un meilleur accès des parties prenantes à l'information, seuls quelques pays ayant réalisé des progrès notables en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'information en matière de développement et la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation coordonnés à l'échelon local.
2. La gestion axée sur les résultats en matière de développement a été intégrée au programme d'action mondial lors de l'adoption du Consensus de Monterrey en 2002 (bien qu'elle n'ait pas été prise en compte dans la Déclaration de Rome de 2003). Depuis lors, un certain nombre de conférences et d'initiatives, comme la première, la deuxième et la troisième Tables rondes internationales sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (Washington, DC 2002, Marrakech 2004, Hanoï 2007) et la création de l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement ont aidé à faire avancer le programme d'action dans ce domaine, même s'il en est encore à ses balbutiements par rapport aux trois autres piliers de la Déclaration de Paris.
3. Pour des informations complémentaires sur la Table ronde de Hanoï, consulter : www.mfdr.org/rt3/. Pour plus d'informations sur les Communautés de pratique, consulter www.mfdr.org/CoP/index.html. Voir aussi « East and South-East Asia : Outcomes Document, Consultations on the High Level Forum on Aid Effectiveness ».
4. L'action conjointe visant à renforcer la capacité du secteur public à instaurer une gestion axée sur les résultats (DP § 46) doit commencer par une évaluation des capacités existantes. L'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement a entrepris de mettre au point un outil d'évaluation des capacités qui sera présenté au Forum de haut niveau d'Accra après avoir été expérimenté dans plusieurs pays partenaires. Cet outil permettra aux pays partenaires de conduire une auto-évaluation rapide qui leur donnera une vue d'ensemble plus claire des déficits de capacités, des actions à mener pour y remédier et des demandes d'aide éventuelles à adresser aux donateurs.
5. Pour des commentaires plus détaillés sur les problèmes auxquels les pays se trouvent confrontés pour améliorer leurs procédures de budgétisation et de planification, voir « Planning and Budgeting : Linking Policy, Planning and Budgeting », document de référence pour la troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, Hanoi, 5-8 février 2007, www.mfdr.org/rt3/Glance/Documents/P&B_final.pdf
6. Pour des informations complémentaires sur le suivi et l'évaluation, voir « Monitoring and Evaluation : Enhancing Development Results », document de référence pour la troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, Hanoi, 5-8 février 2007, www.mfdr.org/rt3/Glance/Documents/E&M_final.pdf
7. Le CAD a élaboré des Orientations pour la conduite des évaluations conjointes. De plus, il a publié, en plusieurs langues, un glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats. Les normes de qualité et les

glossaires sont de plus en plus largement utilisés aussi bien par les membres que par les non-membres, ce qui contribue à une plus grande harmonisation des processus d'évaluation. Le Réseau s'attache à améliorer la diffusion et la communication des résultats des évaluations et des orientations, ainsi que l'information en retour correspondante, grâce au Centre de ressources en ligne sur l'évaluation du développement.

8. Voir également « Statistics : Better Data for Better Results », document de référence pour la troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, Hanoi, 5-8 février 2007, www.mfdr.org/rt3/Glance/Documents/Statistics_final.pdf
9. Pour de plus amples informations sur les questions touchant aux incitations, voir OCDE (2007a) et OCDE (2007b).
10. La troisième édition, à paraître prochainement, d'un document de référence sur les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats en matière de développement (s'appuyant sur la version 2007 de « Managing for Development Results Principles in Action ») mettra l'accent sur la structure de direction et sur son rôle – aussi bien dans les organismes donateurs que dans les pays partenaires – dans les changements opérés à des fins de résultats au niveau de l'organisation et des processus. Pour un examen approfondi des défis devant être relevés par les institutions et les dirigeants, voir « Leadership and Accountability : Creating a Culture of Results », document de référence pour la troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, Hanoi, 5-8 février 2007, www.mfdr.org/rt3/Glance/Documents/Leadership_final.pdf.

Références

OCDE (2007a), « Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies », document de référence établi pour la 11^{ème} réunion de l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement.

OCDE (2007b), « Les défis politiques liés au programme d'action défini dans la Déclaration de Paris », note de réflexion destinée à la réunion à haut niveau du CAD des 3 et 4 avril 2007.

Wood, B., *et al.* (2008), *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 5

Responsabilité mutuelle

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs et leurs partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement. Des actions individuelles et collectives peuvent aider à mettre en place et à renforcer des programmes d'action communs en instaurant la confiance, en réorientant les incitations vers l'obtention de résultats, en intégrant des valeurs communes, en approfondissant les responsabilités et en consolidant les partenariats. Les avancées sur la voie de la responsabilité mutuelle sont lentes, à en juger par le nombre de pays partenaires qui procèdent à des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans la réalisation des engagements convenus concernant l'efficacité de l'aide. Cela est peut-être imputable en partie au fait que la responsabilité mutuelle est un principe relativement nouveau et qu'elle demande des capacités importantes. Toujours est-il, si le système de responsabilité mutuelle dans son ensemble est peu développé, on a en main davantage d'éléments de la solution qu'on ne le pense en général et une série de mécanismes est en place qui permet d'avancer vers la réalisation des engagements pris dans ce domaine.

Introduction

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement et ils sont invités, dans ce contexte, à mener une série d'actions individuelles et conjointes. Plus précisément, les paragraphes 47-50 de la Déclaration prévoient que *les pays partenaires s'engagent à renforcer le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets et à associer un large éventail de partenaires à la formulation et à l'évaluation des stratégies nationales de développement ; les donateurs s'engagent, pour leur part, à fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide ; enfin, les pays partenaires et les donateurs s'engagent ensemble à évaluer les progrès qu'ils accomplissent respectivement à l'échelon local dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat*¹.

La responsabilité mutuelle – telle qu'elle est définie dans des études sur la responsabilité mutuelle à l'échelon national et international réalisées à la demande de l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement – est le processus par lequel deux (ou plusieurs) parties se considèrent l'une l'autre (les unes les autres) comme tenues de rendre des comptes sur les suites données aux engagements qu'elles ont pris volontairement. Par le biais de ce processus, des programmes d'action communs sont établis, souvent à l'issue de vifs débats, et ils sont renforcés en instaurant la confiance, en réorientant les incitations vers l'obtention de résultats, en intégrant des valeurs communes, en approfondissant les responsabilités et en consolidant les partenariats. (Droop, Isenman et Mlalazi, 2008). Cette approche du développement fondée sur le partenariat exige : 1) qu'on définisse et qu'on se mette d'accord sur les objectifs communs et les obligations respectives des parties ; 2) qu'on utilise des informations pour suivre et analyser les performances ; et 3) qu'on examine et négocie les ajustements à apporter au programme d'action commun (Driscoll et Wathne, 2008).

Le changement de comportement peut être suscité par des récompenses, des sanctions et/ou la pression exercée par les pairs. Dans la Déclaration de Paris, la responsabilité mutuelle repose sur la reconnaissance générale du fait qu'elle peut contribuer à inciter tant les donateurs que les pays partenaires à tenir les engagements qu'ils ont pris en matière d'aide et de développement. Or, il existe d'importants obstacles à cette responsabilité mutuelle. D'une part, des conceptions rivales de la reddition de comptes au niveau national peuvent, comme indiqué dans le Rapport de synthèse de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, soulever des difficultés politiques. D'autre part, les donateurs ont un pouvoir plus grand du fait notamment de la latitude dont ils disposent pour engager et décaisser leurs crédits. En conséquence, il n'est pas possible de mettre en place des mécanismes contraignants de reddition de comptes et il faut s'appuyer sur des mécanismes de collaboration volontaire. Il s'agit de rendre ces derniers aussi efficaces que possible pour ce qui est de susciter un changement de comportement qui permettra d'améliorer les résultats en matière de développement.

Progrès accomplis dans la réalisation des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris

Évaluation des progrès accomplis

Les avancées sur la voie de la responsabilité mutuelle sont appréciées à l'échelon local et évaluées d'après le nombre de « pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide » (Indicateur 12). En 2005, 12 pays sur les 34 ayant participé à l'enquête de référence pour le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (36 %) avaient mis en place des mécanismes de ce type². L'objectif fixé pour 2010 est que tous les pays aient entrepris des évaluations mutuelles. Or, il ressort tant de l'Enquête de suivi de 2008 que de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que les progrès réalisés vers cet objectif sont lents. De fait, selon l'Enquête 2008, sur les 55 pays examinés (24 %), 13 seulement avaient mis en place de tels mécanismes en 2007. Les progrès sur la voie d'une plus grande responsabilité mutuelle, comme c'est le cas pour la gestion axée sur les résultats, sont entravés par le manque de clarté des définitions — point de vue qui est largement partagé³. Cela est peut-être dû en partie au fait qu'à la différence de l'appropriation, de l'alignement et de l'harmonisation – qui occupaient une très large place dans la Déclaration de Rome de 2003 – la responsabilité mutuelle est un principe relativement nouveau (voir encadré 5.1). C'est pourquoi, l'indicateur sur lequel un accord a pu être dégagé à ce stade précoce est très général et ne comporte pas de définition commune de ce que sont des « évaluations mutuelles » acceptables.

Encadré 5.1. Faire mieux connaître et comprendre le programme d'action à l'appui de la responsabilité mutuelle

Conscientes de la nécessité de clarifier encore et de développer l'Initiative relative à la responsabilité mutuelle, des délégations du Cambodge, du Laos et du Viêt Nam (composée de représentants des gouvernements des pays partenaires, des donateurs et de la société civile) se sont rencontrées le 6 juillet 2008 pour élaborer une compréhension commune de la « responsabilité mutuelle ». Outre des échanges d'informations et des examens par les pairs des expériences de chacun, les délégués ont proposé une série d'« éléments de base » sur lesquels s'appuyer pour faire avancer le programme d'action en faveur de la responsabilité mutuelle. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- cadres pleinement opérationnels et engagements de financement pluriannuels;
- mesure de la performance des différentes institutions au regard des principes énoncés dans la Déclaration de Paris ;
- mécanismes adaptés aux différents pays pour l'engagement de la société civile et du parlement ;
- capacités largement développées permettant une prise en compte systématique des principes relatifs à l'efficacité de l'aide ;
- base de données comportant des définitions précises et des données de qualité ;
- groupes de travail/mécanismes faisant intervenir un nombre suffisant de participants dotés des compétences requises pour maximiser la fonctionnalité et la qualité du dialogue ;
- délégation de compétences aux bureaux locaux et disponibilité des données à l'échelon local ;
- soutien des services centraux pour ce qui est de l'établissement de normes, de la fourniture d'informations et d'orientations, et de l'instauration de conditions propices.

Source : « Recommendations to progress the achievement of mutual accountability », Note présentée au Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide par l'Initiative conjointe sur la responsabilité mutuelle : Cambodge, Laos et Viêt Nam (juillet 2008).

La responsabilité mutuelle suppose aussi que toutes les parties soient dotées de capacités suffisantes pour obliger les autres parties à rendre des comptes. Or, comme on l'a vu plus haut, le manque de capacités au sein des administrations (ainsi que des organisations de la société civile et des parlements) réduit souvent l'efficacité de l'aide, tandis que les capacités disponibles sont rarement utilisées pleinement. La nécessité de créer toute une série de capacités a été soulignée à plusieurs reprises lors des consultations régionales qui ont été organisées en Afrique et en Asie de l'Est et du Sud-Est dans la perspective du troisième Forum de haut niveau.

Malgré le caractère peu développé du système de responsabilité mutuelle dans son ensemble, il est relevé dans l'Évaluation que l'on a en main davantage d'éléments de la solution qu'on ne le pense en général et qu'il existe un assez large éventail de mécanismes, dont des mécanismes en évolution, pour l'examen mutuel à différents niveaux qui permettent d'avancer vers la réalisation des engagements pris dans ce domaine⁴. C'est ainsi que dans un certain nombre de pays, les donateurs et les bénéficiaires ont arrêté d'un commun accord des programmes locaux à l'appui de l'efficacité de l'aide, dont certains font une très large place à la responsabilité mutuelle (comme c'est le cas, entre autres, avec le Groupe de suivi indépendant en Tanzanie et le Rapport de suivi indépendant au Vietnam)⁵. De la même manière, il existe dans la plupart des pays de véritables forums de dialogue, comme les réunions des groupes consultatifs et les groupes de travail sectoriels, qui sortent souvent du simple cadre de l'échange d'informations. D'autres exemples de mécanismes de reddition mutuelle de comptes sont mis en évidence dans l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et le Rapport réalisé à la demande de l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, portant sur la responsabilité mutuelle à l'échelon local (Driscoll, Steer et Wathne, à paraître).

Renforcer la reddition de comptes au niveau national : parlements et participation

Il importe que les donateurs et les pays partenaires veillent à ce que les liens de responsabilité mutuelle complètent, et non supplantent, la responsabilité des gouvernements, au niveau national, à l'égard des citoyens. C'est ainsi que les gouvernements des pays partenaires doivent ***développer les bonnes pratiques en associant la société civile et les parlements aux engagements pris avec les donateurs***⁶ (DP § 48). Le récent rapport d'Eurodad intitulé « Changer la donne » met en lumière un certain nombre de cas où la société civile a participé au dialogue sur les politiques à suivre qui ont un rapport avec l'aide (par exemple, dans le cadre des groupes de travail techniques au Cambodge et des réunions des groupes consultatifs au Ghana) (voir encadré 5.2). Mais ces exemples de bonnes pratiques ne se sont pas encore généralisés et la qualité de la participation reste par trop souvent faible. Qui plus est, même lorsque des représentants de la société civile sont invités à participer à des réunions, les parlements et les organisations de la société civile sont rarement associés à la définition des mécanismes de reddition de comptes et ils ne sont pas non plus suffisamment informés sur l'utilisation qui est faite des ressources nationales et sur les montants et types d'aide dont bénéficie le pays⁷. Pour les donateurs, le renforcement de la complémentarité implique qu'ils fassent preuve de transparence en ce qui concerne leurs apports d'aide et, le cas échéant, qu'ils apportent un soutien aux mécanismes locaux de reddition de comptes. Cela suppose aussi qu'ils expliquent mieux à leurs propres instances nationales de contrôle, et notamment aux parlements, pourquoi la responsabilité mutuelle est importante.

La société civile peut aussi jouer un rôle plus fort en aidant à faire en sorte que le programme d'action à l'appui de la responsabilité mutuelle dépasse le cadre de la gestion de l'aide. Le rapport conjoint des donateurs intitulé « Making Aid More Effective through Gender, Rights and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration » (Oxford Policy Management Limited, Social Development Direct and workingtogether Ltd., 2008) souligne que l'association du parlement et des ONG au cadre de reddition de comptes peut conduire à une responsabilisation accrue s'agissant des engagements nationaux et internationaux pris dans des domaines comme l'égalité homme-femme et les droits de l'homme.

Encadré 5.2. Reddition de comptes au niveau national

Des ONG tant locales qu'internationales ont souvent pris des mesures pour renforcer la reddition de comptes au niveau national, par exemple :

- En Afghanistan, l'organisme local de tutelle des ONG, ACBAR, a conduit une évaluation indépendante des performances des donateurs et de l'efficacité de l'aide ;
- Au Cambodge, le Forum des ONG a organisé un Forum des OSC sur l'aide, manifestation lors de laquelle les donateurs ont rendu compte de leurs programmes d'aide ;
- Des ONG internationales comme AFRODAD et le Parliamentary Centre s'emploient à renforcer les capacités parlementaires par le biais de séances de formation et d'information.

Source : Eurodad, « Changer la donne », et étude commandée à l'ODI par l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, portant sur la responsabilité mutuelle à l'échelon local.

Amélioration des informations sur les apports d'aide

Il est indispensable de disposer d'informations suffisantes pour renforcer l'appropriation locale et la responsabilité mutuelle. Or les progrès réalisés par les donateurs en ce qui concerne l'amélioration des informations sur les apports d'aide sont lents à venir (DP § 49). La plupart des évaluations de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qu'elles aient été réalisées par des donateurs ou par des pays partenaires, font état des grandes difficultés que continue de soulever l'obtention et la fourniture en temps voulu d'informations transparentes et détaillées ; de fait, ces informations sont largement considérées comme faisant défaut ou comme inadéquates, même dans le cadre de systèmes relativement robustes (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.21). Des préoccupations concernant l'impossibilité d'accéder aux informations des donateurs ont également été exprimées par des représentants de la société civile et des pouvoirs publics des sept pays qui ont été soumis à une enquête pour l'établissement du rapport Eurodad intitulé « Changer la donne » (voir encadré 5.3). (Pour un examen plus approfondi de cette question – y compris la prévisibilité de l'aide, la gestion de l'aide et la comptabilisation de l'aide dans les budgets – voir la section ci-dessus sur l'alignement).

Encadré 5.3. Bases de données sur les apports d'aide au développement

Des bases de données sur les apports d'aide au développement, gérées par les administrations des pays partenaires et/ou les donateurs, ont vu le jour dans un certain nombre de pays. Toutefois, la mesure dans laquelle ces bases de données peuvent rendre compte des apports d'aide de manière opportune et détaillée est variable.

« L'étude de cas du Mozambique fournit les informations disponibles en ligne les plus complètes sur les apports d'aide. La base de données ODAMoz (www.odamoz.org.mz) a été créée suite à la Déclaration de Paris afin de collecter toutes les informations relatives aux engagements et aux déboursements des bailleurs dans le pays, y compris les informations pertinentes sur les cofinancements. La base est conviviale et les données sont de bonne qualité. Les informations sont mises à jour tous les trimestres, au rythme de l'année budgétaire du Mozambique.

Cette initiative affiche cependant certains inconvénients : la base de données repose sur la diffusion de statistiques pertinentes des bailleurs, elle ne mentionne que les membres du Groupe des partenaires au développement (et exclue donc l'aide chinoise, par exemple) et il arrive que certains projets mis en œuvre par le biais des organismes de l'ONU soient comptés deux fois. En outre, le gouvernement affirme que les informations sont inexploitablement pour son analyse budgétaire et macroéconomique et la plupart des OSC ne connaissent pas son existence » (Eurodad).

Source : Eurodad « Changer la donne ».

Mécanismes de reddition de comptes au niveau international

La Déclaration de Paris met l'accent (tant pour ce qui est de la responsabilité mutuelle qu'en ce qui concerne, d'une manière plus générale, les principes qui y sont énoncés) sur les résultats à l'échelon local mais des mesures s'imposent aussi bien au niveau national qu'au niveau international pour pouvoir les atteindre. Si la Déclaration de Paris fait expressément référence aux mécanismes de reddition mutuelle de comptes à l'échelon local, des mécanismes internationaux propres à promouvoir la responsabilité mutuelle complètent ces mécanismes locaux en renforçant les incitations, et en donnant une nouvelle impulsion politique, à l'accélération du rythme des réformes. Ces mécanismes internationaux concernent tant les donateurs que les pays partenaires, mais ils jouent un rôle particulier dans le renforcement de l'obligation pour les donateurs de rendre des comptes dans la mesure où – étant donné le déséquilibre des pouvoirs — les pays tributaires de l'aide ont souvent du mal à obliger unilatéralement les donateurs à rendre compte de leur action⁸. C'est ainsi qu'ont été mis en place, ces dernières années, un certain nombre de mécanismes de reddition de comptes au niveau international (tant officiels que non officiels) notamment des mécanismes qui fournissent des informations directes et indépendantes sur les performances des donateurs et des pays partenaires, des instances de débat, des mécanismes d'examen par les pairs et des dispositifs grâce auxquels les donateurs et les pays partenaires surveillent les performances les uns des autres. À l'heure actuelle, les principaux mécanismes de contrôle mutuel sont les suivants : le Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, le Forum pour le partenariat avec l'Afrique, le Rapport de suivi mondial et l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris⁹. De même, la Déclaration de Paris proprement dite et le processus conduisant de Rome à Paris puis à Accra sont des mécanismes internationaux majeurs pour la reddition mutuelle de comptes. Il est toutefois nécessaire

d'accroître la cohérence, la robustesse, la participation des pays partenaires et l'impact à l'échelon local de ces mécanismes¹⁰.

Incidences pour l'avenir

Si l'on veut accroître l'aide et renforcer son efficacité au regard du développement, il faut, entre autres, que les pays partenaires et les donateurs soient tenus comptables de leurs engagements. Mais des évaluations mutuelles acceptables – selon la définition qu'en donne l'Indicateur 12 – doivent encore être mises en place dans la majorité des pays partenaires. Un certain nombre de mesures prometteuses ont été évoquées dans le cadre des travaux sur la responsabilité mutuelle qui ont été conduits par l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement. Il s'agit, premièrement, de permettre aux pays partenaires de se faire mieux entendre en mettant à profit le solide leadership exercé par les pays partenaires à l'échelon local ainsi que le rôle joué par ces pays au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Deuxièmement, il conviendrait d'accueillir favorablement les analyses indépendantes effectuées par des cellules de réflexion et des ONG à l'échelon tant national qu'international, et d'associer plus étroitement les parlements. Troisièmement, il importe d'améliorer, là encore au niveaux national et international, la base d'éléments probants, et notamment de mettre rapidement et largement à disposition des données sur les apports d'aide, la qualité de cette dernière et les résultats obtenus. Les donateurs et les pays partenaires sont aussi invités à continuer de renforcer les mécanismes de reddition de comptes à l'échelon local grâce à des plans d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, arrêtés d'un commun accord et faisant l'objet d'un suivi conjoint, d'harmoniser et d'aligner le soutien en faveur du renforcement des capacités, et de transformer les mécanismes de reddition mutuelle de comptes en un véritable système mieux à même de modifier les incitations et les comportements.

Notes

1. Les arguments militant en faveur de la responsabilité mutuelle sont exposés dans le « Document de référence sur la responsabilité mutuelle » qui a été présenté à la troisième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, tenue à Hanoï du 5 au 8 février 2007, www.mfdr.org/rt3/Glance/Documents/MA&P_final.pdf.
2. D'après l'enquête de suivi réalisée en 2006, 15 pays sur les 34 pays participants (44 %) avaient mis en place de tels mécanismes. Mais, comme suite au nettoyage ultérieur des données, le pourcentage est maintenant estimé à 36 % (OCDE, 2008a).
3. Le manque d'objectifs communs et clairs a été évoqué comme représentant une difficulté majeure aussi bien dans les auto-évaluations des donateurs que dans plusieurs chapitres par pays du projet d'Enquête de suivi 2008 (OCDE, 2008a ; 2008b).
4. Voir Wood et al., 2008, Chapitre 3.20 et 3.21.
5. On peut citer les exemples suivants : plans d'action pour l'harmonisation, politiques d'aide, accords d'aide, principes de partenariat, cadres d'évaluation des performances, mémorandums d'accords et stratégies d'aide conjointes. Toutefois, la mesure dans laquelle ces documents sont établis et appropriés conjointement et comportent des engagements et des indicateurs tant pour les donateurs que pour les gouvernements des pays partenaires est très variable. Pour plus de détails, voir Driscoll, Steer et Wathne (à paraître).
6. L'Évaluation fait apparaître que les pays partenaires progressent dans la réalisation des engagements qu'ils ont pris de renforcer le rôle des parlements et d'élargir la participation. Voir Wood et al., 2008, chapitre 3.21.
7. Parmi les raisons données pour expliquer la faible qualité de la participation, figurent le manque de capacités ainsi que la structure des espaces de discussion ; plusieurs représentants d'ONG ont déclaré que la structure des groupes ne favorisait pas le débat avec les OSC et l'apport de contributions par ces dernières. Voir « DRI Issue Note 5 » accessible à l'adresse http://weca.files.wordpress.com/2008/05/issues-note-5_mutaccountability-revised.doc et « *Changer la donne : l'aide et la responsabilité dans le cadre de la Déclaration de Paris* » accessible à l'adresse www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf.
8. La question de savoir si la responsabilité peut être totalement mutuelle a été expressément abordée dans deux évaluations par pays consacrées aux moyens dont disposent les deux parties pour assurer le respect des engagements pris. Il y est souligné que la possibilité qu'a le donneur de réduire ou de supprimer son aide n'a aucun équivalent chez le pays partenaire dont la marge de manœuvre est toujours limitée quelle que soit l'importance qu'il accorde à l'aide en jeu (Wood et al., 2008). La question du déséquilibre des pouvoirs a également été examinée lors des deux ateliers régionaux sur l'efficacité de l'aide qui ont été organisés dans le Pacifique et en Afrique. Toutefois, s'il est clair qu'il existe un déséquilibre des pouvoirs, il

importe de reconnaître que des contraintes pèsent aussi sur les donateurs – notamment les pressions exercées sur les déboursements, www.accrahf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/0,,contentMDK:21690833~menuPK:64861647~pagePK:64861884~piPK:64860737~theSitePK:4700791,00.html.

9. « Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of Existing Mechanisms to Promote Mutual Accountability (MA) Between Donors and Partner Countries at the International Level », page 7.
10. *Ibidem*.

Références

- Driscoll, R. et C. Wathne (2008), « Inception Report on Mutual Accountability at the Country Level », Overseas Development Institute, Londres.
- Droop, J., P. Isenman et B. Mlalazi (2008), « Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of Existing Mechanisms to Promote Mutual Accountability (MA) Between Donors and Partner Countries at the International Level », Oxford Policy Management.
- OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, Pour une meilleure aide au développement, Les éditions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/hlfsurvey.
- OCDE (2008b), *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration: Summary of Emerging Trends*, Vol. 1.
- Oxford Policy Management Limited, Social Development Direct and workingtogether Ltd. (2008), « Making Aid More Effective through Gender, Rights and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration », résumé analytique.
- Wood, B., *et al.* (2008), *Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 6

Analyse par secteurs

Appliquer les principes de la Déclaration de Paris au niveau des secteurs est essentiel pour optimiser l'impact de l'aide et atteindre les objectifs de développement. Le présent chapitre décrit les efforts qui sont consentis à cet effet, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, des infrastructures et de l'aide au commerce.

L'efficacité de l'aide au niveau sectoriel est cruciale et souvent difficile à obtenir

Les politiques, institutions et programmes qui opèrent au niveau sectoriel contribuent pour une large part à la réalisation des objectifs de développement. Ne serait-ce que parce qu'ils concourent à renforcer l'efficacité de l'aide à ce niveau, les principes de la Déclaration de Paris se révèlent donc globalement utiles. C'est à l'échelle sectorielle que se posent bon nombre des problèmes concrets les plus épineux et que l'articulation entre les programmes mondiaux et d'autres modalités de l'aide est la plus sensible. C'est aussi à ce niveau, bien souvent, que l'on parvient à faire avancer les dossiers pluridisciplinaires et à mettre en place avec la société civile des partenariats à même de défendre et de financer les projets et de fournir des services.

Les mécanismes nécessaires pour mettre en œuvre la Déclaration dans les différents secteurs sont déjà en grande partie en place et des efforts importants sont consentis pour les renforcer, moyennant des stratégies nationales de développement et des stratégies sectorielles ; des groupes consultatifs et autres instances de réflexion de haut niveau, accompagnés de groupes de travail sectoriels ; et le soutien budgétaire général, lié aux approches sectorielles, aux approches-programme et au soutien budgétaire sectoriel. Il est souvent nécessaire de faire des progrès à l'échelon sectoriel pour avancer de manière plus générale. Par exemple, il ressort de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que l'établissement de cadres de développement axés sur les résultats progresse généralement mieux au niveau sectoriel (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.17) et de l'étude de la Banque mondiale intitulée *Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead* que, dans certains États fragiles, des « éléments de stratégies opérationnelles de développement et de cadres axés sur les résultats se font jour au niveau sectoriel », y compris lorsque le pays ne dispose pas des capacités nécessaires à un plan national.

Cependant, l'application des principes de la Déclaration au niveau sectoriel se heurte souvent à des obstacles. Ainsi, le rapport de synthèse de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris indique que les pays éprouvent souvent des difficultés à traduire leur stratégie nationale en stratégies sectorielles (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.1) ; de même, l'appropriation est souvent plus forte au sein de l'administration

centrale qu'à l'échelon sectoriel (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.4)¹ ; enfin, si les donateurs se montrent largement favorables aux stratégies nationales, dans la pratique, ils ont tendance à financer les stratégies sectorielles qui sont manifestement les plus solides ou les plus proches de leurs propres priorités (Wood *et al.*, 2008, chapitre 3.11), d'où une affectation imparfaite des ressources.

Une place particulière a été accordée aux approches sectorielles. En apportant leur assistance au moyen de ces mécanismes, les donateurs sont à même de la coordonner, de s'entendre sur un cadre commun, de réduire les coûts de transaction dans les pays bénéficiaires et de s'aligner sur les stratégies sectorielles. Les approches sectorielles constituent aussi un canal pour intensifier l'aide en vue d'atteindre les OMD. A ce jour, elles s'appliquent majoritairement dans les domaines de la santé et de l'éducation, bien qu'il en existe aussi certaines dans d'autres, comme l'agriculture et les infrastructures². Néanmoins, comme cela a été souligné lors des consultations organisées à Kigali en vue du forum d'Accra, « une approche sectorielle est un processus, et non pas un instrument de financement universel, et elle doit s'appuyer sur une analyse valable du secteur qui prenne en compte les spécificités du pays et du secteur ».

Le présent chapitre examine l'expérience acquise en matière d'application des principes de la Déclaration de Paris dans différents domaines : santé, éducation, agriculture, infrastructures et aide aux échanges. Ces domaines ont été retenus au motif qu'ils sont essentiels à la réalisation des OMD et sont riches d'enseignements sur la voie à suivre pour appliquer la Déclaration de Paris aux dimensions économiques et sociales du développement.

Efficacité de l'aide et santé

Des progrès notables ont été réalisés à l'échelle mondiale dans certains domaines de la santé associés aux OMD. Par exemple, la mortalité infantile a reculé dans la plupart des régions et quelque 3 millions de personnes reçoivent aujourd'hui un traitement ARV. Cependant, le secteur de la santé continue de se caractériser par des besoins importants qui ne sont pas satisfaits ; des résultats qui sont tributaires de l'action conduite dans beaucoup d'autres secteurs ; les difficultés rencontrées pour mettre en place des systèmes de santé viables et plus efficaces ; des coûts à la charge des patients souvent égaux ou supérieurs au financement public ; et la nécessité de mettre en place des stratégies nationales robustes assorties de plans d'activité et de budgets de fonctionnement. L'aide au titre de la santé est par ailleurs fragmentée et a presque triplé en dix ans³. En ce qui concerne les dernières années, l'augmentation est due au fait que certaines maladies, en particulier le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme, ont été hissées au rang de priorités politiques et financières. Parallèlement, les canaux par lesquels transitent les fonds et les marchandises se sont multipliés.

A l'échelon national, il existe plusieurs manifestations importantes de l'inefficacité de l'aide dans le domaine de la santé :

- L'aide est souvent mal alignée sur les priorités des pouvoirs publics et l'édification des systèmes nécessaires pour obtenir de meilleurs résultats ne bénéficie que d'une attention limitée. Des analyses ont illustré les décalages qui peuvent exister entre les priorités nationales et l'affectation de ressources par les donateurs. D'autre part, des travaux récents montrent que les ressources destinées à la mise en place de systèmes sont modestes au regard des montants disponibles pour certaines maladies ou la collaboration technique⁴.

- L'aide en faveur de la santé est mal harmonisée, ce qui majore les coûts de transaction à la charge de l'État. La fragmentation a plusieurs répercussions : temps passé à répondre aux exigences (rapports divers, missions, etc.) ; augmentation des rémunérations imputable à la concurrence entre donneurs ; et inefficiences résultant de la multiplication des sources de marchés publics.
- L'aide peut être imprévisible, de courte durée ou irrégulière. Dans la mesure où le secteur doit faire face à de lourdes charges récurrentes (salaires et médicaments, en particulier), l'imprévisibilité limite considérablement l'efficacité de la budgétisation et la viabilité des financements. Il est de plus en plus généralement admis qu'il faut lier dans une certaine mesure les versements aux performances, mais dans de nombreux cas, les causes de l'imprévisibilité n'ont pas de rapport avec celles-ci et il conviendrait d'y remédier.
- La fragmentation et l'imprévisibilité de l'aide sont susceptibles de saper l'action du ministère de la Santé dans sa fonction de pilote. Du fait de la diversité des financements et de l'imprévisibilité de l'aide, le ministère de la Santé peut éprouver des difficultés à concevoir une politique sectorielle cohérente et à assurer la régulation du secteur. Cependant, la diversification des sources de financement et, en particulier, la création de nouveaux fonds mondiaux pour la santé, aident à mobiliser des ressources supplémentaires non négligeables pour le secteur, lesquelles concourent à améliorer les résultats de ce dernier.
- L'évolution des modalités de l'aide peuvent avoir des conséquences involontaires. Trois tendances se dégagent des analyses récentes. Premièrement, le recours au soutien budgétaire général est susceptible d'avoir des répercussions préjudiciables sur le secteur de la santé dès lors que les ministères des Finances considèrent que celui-ci est traité généreusement par les programmes mondiaux. Deuxièmement, la capacité des pays à définir les dépenses prioritaires est réduite, car les priorités mondiales et régionales influencent de plus en plus les processus de décision. Troisièmement, les flux de financement existants destinés aux ONG/OSC dans les pays partenaires assurent aussi des services essentiels dans les systèmes de santé, mais leur portée et leur efficacité requièrent une planification qualitative, un suivi régulier, une coordination efficace avec le système de santé publique et une contribution au renforcement des capacités en général. Les actions envisageables en vue de répondre à ces exigences et leur efficacité diffèrent bien entendu d'un pays à l'autre et sont particulièrement problématiques en présence de conflits dans les pays fragiles.
- La répartition de l'aide entre pays présentant des indicateurs de santé similaires favorise manifestement certains au détriment des autres, et il arrive souvent que deux pays aux besoins et aux performances (efficacité attendue de l'utilisation des ressources) comparables en matière de santé ne bénéficient pas du tout du même niveau d'assistance.

Mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le secteur de la santé. Les points suivants sont des exemples des domaines dans lesquels des progrès importants peuvent être signalés. Une Équipe de projet sur la santé en tant que secteur de référence est chargée de suivre l'évolution de la situation (et des blocages qui subsistent)⁵.

- **L'appropriation, l'alignement et l'harmonisation** se reflètent dans les « trois uns » (un seul plan national, une seule autorité de coordination et un seul cadre de suivi et d'évaluation) conçus en réponse au VIH et pour faire écho aux

principes de bonnes pratiques au niveau des pays à l'intention des partenariats mondiaux pour la santé. Le rapport complet sur la santé et l'efficacité de l'aide examine les données relatives à la mise en œuvre de ces principes dans la pratique.

- **S'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre des approches sectorielles.** Ces dix dernières années ont permis d'accumuler une vaste expérience de la conception et de la mise en œuvre des approches sectorielles et de cerner les possibilités qu'elles offrent et les problèmes qu'elles soulèvent⁶. Les enseignements retirés des approches sectorielles appliquées dans la santé et d'autres domaines ont influé sur la conception du Partenariat international pour la santé (voir ci-après).
- **Accroître l'alignement et la prévisibilité de l'aide.** Les récentes interventions ciblées de l'Alliance GAVI, du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, de l'UNICEF, de l'OMS et de la Banque mondiale visent à renforcer les systèmes et s'appuient sur une collaboration étroite avec les pays partenaires. Le Fonds mondial a étendu le champ du financement du renforcement des systèmes de santé dans le but d'améliorer les résultats. Il envisagera aussi de nouvelles méthodes de financement des stratégies nationales s'appuyant sur les approches sectorielles et d'autres mécanismes de mise en commun. La facilité pour le renforcement des systèmes de santé de l'Alliance GAVI est liée aux processus nationaux de planification et permet aux pays de se concentrer sur les principales lacunes des systèmes. Une étude récente montre que les propositions qui sont mieux alignées sur les priorités nationales ont plus de chances de recevoir des fonds (Hill *et al.*, 2007). Des dispositifs novateurs (tels que l'IFFim, UNITAID, l'AMC, etc.) offrent de nouvelles possibilités d'accords de financement à long terme avec les pays. De même, une étude récente sur les problèmes rencontrés par les donateurs qui souhaitent accorder une aide à long terme dans le domaine de la santé fait état de données de plus en plus nombreuses attestant des engagements à long terme au titre de l'aide dans ce secteur de la part des organismes étudiés (Lane, 2008).
- **Harmonisation.** De nouvelles initiatives, regroupées sous l'appellation Partenariat international pour la santé (IHP+), visent à renforcer les systèmes nationaux et à améliorer la cohérence de la réponse des donateurs au niveau national. La coordination du dispositif est assurée par huit organismes mondiaux œuvrant dans le domaine de la santé⁷, qui se réunissent deux fois par an dans l'optique de renforcer la cohérence de leurs activités. Plusieurs approches sectorielles sont également en place dans le domaine sanitaire.
- **Renforcement de la responsabilité mutuelle et de l'appropriation locale.** Plusieurs pays mettent actuellement au point des pactes robustes de responsabilité mutuelle, assortis de plans et stratégies nationaux axés sur les résultats, ainsi que d'engagements financiers précis. L'Éthiopie, par exemple, met en œuvre la troisième phase de son programme national de développement du secteur de la santé (2006-2010) avec le soutien de donateurs qui ont signé le protocole d'accord sur l'harmonisation en septembre 2006. Un Manuel d'harmonisation fait office de feuille de route sur l'action à mener dans les domaines de l'harmonisation et de l'alignement. L'Éthiopie et d'autres pays en développement bénéficiant d'un soutien supplémentaire de la communauté des donateurs dans le cadre de l'IHP+ en sont à différents stades dans la conception

de pactes nationaux. Par ailleurs, les partenariats mondiaux pour la santé et l'ONUSIDA attestent que la participation systématique et officielle de la société civile tant au niveau de la réflexion que de la mise en œuvre présente des avantages. En outre, l'action conduite contre le VIH est la première tentative effectuée pour faire face à un problème de santé de manière véritablement multisectorielle.

- **Gestion axée sur les résultats.** Dans le cadre de l'IHP+, il existe un accord sur un cadre commun de suivi concernant l'amélioration de la santé au niveau national, moyennant une forte appropriation par les pays receveurs. L'évaluation des progrès accomplis dans le renforcement de l'efficacité de l'aide relative à la santé fait partie intégrante de ce cadre. Les programmes mondiaux mettent fortement l'accent sur les résultats prenant la forme d'un impact renforcé sur la santé, en s'appuyant sur la stimulation des performances.

Principaux messages. Cinq grandes leçons peuvent être retirées des activités en cours sur la santé en tant que secteur de référence :

- Premièrement, l'ensemble du système de santé, qu'il s'agisse des institutions et fournisseurs publics ou privés (y compris les ONG/OSC), continue d'avoir du mal à disposer de financements flexibles et à long terme pour la santé.
- Deuxièmement, on assiste à un changement de comportement : bien que le principe du renforcement de la coordination dans l'ensemble du secteur mérite d'être défendu, des analyses récentes montrent que très peu de pays reçoivent régulièrement un soutien dans ce sens. Des efforts permanents sont consentis d'une part pour étendre l'application d'approches sectorielles qui établissent un lien plus étroit entre les investissements additionnels et l'obtention de résultats sur le plan de la santé, et, d'autre part, pour qu'elles exercent une influence plus forte sur le comportement des donateurs et des bénéficiaires, moyennant l'établissement de pactes.
- Troisièmement, il demeure essentiel d'élargir le cercle : sur le principe, la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide en faveur de la santé fait consensus, mais la pratique varie beaucoup d'un donneur à l'autre. Certains des partenariats mondiaux pour la santé constituent des exemples que, espérons-le, de plus en plus de parties suivront.
- Quatrièmement, il est fondamental de mettre davantage l'accent sur la responsabilité mutuelle, et cela reste un point important à l'ordre du jour. Il sera essentiel d'établir des rapports sur l'action menée dans les pays et d'en tirer les leçons. De même, les recommandations et les enseignements dégagés par le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé constituent, parmi d'autres, une base pour aller de l'avant.
- Enfin, les capacités nécessaires pour administrer l'aide efficacement font certes défaut dans tous les pays à faibles revenus, mais il faut en la matière accorder une attention particulière aux besoins des États fragiles.

Efficacité de l'aide et éducation

Les milieux internationaux chargés du développement adhèrent largement aux OMD relatifs à l'éducation, ce qui se traduit par une action vigoureuse en faveur de l'enseignement primaire universel. Toutefois, parallèlement, les donateurs financent aussi d'autres sous-secteurs, dont l'enseignement supérieur et des bourses internationales. Les approches sectorielles occupent une place prépondérante dans le domaine de l'éducation, car il s'agit souvent du secteur le plus important dans le budget national et il bénéficie d'un financement public conséquent. Cependant, elles sont souvent limitées à l'enseignement primaire. Comme dans la santé, appliquer la Déclaration dans l'éducation nécessite d'harmoniser les financements existants, les mécanismes de coordination et de suivi, les circuits d'acheminement, les politiques de l'éducation, et les efforts de renforcement des capacités, mais aussi d'encourager l'appropriation par les pays en développement partenaires.

Deux des principales études⁸ commandées pour évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'éducation sont toujours en cours, en vertu de quoi il est difficile d'établir un bilan à ce jour. Cependant, les résultats préliminaires (en grande partie fondés sur le Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous (EPT,

2008⁹) aboutissent aux constats suivants : bien que les gouvernements aient redoublé d'efforts pour concevoir et mettre en œuvre des plans nationaux sur le secteur de l'éducation¹⁰, l'appropriation reste insuffisante dans beaucoup de pays partenaires, en partie à cause d'un déficit de capacités dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la planification et de la prestation de services. Des efforts sont déployés actuellement pour renforcer les capacités locales, mais ils n'ont pas encore abouti. Il faut aussi adopter une approche sectorielle vis-à-vis de la réalisation des objectifs éducatifs, sans négliger aucun niveau d'enseignement. En outre, « bien que la société civile s'implique de façon beaucoup plus visible, les possibilités de participation avec les gouvernements à la définition des agendas nationaux de l'éducation restent limitées » (UNESCO, 2008).

Pour faciliter la responsabilisation et l'alignement, les gouvernements partenaires prennent des mesures visant à renforcer les capacités et la crédibilité de leurs systèmes nationaux. Par exemple, le Rapport mondial de suivi indique : « Beaucoup de gouvernements ont instauré des systèmes de suivi des dépenses et autres procédures destinées à éviter le détournement des fonds destinés aux écoles et autres institutions ainsi que l'affectation d'autres types de ressources (comme les enseignants) là où elles ne seront pas pleinement efficaces ». Il ajoute : « on constate que les gouvernements et les organisations de la société civile travaillent ensemble, et souvent de façon innovante, pour que les dispositifs de budgétisation deviennent plus transparents et plus responsables ». Cependant, la faiblesse des systèmes nationaux et des capacités continuent de susciter des préoccupations.

C'est en partie à cause de ces préoccupations que des efforts considérables ont été déployés en vue d'accroître le soutien des donateurs et de mieux l'aligner sur les systèmes nationaux, bien que les résultats soient mitigés. Des approches sectorielles, comprenant la fourniture d'un soutien budgétaire direct, ont été conçues pour le secteur de l'éducation à partir du milieu des années 90, et le financement de l'enseignement sur la base de programmes s'accroît, y compris dans le cadre d'approches sectorielles¹¹. Cela dit, le recours à ces modalités varie beaucoup d'un donneur à l'autre et il est généralement admis qu'il faudrait faire transiter davantage de fonds par les systèmes gouvernementaux, en continuant de mettre l'accent sur le renforcement des capacités et sur la collaboration entre partenaires et donateurs dans certains domaines tels que la planification sectorielle et la mise en œuvre, le développement des outils statistiques et de modélisation et les systèmes de suivi, et en s'appuyant sur les progrès accomplis à ce jour dans le cadre de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA). L'expérience suggère que, pour porter ses fruits, une approche-programme doit pouvoir s'appuyer sur un plan bien préparé auquel les autorités publiques adhèrent pleinement, sur le soutien des principaux ministères, y compris des services financiers et de gestion du personnel, sur un système national de GFP solide et transparent, sur l'adhésion générale, et sur les capacités politiques et de prestation de services nécessaires pour mettre en œuvre les stratégies (UNESCO, 2008). Entre autres moyens, participer aux mécanismes mondiaux d'EPT et à l'IMOA aide les gouvernements et les donateurs à respecter leurs engagements concernant l'alignement (voir l'encadré 6.2 pour davantage de précisions).

D'après le Rapport mondial de suivi, des progrès ont été faits sur le front de l'harmonisation dans le secteur de l'éducation. Il est néanmoins possible de faire mieux (voir l'encadré 6.1). Lorsqu'un alignement total sur les systèmes nationaux n'est pas possible, les donateurs doivent s'efforcer de regrouper les financements sur des comptes joints définis par des systèmes communs de versements, de comptabilité, de notification, d'audit et de passation de marchés, de manière à garantir une gestion responsable et transparente des finances publiques. Il faut aussi rationaliser la distribution des rôles entre

donneurs : selon le rapport, vingt pays à faibles revenus reçoivent un soutien important¹² de huit donateurs ou plus dans le domaine de l'éducation (et dix celui de douze donateurs au moins). Du point de vue de l'harmonisation, un autre problème réside dans le fait que les fonctions des agences de l'ONU ne sont pas bien définies dans le débat sur l'efficacité de l'aide (par exemple, plusieurs organisations du système de l'ONU sont des agences techniques spécialisées et non pas des donateurs).

Encadré 6.1. L'efficacité de l'aide dans l'éducation : La Tanzanie et le Bangladesh

Tanzanie. Dans le passé, le soutien des donateurs était fragmenté, y compris dans le secteur de l'éducation, ce qui réduisait considérablement son efficacité, entraînait des coûts de transaction élevés et provoquait des difficultés dans la planification stratégique et dans le suivi des résultats. Le soutien budgétaire, mode privilégié par les donateurs pour le financement, s'est traduit par une harmonisation et un alignement de l'aide, et il a amélioré les résultats grâce à une meilleure appropriation locale, moyennant une responsabilisation accrue. Cependant, des problèmes persistent, notamment la nécessité d'équilibrer l'harmonisation avec une approche plus simple et plus souple de la communication, de l'assistance technique et du dialogue sur l'action à mener. En outre, les compétences mobilisées chez les donateurs et dans les ministères opérationnels ne sont pas nécessairement adaptées à la concertation sur la politique à suivre.

Bangladesh. Dans ce pays, une approche sectorielle a été adoptée dans l'enseignement scolaire primaire. Un bilan initial du programme ayant révélé que la coordination entre les pouvoirs publics et les donateurs était médiocre, le deuxième Programme conjoint de développement de l'enseignement primaire a été assorti d'un code de conduite demandant aux donateurs ne participant pas au fonds commun de limiter au minimum les redondances dans la documentation et les demandes prenant du temps aux pouvoirs publics. Cependant, il est en particulier nécessaire de renforcer la coordination des efforts de développement des capacités consentis par les pouvoirs publics, de perfectionner le suivi et l'évaluation des résultats, d'améliorer le dialogue sur la qualité de l'éducation et de parvenir à une analyse des principes de la Déclaration de Paris commune au gouvernement et aux donateurs.

Source : UNESCO (2008), L'éducation pour tous en 2015 – Un objectif accessible?, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008, Éditions UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>.

Un instrument international de gestion axée sur les résultats est d'ores et déjà en place dans le secteur de l'éducation. Le Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous, publié annuellement, présente les dernières données disponibles et des analyses approfondies sur la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous, les politiques nationales, l'aide en faveur de l'enseignement élémentaire et l'efficacité de l'aide, et il indique un cap aux réunions du Groupe de haut niveau. Il s'accompagne de procédures d'examen et de nombreux rapports sur l'efficacité de l'aide au niveau des pays. Toutefois, beaucoup de pays ne possèdent pas leurs propres instruments de suivi. Les capacités de suivi et d'évaluation (notamment dans le domaine des statistiques) devront donc aussi être renforcées elles aussi.

Encadré 6.2. L'Éducation pour tous, un fondement pour accroître l'efficacité de l'aide dans l'éducation, et l'Initiative de mise en œuvre accélérée, un mécanisme pour un surcroît de mobilisation financière et de soutien

L'Éducation pour tous¹, cadre global de coopération dans l'éducation, constitue un socle pour accroître l'efficacité de l'aide sur la base des principes de la Déclaration de Paris, en particulier l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. Plusieurs mécanismes relevant de cet instrument constituent une plateforme pour approfondir les partenariats, obtenir des consensus, harmoniser les contributions et réfléchir aux questions d'efficacité de l'aide dans le secteur de l'éducation, comme les niveaux et les modalités de l'aide. Ils comprennent le Groupe consultatif international sur l'Éducation pour tous, ainsi que le Groupe de travail et le Groupe de haut niveau sur l'Éducation pour tous, qui réunissent les partenaires concernés, à savoir des gouvernements, des organisations internationales, des donateurs bilatéraux et multilatéraux, des organisations de la société civile et le secteur privé. Il reste beaucoup à faire en vue de mieux aligner ces mécanismes mondiaux sur les actions concrètes nécessaires pour soutenir et renforcer les processus au niveau des pays (UNESCO, 2008).

L'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA), l'un des programmes mondiaux décrits ci-après, est destinée à aider les pays à faibles revenus à réaliser plus rapidement les OMD relatifs à l'éducation primaire universelle². Hormis un soutien financier direct supérieur à 1 milliard USD³, l'IMOA encourage une utilisation plus efficace de l'aide, conformément à la Déclaration de Paris, en incitant les donateurs à aligner leur soutien, dans toute la mesure du possible, sur un seul et unique plan pour le secteur de l'éducation conduit à l'échelon national. L'accord mondial sur la procédure de validation de plans pour le secteur de l'éducation, conclu dans le cadre de l'IMOA, permet de fixer des priorités communes pour le secteur, censées présider à l'alignement et à l'harmonisation de la totalité de l'aide. L'IMOA est également en train de réaliser une enquête visant à évaluer systématiquement les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans le cadre du processus commun d'examen annuel. Toutefois, il reste encore à faire pour mieux garantir l'utilisation des modalités les plus alignées, en évitant les redondances et en assurant une responsabilité mutuelle complète de tous les partenaires, fondée sur les plans pour le secteur de l'éducation.

Notes

1. Engagement pris à Dakar en 2000 par plus de 160 pays, des organisations de la société civile et des organismes multilatéraux, en vue de parvenir à une éducation élémentaire de qualité d'ici à 2015.
2. Avec le soutien de tous les grands donateurs bilatéraux œuvrant dans le secteur de l'éducation, ainsi que de la Banque mondiale, de l'UNESCO, de l'UNICEF, de la CE et d'autres instances multilatérales.
3. L'IMOA bénéficie actuellement de promesses de contributions légèrement supérieures à 1.3 milliard USD sur 2009 pour son Fonds catalytique et pour son Fonds de développement des programmes éducatifs. Il s'agit de fonds spéciaux multidonneurs administrés par la Banque mondiale.

Responsabilité mutuelle : Un dialogue plus ouvert, transparent et consultatif avec toutes les parties prenantes est également jugé nécessaire. La société civile a un rôle clé à jouer dans la fourniture de services, la formulation des politiques applicables dans le secteur national de l'éducation, et la responsabilisation des pouvoirs publics. Pourtant, il arrive que sa participation soit limitée dans le partenariat qui associe les pouvoirs publics et les donateurs. En fait, dans plusieurs pays, la participation des OSC est dans une large mesure restreinte par les autorités. Les expériences de la Tanzanie et du Kenya indiquent que les financements assurés directement et durablement par les donateurs sur la base d'un programme déterminé sont cruciaux pour que la société civile développe son action avec efficacité (Mundi et Maclure, 2006).

Le secrétariat de l'IMOA a lancé une enquête sur les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'éducation, laquelle est étroitement alignée sur l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les partenaires associés à l'IMOA considèrent que l'enquête sur l'éducation est un instrument important pour parvenir à un degré plus élevé de responsabilité mutuelle, dans la perspective d'accroître l'efficacité dans le secteur. Ils ont décidé que les pays qui reçoivent des fonds devraient obligatoirement se soumettre au suivi des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Domaines transversaux : Pour tenir compte intégralement des questions transversales d'équité dans les processus nationaux et sectoriels et pour assurer l'appropriation par les pouvoirs publics, une proposition visant un outil simple et convivial est en cours de formulation, dans l'optique d'aider les ministères de l'éducation et les autres parties prenantes à intégrer les groupes souvent exclus, moyennant la prise en considération de l'égalité entre hommes et femmes, du VIH, du handicap, du travail des enfants et d'autres questions d'équité¹³. Le Plan d'action global de l'UNESCO propose de définir des processus éducatifs et de les intégrer aux stratégies de développement durable. Il est axé sur la mise en place d'un environnement propice ; les possibilités de renforcement des capacités ; la coopération intersectorielle ; et la participation des institutions chargées de l'éducation, des médias, du secteur privé, de la société civile et des Commissions nationales de l'UNESCO au niveau des pays. L'UNESCO et l'UNICEF appliquent en commun une approche droits humains de l'Éducation pour tous, qui a pour but le respect du droit des enfants à l'éducation mais aussi de leurs droits à l'intérieur du système éducatif. La démarche présente les questions et problèmes fondamentaux rencontrés dans les approches droits et offre un cadre où inscrire la conception de l'action et des programmes à mener depuis le niveau de l'école jusqu'aux échelons national et international.

Apporter une aide efficace à l'éducation dans les situations de précarité. Des réflexions sont en cours en vue de décrire des outils de financement adaptés qui permettraient de remettre sur pied le système éducatif là où il s'est effondré entièrement ou en grande partie. Il faudra concevoir des outils pragmatiques prenant en compte l'atténuation des risques possibles pour répondre aux besoins des pays concernés. Par exemple, le financement du plan de réforme de l'enseignement primaire, au Liberia, passe principalement par un programme novateur qui a pour but d'aider à renforcer les capacités et à restaurer la responsabilité dans le secteur, tout en soutenant la mise en œuvre du plan lui-même moyennant des fonds mobilisés en commun par plusieurs donateurs locaux¹⁴.

Implications pour l'avenir

L'expérience acquise dans le secteur de l'éducation permet d'envisager quelques actions essentielles. Les différentes sources de fonds externes destinés à l'enseignement doivent être mieux coordonnées afin de combler efficacement les déficits de financement. L'intégration du suivi des indicateurs de mise en œuvre de la Déclaration de Paris aux activités annuelles de suivi conduites par les pays pourrait faire l'objet d'une réflexion dans le cadre des examens annuels conjoints et d'une communication à l'échelle mondiale. Les mécanismes et initiatives mondiaux et régionaux existants devraient être reconfigurés de manière à les axer davantage sur les besoins des pays. Dans ce cadre, il sera essentiel de concevoir des stratégies transitoires pour soutenir les pays dont les systèmes sont faibles et les capacités modestes, en attendant qu'ils achèvent leur transition vers le soutien sectoriel. En outre, les systèmes d'acheminement et mécanismes

de financement alignés doivent s'appliquer au secteur dans son ensemble et non pas être limités à un sous-secteur particulier. Maintenant qu'ils ont été développés au niveau mondial, les cadres applicables aux problématiques transversales que sont l'inclusion, la durabilité écologique et les droits de l'homme doivent désormais guider les travaux conduits au niveau national et être testés sur le terrain comme il se doit.

Il convient de relier les mécanismes de coordination des donateurs au niveau sectoriel et les systèmes nationaux de gestion de l'aide. Il est nécessaire de mettre des capacités à la disposition du renforcement d'un large éventail de compétences dans les ministères opérationnels qui œuvrent dans le secteur, afin d'assurer une participation efficace au dialogue sur l'action à mener. Par ailleurs, la compétence des personnels des donateurs et leurs ressources amélioreront la coordination nationale et la coopération interministérielle et aideront à mieux comprendre la diversité des rôles et les relations de pouvoir au sein de la société. Les pays partenaires et les donateurs devraient aussi encourager la société civile à porter un regard neuf sur l'action à mener et à demander des comptes aux pouvoirs publics, domaines dans lesquels elle occupe déjà une position privilégiée. Enfin, il convient de défendre la reconnaissance des fonctions des agences de l'ONU et le renforcement de leur intégration dans différents processus, dans l'optique d'accroître l'efficacité de l'aide.

Agriculture et efficacité de l'aide

La crise alimentaire actuelle met fortement en évidence le fait que l'agriculture et le développement rural sont au cœur de la lutte contre la faim et la pauvreté et de l'action à mener sur les problématiques transversales, en particulier l'égalité entre les hommes et les femmes et la protection de l'environnement. Cependant, compte tenu de la diversité des systèmes de production agricole et des moyens de subsistance requérant des solutions hétérogènes et adaptées à des contextes spécifiques, ainsi que de l'absence de certains acteurs clés (secteur privé, OSC, par exemple), l'application des principes de la Déclaration de Paris pose des problèmes épineux. Le soutien budgétaire, les approches-programme et les approches sectorielles sont des instruments importants du point de vue de l'alignement et de la responsabilité mutuelle, mais les projets constituent eux aussi une modalité valable, en particulier dans les domaines où l'État ne joue qu'un rôle limité.

À l'échelle mondiale, 75 % des 2.1 milliards de pauvres vivent en milieu rural et la plupart d'entre eux tirent leur subsistance de l'agriculture (Banque mondiale, 2007), laquelle assure un emploi à 1.3 milliard de petits exploitants et de sans-terres. Des investissements plus conséquents et de meilleure qualité dans ce secteur sont donc nécessaires pour surmonter la pauvreté et lutter contre la faim. L'efficacité de l'aide, mais aussi l'efficacité du développement, dans le secteur agricole sont déterminantes pour atteindre les OMD et les dépasser, notamment si l'on tient compte de la récente diminution des financements. Par ailleurs, l'agriculture offre des opportunités cruciales pour assurer une croissance et un développement équitables.

Étant donné les caractéristiques particulières de l'agriculture – dont le rôle des individus dans les activités agricoles, le rôle du secteur privé, le rôle des acteurs non gouvernementaux, la diversité des systèmes de production et leur subordination au contexte où ils s'inscrivent –, le secteur est confronté à des difficultés qui lui sont propres dans l'application des principes de la Déclaration de Paris.

Appropriation¹⁵. L'appropriation est difficile à définir dans un secteur où l'initiative privée est le principal moteur, où le rôle de l'État est contesté et où les parties prenantes

sont très diverses. De plus, la faiblesse des institutions rurales et la participation limitée du monde rural aux processus de l'action publique alimentent les « déficits » d'appropriation dans la formulation de l'action à mener, la planification et l'affectation des ressources. A ce jour, l'agriculture a reçu peu d'attention dans les premières versions des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et des stratégies d'aide conjointes (SAC), qui ont tendance à mettre l'accent sur la fourniture publique d'infrastructures et de services collectifs et font moins de place aux secteurs productifs. Bien que l'agriculture soit davantage mise en avant dans les SRP de deuxième génération, les approches les plus efficaces de réduction de la pauvreté en milieu rural et le rôle de l'agriculture à cet égard restent mal définis. Pour l'instant, l'expérience nous enseigne que les pouvoirs publics doivent mieux coordonner les processus sectoriels et organiser la participation de toutes les parties prenantes, à tous les niveaux.

Alignement. La formulation de SAC au Ghana, au Kenya, en Ouganda, en Zambie et en Tanzanie, et d'approches sectorielles au Nicaragua, au Honduras, au Mozambique et en Tanzanie a beaucoup amélioré l'alignement de l'aide sur l'action des pouvoirs publics dans ces pays et sur leurs systèmes d'administration. En Afrique, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, dans le cadre du NEPAD, sert de plus en plus souvent de cadre à l'action et à l'investissement, pour assurer un meilleur alignement aux échelons régional et national. Les approches sectorielles et les approches-programme mettent en l'occurrence l'accent sur le soutien à apporter aux institutions publiques pour mobiliser des ressources et les utiliser dans le secteur agricole. Néanmoins, malgré la place qu'occupent les opérateurs privés dans ce secteur, les approches-programme et les approches sectorielles n'ont pas donné beaucoup de résultats pour l'instant en ce qui concerne le renforcement de l'interface public-privé. Dans un certain nombre de cas, le débat sur le bon dosage entre investissement public et investissement privé et sur les formes appropriées de participation du public reste ouvert, ce qui a des répercussions sur la cohérence et le rythme de la mise en œuvre des approches sectorielles. L'expérience montre que l'alignement comporte deux volets : un volet interne, au sein des systèmes de l'État (actions et stratégies nationales, sectorielles et décentralisées), et un volet externe, relatif aux donateurs. Étant donné le contexte agroécologique, la complexité des systèmes de production agricoles et ruraux et la multiplicité des intérêts des parties prenantes, la mise en œuvre d'une approche ou d'une stratégie sectorielle dans son intégralité peut être lente et heurtée. L'une des principales difficultés consiste à assurer la cohérence entre le processus de l'approche sectorielle, inévitablement très centralisé, d'une part, et les mesures de décentralisation et les efforts consentis pour soutenir le développement local régi par la demande, d'autre part. En outre, le déficit de capacités au sein des systèmes gouvernementaux (en partie dû à la fuite des cerveaux vers le secteur privé, les organismes d'aide et les ONG) représente un obstacle majeur à la mise en œuvre des approches sectorielles dans le secteur agricole, aux niveaux aussi bien national que local.

Harmonisation. Les approches-programme sont très utiles à l'harmonisation des programmes d'aide dans le secteur agricole¹⁶. En Tanzanie, par exemple, la gestion de l'aide s'améliore dans le secteur (y compris dans le cas des apports d'aide destinés à des projets), en partie grâce à l'intégration du programme de développement du secteur agricole dans la stratégie de réduction de la pauvreté et le Cadre de dépenses à moyen terme. Dans les pays partenaires où des SAC et des approches sectorielles sont appliquées au secteur agricole, les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont conçu leurs programmes de soutien conformément à ces stratégies et systèmes nationaux. Toutefois, malgré des progrès, il est à craindre que le temps et les ressources consacrés à « l'architecture » des processus n'imposent une charge supplémentaire à tous les acteurs locaux, au détriment

de la fourniture d'investissements et de services efficaces dans les zones rurales. Par ailleurs, les déclarations politiques sur l'harmonisation ne sont pas suffisamment suivies d'une évolution des processus et incitations internes des donateurs et des pays partenaires. Il n'existe pas de code de conduite généralement admis dans le secteur ; néanmoins, la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural a formulé des lignes directrices sur l'efficacité des approches-programme et des approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural.

Gestion axée sur les résultats. La définition des résultats visés reste médiocre aussi bien chez les donateurs que dans les pays partenaires ; à cela s'ajoutent les carences des capacités statistiques et des processus budgétaires (par exemple, les résultats sont encore exprimés presque exclusivement en volumes de production et non pas en termes d'adoption de technologies, d'accès aux marchés ou d'autres critères de performances). Les SRP, les SAC, les approches-programme et les approches sectorielles permettent de procéder à une caractérisation et à une analyse initiale de certaines de ces lacunes. C'est pourquoi figurent parmi les activités en cours la mise au point de méthodes d'analyse (et de suivi) de la dépense publique, ainsi que l'établissement de cadres permettant de suivre les progrès obtenus aux niveaux des entrées (budget), des sorties (prestations de services et investissements) et des réalisations (productivité, production, revenu et nutrition). La difficulté consiste à faire la distinction entre les performances de la gouvernance de l'agriculture (fourniture de biens publics et création d'un cadre d'action rigoureux) et les performances du secteur agricole, sachant que ces dernières dépendent non seulement des interventions des pouvoirs publics, mais aussi des initiatives privées et de facteurs exogènes (y compris les conditions météorologiques et les tendances des marchés internationaux).

Responsabilité mutuelle. Si l'on considère l'importance du rôle du secteur privé et des OSC dans l'agriculture, l'application du principe de responsabilité mutuelle est un problème majeur, aussi bien du point de vue théorique que dans la pratique. Certains des écueils marquants (apports d'aide et mécanismes locaux, par exemple) n'ont commencé à émerger qu'au niveau des donateurs et des pays partenaires. Nécessaire au développement du secteur agricole, l'amélioration de la responsabilité des donateurs et des pays partenaires passe par le renforcement systématique des approches participatives et la mobilisation de toutes les parties prenantes importantes et des institutions dont elles relèvent.

Efficacité de l'aide dans le secteur des infrastructures

Une étude de cas sur douze pays¹⁷ a été consacrée récemment à l'application des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur des infrastructures. Le rapport, publié en vue de la troisième réunion du Forum de haut niveau et en grande partie consacré à la distribution de l'eau et à l'assainissement, indique que l'ampleur et la complexité de certains travaux d'infrastructures posent des problèmes inédits, par exemple du fait des capacités existant dans les pays concernés et des difficultés rencontrées par les donateurs pour s'aligner sur les systèmes locaux. Les paragraphes qui suivent donnent un échantillon des problèmes rencontrés et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans Le secteur des infrastructures.

Appropriation. Comme dans d'autres domaines, l'appropriation est essentielle dans le secteur des infrastructures. Elle s'applique non seulement à la conception de plans et de stratégies, mais aussi à leur mise en œuvre. Tous les travaux d'infrastructures examinés s'appuient sur des stratégies et/ou des plans établis par les pouvoirs publics (avec,

toutefois, le soutien de donateurs en ce qui concerne les services de conseil dans certains cas), et la plupart est manifestement liée à des stratégies sectorielles et/ou la stratégie de réduction de la pauvreté. Néanmoins, il est important de noter que l'existence d'un plan n'atteste pas en soi que les pouvoirs publics jouent un rôle moteur. Cette fonction comprend l'élaboration et l'adoption d'un plan par les autorités elles-mêmes, ainsi que la recherche de la matérialisation du projet par les dirigeants politiques. L'autonomie des autorités locales, qu'il s'agisse des décisions ou de la mise en œuvre des projets, est également un élément important de l'appropriation, de même que l'existence de capacités suffisantes dans le pays partenaire. Des progrès ont été faits dans certains domaines, mais des obstacles demeurent, notamment la pression exercée par les donateurs qui souhaitent concevoir les stratégies et les plans, le manque de mise en relation systématique entre les plans et les financements des donateurs en dehors du budget.

Alignement. Certains pays partenaires ont mis en place des procédures solides de marchés publics et de GFP dans le domaine des infrastructures (souvent en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de projets financés par l'aide étrangère), et les donateurs commencent à s'aligner sur celles-ci pour les appels d'offres internationaux comme nationaux. L'instauration de systèmes fiables de marchés publics progresse dans certains pays, mais, dans d'autres, ces systèmes sont sujets à caution et l'utilisation des procédures des donateurs continue de se justifier. Des efforts plus importants doivent être déployés pour renforcer les procédures. Dans certains pays, l'aide au titre des projets et des programmes figure au budget quelles qu'en soient les modalités. Il existe également des cas où les donateurs passent par le système du Trésor de l'État concerné pour effectuer les versements. Toutefois, dans d'autres, les projets adressent directement les versements aux bénéficiaires sans les faire transiter par les comptes de l'État (notamment pour éviter les retards de paiement).

Compte tenu du déficit de capacités gouvernementales et de la complexité des projets d'infrastructures, les unités de mise en œuvre ne doivent pas être rejetées trop rapidement (notamment s'il est possible de les mettre sur pied au sein des structures publiques existantes) : elles peuvent et doivent être utilisées dans toute la mesure du possible, pour contribuer au développement de systèmes nationaux fiables, essentiels à la maintenance et à la durabilité. Plusieurs pays partenaires ayant collaboré à l'étude sur les infrastructures établissent un lien entre le déficit de capacités et ce qu'ils considèrent comme un sous-financement généralisé du secteur dans beaucoup de pays, alors que celui-ci bénéficie d'une attention toute particulière dans les stratégies de réduction de la pauvreté de seconde génération et dans les stratégies nationales similaires.

Harmonisation. Les cadres d'action ou cadres stratégiques communs (approches sectorielles) sont généralement louables, même en l'absence de participation à des fonds communs ou de mécanismes de soutien budgétaire. Il ressort du rapport que les progrès en matière d'harmonisation de l'aide sont particulièrement manifestes dans le domaine des marchés publics, que ce soit sur la base de l'alignement sur les systèmes locaux ou sur celle d'arrangements communs entre donateurs. L'initiative des Cinq banques, au Vietnam, est en l'occurrence un exemple de bonnes pratiques. Il existe des approches sectorielles accompagnées d'un fonds commun dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, et le recours à des cadres d'action ou cadres stratégiques communs pour des interventions individuelles, à des guides pratiques conjoints et à des groupes de travail sectoriels est également en usage. L'harmonisation est d'autant plus facile que les donateurs sont peu nombreux, en particulier s'ils adoptent des approches similaires.

Gestion axée sur les résultats. Seuls quelques-uns des projets examinés étaient assortis de systèmes opérationnels de suivi axés sur les résultats au moment de leur démarrage, mais la plupart prennent désormais des mesures pour mettre en place des mécanismes de ce type. Ils comportent aussi dans leur majorité des éléments visant la conception de systèmes et le développement des capacités. D'après le rapport, les projets de petite ampleur conduits en milieu rural s'accompagnent en général des meilleurs systèmes de suivi et de résultats, au motif qu'ils sont achevés dans des délais plus courts (et portent donc leurs fruits plus rapidement), et présentent souvent une grande proximité avec ceux qui en bénéficient. Toujours selon le rapport, mettre en relation les utilisateurs et les prestataires des services intensifie généralement le suivi exercé par la collectivité. Bien que la viabilité soit essentielle pour garantir la fourniture des services, les gouvernements des pays partenaires comme les donateurs accordent une plus grande attention aux investissements nouveaux et aux réhabilitations qu'à la durabilité des ouvrages. Cet aspect devrait être pris en considération dans tous les secteurs et dans les approches-programme.

Responsabilité mutuelle. Les périodes prolongées de mise en œuvre des projets laissent le temps aux deux parties de collaborer en vue d'atteindre des objectifs communs, et fournissent des occasions de renforcer la responsabilité mutuelle. Les infrastructures qui concernent directement la vie quotidienne de la population (distribution d'eau, par exemple) sont généralement assorties de mécanisme de participation à la planification, à la mise en œuvre, à l'exploitation et à la maintenance, et peuvent en général servir à renforcer la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des bénéficiaires, souvent par le truchement d'un organisme représentatif.

Il ressort de l'expérience acquise globalement à ce jour que les principes de la Déclaration de Paris sont pleinement applicables dans le secteur des infrastructures, lequel est confronté à des difficultés similaires à celles que rencontrent les autres secteurs. Les enseignements sont en particulier les suivants : l'appropriation et le leadership locaux, associés aux capacités gouvernementales de planification et de conduite des projets complexes, sont cruciaux, de même que l'existence de systèmes de marchés publics rigoureux, notamment dans le cas des appels d'offres internationaux ; et la durée des travaux d'infrastructures fournissent l'occasion de renforcer la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Application des principes de la Déclaration de Paris à l'aide au commerce

Beaucoup de pays en développement (en particulier les moins avancés) se heurtent à des contraintes du côté de l'offre qui limitent leur aptitude à tirer parti des débouchés commerciaux offerts par le système d'échanges multilatéral. Par ailleurs, un surcroît de libéralisation au niveau multilatéral éroderait l'avantage relatif que le régime de préférences confère actuellement à ces pays, nonobstant une amélioration générale de leur accès aux marchés, en particulier à ceux de l'UE et des États-Unis.

Face à ces problèmes, la Déclaration ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) adoptée à Hong Kong en 2005 appelle à un accroissement et à une amélioration de l'aide au commerce, et a enclenché un processus destiné à y parvenir. Un groupe de réflexion de l'OMC a formulé un ensemble de recommandations et appelé à un renforcement de la réponse du côté de la demande et des donateurs, ainsi qu'à une élimination de l'écart entre la demande et la réponse des donateurs aux niveaux national, régional et mondial. L'aide au commerce constitue un cadre où inscrire un large éventail d'activités d'assistance (de la formation des négociateurs à la construction de routes)

mises en relation au sein d'une stratégie commerciale et de développement cohérente. Elle se compose de plusieurs types de soutien : politique commerciale et réglementation ; développement des échanges ; infrastructures utiles aux échanges ; renforcement des capacités de production ; ajustement dans le domaine du commerce, y compris le soutien à la mise en place de mesures d'accompagnement qui aident les pays partenaires à tirer parti de la libéralisation des échanges ; et autres besoins en matière commerciale. La Déclaration de Paris fixe les principes à respecter dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide au commerce.

Le cadre de l'aide au commerce s'appuie sur un système de responsabilité mutuelle entre pays partenaires et donateurs. Celui-ci met en relation la responsabilité à l'échelon national (ou régional), pour ce qui est de stimuler l'appropriation locale et de faire en sorte que les besoins du pays en matière commerciale soient pris en compte dans ses stratégies nationales de développement, avec la responsabilité au niveau mondial. Le renforcement de l'aide aux structures commerciales dans les pays est destiné à améliorer l'appropriation locale et la gestion axée sur les résultats, et à accroître la transparence des flux financiers. L'aide au commerce fait l'objet d'un suivi à trois niveaux : un suivi mondial des apports d'aide fondé sur le système de notification des pays créanciers administré par l'OCDE ; et un suivi par les donateurs et dans les pays, sous la forme d'auto-évaluations dans un cas comme dans l'autre. Le mécanisme de suivi vise à engendrer des incitations, moyennant une amélioration de la transparence, de la rigueur de l'information et du dialogue (c'est-à-dire en insistant sur les progrès), à favoriser les synergies entre la politique commerciale et les autres instruments économiques dans les pays en développement, et à accroître la cohérence entre l'aide au commerce et les stratégies d'aide dans leur ensemble.

L'examen périodique de l'aide au commerce à l'échelle mondiale (le premier date de novembre 2007), dont est chargée l'OMC, ainsi que les correctifs qui lui seront apportés par retour d'information, devrait permettre de répondre aux besoins caractérisés localement – qu'ils soient liés aux aspects financiers ou aux performances. Les perspectives d'aboutissement du débat sur l'aide au commerce sont d'autant plus grandes qu'il est conduit par un organisme, à savoir l'OMC, qui a intérêt à ce que la libéralisation multilatérale des échanges bénéficie à tous ses membres, dont beaucoup sont des pays en développement.

Évaluation des progrès (OCDE, 2007 ; 2006). Il est très important de noter que l'initiative renforce le dialogue sur le commerce. L'enquête de suivi conclut que, dans la pratique, la mise en œuvre de l'aide obéit aux principes de la Déclaration de Paris, et que les donateurs harmonisent leurs procédures et alignent leur soutien. La gestion axée sur les résultats et la pratique de la responsabilité mutuelle se heurtent à des difficultés, mais donateurs et pays partenaires se mobilisent de plus en plus pour assurer un suivi et une évaluation en commun.

Dans l'enquête, les donateurs et les pays partenaires notent que les problèmes rencontrés pour assurer l'efficacité de l'aide au commerce ne sont pas propres à ce secteur, mais qu'ils sont partie intégrante de la question de l'efficacité de l'aide en général. Il est sans doute trop tôt pour espérer réunir des éléments solides sur les résultats, sous la forme d'améliorations de l'action dans le domaine de l'aide au commerce. Cependant, il y a tout lieu de penser qu'ils surviendront à l'avenir.

Notes

1. L'appropriation varie aussi d'un secteur à l'autre. D'après les évaluations (paragraphe 75), les secteurs très techniques sont généralement soumis davantage à l'administration, tandis que les domaines multisectoriels de la coopération et du développement se caractérisent souvent par une plus forte participation de la société civile et des groupes marginalisés.
2. Figurent parmi les pays où s'appliquent des approches sectorielles : le Bangladesh, la Bolivie, le Burkina Faso, le Cambodge, l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Népal, le Nicaragua, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra-Leone, le Tadjikistan, la Tanzanie, l'Ouganda, le Vietnam, le Yémen et la Zambie. Source : « 2006 Harmonisation, Alignment and Co-ordination of Aid Workshop in Livingstone, Zambia », www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/livingstone-report.pdf. Cependant, comme l'a clairement montré l'atelier organisé pour la région Pacifique, les approches sectorielles ne sont pas aussi répandues dans toutes les régions (http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1208199523477/Aid_Effectiveness_Outcomes_Fiji.PDF).
3. 1995, 3.5 milliards USD ; 2000, 5.9 milliards USD ; 2005, 9.7 milliards USD (en dollar des États-Unis constants de 2004). Source : OCDE/CAD, statistiques agrégées de l'aide et système de notification des pays créanciers.
4. L'OMS vient de réaliser une nouvelle analyse sur l'APD relative à la santé qui couvre les vingt dernières années. Elle apporte des précisions sur ces questions (OMS, à paraître).
5. L'Équipe de projet sur la santé en tant que secteur de référence a été mise en place début avril 2008 pour concevoir la contribution sur le secteur de la santé au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Figurent parmi ses membres des représentants du Ghana, de GAVI Alliance, du Fonds mondial, de l'Éthiopie, de l'OMS, de la Banque mondiale, de l'ONUSIDA, du Zambia National AIDS Network, de l'OCDE, du FNUAP, du Cambodge et de l'UNICEF. Voir OMS (2008).
6. Voir par exemple Boesen et Dietvorst (2007).
7. Fondation Bill et Melinda Gates, GAVI Alliance, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ONUSIDA, FNUAP, UNICEF, OMS et Banque mondiale.
8. Une étude pilote sur les indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'éducation conduite dans dix pays et une évaluation indépendante de l'IMOA.
9. L'établissement du Rapport mondial de suivi ces six dernières années (examiné plus en détail dans le passage de la section sur l'éducation consacré à la gestion axé sur les résultats en matière de développement) peut être considéré comme un pas important dans le sens de l'harmonisation du suivi et de l'évaluation dans le secteur de l'éducation ; cet ouvrage est désormais utilisé par presque tous les donateurs en guise de référence et de document de réflexion dans le domaine de l'éducation.

10. Pour concevoir les stratégies qu'ils entendent appliquer dans le secteur de l'éducation, les pays s'appuient entre autres sur l'Initiative de mise en œuvre accélérée. En août 2007, trente-deux pays avaient conçu des plans de ce type et reçu l'aval des donateurs (UNESCO, 2008).
11. Selon UNESCO (2008) : « Dans tous les pays en développement et pour l'ensemble du secteur de l'éducation, la part de l'aide octroyée par le biais des programmes sectoriels est passée de 6 % en 1999-2000 à 18 % en 2004-2005 ».
12. C'est-à-dire égal ou supérieur à 3 millions USD entre 2003 et 2005 (UNESCO, 2008, chapitre 4).
13. Collaboration entre l'Initiative des Nations Unies pour l'éducation des filles, l'Équipe spéciale interinstitutions sur l'éducation de l'ONUSIDA, l'Équipe spéciale mondiale sur le travail des enfants et l'EPT, le programme phare de l'EPT sur le droit à l'éducation des personnes handicapées et le secrétariat de l'IMOA.
14. Ce mécanisme de financement est en voie d'harmonisation avec les produits de l'Équipe spéciale de l'IMOA sur les États fragiles.
15. Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural : « Agricultural Sector Experiences in Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness », www.donorplatform.org/component/option,com_docman/task,doc_details/gid,734/.
16. Les approches-programme sont un prolongement du concept des approches sectorielles, qui désigne une approche générique fondée sur une planification globale et coordonnée dans un secteur donné, dans un domaine thématique ou dans le cadre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté.
17. Urban Institute for the World Bank, « Study on Aid Effectiveness in the Infrastructure Sector, Phase One Report ». Veuillez noter qu'un rapport plus précis fondé sur des visites sur le terrain sera publié à l'issue de la phase 2.

Références

- Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2008 - L'agriculture au service du développement*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Boesen, N. et D. Dietvorst (2007), « SWAps in Motion – Sector-Wide Approaches: From an Aid Delivery to a Sector Development Perspective, Reflections from the Joint Learning Programme on Sector-Wide Approaches, janvier 2006 à avril 2007 », Train4Dev.net.
- Hill, P. *et al.* (2007), « Key Features of the 2006-2007 Proposals: A Report to the GAVI-HSS Task Team ».
- Lane, C. (2008), « Study on the Donor Constraints on Long-Term Aid Commitments for Health ».
- Mundi, K. et R. Maclure (2006), « Civil Society Participation and the Governance of Educational Systems in the Context of Sector-Wide Approaches to Basic Education », Draft Report on the Desk Study.
- OCDE (2006), *L'aide au commerce : Comment la rendre efficace*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Assistance technique liée au commerce : que nous apprennent les évaluations récentes ? ».
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2008), « Effective Aid - Better Health », rapport rédigé dans la perspective du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra, 2-4 septembre 2008). www.who.int/hdp/publications/en/.
- OMS (Organisation mondiale de la santé), *Where Did All the Aid Go? An In-Depth Analysis of Increased Health Aid Flows over the Last 10 Years*, OMS, Genève.
- UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2008), *L'éducation pour tous en 2015 - Un objectif accessible ?*, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous (EPT) 2008*, Éditions UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>.
- Wood, B., *et al.* (2008), *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Rapport de synthèse*, Copenhague, juillet, www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf.

Chapitre 7

Rôles des organisations de la société civile dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide

Outre qu'elles assurent des services et financent le développement, les organisations de la société civile (OSC), comme le montre le présent chapitre, sont essentielles à la bonne gouvernance et à la responsabilité à l'égard des citoyens. Elles n'ont guère été associées aux préparatifs des premier et deuxième forums de haut niveau, tenus à Rome puis Paris, mais il est désormais admis qu'elles sont concernées à de nombreux titres par la question de l'efficacité de l'aide, ce qui a amené à établir le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide et à inviter les organisations en question à participer, en tant qu'acteurs majeurs, au forum de haut niveau de 2008.

Les OSC et l'efficacité de l'aide

Très diverses, les OSC englobent toutes les organisations non commerciales et non étatiques au sein desquelles des citoyens s'associent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs. Il peut s'agir par exemple d'associations locales, de groupes de défense de l'environnement, d'associations féminines, d'associations d'agriculteurs, de groupes religieux, de syndicats ouvriers, de coopératives, d'associations professionnelles, de chambres du commerce, d'organismes indépendants de recherche, d'universités ou de médias sans but lucratif.

Les OSC jouent un rôle qui est essentiel au dynamisme de la vie démocratique et à la bonne gouvernance. Elles sont un vecteur au moyen duquel les citoyens peuvent s'organiser et faire entendre leur voix sur les questions politiques, sociales et économiques qui les concernent, complétant d'autres mécanismes de participation à la vie démocratique et d'autres canaux d'expression. Ce faisant, les OSC amènent les pouvoirs publics à rendre des comptes et attirent l'attention sur des questions qui, en leur absence, pourraient être négligées par la classe politique et les autorités.

Beaucoup d'OSC se font les porte-parole de segments particuliers de la population dont les droits ne seraient peut-être pas représentés à part entière dans d'autres circonstances, ou bien de certaines causes telles que le développement et la durabilité écologique. Dans de nombreux cas, la justice sociale et les droits humains (dont les droits des femmes, des enfants et des peuples indigènes) sont les points de départ de leur activité de développement.

Les OSC mobilisent les simples citoyens, les pauvres et les marginalisés. Elles surveillent l'action et les pratiques des pouvoirs publics et des donateurs et amènent les organismes représentant ces derniers à rendre des comptes davantage, en s'appuyant sur les connaissances locales, la recherche et le dialogue, et en suggérant des actions différentes. Elles assurent des services et appliquent des programmes ; mettent en place des coalitions et des réseaux pour mieux coordonner les actions de la société civile et accroître leur impact ; et, dans les pays en développement, mobilisent et utilisent les ressources des pays développés dans le cadre de partenariats.

Si l'importance des OSC tient avant tout à la place qu'elles occupent dans une société démocratique, elles constituent aussi une très importante source d'aide. Il n'existe pas de chiffres précis sur les sommes mobilisées par ces organisations à des fins de développement, mais d'après les estimations du secrétariat du CAD de l'OCDE, les financements assurés dans ce domaine par les OSC des pays membres du CAD approchent les 20 milliards USD par an, à comparer avec une APD de 100 milliards USD. De plus, les OSC canalisent jusqu'à 10 % de l'APD¹.

Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide

Les OSC n'ont guère été associées aux préparatifs des premier et deuxième forums de haut niveau, tenus à Rome puis Paris. Les représentants de quelques organisations étaient présents à l'une et l'autre de ces réunions, mais ils n'ont pas été invités à jouer un rôle important dans le processus. Les lignes directrices et les objectifs définis dans la Déclaration de Paris sont circonscrits à l'aide au développement apportée dans les pays partenaires par les pouvoirs publics et par les institutions multilatérales via des canaux officiels, et ne donnent que quelques indications limitées sur l'action à mener vis-à-vis des rôles que jouent les OSC dans l'aide internationale et les activités de développement.

Pour mieux prendre en considération les multiples liens existant entre la société civile et la question de l'efficacité de l'aide, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (partenariat international hébergé par le CAD) a décidé de mettre sur pied, en janvier 2007, un Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide. La création de ce groupe consultatif découlait du sentiment qu'il y avait beaucoup à gagner à associer la société civile aux activités concernant l'efficacité de l'aide internationale, pour plusieurs raisons :

- Les OSC elles-mêmes doivent améliorer leurs performances en leur qualité de donateurs, bénéficiaires et partenaires pour devenir plus efficaces.
- La société civile peut aider à renforcer la responsabilité vis-à-vis des résultats.
- Les autres acteurs ont beaucoup à apprendre de la société civile.
- Associer les OSC peut contribuer à enrichir et à approfondir la réflexion sur l'efficacité de l'aide, en tenant compte davantage des droits humains et de la justice sociale.

La composition du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide est équilibrée ; y sont représentés les donateurs, les autorités des pays partenaires, et des OSC des pays en développement et des pays développés. Cet organe est considéré comme une innovation importante qui a mis en route un dialogue constructif entre les participants, sur la base d'objectifs partagés. Les premiers travaux théoriques et analytiques qu'il a entrepris ont abouti à la rédaction d'un document de réflexion, d'un document de travail, puis d'une série de lignes directrices sur les consultations et la notification dans l'optique d'orienter les activités et de guider un large processus de consultation des diverses parties prenantes sur la société civile et l'efficacité de l'aide².

En octobre et novembre 2007, le Groupe consultatif a organisé cinq consultations régionales auxquelles ont participé des OSC et d'autres acteurs, ainsi que deux réunions distinctes pour les OSC. D'après une estimation préliminaire, la consultation régionale a mobilisé quelque 500 participants de 80 pays au moins (dont environ 60 pays en développement). Le Groupe consultatif a aussi organisé une série de consultations et séminaires nationaux dans les pays partenaires. Ce processus a débouché sur la tenue d'un forum international au Canada en février 2008. Les consultations se poursuivent aux niveaux infrarégional, national et infranational.

Le processus de consultation a donné plusieurs résultats importants, dont les suivants : une sensibilisation à la Déclaration de Paris, que les intéressés connaissaient souvent mal au départ ; une meilleure appréhension des rôles revenant aux OSC dans le développement et dans l'efficacité de l'aide ; un élan considérable en faveur de la poursuite de la réflexion sur la société civile et l'efficacité de l'aide dans les futurs processus nationaux et internationaux.

Les activités conduites par le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide ont aussi fourni l'occasion de réaliser de nombreuses études de cas, de décrire de nombreuses expériences et d'accumuler un important capital intellectuel qui aideront à approfondir les réflexions jusqu'à Accra et ensuite.

Vers un consensus sur les OSC, la Déclaration de Paris et le dossier de l'efficacité de l'aide en général

A partir des larges consultations organisées, les représentants des parties intéressées qui ont participé au Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide ont adopté un projet de conclusions et de recommandations. Certaines des principales recommandations sont reprises ci-après dans leurs grandes lignes, structurées suivant les trois thèmes autour desquels le Groupe consultatif a organisé des activités.

Thème 1 : Reconnaissance et expression : mieux comprendre et reconnaître les rôles des OSC en leur qualité d'acteurs du développement et dans le cadre de l'architecture de l'aide internationale ; et participation des OSC aux réflexions générales sur l'efficacité de l'aide.

Le Groupe consultatif appelle tous les acteurs du développement à reconnaître ce qui suit :

- l'importance et la diversité de la société civile et des OSC en tant qu'acteurs politiques et qu'acteurs du développement à part entière ;
- en leur qualité d'acteurs du développement, les OSC ont des contributions particulières et légitimes à apporter au développement et à l'efficacité de l'aide, et leurs activités complètent celles des autres partenaires du développement ;
- bien que le développement soit en partie un processus politique et que les OSC soient par conséquent des acteurs « politiques », il importe de faire la distinction entre les activités des OSC en faveur de ceux qu'elles défendent dans la sphère publique et la politique partisane ;
- une société civile forte est un atout en soi, et concourt aux efforts déployés par la société pour se transformer et stimuler la pratique démocratique, laquelle suppose d'accepter et de faire en sorte que puissent s'exprimer des points de vue concurrents et divergents.

Les OSC étant reconnues en leur qualité d'acteurs légitimes du développement, le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide recommande qu'un espace leur soit régulièrement et systématiquement accordé pour leur permettre de participer effectivement au dialogue et aux réflexions sur l'action à mener en ce qui concerne l'efficacité de l'aide à tous les stades du processus de développement (planification, négociation, mise en œuvre, suivi et évaluation) et que cela soit reconnu comme une pratique normale qui nécessite d'être favorisée à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon international.

Il conviendrait également que les parties prenantes consacrent davantage d'activités à la définition des conditions requises pour que la société civile soit entendue comme il se doit.

Thème 2 : Appliquer la Déclaration de Paris et alimenter la réflexion sur l'efficacité de l'aide internationale : approfondir l'analyse de l'applicabilité de la Déclaration de Paris et de ses limites pour répondre aux questions sur l'efficacité de l'aide qui ont de l'importance pour les OSC, notamment à la question de savoir comment améliorer leur contribution à l'efficacité de l'aide.

Le Groupe consultatif propose que tous les acteurs du développement collaborent ensemble en vue de mener à bien et d'enrichir l'action relative à l'efficacité de l'aide internationale en :

- reconnaissant le caractère historique de la Déclaration de Paris en tant qu'accord conclu à un moment particulier entre donateurs et pays partenaires, dans l'optique de répondre à une série précise de problèmes et à leurs obligations mutuelles ;
- précisant le sens à donner à la Déclaration de Paris de manière à mettre en avant l'appropriation locale et démocratique, la diversité sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et la responsabilité, dans l'optique d'obtenir des résultats favorables aux populations pauvres et marginalisées, condition essentielle de l'efficacité.

Plus précisément, pour chacun des principes de la Déclaration de Paris, le Groupe consultatif fait les recommandations suivantes :

- Dans la mesure où l'expression « **appropriation** par les pays » suppose une interprétation étroite et centralisée de l'appropriation, le Groupe consultatif recommande de passer au concept d'« appropriation locale et démocratique », qui renvoie à l'appropriation par les organismes représentant le pouvoir central, mais aussi par le parlement, les autorités locales, les citoyens, les collectivités et les OSC.
- Globalement, l'**alignement** devrait renvoyer au respect des priorités locales et démocratiques et à l'importance accordée à l'utilisation et au renforcement des systèmes nationaux en général. Les efforts visant à développer et à utiliser les systèmes nationaux ne devraient pas se limiter au champ privilégié actuellement, c'est-à-dire aux mécanismes, à la gestion des finances publiques, aux systèmes de marchés publics et à la gestion axée sur les résultats relevant de l'administration centrale, mais être étendus aux parlements, aux autorités locales et aux OSC.
- Recourir à une approche équilibrée de la **coordination** et de l'**harmonisation**, qui favorise la collaboration et l'harmonisation des efforts, ainsi qu'à des approches plus globales de la programmation du développement, sans nuire à la diversité, à la division du travail et à l'innovation. Cela suppose de consentir davantage d'efforts pour ménager l'espace nécessaire aux OSC, afin qu'elles puissent remplir leurs différentes fonctions dans les approches-programme en qualité d'acteurs indépendants du développement. Les parties prenantes devraient aussi s'interroger sur la façon de coordonner et d'harmoniser leurs efforts visant à favoriser le renforcement de la société civile de manière plus générale, et mettre en place des formules de financement qui permettent d'exploiter l'énergie et les idées novatrices des citoyens et des OSC en leur qualité d'agents du changement et du développement.

- Adopter une approche plus pertinente des **résultats**, qui permette entre autres d'accorder une plus grande attention aux indicateurs des changements institutionnels et sociaux revêtant de l'importance pour les OSC œuvrant en tant qu'agents du changement, notamment aux données séparées sur les hommes et sur les femmes lorsqu'il est question des objectifs et des indicateurs concernant l'égalité entre les sexes.
- Adopter une approche de **la responsabilité** qui encourage un rééquilibrage de la responsabilité vis-à-vis des résultats en faveur des bénéficiaires, et le renforcement des systèmes de responsabilité dans les pays pour tous les acteurs du développement (donneurs, pouvoirs publics et OSC).
- Les partenaires devraient favoriser une approche multipartite du **suivi de la Déclaration de Paris** et des autres accords sur l'efficacité de l'aide, qui prévoient la participation effective et dans les délais voulus des OSC et des populations bénéficiaires, y compris la participation des organisations de défense des droits des femmes et d'autres groupes marginalisés dans la société.
- Tous les partenaires du développement devraient adopter les normes les plus exigeantes possibles **d'ouverture, de transparence et d'accès à l'information** :
 - Les donateurs et les institutions financières internationales devraient s'engager à fournir aux autres parties prenantes des informations pertinentes, en temps utile, sur les apports et les politiques d'aide.
 - Les pouvoirs publics des pays en développement devraient œuvrer avec les représentants élus et avec les OSC en vue d'énoncer des mesures franches et transparentes sur les sources de financement de l'aide et les dépenses en la matière, ainsi que sur leur suivi et leur comptabilité.
 - Les OSC devraient faire preuve de transparence et rendre des comptes en premier lieu aux groupes qu'elles représentent et aux parties prenantes, mais aussi rendre des comptes aux donateurs et aux pouvoirs publics sur leur utilisation des fonds publics.

Thèmes 3 : Enseignements des bonnes pratiques : faire en sorte que les OSC elles-mêmes, les donateurs et les pouvoirs publics des pays en développement appréhendent mieux les bonnes pratiques concernant la société civile et l'efficacité de l'aide.

En ce qui concerne la capacité des OSC à obtenir des résultats dans le domaine du développement (« efficacité des OSC »), la principale recommandation du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide est que toutes les parties prenantes doivent considérer qu'il est de leur responsabilité commune de favoriser son renforcement. Si les OSC sont responsables de leur comportement et, à cet égard, comptables devant les groupes qu'elles représentent, leur efficacité est fonction de l'environnement dans lequel elles évoluent. Celui-ci est influencé par les actions et mesures des pouvoirs publics, ou des donateurs, et des différentes OSC elles-mêmes :

- Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide recommande que les parties prenantes fassent le point sur l'environnement où opère la société civile dans différents pays, notamment sur l'environnement réglementaire et législatif, l'ouverture des pouvoirs publics et des donateurs à la consultation des OSC, la transparence et la responsabilité avec lesquelles l'information est

partagée et les structures institutionnelles du monde des OSC lui-même. Des programmes devraient être mis en place pour rendre plus propice l'environnement dans lequel les OSC opèrent.

- Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide note que l'approche actuelle du financement des activités des OSC favorise fortement le financement de projets, lequel passe souvent par des OSC implantées dans le Nord et des partenariats Nord-Sud. Il est nécessaire d'étudier avec soin de nouvelles approches axées sur la marche à suivre pour soutenir et renforcer la société civile dans le Sud, en collaboration avec les OSC partenaires du Nord.
- Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide note également que l'efficacité des OSC est fonction de la qualité des partenariats qu'elles établissent entre elles. La définition de principes et de bonnes pratiques visant à améliorer l'efficacité des partenariats entre OSC est une tâche à laquelle les OSC du Nord et du Sud s'attèlent de leur côté, mais à laquelle les autres parties prenantes peuvent apporter leur soutien, soit financièrement, soit au moyen de contributions au dialogue.

Un rapport de synthèse complet, qui met en avant les recommandations définissant un cadre propice au renforcement de la collaboration entre les secteurs représentés au sein du Groupe consultatif, sera présenté au forum de haut niveau qui se tiendra à Accra, de même qu'un document et un recueil sur les bonnes pratiques.

Notes

1. Ce chiffre s'appuie sur les notifications officielles des pays membres du CAD de l'OCDE, d'après lesquelles les dons des organismes privés bénévoles se montent à 14.8 milliards USD, somme majorée pour tenir compte des sous-déclarations de certaines institutions. Des estimations plus élevées circulent, notamment l'Index of Global Philanthropy publié par le Hudson Institute (www.hudson.org/files/documents/2008%20Index%20-%20Low%20Res.pdf). Mais cet indice n'est pas comparable avec les données qu'utilisent le CAD pour évaluer l'APD et les dons privés, car il englobe des montants théoriques correspondant au temps de travail, les actions philanthropiques des entreprises, qui n'appartiennent pas au secteur des OSC, les activités pastorales qui n'ont pas le développement pour objet premier, et les dons privés aux étudiants peu susceptibles de retourner dans leur pays d'origine, ainsi que de probables doublons dus à la multiplicité des sources utilisées.
2. Ces documents, ainsi que toute la documentation concernant les activités du Groupe consultatif, peuvent être consultés à partir du site web externe de cet organe à l'adresse : <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs> (anglais) ou <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc> (français).

Chapitre 8

Situations de précarité et de conflit

Le présent chapitre explique les problèmes particuliers que soulèvent, du point de vue du développement et de l'efficacité de l'utilisation de l'aide, les situations de précarité et de conflit. Dans ces situations, les principes de la Déclaration de Paris doivent être complétés par les principes du CAD « pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires » et adaptés au contexte. Il est indispensable de mobiliser l'ensemble des administrations. En ce qui concerne l'action publique, des progrès importants ont été obtenus ces trois dernières années. Les membres du CAD ont adopté les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, qui ont été entérinés par l'Union européenne et la Banque mondiale, entre autres. Nombre de déclarations prennent acte des problèmes que soulèvent la construction de la paix et le renforcement de l'État, de l'importance des règlements politiques, des négociations avec les élites et d'une large réconciliation, mais aussi du fait que dans certains cas, plusieurs générations peuvent être nécessaires avant que ne se manifestent des progrès significatifs. Sur cette base, des stratégies et des mécanismes faisant appel à l'ensemble des administrations ont été établis, ainsi que des instruments tels que l'alignement implicite ou partiel.

Les pays fragiles et touchés par des conflits sont les plus éloignés des OMD (Banque mondiale, 2008)¹. Quelque 60 % des enfants qui meurent avant leur cinquième anniversaire naissent dans ces pays, qui enregistrent aussi 30 % des décès liés à la maternité. Cependant, essayer d'atteindre les OMD ne résout qu'en partie les problèmes rencontrés dans ces pays, qu'il serait très dangereux de sous-estimer (insécurité et instabilité politique, divisions et troubles sociaux, et pouvoirs publics non tenus de rendre des comptes ou agissant contre les citoyens).

Données sur les résultats obtenus et les obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Appropriation. L'approche qui sous-tend la Déclaration de Paris suppose implicitement que les pouvoirs publics exercent un contrôle réel sur leur territoire et que leur légitimité n'est pas véritablement contestée². Elle part aussi du principe que les autorités disposent de capacités d'administration, de planification et de gestion suffisantes pour formuler et mettre en œuvre des politiques de développement qui font l'objet d'un consensus avec les partenaires du développement. Ce modèle d'appropriation et de partenariat pose problème dans les situations de précarité et de conflit qui prévalent dans quelque 30 à 40 pays, en ce sens qu'une ou plusieurs des conditions de départ – capacités des pouvoirs publics, objectifs, contrôle réel et légitimité – n'y sont pas remplies. Cela a deux conséquences, notamment en ce qui concerne l'appropriation : premièrement, la Déclaration de Paris ne peut pas être appliquée en l'état dans les situations de ce type et doit donc être adaptée ; deuxièmement, au souci de l'efficacité de l'aide doit s'ajouter le souci plus fondamental de l'efficacité, de la responsabilité, de la réactivité et de la légitimité des institutions de l'État. L'action internationale (qui va bien au-delà de l'aide) doit donc porter aussi sur le renforcement de l'État et la construction de la paix, et prendre en considération les risques et les conséquences de la défaillance de l'État.

Indissociables de la Déclaration de Paris (article 37), les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* du CAD/OCDE visent à répondre à ces préoccupations et à combler les lacunes de la Déclaration elle-même (OCDE, 2007a ; 2007b)³. Une évaluation des progrès accomplis au regard des principes est présentée ci-après.

Alignement. Il n'est pas surprenant de constater, au vu de l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, que les pays en situation de précarité et de conflit obtiennent de moins bons résultats (que les autres pays en développement) si l'on se réfère aux critères concernant les stratégies opérationnelles de développement énoncés par la Banque mondiale dans son rapport sur l'efficacité de l'aide. Il ressort néanmoins des rapports soumis par les pays dans le cadre de l'enquête que les donateurs utilisent à peu près autant les systèmes de GFP dans les pays en situation de précarité (ou les risques fiduciaires sont plus grands) que dans tous les pays participant à l'enquête, soit à hauteur de 30 % environ. Bien que cet indicateur ne reflète pas parfaitement l'harmonisation et l'alignement, il indique que dans de nombreux cas, les donateurs accordent la priorité au renforcement des systèmes de l'État et utilisent ces derniers dans cette optique.

Harmonisation. L'amélioration de l'harmonisation et de la coordination des stratégies et des financements se traduit par des gains importants. Figurent parmi les exemples le recours à des stratégies communes et à des fonds spéciaux multidonneurs dans les situations d'après-conflit (Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration, dans la région des Grands Lacs, entre autres⁴), l'établissement de bureaux communs des donateurs (Sud-Soudan, Aceh) et la création de plusieurs mécanismes

nationaux visant à regrouper les ressources humaines et/ou financières (Royaume-Uni, Pays-Bas, États-Unis et Canada). Des progrès ont été faits également, dans plusieurs pays, en matière de planification intégrée et d'évaluation multi-acteurs/donneurs des besoins après conflit. Des cadres de résultats transitoires associant plusieurs acteurs et secteurs et axés sur les résultats sont appliqués, par exemple en Haïti (Cadre de coopération intérimaire⁵) et en République démocratique du Congo⁶.

Gestion axée sur les résultats en matière de développement et responsabilité mutuelle. Au vu de l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les pays en situation de précarité et de conflit obtiennent de moins bons résultats (que les autres pays en développement) si l'on se réfère aux critères concernant les cadres de résultats énoncés par la Banque mondiale dans son rapport sur l'efficacité de l'aide. Dans la plupart des cas, les mécanismes officiels de responsabilité mutuelle sont embryonnaires ou inexistantes.

Données sur les résultats obtenus et les obstacles à la mise en œuvre des principes

Les données sur la mise en œuvre des dix *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* sont de plus en plus nombreuses. En bref (quelques exemples sont donnés pour illustrer la situation) :

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ. Plusieurs instruments d'analyse applicables aux conflits violents et à la fragilité des États, ainsi qu'à des études d'économie politique et sur la gouvernance, ont été conçus dans les capitales des pays donateurs. Ces instruments peuvent être un moyen de se prémunir contre les approches toutes faites. Des lacunes subsistent néanmoins, dans la mesure où les outils d'analyse existants ont tendance à simplifier des situations complexes et changeantes, et des travaux supplémentaires s'imposent donc pour perfectionner les méthodes d'analyse à appliquer aux États fragiles. Les donateurs doivent conduire ensemble et mettre en commun des évaluations nationales des causes et facteurs de conflit, de la précarité, de la gouvernance et des capacités, et les utiliser pour étayer le dialogue politique, la conception de l'action publique et de stratégies, ainsi que les activités de programmation.

Principe 2 : Ne pas nuire. Des progrès ont été faits en ce qui concerne la prise en compte systématique des conditions favorables aux conflits dans la coopération pour le développement, ce qui réduit le risque de voir des interventions extérieures exacerber les tensions sociales. Cependant, des clivages d'ordres divers, par exemple entre la nécessité de fournir des services dans l'urgence et des facteurs institutionnels jouant à plus long terme, expliquent pourquoi il arrive souvent aux donateurs de causer des préjudices sans le vouloir. L'encadré 8.1 montre comment il est possible d'aller à l'encontre du renforcement de l'État, en l'occurrence en Afghanistan, alors même que les principes de la Déclaration de Paris sont respectés.

Encadré 8.1. Un projet respectueux des principes de la Déclaration de Paris peut aller à l'encontre des objectifs de renforcement de l'État : Exemple en Afghanistan

Le Programme national de solidarité (PNS) est un programme de développement conduit par les collectivités sur l'ensemble du territoire. Il est administré par le ministère de la Reconstruction et du Développement des zones rurales, et financé par plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux. Il bénéficie de l'appui de plusieurs ONG partenaires qui facilitent les élections des Conseils locaux de développement et aident ceux-ci à définir les projets de développement conduits à leur échelle.

Les projets sont financés par des subventions globales versées en trois fois. En 2005-06, des problèmes sont survenus dans le versement de ces aides. Les fonds tardant à arriver, certains ouvrages construits en partie seulement dans le cadre des projets se sont dégradés, et la déception et les soupçons sont allés en grandissant dans les collectivités concernées. La population faisait souvent allusion à d'autres cas où, dans le passé, des opérations menées avec l'aide d'organismes de développement n'avaient pas abouti, et elle n'avait plus confiance dans les services assurés par l'État et dans l'aide internationale.

Plusieurs facteurs étaient à l'origine du retard dans le versement des subventions. Surtout, si les donateurs peuvent indiquer qu'ils souhaitent que les ressources de leur Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan soient allouées en priorité au PNS, il est stipulé dans les règles de ce Fonds que celui-ci doit financer en premier lieu les coûts récurrents de l'administration, dimension importante du renforcement de l'État. C'est pourquoi des sommes initialement destinées au PNS ont été utilisées pour payer des dépenses récurrentes. Il en a résulté un enchaînement de déceptions et de mécontentement dont pâtissent les pouvoirs publics, les donateurs, les ONG et des collectivités.

Source : Nixon, H. (2008), « Aiding the State? International Assistance and the State Building Paradox in Afghanistan », Afghanistan Research and Evaluation Unit.

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental. Sous l'angle de l'action publique, la conclusion à laquelle les donateurs commencent à arriver est que le renforcement de l'État est indissociable des processus politiques qui donnent lieu à des divergences et des négociations entre l'État et les groupes sociaux. En conséquence, la résolution des problèmes passe par le règlement politique et une large réconciliation, et il peut falloir plusieurs générations pour parvenir à des progrès significatifs (OCDE, 2007c). Cependant, notre expérience nous a souvent montré que les actions entreprises pour faire en sorte que les services soient assurés et que les principaux systèmes gouvernementaux fonctionnent sont en tension avec les objectifs de renforcement de l'État, l'appropriation et, parfois, la souveraineté. Dans la majorité des cas, apporter des compétences extérieures restera vital, mais des efforts devront être consentis de manière à ce que l'assistance technique mette l'accent sur le renforcement de capacités locales viables. Les pays partenaires et les donateurs doivent lancer un dialogue international sur les objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État. Ces objectifs peuvent servir de point de référence international dans l'optique d'engendrer à l'échelon national un soutien en faveur de la lutte contre la précarité et les conflits. Ce processus peut contribuer à rapprocher différentes forces agissantes en vue de conforter des réponses cohérentes au-delà de l'aide.

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention. Certes modestes, des progrès ont néanmoins aussi été faits en ce qui concerne la prévention des conflits. Il est de pratique courante, chez les donateurs, de rechercher les causes profondes des conflits violents dans le cadre de la conception de stratégies de développement à long terme, mais beaucoup reste à faire pour appliquer cette démarche aux activités de programmation au niveau des

pays. La majorité des accords de paix prévoient des dispositions et des modalités précises pour assurer la réconciliation sur la base de la concertation nationale entre différents acteurs, afin d'éviter la reprise des hostilités. La place des ressources naturelles dans la dynamique des conflits est elle aussi reconnue, ce qui a donné lieu au lancement de l'Initiative de transparence des industries extractives et du Processus de Kimberley (ce dernier a permis de ramener à 0.2 % seulement le commerce mondial de diamants de contrebande). Il ressort des éléments dont nous disposons que les systèmes d'alerte précoce sont essentiels à la prévention dès lors qu'ils sont correctement conçus.

Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Au niveau international, les structures générales de l'aide et du maintien de la paix et de la sécurité ont été renforcées par différents dispositifs, notamment par l'établissement, au sein de l'ONU, de la Commission de consolidation de la paix. En Afrique, plusieurs opérations de maintien de la paix ont été lancées par l'Union africaine (Somalie, République centra-africaine et Darfour). Des stratégies et mécanismes visant toutes les administrations ont été mis en place au niveau des sièges des organismes d'aide (OCDE, 2006) et ils ont parfois été transcrits sous la forme de stratégies et instruments propres à certains pays. Ils s'accompagnent de modifications importantes des éléments pris en considération dans l'aide publique au développement, de manière à rendre compte de certaines dépenses liées à la sécurité⁷. L'OCDE a ouvert la voie avec des orientations théoriques et pratiques sur la réforme des systèmes de sécurité, et elle a influencé l'élaboration de l'action internationale et la façon dont les gouvernements des pays membres soutiennent les efforts déployés dans ce domaine. Les premiers résultats montrent que la coordination des capacités des donateurs en matière de savoir s'est améliorée dans certains cas (Guinée-Bissau et République centra-africaine), et que le séquençage des différents types de soutien externe est un facteur essentiel, en particulier dans les pays qui sortent d'un conflit (comme le Burundi).

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus. Les donateurs peuvent prendre des initiatives concrètes pour s'attaquer aux inégalités et à la discrimination, comme c'est le cas au Népal où le Ministère de la santé et de la population pilote un dispositif destiné à collecter auprès des hôpitaux et d'autres établissements de soins de santé des données ventilées par sexe, âge, caste, ethnie et région. Ces données montreront quels sont les groupes et les régions qui bénéficient de la suppression des honoraires à verser pour les services de santé de base ainsi que d'autres mesures en matière de santé, ce qui aidera à s'assurer que les ressources servent à s'attaquer à des inégalités sous-jacentes et qu'elles sont effectivement utilisées pour améliorer les résultats obtenus en matière de santé de manière générale.

Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte. Les pactes (comme le Pacte pour l'Afghanistan) offrent des approches réalistes de l'appropriation nationale dans des situations de gouvernance défailante et de capacités limitées en intégrant des conditionnalités positives. Au Zimbabwe où un partenariat avec les pouvoirs publics n'a pas pu être instauré, on a eu recours à « l'alignement implicite », approche reposant sur des consultations de représentants de la société civile. De la même manière, les problèmes de gouvernance au niveau national en Éthiopie ont conduit les donateurs à maintenir un soutien important, mais aligné sur les priorités régionales et sectorielles.

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux. On recourt de plus en plus largement à toute une série de cadres stratégiques (par exemple, au Kosovo, au Soudan, au Burundi et au Sierra Leone) qui sont censés permettre de coordonner les interventions et d'aligner les ressources allouées par les donateurs sur les priorités stratégiques nationales qui ont été définies dans les domaines étroitement liés de la sécurité, de la gouvernance et du développement. En imputant les succès et les échecs tant aux acteurs nationaux qu'aux acteurs internationaux, ces cadres stratégiques contribuent à promouvoir l'instauration de véritables partenariats qui sont perçus comme tels. Bien que des améliorations considérables puissent encore être apportées, ces mécanismes méritent de continuer à bénéficier du soutien de la communauté internationale. Il importe également d'approfondir l'engagement avec certains donateurs non membres du CAD qui jouent un rôle important, aussi bien politique que financier, dans des situations de conflit et de fragilité.

Principe 9 : Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite. Dans l'ensemble, les gouvernements des pays de l'OCDE ont trop souvent refusé le risque et ils ont réagi trop lentement, d'une manière inefficace et non coordonnée à de nombreuses situations de conflit et de fragilité. Les interventions humanitaires, de maintien de la paix et à l'appui du développement ont souvent été mal ordonnancées dans le temps. La Banque mondiale et la CE ont mis au point des instruments de réaction rapide, conformes aux demandes des gouvernements des pays partenaires, mais le plus souvent les efforts de reconstruction ont beaucoup tardé après que les interventions à l'appui de la sécurité aient été menées à bien. Il est arrivé soit que des dispositifs de financement précoce n'aient pas été maintenus, de sorte que les coûts afférents au développement de base n'ont pas été pris en charge (comme cela a été le cas, par exemple, avec les traitements des fonctionnaires en Afghanistan) soit que des arriérés financiers très importants n'aient été liquidés que des années après le rétablissement de la paix (ce fut le cas, par exemple, au Libéria). L'aide a toujours tendance à diminuer dans les situations postérieures à une crise, alors que c'est précisément le moment où les pays peuvent l'utiliser.

Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion et s'attaquer au problème des « orphelins de l'aide ». Au cours des cinq dernières années, les volumes d'aide alloués aux États fragiles et touchés par un conflit ont progressé, encore que ces apports aient largement bénéficié à cinq pays seulement sortant d'un conflit et que six pays n'aient accès, tout au plus, qu'à trois grands donateurs bilatéraux (OCDE, 2007d). Au-delà des volumes d'aide, il importe que les pays puissent avoir accès en temps voulu à des types d'aide et de conseil appropriés, notamment pour répondre dûment aux besoins touchant à la construction de la paix et au renforcement de l'État, ainsi qu'à d'autres formes d'aide comme des garanties de sécurité « en perspective » ou la liquidation rapide des arriérés. Il est encourageant de constater que l'APD touchant à la gouvernance, à la paix et à la sécurité qui est allées à des États fragiles et touchés par un conflit, a presque quadruplé entre 2000 et 2006.

Évaluation générale des progrès accomplis

La base de données probantes permettant d'évaluer les progrès accomplis au niveau des pays est peu développée, mais il apparaît clairement que les résultats sont tout au mieux mitigés. Contrairement à ce que l'on observe au niveau de l'orientation de l'action où des progrès importants ont été réalisés, la mise en œuvre demeure un grave problème et le resserrement de la coordination interne et externe entre les partenaires au développement n'a pas encore produit d'impact notable en matière de développement. Plusieurs facteurs extérieurs au programme de développement international expliquent que les feux de l'actualité internationale soient actuellement braqués sur les problèmes des États fragiles et touchés par un conflit ainsi que les avancées rapides enregistrées ces dernières années au niveau de l'orientation de l'action. Les coûts économiques des conflits violents et leurs répercussions (comme les migrations, le trafic de drogue, le crime organisé et le terrorisme) ont une grande résonance dans la communauté internationale et ont donné un caractère d'urgence aux débats sur l'action à mener.

Une grande partie des problèmes qui se posent au niveau de la mise en œuvre peuvent s'expliquer par une série de tensions, de dilemmes et d'arbitrages : il faut ainsi opérer des arbitrages entre les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation énoncés dans la Déclaration de Paris et la nécessité impérieuse pour les donateurs bilatéraux de mettre en évidence des résultats rapides s'agissant du soutien apporté aux efforts de construction de la paix et de reconstruction ; les autorités nationales peuvent être fragmentées et la présence de « profiteurs » peut entraîner une relation complexe et tendue entre les acteurs internationaux et les gouvernements des pays partenaires ; des interventions à haut risque (comme le soutien budgétaire) qui, dans certaines circonstances, sont susceptibles d'avoir un impact notable, doivent être mises en balance avec des interventions à risque moindre qui répondent à des préoccupations fiduciaires, mais qui peuvent court-circuiter l'État ou porter atteinte au renforcement des institutions locales (structures d'acheminement parallèles, unités de mise en œuvre parallèles et approches déterminées par l'assistance technique) ; enfin, il existe souvent peu d'incitations dans les organismes d'aide à mener des travaux horizontaux avec les différents secteurs concernés et à investir du temps et de l'énergie pour réaliser les objectifs communs fixés à l'échelle du gouvernement.

Incidences pour les priorités d'action et les méthodes de travail futures

Il faut de toute urgence transposer les avancées importantes obtenues au niveau de l'orientation de l'action dans de meilleures pratiques sur le terrain. L'expérience donne à penser qu'une plus grande adaptation aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris est nécessaire dans les situations de fragilité et de conflit⁸. Qui plus est, le soutien international doit s'inspirer des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Il reste capital d'apporter des améliorations dans un certain nombre de domaines : les donateurs doivent intensifier leurs efforts pour conduire conjointement des évaluations sur les conflits, la fragilité et la gouvernance et en partager les conclusions ; au niveau des pays, les donateurs et leurs partenaires doivent définir ensemble une série d'objectifs limités et réalistes concernant la construction de la paix et le renforcement de l'État ainsi qu'un cadre stratégique pour promouvoir l'amélioration de la coordination et de l'alignement du soutien extérieur ; les objectifs à l'échelon local doivent reposer sur un consensus international entre les différentes communautés d'action sur des aspects comme le rétablissement de la sécurité, de la stabilité et de la paix, et la

mise en place d'institutions publiques légitimes et dotées des capacités requises ; des progrès supplémentaires doivent être accomplis dans la fourniture rapide de financements souples pour jeter un pont entre les phases de l'aide humanitaire, de la reconstruction et du développement à plus long terme, et pour soutenir la stabilisation, la construction de la paix et le renforcement de l'État ; sur le plan pratique, les donateurs peuvent faire davantage pour mobiliser du personnel plus rapidement et déployer des agents expérimentés et possédant les qualifications spécifiques requises dans des situations de conflit et de fragilité ; enfin, des stratégies plus cohérentes et plus résolues doivent être adoptées pour répondre aux besoins en matière de développement dans des situations extrêmes de gouvernance autoritaire.

Notes

1. Pour certains objectifs (pauvreté extrême, mortalité maternelle), on constate même un recul.
2. La présente section s'appuie sur les résultats provisoires d'une étude thématique d'Oxford Policy Management/IDL intitulée « The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Its Applicability in Fragile Situations and Conflict Affected Countries ».
3. Les principes et autres engagements à conduire une action concertée dans les situations de précarité et de conflit ont été avalisés par les ministres des pays de l'OCDE chargés du développement en 2007.
4. *www.mdrp.org*.
5. *haiticci.undg.org/*.
6. *www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20(9%20%20August).doc*.
7. Les ajouts opérés en 2004 et 2005 portent sur la gestion des dépenses de sécurité donnant lieu à une supervision civile et à un contrôle démocratique ; la réforme des systèmes de sécurité (y compris tous les aspects civils, ainsi que la supervision et la gestion civiles) ; le renforcement du rôle de la société civile dans le système de sécurité ; le soutien en faveur des lois visant à prévenir le recrutement d'enfants soldats ; le contrôle, la prévention et la réduction de la prolifération des armes de petit calibre et des armes légères ; et les dispositifs civils de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits.
8. Les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sont à la base des objectifs, des principes et des approches qui sous-tendent l'engagement pris en octobre 2007 par les responsables des banques multilatérales de développement de resserrer leur collaboration dans les situations de fragilité. Les objectifs fixés sont de renforcer l'appropriation nationale de la reconstruction et de la réforme, de développer les capacités et la reddition de comptes dans les institutions nationales, et de contribuer à la construction de la paix par le biais de programmes économiques et sociaux qui réduisent au minimum le risque de conflit et aident à consolider la stabilité. Voir *http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Development_Banks_Comm it_to_Closer_Collaboration.pdf*.

Références

- Banque mondiale (2008), *Rapport de suivi mondial 2008: Les objectifs de développement pour le millénaire et l'environnement, programme pour un développement inclusif et durable*, Banque mondiale, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2008/Resources/4737994-1207342962709/8944_Web_PDF.pdf.
- OCDE (2006), « Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles », www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf.
- OCDE (2007a), « Déclaration d'intention visant l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles », OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Politique principale et engagements opérationnels, Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité », OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », OCDE/CAD, www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf.
- OCDE (2007d), « Ensuring Fragile States Are Not Left Behind », OCDE/CAD, Paris.

Chapitre 9

Conséquences de l'évolution de l'architecture de l'aide

Dans le présent chapitre, on examinera comment il est de plus en plus admis que les pourvoyeurs d'aide au développement en dehors du CAD mettent en place des partenariats novateurs, notamment la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, et sont porteurs d'expériences susceptibles d'enrichir la réflexion à l'échelle mondiale sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement. Le présent chapitre met aussi en lumière la façon dont les programmes et fonds mondiaux peuvent effectivement compléter les programmes-pays multilatéraux et bilatéraux pour contribuer à la réalisation d'objectifs de développement particuliers, et des efforts sont actuellement en cours pour mieux intégrer l'aide des fonds mondiaux au niveau des pays. Cependant, comme de nouvelles difficultés mondiales se font jour, partenaires et donateurs devraient mener une réflexion approfondie avant de créer des dispositifs distincts ; priorité devrait être donnée à l'acheminement de ces nouveaux fonds par l'intermédiaire des mécanismes existants plutôt que par la création de nouveaux canaux qui risquent d'accentuer la fragmentation de l'aide au niveau des pays. L'équilibre doit également être maintenu entre les financements destinés à des mécanismes spécifiques et ceux qui vont à des dispositifs ayant un mandat plus général en vue de renforcer la capacité des systèmes dans leur ensemble.

Introduction

Ces dernières années, l'architecture du système international de l'aide a évolué rapidement et s'est complexifié. On observe une diversification des acteurs qui, en dehors des donateurs bilatéraux et multilatéraux « traditionnels », interviennent dans la coopération pour le développement, à savoir notamment les économies émergentes, les fondations privées, les fonds thématiques mondiaux, les organisations de la société civile et le secteur privé. Ceux-ci n'apportent pas seulement des financements supplémentaires mais également une expérience, une expertise et des approches qui enrichissent le processus de développement. Parmi les exemples notables, on peut citer l'aide acheminée par le biais de la coopération Sud-Sud et des fonds thématiques mondiaux. Cependant cette diversité conduit à une multiplication des canaux de l'aide, ce qui peut compliquer la gestion de celle-ci au niveau des pays.

Compte tenu de la complexité grandissante du système d'aide international, le présent chapitre va s'intéresser plus particulièrement à deux groupes d'acteurs en croissance rapide : les pays non membres du CAD qui fournissent une aide au développement, ci-après dénommés « donateurs non membres du CAD »¹ et les fonds et programmes mondiaux. On examinera leur rôle respectif dans l'évolution de l'architecture de l'aide, les conséquences pour l'efficacité de l'aide et les moyens propres à maximiser leur impact sur le développement.

Les donateurs non membres du CAD (coopération sud-sud)

Si d'après les estimations les donateurs du CAD sont à l'origine de 90 % de l'APD², les donateurs non membres du CAD montent en puissance. Bien que les données sur les volumes de l'aide qu'ils assurent et les modalités d'acheminement de celle-ci soient encore parcellaires, il est probable que les fonds provenant de ces sources continueront d'augmenter au cours des prochaines années par rapport aux financements des donateurs du CAD³.

L'expression « donateurs non membres du CAD » désigne un groupe varié de pays différents sur le plan de l'histoire, de la situation géographique, des intérêts stratégiques et des liens culturels⁴. Par exemple, l'aide au développement du Brésil se compose en grande partie d'activités de coopération technique assurées dans le cadre de la coopération Sud-Sud, tandis que pour l'essentiel la Thaïlande finance des projets d'infrastructure. L'aide de l'Inde et de l'Afrique du Sud est principalement destinée aux pays voisins alors qu'une part importante de l'aide de la Chine va à l'Afrique. L'Algérie et l'Indonésie sont des donateurs de date assez récente et de taille modeste mais la Chine, l'Inde, le Venezuela et l'Arabie Saoudite sont des contributeurs importants⁵.

Grâce à l'espoir de voir l'aide augmenter au cours des prochaines années, les pays partenaires devraient avoir un plus large éventail de choix quant aux moyens de financer et de soutenir leurs programmes de développement. Les donateurs non membres du CAD sont très bien placés pour apporter une contribution efficace au processus de développement étant donné leur expérience d'anciens bénéficiaires de l'aide – qui leur permet de partager leur savoir-faire concernant leur propre développement. Ils ont aussi un avantage comparatif dans la mise en place de partenariats solides fondés sur les liens régionaux et culturels. En outre, des modalités novatrices de l'aide comme la coopération Sud-Sud ou la coopération triangulaire mises en œuvre par des donateurs non membres du CAD sont de plus en plus saluées comme étant efficaces car elles sont en grande partie

tirées par la demande, elles favorisent l'appropriation et ont recours à des technologies et à une assistance technique viables et pouvant s'adapter aux systèmes locaux (voir encadré 9.1)⁶.

Encadré 9.1. Coopération triangulaire pour le développement

Le terme de coopération « triangulaire » (ou trilatérale) pour le développement désigne l'aide apportée par les donateurs traditionnels et exécutée par les donateurs des pays du sud (souvent sous forme de coopération technique). Elle est de plus en plus appréciée pour son efficacité, puisque les contributeurs du sud, eux-mêmes en développement, se trouvent sans doute en meilleure position pour répondre aux besoins des pays bénéficiaires de l'aide, à des coûts souvent réduits. Bien que d'envergure limitée pour l'instant, la coopération triangulaire représente des montants importants pour certains donateurs du sud comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Corée, l'Égypte, l'Inde, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, la Tunisie et la Turquie. Les principaux donateurs du nord sont l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, la Finlande, la France, le Japon, la Norvège, la Suède et les Nations unies. La charte de l'aide publique au développement établie par le Japon en 2003 définit explicitement l'aide triangulaire comme un mode d'aide efficace.

La coopération triangulaire sert à financer des programmes et projets de développement d'une grande diversité. Le Brésil, par exemple (avec le soutien financier de partenaires), prend part à des projets de vaccination, d'alimentation dans les établissements scolaires, de reboisement et d'éradication du paludisme. De même, la Tunisie a reçu un soutien afin d'apporter une assistance technique et des compétences en faveur du renforcement des capacités dans différents domaines, de la fonction publique aux services de santé génésique.

À la coopération nord-sud-sud s'ajoute la coopération triangulaire entre pays en développement, en progrès également. L'un des exemples les plus notables est l'initiative trilatérale Inde-Brésil-Afrique du Sud, destinée à promouvoir la coopération sud-sud et les échanges dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de la science et de la technologie, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités.

Source : ECOSOC (2008), « Trends in South-South and Triangular Development Co-operation », Background Study for the Development Co-operation Forum.

Alors que bon nombre de donateurs non membres du CAD étaient présents au deuxième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en 2005, lors de l'adoption de la Déclaration de Paris⁷, la plupart d'entre eux n'ont pas participé au dialogue politique autour de la Déclaration. Certains donateurs non membres du CAD estiment par conséquent que la Déclaration de Paris est un cadre directif qui ne correspond pas nécessairement à leurs intérêts ou à leur expérience. Pour d'autres, la mise en œuvre des principes de la Déclaration pose des problèmes pratiques car ils sont toujours en train de mettre au point des mécanismes qui leur permettront de rendre compte de façon appropriée de leur APD, et d'instaurer des systèmes de suivi et d'évaluation. D'autres encore s'emploient actuellement à élaborer leur politique d'aide, à créer des organismes d'aide au développement ou bien à mettre en place le cadre juridique de la coopération internationale.

Dans le même temps, il convient de noter que bon nombre de donateurs non membres du CAD adhèrent de facto à plusieurs aspects des principes de l'efficacité de l'aide. Par exemple, les pays donateurs du Moyen-Orient assurent l'harmonisation et la coordination de leurs activités d'aide depuis des décennies en se consultant régulièrement mutuellement sur leurs projets et en utilisant collectivement leurs systèmes de documentation (Manning, 2006 et OCDE, 2008, pp. 115-117). Selon les données du

Koweït et de la Corée, plus de 75 % de l'aide totale de ces pays sont comptabilisés dans les budgets nationaux des gouvernements bénéficiaires tandis que la Chine et le Venezuela fournissent des engagements pluriannuels ; enfin, l'Inde et les donateurs arabes fournissent un soutien budgétaire⁸.

En outre, un nombre croissant de donateurs non membres du CAD prennent des mesures pour appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Par exemple, la République tchèque et la Corée ont accepté de faire l'objet d'un examen par les pairs spécial destiné à recenser les moyens qui permettraient d'accroître l'efficacité de leur aide (OCDE, 2007a). Six donateurs non membres du CAD ont pris part à l'Enquête 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris⁹ et un plus grand nombre d'entre eux participent à l'Enquête de 2008. De plus, la Hongrie et la Slovaquie ont participé en 2008 à un exercice d'autoévaluation pour déterminer la mesure dans laquelle leurs activités de développement intégraient la Déclaration de Paris (voir encadré 9.2 pour d'autres exemples). Dans le même temps, les donateurs du CAD coopèrent avec les donateurs non membres du CAD en vue d'accroître la transparence et la visibilité des apports d'aide de ces derniers. En particulier, outre qu'il apporte une assistance technique directe en vue d'améliorer les capacités statistiques des donateurs non membres du CAD (comme la Thaïlande et la Hongrie), le CAD s'efforce de fournir une image exhaustive de l'APD dans le monde et tous les pays non membres qui mettent en œuvre des activités de coopération pour le développement importantes sont encouragées à fournir des données comparables sur leurs apports d'aide (OCDE, 2008, p. 115).

Étant donné que tous les donateurs ont des difficultés à mettre en œuvre le programme d'action de Paris, les donateurs membres et non membres du CAD ont tout intérêt à faire une large place à l'apprentissage mutuel, au dialogue et à la coopération tant au niveau international qu'au niveau des pays. Les efforts internationaux se sont intensifiés au cours des dernières années, notamment dans le cadre d'une série d'activités d'ouverture entreprises par le CAD et les Nations unies¹⁰.

Du point de vue des pays partenaires, les donateurs non membres du CAD sont des sources de financement et d'expertise bienvenues. Pour les pays partenaires, la coopération Sud-Sud est particulièrement attrayante en raison de sa souplesse et de sa rapidité et aussi parce qu'elle permet de combler des déficits importants (par exemple, l'augmentation du financement des infrastructures dans les pays africains). Dans le même temps cependant, les pays partenaires observent que ce type de coopération pour le développement est généralement « lié » (c'est un problème aussi pour les donateurs traditionnels). De plus, certains accords de coopération sont négociés au plus haut niveau politique et en dehors des systèmes de gestion de l'aide existants. Parfois, on ne sait pas très bien si des dons ou des prêts (comme les crédits à l'exportation) interviennent, ce qui peut avoir des effets négatifs sur la viabilité de la dette du pays bénéficiaire considéré.

Un consensus se dégage parmi les pays partenaires – confirmé par les consultations régionales menées dans la région Pacifique, en Asie et en Afrique – : ceux-ci doivent s'approprier davantage les processus de développement et offrir un cadre commun à l'ensemble des pourvoyeurs d'aide au développement, qu'ils soient ou non membre du CAD. Les pays partenaires doivent aussi mettre en place des systèmes nationaux ainsi que des cadres de gestion de l'aide rigoureux afin de garantir la qualité de toutes les formes d'aide.

Encadré 9.2. **Approches des donateurs non membres du CAD : La Corée**

Depuis l'établissement en 2005 de son Plan détaillé d'amélioration de l'APD, la Corée s'est efforcée de créer un cadre de politiques et de mécanismes institutionnels pour renforcer l'efficacité de l'aide qu'elle apporte. À partir d'une orientation plus stratégique (fondée sur les avantages comparatifs de la Corée et le respect des priorités des pays partenaires), la Corée renforce sa capacité à fournir une aide conformément aux principes de la Déclaration de Paris. La formulation des stratégies d'aide à moyen terme, par exemple, a permis d'affiner les objectifs de l'aide fournie, centrés sur sept secteurs dans un petit nombre de pays. En outre, ce nouveau plan donne un plus grand pouvoir discrétionnaire aux organes des pays partenaires, pour garantir la coïncidence de l'aide avec les priorités locales.

Source : Exposé de la KOICA à la conférence « Dialogue on Expanding Partnership for Development », le 23 avril 2008.

Messages clés

Pour l'avenir, il importe que les donateurs dans leur ensemble – membres du CAD ou non – œuvrent ensemble pour assurer une solide appropriation des programmes d'aide par les pays partenaires, échanger des données sur les volumes et les modalités de l'aide, poursuivre le dialogue sur l'efficacité, et reconnaître l'importante contribution que les donateurs non membres du CAD peuvent apporter au processus de développement. La communauté des donateurs aurait grandement intérêt à étudier la façon dont les principes de l'efficacité de l'aide sont compris et appliqués dans différents contextes. Trouver les moyens de renforcer les partenariats entre les donateurs membres et non membres du CAD augmentera la cohérence et la complémentarité des différentes formes d'aide au développement dans les pays partenaires.

Un dialogue plus systématique entre les donateurs du CAD et les donateurs non membres du CAD en vue d'échanger les enseignements tirés de l'expérience serait bénéfique à toutes les parties en cause. Dans le cadre de ce dialogue, les principes sous-tendant la Déclaration de Paris devraient être considérés comme un point de référence, prenant acte du fait que tous les donateurs ont des difficultés à améliorer l'efficacité de l'aide et que leur aptitude à atteindre les objectifs-cibles énoncés dans la Déclaration de Paris peut varier selon leur situation propre.

Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris¹¹

Les fonds mondiaux qui financent des secteurs et des sous-secteurs particuliers – par exemple, la santé, la lutte contre le VIH/sida, l'enseignement primaire, l'environnement – sont devenus d'importants canaux de financement pour les donateurs, en particulier dans les pays à faible revenu. La communauté des donateurs est fortement incitée à créer de nouveaux fonds pour mobiliser l'opinion publique en faveur de priorités visibles et largement partagées, et faire face à de nouveaux problèmes. Les fonds mondiaux bénéficient aussi des financements et de la participation stratégique de fondations privées, aux côtés des donateurs publics (voir encadré 9.3).

Encadré 9.3. Les fondations privées et la Déclaration de Paris

Les fondations privées, dont certaines contribuent brillamment au développement depuis des décennies, prennent aussi une importance croissante. On considère souvent que leur rôle en tant que donateurs sort du champ d'action de la Déclaration de Paris, mais plusieurs grandes fondations constatent que leur mode de fonctionnement et leurs décisions influent sur l'efficacité de l'aide dans son ensemble. Les donateurs publics accroissent leur collaboration avec les fondations pour les aider à optimiser les effets des contributions qu'elles apportent au développement. Il a ainsi été organisé à Lisbonne, en mars 2007, une conférence destinée à promouvoir le dialogue entre les donateurs du CAD et les fondations (pour plus d'informations sur les fondations, voir OCDE, 2003).

Si les fonds mondiaux se distinguent les uns des autres sur le plan des modes de gestion et des cadres opérationnels adoptés, beaucoup s'attachent à mettre en œuvre de bonnes pratiques en matière d'efficacité de l'aide, promouvant des changements de comportement et travaillant de façon aussi souple que possible. Les donateurs, les pays partenaires, les sociétés civiles locales et les fonds mondiaux eux-mêmes doivent coopérer ensemble (globalement et dans les pays) s'ils veulent tirer pleinement avantage de ce que ces derniers ont à offrir.

La Déclaration de Paris fait de la plus grande intégration des fonds mondiaux au niveau des pays une priorité (Déclaration de Paris, par. 4 iv). Pour évaluer les progrès accomplis en ce sens, le présent rapport s'appuie essentiellement sur deux axes : premièrement, un ensemble de consultations menées au niveau des pays par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2008) et le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) pour comprendre la façon dont les fonds mondiaux travaillent sur le terrain, et deuxièmement les informations en retour communiquées par le Groupe d'information mutuelle des programmes mondiaux (Global Programs Learning Group, Isenman, 2007)¹² à partir de l'expérience commune de ses membres concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'analyse porte sur des programmes qui envoient des sommes importantes dans les pays par le biais d'un large éventail de dispositifs de financement – notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le PEPFAR, l'EFA/FTI et le Fonds pour l'environnement mondial (voir encadré 9.4).

Certains fonds mondiaux ont été conçus en tenant compte des principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Lorsqu'il y a un écart entre les principes et leur application, les fonds mondiaux adaptent leur manière de faire pour améliorer l'efficacité de l'aide. Pour tenir compte des principes de la Déclaration de Paris, les fonds mondiaux s'efforcent de trouver les moyens d'aligner leur aide sur les priorités et systèmes des pays partenaires. Dans la plupart des cas, leurs financements sont comptabilisés dans les budgets nationaux (sauf lorsqu'ils sont acheminés par l'intermédiaire d'ONG ou du secteur privé). Certains fonds mondiaux participent à présent à des projets de soutien budgétaire et à des approches sectorielles et sont de plus en plus associés au dialogue sectoriel. Par exemple, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme participe à des approches sectorielles au Malawi, au Mozambique et au Rwanda. Le modèle d'organisation du Programme accéléré EPT est bien intégré ; il est fondé sur des programmes sectoriels et promeut le soutien budgétaire. Comme le Fonds pour l'environnement mondial fait appel à des organismes d'exécution, ses financements transitent par des agences des Nations Unies et des banques multilatérales de développement déjà présentes dans les pays.

Encadré 9.4. Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris : Progrès et difficultés

Le *Global Programs Learning Group* a étudié les progrès accomplis dans l'application des principes de la Déclaration de Paris. Les enseignements tirés sont nombreux car les fonds mondiaux mettent en commun les moyens qu'ils utilisent pour renforcer les effets de leur action sur le développement malgré les difficultés rencontrées. L'expérience montre que les fonds mondiaux peuvent faire un meilleur usage de la flexibilité dont ils bénéficient dans leur gouvernance et leurs procédures. Elle enseigne aussi qu'il est important d'améliorer la communication au niveau national, pour que les pays partenaires et les donateurs soient conscients de cette flexibilité et de l'engagement pris par les fonds mondiaux de mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

Appropriation – Le soutien et la participation plus marqués de la société civile et du secteur privé, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, constituent un élément nouveau. Les fonds mondiaux obtiennent souvent un appui sans réserve des ministères des secteurs visés. En revanche, il reste difficile de renforcer l'appropriation de la part des organes généraux de coordination et des ministères du gouvernement central, en particulier des ministères des finances. Il faut aussi resserrer les liens entre les organes locaux responsables de l'établissement des priorités ou les autres organes institutionnels de coordination et les ministères sectoriels et de coordination correspondants au niveau des gouvernements.

Alignement – Les fonds mondiaux doivent accomplir des mandats spécifiques, souvent au niveau de sous-secteurs. C'est pourquoi l'établissement de priorités alignées avec les objectifs du pays doit s'effectuer dans une perspective générale, en tenant compte des autres sources de financement et de l'importance relative des autres priorités du secteur et d'autres secteurs. Comme l'alignement avec les stratégies du pays reste difficile, les fonds mondiaux s'efforcent d'adapter leurs cycles de financement aux cycles budgétaires nationaux. L'utilisation d'approches sectorielles peut les aider à financer de façon équilibrée les actions correspondant aux priorités des partenaires.

Harmonisation – Comme les fonds mondiaux ont des mandats et des procédures spécifiques, et ne sont en général pas directement présents sur le terrain, il est difficile de parvenir à une harmonisation au niveau des pays. Agissant à l'échelle mondiale, ils ont souvent tendance à suivre les bonnes pratiques internationales. Cependant, ils sont prêts à concilier cette approche avec la nécessité de coordonner leur action avec d'autres donateurs pour réduire les coûts de transaction (en particulier pour les gouvernements des pays partenaires). Ils étudient les moyens de prendre part à des groupes de pays donateurs, ou à des missions et à des analyses conjointes.

Gestion axée sur les résultats – Certains fonds mondiaux ont adopté des mesures novatrices dans ce domaine, en raison de l'importance qu'ils accordent à la prise en compte des résultats et des performances dans leurs procédures de financement, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. Tous les programmes comportent des cadres orientés vers les résultats – éléments essentiels des systèmes de suivi, d'évaluation et de contrôle – qui mettent de plus en plus l'accent sur les produits et sur une gestion rationnelle des ressources. La répartition indicative des crédits par pays peut contribuer à lier les résultats à la prévisibilité et aux effets qui s'exercent d'un pays à l'autre. L'utilisation faite par les fonds mondiaux des systèmes des gouvernements et des systèmes conjoints des donateurs pour le suivi, la notification et le contrôle des résultats est assez variable. Certains s'en sont peu servi par le passé ; ils doivent trouver un moyen d'aligner et d'harmoniser leur action de façon à améliorer globalement les systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que les méthodes de mise en évidence des résultats du développement utilisés par les gouvernements et les donateurs.

Responsabilité mutuelle – Les fonds mondiaux ont souvent une forte responsabilité à l'égard de leur public international et certains ont fixé des règles de bonnes pratiques sur la transparence entre donateurs. En revanche, la responsabilité mutuelle est plus difficile à mettre en œuvre au niveau des pays, en partie du fait des mandats mondiaux de ces fonds et de leur manque de présence directe sur le terrain. Les fonds mondiaux cherchent à déterminer comment prendre une part plus importante aux mécanismes de responsabilité mutuelle au niveau des pays (dans les limites des effectifs disponibles), ou s'y faire représenter.

Les fonds mondiaux ont récemment entrepris des évaluations majeures, notamment, en 2007, le Programme accéléré EPT, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI). Les conseils d'administration et les dirigeants se sont engagés à prendre des mesures en s'appuyant sur les recommandations qui s'en dégagent ; par exemple, des évaluations intérimaires de certains programmes ont abouti à des changements opérationnels importants dans les domaines de l'harmonisation et de l'alignement. Cette aptitude à évaluer rapidement des programmes de création récente et à apporter les changements voulus, est un exemple de bonne pratique pour l'aide en général ; il est suivi par un grand nombre d'autres institutions.

Certaines bonnes pratiques adoptées par les fonds mondiaux pourraient être adoptées aux fins de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris d'une manière générale et fournir des enseignements positifs pour leur application ; cependant, des problèmes doivent être surmontés. La plus grande difficulté se présente lorsque les fonds mondiaux couvrent une part importante des dépenses sectorielles dans des pays à faible revenu, dépendant de l'aide et ayant une faible capacité de mise en œuvre et d'absorption. Il ressort des consultations avec les pays que les gouvernements se félicitent de l'augmentation des fonds due aux programmes mondiaux qui mettent l'accent sur les résultats et nouent avec la société civile et le secteur privé des partenariats toujours plus importants. Cependant, les pays partenaires expriment quelques réserves : il y a des déséquilibres à l'intérieur des secteurs et entre ceux-ci lorsque des montants importants sont affectés à des fins précises, les fonds ne sont pas toujours comptabilisés dans le budget ou le plan sectoriel et sont utilisés dans le cadre de systèmes de mise en œuvre parallèles, les ressources humaines, qui sont limitées, peuvent être détournées, et il y a concurrence avec d'autres priorités sectorielles ; enfin, des problèmes de viabilité se posent en raison de la création d'un passif éventuel à long terme¹³.

Messages clés

Les fonds mondiaux peuvent effectivement compléter l'aide au développement multilatérale et bilatérale pour favoriser la réalisation des objectifs de développement, et les efforts entrepris pour mieux intégrer leurs apports au niveau des pays sont bienvenus. Tous les fonds mondiaux sont encouragés à renforcer les mesures prises pour promouvoir l'appropriation par les pays, aligner et harmoniser leurs activités d'aide de façon dynamique, et utiliser à bon escient les cadres de responsabilité mutuelle, tout en continuant de mettre l'accent sur les résultats. En particulier, il conviendrait que les fonds mondiaux fournissent en temps voulu des informations sur leurs apports financiers afin que ceux-ci puissent être pris en compte dans les budgets et plans nationaux, évitent les déséquilibres à l'intérieur des secteurs et entre ceux-ci, et mettent en place un cadre de financement pluriannuel afin d'améliorer la prévisibilité et la viabilité budgétaires.

À mesure que se font jour de nouveaux défis à l'échelle planétaire, les donateurs devraient mener une réflexion approfondie avant de créer de nouveaux dispositifs distincts pour aider les pays partenaires. Si la mobilisation de nouveaux moyens financiers peut se justifier dans le domaine des biens publics mondiaux, priorité devrait être donnée à l'acheminement de ces fonds nouveaux par le biais des organismes d'exécution existants et non à la création de canaux distincts qui auront pour effet d'accentuer la fragmentation de l'aide au niveau des pays.

L'équilibre doit être maintenu entre les financements destinés à des mécanismes ciblés et ceux visant des dispositifs ayant un mandat plus vaste. La réalisation des objectifs à long terme des fonds mondiaux dépendra des politiques et institutions complémentaires intra- et intersectorielles existantes ; cette difficulté peut être surmontée par la mise en place d'institutions ayant un mandat et des compétences multisectorielles. Il est donc important que les fonds destinés à ces institutions correspondent à la nécessité de traiter les problèmes systémiques au niveau des pays.

Notes

1. L'expression maladroite « non membres du CAD » est utilisée ici car elle a le mérite d'être plus précise que les adjectifs « nouveaux » ou « émergents ». Pour des raisons de commodité, le mot « donateurs » sera utilisé comme raccourci incluant les économies émergentes jusqu'à la fin du chapitre.
2. L'APD assurée par les pays membres du CAD se montait à 104.4 milliards USD en 2006, soit selon les estimations 90 % de l'APD (OCDE, 2008).
3. Le montant de l'aide au développement provenant des donateurs non membres du CAD est probablement plus élevé que ne le laissent entendre les estimations actuelles car les données sur les pays hors OCDE et UE sont limitées. Pour avoir un tableau plus complet des apports d'aide des donateurs non membres du CAD, voir ECOSOC (2008).
4. Ces pays forment plusieurs sous-ensembles : 1) les membres de l'OCDE non membres du CAD (comme la Turquie et le Mexique) ; 2) les nouveaux membres de l'Union européenne non membres de l'OCDE (comme la Bulgarie et l'Estonie) ; 3) les donateurs régionaux (notamment les pays et fonds du Moyen-Orient et les membres de l'OPEP ainsi que la Russie) ; 4) les économies émergentes et en transition (comme le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Venezuela) ; et enfin 5) des pays qui sont (ou jusqu'à une période récente étaient encore) à la fois bénéficiaires et pourvoyeurs d'aide au développement (par exemple la Thaïlande et la Malaisie).
5. Pour un compte rendu récent des programmes des divers donateurs, voir OCDE (2008), pp. 115 à 117 et « Trends in South-South and Triangular Development Cooperation ».
6. L'importance de la coopération Sud-Sud a été mise en lumière à l'occasion de plusieurs consultations régionales, notamment la réunion régionale préparatoire pour l'Amérique latine et le Caraïbes en vue du Troisième Forum de haut niveau d'Accra, Ghana, qui s'est tenue en Colombie les 5 et 6 juin 2008. <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1205870632880/SantaMarta-FinalReport.pdf>
7. Pour trouver la liste des pays et organisations ayant signé la Déclaration de Paris, voir 'Pays et organisations qui adhèrent à la Déclaration de Paris'(OCDE) à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/55/0,3343,fr_2649_3236398_37192119_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html
8. « Trends in South-South and Triangular Development Co-operation ».
9. A savoir : la République tchèque, la Hongrie, l'Islande, l'Inde, la Corée et la Turquie. Voir OCDE (2007b)
10. Les relations ont été officiellement relancées en 2005 avec le Forum sur le partenariat en vue d'une coopération pour le développement plus efficace. Le premier débat formel sur l'efficacité de l'aide organisé avec des donateurs non membres du CAD

s'est tenu en novembre 2007 au cours de la session spéciale du GT-EFF. Il est ressorti de cette manifestation que l'ensemble des donateurs, qu'ils soient membres du CAD ou non, s'accordent à penser que les principes de la Déclaration de Paris visent à améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide. En outre, le Débat de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement des Nations unies organisé en janvier 2008, qui portait sur la coopération Sud-Sud et l'efficacité de l'aide, montre combien ce thème est important dans le débat international. Un atelier spécial a été organisé à Bangkok en février 2007 avec l'aide du PNUD et de la Commission européenne en vue d'examiner le rôle de la Thaïlande en tant que donneur émergent.

11. On entend par fonds mondiaux des partenariats et des programmes connexes dont les retombées positives doivent se faire sentir dans plusieurs régions du monde et dont les partenaires : (i) s'entendent clairement sur les objectifs ; (ii) conviennent d'établir une nouvelle organisation (formelle ou informelle) ; (iii) fournissent de nouveaux produits ou services, et enfin (iv) consacrent des ressources réservées aux programmes considérés (Banque mondiale, 2004).
12. Le Groupe d'information mutuelle des programmes mondiaux (*Global Programs Learning Group*) vise à promouvoir des pratiques rigoureuses en matière d'efficacité de l'aide parmi les fonds mondiaux participants qui œuvrent dans divers secteurs. Créé en 2006, ce groupe comprend le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le Fonds pour l'environnement mondial, le Programme accéléré Éducation pour tous et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.
13. Groupe d'information mutuelle des programmes mondiaux sur l'efficacité de l'aide (Learning Group of Global Programs on Aid Effectiveness).

Références

- Banque mondiale (2004), « Évaluation de l'approche de la Banque mondiale sur les programmes mondiaux : relever les défis posés par la mondialisation », Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), « Global Program Funds at Country Level: What Have We Learned? » Concessional Finance and Global Partnerships, World Bank, Washington, DC, <http://go.worldbank.org/BX0XUBTYJ0>.
- ECOSOC (2008), « Trends in South-South and Triangular Development Co-operation », Note d'information destinée au Forum pour la coopération en matière de développement, www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf.
- Isenman, P. (2007), « The Learning Group of Global Programs on Aid Effectiveness », Global Programs Learning Group.
- Manning (2006), « Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-Operation? » *Development Policy Review* 24(4), juillet.
- OCDE (2003), « Fondations philanthropiques et coopération pour le développement », Tiré-à-part des *Dossiers du CAD 2003*, Vol. 4, No. 3, www.oecd.org/dataoecd/23/3/22274509.pdf.
- OCDE (2007a), Examen spécial du CAD de la coopération pour le développement de la République tchèque, www.rozvojestredisko.cz/download.php?id=149.
- OCDE (2007b), « Engaging Non-DAC Donors in Implementing the Paris Declaration », Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, 8-9 mars, DCD/DAC/EFF(2007)19, [www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000BF6/\\$FILE/JT03222917.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000BF6/$FILE/JT03222917.PDF).
- OCDE (2008), *Coopération pour le développement Rapport 2007*, Les éditions de l'OCDE, Paris, http://oberon.sourceoecd.org/vl=9617182/cl=15/nw=1/lg=fre/rpsv/dac_fre/ ISBN 978-92-64-04147-9.

Annexe I : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement



Forum à haut niveau
Paris ■ 28 février – 2 mars 2005

DECLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle

EXPOSE DES RESOLUTIONS

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- i. Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).

- ii. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
 - iii. Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
 - iv. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
 - v. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.
 - vi. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.
4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :
- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
 - ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
 - iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
 - iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
 - v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.
5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.
6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

8. Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en œuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la Section II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la Section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la Section III avant l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet¹. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration

1. Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^{ème} Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

10. Parce ce qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

11. Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la Section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires - afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

12. Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en œuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente Déclaration.

II. ENGAGEMENTS DE PARTENARIAT

13. Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

APPROPRIATION

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

14. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement² dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
 - Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**Indicateur 1**).
 - Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.
15. Les **donneurs** s'engagent à :
- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

ALIGNEMENT

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :
- Faire reposer l'ensemble de leur soutien — stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement — sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies³ (**Indicateur 3**).

2. Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.

3. Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.

- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.
- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

17. 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, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

19. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**Indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

20. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

21. Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient 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 (**Indicateur 5**).
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (**Indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**Indicateur 4**).

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

25. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
- Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.

26. Les **donneurs** s'engagent à :
- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**Indicateur 7**).
 - Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**Indicateur 5**).
27. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

28. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord⁴ pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en oeuvre.
 - Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
 - Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.
29. Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.
30. Les **donneurs** s'engagent à :
- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**Indicateur 5**).
 - Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

31. De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**Indicateur 8**).

4. Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.

HARMONISATION

Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

32. Les **donneurs** s'engagent à :
- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
 - Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**Indicateur 9**).
 - Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**Indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

Complémentarité : une division du travail plus efficace

33. L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.

34. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et sur les moyens de rendre les actions des donateurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.

35. Les **donneurs** s'engagent à :

- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.
- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

Incitations à l'action en coopération

36. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles⁵

37. Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

38. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.
- Engager un dialogue avec les donateurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.
- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

39. De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donateurs.
- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

40. Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

5. La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

41. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :
- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.
 - Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.
42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

43. Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.
44. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
 - S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (Indicateur 11).
45. Les **donneurs** s'engagent à :
- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
 - Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.
 - Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donneurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

46. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

RESPONSABILITE MUTUELLE

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

48. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.
 - Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.

49. Les **donneurs** s'engagent à :
- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.

50. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :
- Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat (**Indicateur 12**).

INDICATEURS DES PROGRES

à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

APPROPRIATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
1	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.	
ALIGNEMENT		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
2	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<p>(a) Gestion des finances publiques — La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).</p> <p>(b) Passation des marchés — Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.</p>	
3	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> — Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).	
4	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> — Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
5a	<i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		5+	Tous les donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		3,5 à 4,5	90 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
5+	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
3,5 à 4,5	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		

5b	<p><i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.</p>	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		A	Tous les donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
A	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.		
B	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.		
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> — Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8	<i>L'aide est non liée</i> — Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	Poursuivre les progrès.	
HARMONISATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> — Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.	
10	<p><i>Encourager les analyses conjointes</i> — Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.</p>	(a) 40 % des missions des donateurs sur le terrain sont effectuées conjointement.	
		(b) 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.	
GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010	
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	Réduire l'écart d'un tiers – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.	

	RESPONSABILITE MUTUELLE	OBJECTIF-CIBLE POUR 2010
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles.

Note importante : Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^{ème} Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

***Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.

Annexe A :

Notes méthodologiques sur les indicateurs des progrès

Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

Objet — Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le **comportement collectif à l'échelon local**.

Échelon local ou échelon mondial — Les indicateurs doivent être **chiffrés à l'échelon local** en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donateurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à **l'échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

Performance des donateurs/ des partenaires — Les indicateurs des progrès fourniront aussi un **repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance** à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donateurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donateurs ont des mandats institutionnels différents.

Objectifs — Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agréant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donateurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

Niveau de référence — Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

Définitions et critères — La structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agréer les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

Note concernant l'indicateur 9 — Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le Volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

Annexe B :

Liste des pays et des organisations participants

Pays participants

Afrique du Sud	Ghana	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Albanie	Grèce	Pays-Bas
Allemagne	Guatemala	Philippines
Arabie saoudite	Guinée	Pologne
Australie	Honduras	Portugal
Autriche	Indonésie	République démocratique populaire lao
Bangladesh	Irlande	République dominicaine
Belgique	Islande	République kirghize
Bénin	Italie	République tchèque
Bolivie	Jamaïque	Roumanie
Botswana	Japon	Royaume-Uni
[Brésil]*	Jordanie	Rwanda
Burkina Faso	Kenya	Salomon (Îles)
Burundi	Koweït	Sénégal
Cambodge	Luxembourg	Serbie-et-Monténégro
Cameroun	Madagascar	Slovaquie
Canada	Malaisie	Sri Lanka
Chine	Malawi	Suède
Commission Européenne	Mali	Suisse
Congo (République démocratique)	Maroc	Tadjikistan
Corée	Mauritanie	Tanzanie
Danemark	Mexique	Thaïlande
Égypte	Mongolie	Timor-Leste
Espagne	Mozambique	Tunisie
États-Unis	Népal	Turquie
Éthiopie	Nicaragua	Vanuatu
Fédération de Russie	Niger	Vietnam
Fidji	Norvège	Yémen
Finlande	Nouvelle-Zélande	Zambie
France	Ouganda	
Gambie	Pakistan	

* **A confirmer.**

La liste ci-dessus n'inclut pas tous les pays ayant enterinés la Déclaration de Paris. Pour une liste complète veuillez consulter le site internet de l'OCDE: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

Organisations participantes

Banque africaine de développement	Fonds monétaire international
Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)	Fonds nordique de développement
Banque Asiatique de développement	Fonds OPEP pour le développement international
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
Banque européenne d'investissement	Groupe des Nations Unies pour le développement G24
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	
Banque interaméricaine de développement	Initiative accélérée d'éducation pour tous
Banque islamique de développement	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Banque mondiale	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Campagne du Millénaire	Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)	Organisation internationale de la francophonie
Fonds international de développement agricole (FIDA)	Secrétariat du Commonwealth
Fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	Secrétariat du Forum des îles du Pacifique

Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action

AFRODAD

Fondation Bill & Melinda Gates

Conseil canadien pour la coopération internationale

Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)

Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)

Comisión Económica (Nicaragua)

ENDA Tiers Monde

EURODAD

Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)

Reality of Aid Network

Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)

UK Aid Network

Annexe II : Programme d'action d'Accra



PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA

Les ministres des pays en développement et des pays donateurs chargés de la promotion du développement et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement ont entériné la déclaration suivante à Accra (Ghana) le 4 septembre 2008 en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée le 2 mars 2005.

Nous sommes à un tournant décisif

1. Nous sommes déterminés à éradiquer la pauvreté et à œuvrer en faveur de la paix et de la prospérité en nous appuyant sur des partenariats plus solides et plus efficaces de nature à permettre aux pays en développement de réaliser leurs objectifs de développement.
2. Des progrès ont été accomplis. Il y a une quinzaine d'années, deux personnes sur cinq vivaient dans l'extrême pauvreté ; aujourd'hui, ce chiffre a été ramené à une personne sur quatre. Pourtant, 1,4 milliard d'êtres humains, pour la plupart des femmes et des filles, vivent encore dans l'extrême pauvreté⁸ et l'accès à un approvisionnement en eau de boisson salubre et aux soins de santé demeure un enjeu majeur dans de nombreuses régions du monde. En outre, de nouvelles menaces d'ampleur planétaire – renchérissement des denrées alimentaires et des carburants et changement climatique – mettent en péril les progrès réalisés par de nombreux pays dans la lutte contre la pauvreté.
3. Nous devons réaliser des avancées beaucoup plus décisives si nous voulons que tous les pays atteignent les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). L'aide n'est qu'un élément parmi d'autres dans le paysage du développement. La démocratie, la croissance économique, le progrès social et l'attention portée à l'environnement sont les principaux moteurs du développement dans tous les pays. Il est capital, pour le progrès dans le monde, de combattre les inégalités de revenus et de chances tant entre les pays qu'à l'intérieur de chaque pays. L'égalité homme-femme, le respect des droits de l'homme et la viabilité environnementale sont des facteurs qui conditionnent l'obtention d'effets durables sur les conditions de vie et les perspectives des pauvres, hommes, femmes et enfants. Il est indispensable que l'ensemble de nos politiques visent de façon plus systématique et plus cohérente à apporter des réponses à ces problématiques.
4. En 2008, trois conférences internationales nous aideront à accélérer le rythme du changement : le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, organisé à Accra, la Réunion de haut niveau sur les Objectifs du millénaire pour le développement qui se tiendra à New York sous l'égide des Nations Unies et la conférence internationale de suivi sur le financement du développement qui aura lieu à Doha. Aujourd'hui à Accra, nous entendons montrer la voie, unis autour d'un objectif commun, à savoir : exploiter pleinement le potentiel que recèle l'aide au service de l'obtention de résultats durables sur le front du développement.

Nous progressons certes, mais pas suffisamment

5. Après avoir tiré les enseignements de nos succès et de nos échecs passés dans le domaine de la coopération pour le développement et en nous inspirant de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, nous avons adopté en mars 2005 une série de réformes ambitieuses décrites dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus de nouer un véritable partenariat consistant à confier clairement aux pays en développement la responsabilité de leurs propres processus de développement.

⁸ Ces chiffres s'appuient sur les conclusions d'une récente étude de la Banque mondiale selon laquelle le seuil de pauvreté est évalué à 1,25 dollars par jour aux prix de 2005.

Nous avons également décidé de nous considérer comme mutuellement responsables de l'obtention de résultats concrets en termes de développement. Trois ans et demi plus tard, nous nous réunissons à nouveau à Accra pour examiner les progrès réalisés et trouver des moyens de relever les défis qui nous sont à présent lancés.

6. Les données factuelles attestent que nous progressons, mais ces progrès ne sont pas suffisants. Une évaluation effectuée récemment montre que la Déclaration de Paris a donné un élan puissant à la dynamique qui doit faire changer la façon dont les pays en développement et les donateurs travaillent ensemble sur le terrain. Selon l'Enquête de suivi 2008, un grand nombre de pays en développement ont amélioré la gestion des fonds publics. Les donateurs, pour leur part, ne cessent d'améliorer la coordination au niveau des pays. Pourtant, le rythme de progression est trop lent. Faute de nouvelles réformes et d'actions plus rapides, nous ne parviendrons pas d'ici 2010 à honorer les engagements que nous avons pris, ni à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'aide.

Nous allons prendre des mesures pour accélérer la cadence

7. Les données dont nous disposons attestent que nous devons relever trois défis majeurs pour accélérer les progrès dans le domaine de l'efficacité de l'aide :

8. *L'appropriation par les pays est essentielle.* Les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci. Les donateurs leur apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, en investissant dans leurs ressources humaines et dans leurs institutions, en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant la prévisibilité des apports d'aide.

9. *Il faut bâtir des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous.* Ces dernières années, de nouveaux acteurs du développement – pays à revenu intermédiaire, fonds mondiaux, intervenants du secteur privé, organisations de la société civile – sont entrés en scène : leurs contributions vont croissant et ils apportent en outre une expérience précieuse. Leur arrivée est également synonyme de défis nouveaux en termes de gestion et de coordination. Ensemble, les acteurs du développement œuvreront à la construction de partenariats davantage ouverts à tous afin que nos efforts collectifs aient davantage d'impact sur la réduction de la pauvreté.

10. *L'obtention de résultats sur le front du développement — et la communication de ces résultats — doit être au cœur de toutes nos actions.* Plus que jamais, les citoyens et les contribuables de tous les pays espèrent des résultats tangibles des efforts déployés dans le domaine du développement. Nous démontrerons que nos actions ont des effets positifs sur les conditions de vie des populations. Nous nous rendons compte mutuellement des résultats obtenus et nous rendons compte à nos parlements et aux organes de l'exécutif.

11. Si nous ne parvenons pas à lever ces obstacles qui entravent l'accélération de la progression, nous ne tiendrons pas nos engagements et nous manquerons des occasions d'améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables à travers le monde. C'est pourquoi nous réaffirmons les engagements pris en vertu de la Déclaration de Paris et décidons, dans le Programme d'action d'Accra, d'adopter des mesures concrètes se prêtant à un suivi pour hâter les progrès vers la tenue de ces engagements d'ici 2010. Nous nous engageons à poursuivre les efforts déployés dans les domaines du suivi et de l'évaluation qui nous permettront d'apprécier si nous avons honoré les engagements pris dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra et de déterminer dans quelle mesure l'efficacité de l'aide s'améliore et dans quelle mesure cette amélioration rejaillit sur le développement.

Renforcer l'appropriation par les pays du processus de développement

12. Les pays en développement définissent et mettent en œuvre leurs politiques de développement afin d'atteindre leurs propres objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Nous sommes convenus, aux termes de la Déclaration de Paris, que ce serait là notre priorité absolue. Nous prenons actuellement des mesures supplémentaires pour faire de cette résolution une réalité :

Nous allons élargir le dialogue au niveau des pays sur les politiques à suivre dans le domaine du développement

13. Nous allons engager un dialogue ouvert dont nul ne soit exclu sur les politiques de développement. Nous reconnaissons le rôle et la responsabilité essentiels incombant aux parlements pour que la prise en main du processus de développement par les pays soit effective. Afin d'aller plus loin en direction de cet objectif, nous allons prendre les mesures suivantes :

- a) Les administrations des pays en développement collaboreront plus étroitement avec les parlements et les pouvoirs publics locaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des plans nationaux de développement. Elles associeront également à ce processus des organisations de la société civile (OSC).
- b) Les donateurs appuieront les efforts déployés pour accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement—parlements, administrations locales et centrales, OSC, instituts de recherche, médias et secteur privé—de prendre une part active au dialogue sur la politique de développement et sur le rôle de l'aide au service des objectifs de développement visés par les pays.
- c) Les pays en développement et les donateurs veilleront à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique.

Les pays en développement vont renforcer leur capacité de conduire et gérer le développement

14. Faute de capacités— c'est-à-dire d'institutions, de systèmes et d'experts locaux — solides, les pays en développement ne peuvent pleinement faire leurs, ni gérer les processus de développement. Nous sommes convenus dans la Déclaration de Paris que la responsabilité du renforcement des capacités incombe aux pays en développement, les donateurs jouant uniquement un rôle d'appui, et que la coopération technique n'est qu'un moyen parmi d'autres de renforcer ces capacités. Ensemble, pays en développement et donateurs prendront les dispositions décrites ci-après pour accélérer le renforcement des capacités :

- a) Les pays en développement recenseront de façon systématique les domaines dans lesquels un renforcement des capacités est nécessaire pour assurer l'exécution et l'acheminement de services à tous les niveaux — national, infranational, sectoriel et thématique — et définiront des stratégies visant à satisfaire les besoins mis au jour. Les donateurs étofferont leurs propres capacités et compétences afin d'être mieux à même de répondre aux besoins des pays en développement.
- b) Le soutien au renforcement des capacités fourni par les donateurs obéira à la demande et sera conçu de telle sorte qu'il favorise l'appropriation par les pays. À cette fin, pays en développement et donateurs i) opéreront une sélection et une gestion concertées des activités de coopération technique et ii) encourageront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud, pour la coopération technique.
- c) Les pays en développement et les donateurs œuvreront ensemble à tous les niveaux pour encourager les changements opérationnels de nature à améliorer l'efficacité du soutien au renforcement des capacités.

Nous renforcerons et nous utiliserons le plus possible les systèmes des pays en développement

15. La réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. Dans la Déclaration de Paris, les pays en développement ont pris l'engagement de renforcer leurs systèmes⁹ et les donateurs ont accepté d'utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible. Les données dont on dispose montrent toutefois que ni les uns, ni les autres ne sont sur la bonne voie pour tenir

⁹ Expression faisant référence, sans que cette liste soit limitative, aux systèmes de gestion des finances publiques, de passation des marchés, d'audit, de suivi et d'évaluation ainsi qu'aux systèmes d'évaluation sociale et environnementale.

ces engagements. Les avancées réalisées dans l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux sont très variables selon les pays et même lorsqu'il existe des systèmes nationaux de bonne qualité, il est fréquent que les donateurs ne les utilisent pas. Pourtant, il est admis que l'utilisation des systèmes des pays contribue à les améliorer. Pour renforcer et intensifier l'utilisation des systèmes des pays, nous allons prendre les mesures suivantes:

- a) Les donateurs acceptent de recourir aux systèmes nationaux comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public.
- b) Dans le cas où les donateurs choisissent plutôt de recourir à des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux (notamment à des unités parallèles de mise en œuvre des projets), ceux-ci devront expliquer ouvertement les raisons de ce choix et réexaminer leur position à intervalles réguliers. Lorsque le recours aux systèmes nationaux ne sera pas envisageable, les donateurs devront instituer des mesures et des dispositifs de sauvegarde supplémentaires propres à consolider les systèmes et procédures des pays et non à les saper.
- c) Les pays en développement et les donateurs évalueront conjointement la qualité des systèmes des pays dans le cadre d'un processus dirigé par le pays à l'aide d'outils de diagnostic choisis d'un commun accord. Lorsque les systèmes nationaux devront être renforcés, les pays en développement prendront l'initiative de définir des priorités et des programmes de réforme. Les donateurs appuieront ces réformes et apporteront une assistance au renforcement des capacités.
- d) Les donateurs s'emploieront sans délai à élaborer et à faire connaître de manière transparente leurs plans pour honorer leurs engagements dans le cadre de la Déclaration de Paris concernant l'utilisation des systèmes nationaux dans toutes leurs interventions d'aide au développement ; de fournir au personnel des directives sur la manière de les utiliser ; et de faire en sorte que les mesures incitatives instituées au niveau interne encouragent leur utilisation. Ils mettront au point ces plans de manière urgente.
- e) Les donateurs gardent à l'esprit et réaffirment l'engagement qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris de fournir 66 % de l'aide selon des approches axées sur les programmes. En outre, les donateurs s'efforceront d'acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à État en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays, notamment en augmentant le pourcentage de l'aide octroyée par le biais d'approches axées sur les programmes.

Bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous au service du développement

16. L'aide suppose la construction de partenariats au service du développement. Ces partenariats sont d'autant plus productifs qu'ils mobilisent pleinement l'énergie, les compétences et l'expérience de l'ensemble des acteurs du développement –donneurs bilatéraux et multilatéraux, fonds mondiaux, OSC et secteur privé. Pour appuyer les efforts engagés par les pays en développement pour bâtir leur avenir, nous sommes déterminés à créer des partenariats auxquels tous ces acteurs seront associés.

Nous allons réduire la fragmentation de l'aide qui représente un coût

17. L'efficacité de l'aide diminue lorsque les initiatives en faveur du développement se multiplient à l'excès, singulièrement au niveau des pays et au niveau sectoriel. Nous allons réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays. Dans cette optique :

- a) Les pays en développement animeront la réflexion sur la définition du rôle optimal que peuvent jouer les donateurs à l'appui des efforts de développement déployés aux niveaux national, régional et sectoriel. Les donateurs respecteront les priorités des pays en développement en veillant à ce que les nouvelles dispositions en matière de division du travail n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement.

b) Les donateurs et les pays en développement agiront en concertation avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide afin de mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée orientée par les pays. À cette fin, ils élaboreront des plans en vue d'assurer la meilleure coordination possible de la coopération pour le développement. Nous évaluerons les progrès réalisés à cet égard à partir de 2009.

c) Nous instaurerons un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009.

d) Nous engagerons une réflexion sur la situation des pays recevant des apports d'aide d'un niveau insuffisant.

Nous allons améliorer le rapport coût-résultats des apports d'aide

18. Depuis que la Déclaration de Paris a été entérinée en 2005, les donateurs membres du CAD de l'OCDE ont progressé sur la voie du déliement de leur aide. Un certain nombre de donateurs ont déjà procédé au déliement de la totalité de leur aide et nous encourageons d'autres donateurs à suivre leur exemple. Nous allons poursuivre et intensifier l'effort engagé en prenant les mesures suivantes :

a) Les donateurs membres du CAD de l'OCDE vont étendre aux PPTE n'appartenant pas au groupe des PMA le champ d'application de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide¹⁰ et améliorer les données notifiées sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001.

b) Les donateurs élaboreront des projets propres à chacun pour poursuivre le déliement de leur aide.

c) Les donateurs favoriseront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement en veillant à ce que les procédures de passation des marchés soient transparentes et autorisent les entreprises locales et régionales à soumissionner. Nous élaborerons des exemples de bonnes pratiques pour concourir à améliorer la capacité des entreprises locales de remporter des marchés financés par l'aide.

d) Nous respecterons nos accords internationaux sur la responsabilité sociale des entreprises.

Nous nous félicitons de l'arrivée de nouveaux acteurs du développement et nous collaborerons avec eux

19. Les contributions de tous les acteurs du développement sont d'autant plus productives que les pays en développement sont en position de les gérer et de les coordonner. Nous nous félicitons du rôle joué par les nouveaux bailleurs de fonds et nous allons œuvrer à l'amélioration des modalités de coopération entre les acteurs du développement en prenant les mesures suivantes :

a) Nous encourageons l'ensemble des acteurs du développement, y compris ceux engagés dans la coopération Sud-Sud, à se référer aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris pour l'exécution de leurs activités de coopération pour le développement.

b) Nous reconnaissons les contributions apportées par l'ensemble des acteurs du développement, et nous reconnaissons en particulier le rôle joué par les pays à revenu intermédiaire aussi bien en tant que pourvoyeurs qu'en tant que bénéficiaires d'aide. Nous sommes conscients de l'importance et des particularités de la coopération Sud-Sud et reconnaissons que nous pouvons tirer des leçons de l'expérience des pays en développement. Nous encourageons la poursuite du développement de la coopération triangulaire.

¹⁰ La Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés (PMA) couvre 31 des pays appartenant au groupe des pays pauvres très endettés (PPTE). À sa réunion à haut niveau de 2008, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a décidé d'étendre le champ d'application de la Recommandation de 2001 aux huit autres pays participant à l'Initiative en faveur des PPTE, à savoir : la Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Guyana, le Honduras, le Nicaragua et la République du Congo.

c) Les fonds et les programmes mondiaux apportent une contribution importante au développement. Les programmes qu'ils permettent de financer sont d'autant plus efficaces qu'ils sont complémentaires des efforts engagés pour améliorer les conditions d'ensemble et renforcer les institutions dans les secteurs dans lesquels ils sont menés à bien. Nous appelons tous les fonds mondiaux à appuyer l'appropriation par les pays, à garantir l'alignement et l'harmonisation de leur aide et à utiliser à bon escient les cadres prévus pour la reddition mutuelle de comptes tout en continuant à se concentrer sur l'obtention de résultats. À l'heure où de nouveaux défis se profilent à l'échelle planétaire, les donateurs veilleront à ce que les canaux existants d'acheminement de l'aide soient effectivement utilisés et, renforcés si nécessaire, avant de créer de nouveaux circuits distincts risquant d'aggraver la fragmentation de l'aide et de compliquer la coordination au niveau des pays.

d) Nous encourageons les pays en développement à mobiliser, gérer et évaluer leurs initiatives de coopération internationale dans l'intérêt des autres pays en développement.

e) La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud.

Nous raffermirons notre engagement auprès des organisations de la société civile

20. Nous raffermirons notre engagement auprès des OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé. Nous avons un intérêt commun à nous assurer que la contribution potentielle des OSC au développement est pleinement mobilisée. C'est pourquoi :

a) Nous invitons les OSC à étudier comment elles entendent appliquer les principes sur l'efficacité de l'aide arrêtés à Paris.

b) Nous nous félicitons de la proposition des OSC nous conviant à nous engager dans un processus multipartite conduit par elles et ayant pour but de rehausser l'efficacité de leur action en faveur du développement. Dans le cadre de ce processus, nous nous efforcerons: i) d'améliorer la coordination entre les efforts déployés par les OSC et les programmes gouvernementaux ; ii) de renforcer la reddition de comptes par les OSC sur les résultats obtenus, et iii) d'améliorer l'information sur les activités des OSC.

c) Nous œuvrerons avec les OSC à l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement.

Nous adapterons les politiques d'aide visant des pays en situation précaire

21. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus que les principes pour l'efficacité de l'aide doivent s'appliquer de la même manière à la coopération pour le développement avec des pays en situation précaire, y compris des pays se relevant d'un conflit, mais qu'ils doivent toutefois être adaptés à des contextes se caractérisant par une faible appropriation ou des capacités insuffisantes. Depuis lors, les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et dans des situations précaires ont été adoptés. Pour améliorer encore l'efficacité de l'aide dans ces contextes, nous prendrons les mesures suivantes :

a) Les donateurs conduiront des évaluations conjointes par pays de la gouvernance et des capacités et ils analyseront les causes de conflit, de fragilité et d'insécurité en associant le plus possible à leur réflexion les autorités des pays en développement et autres parties prenantes concernées.

b) Au niveau des pays, les donateurs et les pays en développement se concerteront et se mettront d'accord sur une série d'objectifs réalistes dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité des États et d'assurer la protection et la participation des femmes. Leur réflexion sera éclairée par un dialogue de portée internationale entre partenaires et donateurs sur ces objectifs considérés comme des conditions préalables au développement.

c) Les donateurs apporteront un soutien au renforcement des capacités répondant à la demande, adapté et coordonné afin d'assurer l'accomplissement des fonctions essentielles de l'État et un redressement rapide et durable. Ils collaboreront avec les pays en développement à la mise au point de mesures transitoires convenablement échelonnées propres à donner naissance à des institutions locales pérennes.

d) Les donateurs s'attacheront à mettre au point des modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin (i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme (ii) d'appuyer la stabilisation et la construction d'une paix dont nul ne soit exclu et d'États compétents, responsables et réactifs. En collaboration avec les pays en développement, les donateurs encourageront les partenariats avec le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres donateurs.

e) Au niveau des pays et sur la base du volontariat, donateurs et pays en développement assureront le suivi de la mise en application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partageront les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Obtenir des résultats sur la voie du développement et rendre compte de ces résultats

22. Nous serons jugés sur les effets que nos efforts collectifs auront sur les conditions de vie des pauvres. Nous sommes conscients du fait qu'une transparence et une reddition de comptes renforcées sur l'utilisation des ressources tant internes qu'externes, affectées au développement peuvent agir comme des moteurs puissants.

Nous mettrons l'accent sur l'obtention de résultats

23. Nous améliorerons notre gestion axée sur les résultats en prenant les mesures suivantes :

a) Les pays en développement amélioreront la qualité de la conception, de l'exécution et de l'évaluation de leurs politiques en consolidant les systèmes d'information, et notamment en ventilant, le cas échéant, les données par sexe, région et catégorie socio-économique.

b) Les pays en développement et les donateurs travailleront ensemble à la mise au point d'instruments efficaces de gestion axée sur les résultats afin d'évaluer les politiques de développement et de les moduler en conséquence. Nous assurerons une meilleure coordination et une meilleure harmonisation entre les diverses sources d'information, notamment entre les systèmes statistiques nationaux et les systèmes de budgétisation, de planification, de suivi et d'évaluation, sous la conduite des pays, des performances.

c) Les donateurs aligneront leur système de suivi sur les systèmes d'information des pays. Ils apporteront leur soutien et leur concours au renforcement des capacités statistiques et des systèmes d'information nationaux des pays en développement, y compris des systèmes servant à gérer l'aide.

d) Nous renforcerons les incitations à améliorer l'efficacité de l'aide. Nous passerons systématiquement en revue les obstacles juridiques et administratifs qui entravent la concrétisation des engagements pris au niveau international dans le domaine de l'efficacité de l'aide et nous nous emploierons à les surmonter. Les donateurs s'attacheront davantage à déléguer des pouvoirs suffisants aux bureaux sur le terrain et à revoir les dispositifs organisationnels et les incitations s'adressant au personnel afin de promouvoir des comportements en accord avec les principes pour l'efficacité de l'aide.

Nous améliorerons la transparence et la reddition de comptes à nos opinions publiques sur les résultats obtenus

24. La transparence et la reddition de comptes sont des facteurs essentiels pour l'obtention de résultats sur le front du développement. Elles sont au cœur de la Déclaration de Paris dans laquelle nous sommes convenus que les pays et les donateurs doivent devenir plus responsables vis-à-vis les uns des autres et vis-à-vis de leurs citoyens. Nous poursuivrons dans cette voie en prenant les mesures suivantes :

a) Nous améliorerons la transparence de l'aide. Les pays en développement faciliteront la surveillance parlementaire en garantissant une transparence accrue dans la gestion des finances publiques, notamment en rendant publics le montant des recettes, des budgets, des dépenses et des marchés passés ainsi que les conclusions des rapports d'audit. Les donateurs diffuseront régulièrement des informations détaillées et actualisées sur le volume, l'affectation et, lorsqu'ils sont disponibles, les résultats des dépenses consacrées au développement de façon à permettre l'établissement de budgets plus exacts, la tenue d'une comptabilité plus fidèle et une vérification des comptes plus précise par les pays en développement.

b) Nous intensifierons nos efforts pour veiller, comme convenu dans la Déclaration de Paris, à ce que des évaluations mutuelles soient entreprises d'ici 2010 dans tous les pays qui ont approuvé la Déclaration. Ces évaluations seront basées sur les systèmes de communication des résultats et les systèmes d'information des pays, qui seront complétés par les données fournies par les donateurs et les éléments d'appréciation issues d'études indépendantes. Nous nous inspirerons des nouvelles pratiques jugées efficaces tout en assurant un meilleur contrôle parlementaire et la participation des citoyens. Ainsi, nous nous rendrons compte mutuellement des résultats définis ensemble en accord avec les politiques des pays en matière de développement et d'aide extérieure.

c) En complément aux évaluations mutuelles au niveau des pays et en guise d'incitation pour la réalisation de meilleurs résultats, les pays en développement et les donateurs réexamineront ensemble et renforceront les mécanismes internationaux permettant de garantir une responsabilité mutuelle, notamment par la conduite de revues entre pairs avec la participation des pays en développement. Nous examinerons des propositions en vue du renforcement des mécanismes d'ici fin 2009.

d) Pour que les fonds affectés au développement soient utilisés avec efficience et efficacité, il faut que les donateurs et les pays partenaires mettent tout en œuvre pour combattre la corruption. Les donateurs et les pays en développement respecteront les principes sur lesquels ils se sont mis d'accord, notamment ceux énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les pays en développement s'attaqueront à la corruption en améliorant les procédures d'enquête, les voies de recours, la reddition de comptes et la transparence sur l'utilisation des fonds publics. Les donateurs prendront des dispositions sur leur propre territoire pour lutter contre les actes de corruption commis par des personnes physiques ou morales, et pour repérer, geler et récupérer les avoirs acquis illégalement.

Nous continuerons de modifier la nature de la conditionnalité afin de favoriser l'appropriation

25. Pour renforcer l'appropriation par les pays et améliorer la prévisibilité des apports d'aide, les donateurs sont convenus dans la Déclaration de Paris de poser, à chaque fois que cela possible, des conditions dérivées des propres politiques de développement des pays en développement. Nous réaffirmons notre engagement à respecter ce principe et nous poursuivrons l'effort que nous avons engagé pour modifier la nature de la conditionnalité de l'aide en prenant les dispositions suivantes :

a) Les donateurs collaboreront avec les pays en développement afin de se mettre d'accord sur une série limitée de critères acceptés de part et d'autre, reposant sur les stratégies nationales de développement. Nous évaluerons conjointement l'observation de leurs engagements par les donateurs et les pays en développement.

b) Désormais, les donateurs et les pays en développement publieront régulièrement toutes les conditions intéressant les versements.

c) Les pays en développement et les donateurs travailleront ensemble au niveau international à l'analyse, au recensement et à la diffusion de bonnes pratiques en matière de conditionnalité dans le souci de renforcer l'appropriation par les pays et des autres principes de la Déclaration de Paris en mettant davantage l'accent sur une conditionnalité harmonisée et axée sur les résultats. Ils seront attentifs aux contributions de la société civile.

Nous améliorerons la prévisibilité de l'aide à moyen terme

26. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus qu'il était urgent d'accroître la prévisibilité des apports d'aide pour permettre aux pays en développement de planifier et de gérer leurs programmes de développement à court et moyen terme. De façon prioritaire, nous prendrons les mesures suivantes pour améliorer la prévisibilité de l'aide :

- a) Les pays en développement consolideront les processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et amélioreront la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyen terme.
- b) Désormais, les donateurs communiqueront des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués afin que les pays en développement soient en mesure d'enregistrer avec précision tous les apports d'aide dans leurs estimations budgétaires et leurs systèmes comptables.
- c) Désormais, les donateurs fourniront régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques. Les donateurs s'efforceront de lever toute contrainte les empêchant de communiquer ces informations.
- d) Les pays en développement et les donateurs étudieront ensemble au niveau international les moyens d'améliorer encore la prévisibilité de l'aide à moyen terme, y compris en mettant au point des instruments permettant de la mesurer.

Perspectives d'avenir

27. Les réformes que nous avons adoptées aujourd'hui à Accra exigeront un soutien politique permanent au plus haut niveau et des actions coordonnées aux niveaux mondial et régional ainsi qu'aux niveaux des pays. Pour les mener à bien ces réformes, nous renouvelons notre engagement à respecter les principes et objectifs arrêtés dans la Déclaration de Paris et nous continuerons à évaluer les progrès réalisés dans cette direction.

28. Les engagements que nous avons pris aujourd'hui devront être adaptés en fonction des circonstances propres à chaque pays, notamment dans les pays à revenu intermédiaire, les pays de petite taille et les pays en situation précaire. A cet effet, nous encourageons les pays en développement à définir, avec le soutien actif des donateurs, des plans d'action au niveau national, comportant des propositions assorties d'échéances et se prêtant à un suivi, pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.

29. Nous convenons qu'il est nécessaire que nous honorions tous, d'ici 2010, les engagements que nous avons pris, à Paris et aujourd'hui à Accra, de renforcer l'efficacité de l'aide et, quand nous le pouvons, d'aller au-delà de ces engagements. Nous consentons à tenir compte et à puiser dans les nombreuses idées et initiatives intéressantes qui ont été exposées à l'occasion de ce Forum de haut niveau. Nous convenons que les défis tels que le dérèglement du climat et le renchérissement des produits alimentaires et pétroliers soulignent l'importance d'appliquer les principes de l'efficacité de l'aide. Face à la crise alimentaire, nous mettrons en place le *Partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation* de manière diligente, efficace et souple.

30. Nous invitons le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide à continuer à suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra et à rendre compte de ses conclusions à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu en 2011. Nous sommes conscients que des travaux complémentaires seront nécessaires pour affiner la méthodologie et les

indicateurs des progrès accomplis dans le domaine de l'efficacité de l'aide. En 2011, nous lancerons le troisième cycle de suivi qui nous indiquera si nous avons atteint les objectifs pour 2010 arrêtés à Paris en 2005¹¹. Pour mener à bien cette tâche, il nous faudra mettre en place des processus institutionnalisés afin d'instaurer un partenariat solidaire et équitable avec les pays en développement et nouer un dialogue avec les autres parties prenantes.

31. Nous sommes conscients que l'efficacité de l'aide fait partie intégrante du dispositif général de financement du programme d'action pour le développement. Pour réaliser les objectifs en matière de développement et les OMD, nous devons respecter les engagements que nous nous sommes fixés dans le domaine de l'amélioration de la qualité et du volume de l'aide. Nous demandons au Secrétaire général des Nations Unies de bien vouloir communiquer les conclusions du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide lors de la réunion de haut niveau sur les OMD qui se tiendra à New York à la fin de ce mois sous l'égide des Nations Unies et de la conférence sur le financement du développement qui aura lieu à Doha en novembre 2008. Nous saluons la contribution que le Forum de l'ECOSOC pour la coopération en matière de développement apporte au débat international et à l'exercice de la responsabilité mutuelle sur les problèmes liés à l'aide. Nous appelons les organisations membres du système des Nations unies à accroître leur soutien au renforcement des capacités des pays en développement pour une gestion efficace de l'aide au développement.

32. Aujourd'hui plus que jamais, nous sommes déterminés à œuvrer ensemble pour aider les pays du monde entier à construire l'avenir prometteur que nous appelons tous nos vœux, un avenir bâti sur une volonté commune de surmonter la pauvreté, un avenir dans lequel plus aucun pays ne sera dépendant de l'aide.

¹¹ Nous disposerons de ces informations pour le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra en 2011, ainsi que d'évaluations complètes de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra dès 2010. Nous nous attacherons également à améliorer et à développer la communication sur l'efficacité de l'aide afin d'assurer la pérennité du développement et une large adhésion de l'opinion publique.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2009 13 2 P) ISBN 978-92-64-05137-9 – n° 56610 2009

Pour une meilleure aide au développement

Efficacité de l'aide

RAPPORT D'ÉTAPE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide définit les principes et les engagements que les donateurs et les pays en développement sont déterminés à suivre pour contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Ce rapport est un examen à mi-parcours des progrès accomplis dans la concrétisation de ces engagements. Il s'appuie sur de nombreuses sources, dont l'*Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* et le *Rapport de synthèse de l'évaluation*. La Partie I met en lumière les principaux enseignements et messages qui se dégagent des progrès réalisés à ce jour. La Partie II rend compte des engagements pris au titre des cinq Principes de partenariat se rapportant à l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Elle traite également de quatre sujets revêtant un intérêt fondamental : les perspectives au niveau sectoriel, le rôle des organisations de la société civile, les situations de fragilité et de conflit, et l'évolution de l'architecture de l'aide. Ce rapport a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, partenariat international entre donateurs et pays partenaires placé sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD).

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpement/9789264051379

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264051379

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264051379

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.